

**Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo
Económico y Social
República del Paraguay**

**Informe Final del Estudio de Recolección
de Información y Verificación de las
Políticas y Sistemas para la Promoción
de Alianzas Público-Privada en la
República del Paraguay**

Enero de 2017

**Agencia de Cooperación Internacional del Japón
(JICA)**

Deloitte Tohmatsu Financial Advisory LLC

Castalia Limited

Padeco Co., Ltd.

5R
JR
16-042

ÍNDICE

Capítulo I. Antecedentes e Introducción a la investigación	6
1-1 Contexto de la investigación.....	6
1-2 Situación actual de la infraestructura en el Paraguay.....	7
1-3 Antecedentes del estudio	8
1-4 Propósito del Estudio	9
1-5 Nuestro equipo y proceso de investigación	10
1-6 Agendas de investigación en el Paraguay.....	12
1-7 Resumen del Seminario.....	19
1-7-1 Seminario en Asunción.....	19
1-7-2 Seminario en Tokyo	19
1-8 Entrevistas principales	20
Capítulo II. Alianzas Público-Privadas en Paraguay	25
2-1 El Marco Legal y Regulatorio de las APPs en Paraguay.....	25
2-1-1 La Ley APP y su Decreto Reglamentario.....	26
2-1-2 Dos maneras para originar proyectos APP	26
2-1-3 Proceso de licitación y Pliego de Bases y Condiciones	27
2-1-4 Asignación de riesgos en los contratos APPs	28
2-1-5 Compromisos fiscales y el Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez.....	29
2-1-6 Suspensión y terminación del contrato	31
2-1-7 Legislación aplicable de los contratos y solución de controversias.....	31
2-2 El Marco Institucional de las APPs en Paraguay.....	32
2-2-1 Administraciones contratantes.....	33
2-2-2 Unidad de APPs de la STP	35
2-2-3 Ministerio de Hacienda.....	35
2-2-4 Procuraduría General de la República	36
2-2-5 Agencia Financiera de Desarrollo	37
2-3 Proceso de Identificación, Selección, y Preparación de APPs en Paraguay	37
2-3-1 Proceso de identificación y selección	37
2-3-2 Proceso de preparación	39
2-4 Cartera Actual de Proyectos APPs.....	42
2-4-1 Proyectos APP en licitación.....	43
2-4-2 Proyectos APP en estudio.....	44
2-5 Rol de Agencias Internacionales de Cooperación y Donantes a la Fecha en Paraguay	46
Capítulo III. Análisis de las Políticas y Prácticas de Asignación de Riesgos en las APPs en el Paraguay	50
3-1 Análisis de las Directrices de Asignación de Riesgos Establecidas en el Marco Regulatorio de las APPs en el Paraguay.....	50
3-2 Análisis Comparativo del Marco Regulatorio e Institucional para Identificación, Asignación, y Análisis de Riesgos de Proyectos APP en América Latina	53

3-2-1	Estado de desarrollo de los marcos APPs en los países de la región	54
3-2-2	Proceso de identificación y análisis de riesgos	61
3-2-3	Proceso de asignación de riesgos	63
3-2-4	Valoración de compromisos fiscales.....	66
3-3	Asignación de asignación de riesgos en el proyecto APP de la Ruta 2 y 7.....	67
3-3-1	Asignación del riesgo comercial	68
3-3-2	Compromisos fiscales derivados del riesgo comercial	69
3-3-3	Asignación de otros riesgos relevantes	70
3-4	Análisis de asignación de riesgos el proyecto APP del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.....	73
3-4-1	Análisis de asignación de riesgos del APP del AISP	73
3-4-2	Comparación de la asignación de riesgos del APP del AISP con proyectos similares en la región	76
3-5	Reflexiones sobre Comentarios de los Privados sobre la Asignación de Riesgos en los dos Proyectos en Licitación en el Paraguay.....	78
3-6	Análisis de Sistema de Garantías Establecido para APPs en el Paraguay	80
Capítulo IV. Propuestas de Reforma y Fortalecimiento del Marco Regulatorio e Institucional de las APPs en el Paraguay		84
4-1	Acciones de Fortalecimiento del Marco y la Capacidad Institucional para las APPs en el Paraguay.....	85
4-1-1	Crear una unidad (o asignar a una unidad existente) de las responsabilidades de identificación y selección de proyectos APP	85
4-1-2	Establecer un panel de expertos en APPs financiados por donantes	88
4-1-3	Diseñar e implementar programas de capacitación en APPs.....	89
4-2	Acciones de Fortalecimiento del Marco Legal y Regulatorio de las APPs en el Paraguay.....	91
4-2-1	Establecer un proceso para la identificación, priorización, y selección de proyectos	92
4-2-2	Complementar los Manuales de Formulación y Evaluación de Proyectos de PPP con Guías de Asignación de Riesgos.....	97
4-3	Posibilidad de la Cooperación Financiera Reembolsable.....	100
4-3-1	Implementación del mecanismo de la ayuda financiera fiscal	100
4-3-2	Viability Gap Fund (VGF)	100
4-3-3	Préstamo Equity Back Finance (EBF).....	107
Capítulo V. Necesidades de Infraestructura y Cartera Futura de APPs en el Paraguay		109
5-1	Necesidades de Infraestructura e Inversiones Planeadas en el Paraguay	109
5-2	Mecanismos Legales para Llevar a Cabo Proyectos de Infraestructura	111
5-3	Sectores más Atractivos para Desarrollar APPs en el Paraguay.....	114
5-3-1	Sectores con mayor potencial para llevar a cabo proyectos APP.....	114
5-3-2	Criterios para identificar los sectores con mayor potencial para llevar a cabo APPs	116
5-4	Cartera Futura de Proyectos APP	118
5-4-1	Posibles proyectos APP en el corto y mediano plazo	118

5-4-2 Proceso para identificar la posible cartera de proyectos APP.....	120
Capítulo VI. Política y Sistema de promoción de inversión extranjera directa.....	122
6-1 Situación actual de Paraguay para la IED	122
6-1-1 Situación actual de la economía, industria y comercio de Paraguay.....	122
6-1-2 Tendencias y situación actual del Paraguay para la IED (Inversión Externa Directa)...	130
6-2 Descripción y aplicación de las políticas de promoción de la estructura de IED	136
6-2-1 Los cambios en las políticas de promoción de IED	136
6-2-2 Ministerios y organismos relacionados con las políticas de promoción de IED.....	138
6-3 Detalles de los principales sistemas de promoción de IED y estado de su uso	139
6-3-1 Ley N° 60/90	140
6-3-2 Ley de Zonas Francas.....	142
6-3-3 Ley de Maquila.....	144
6-3-4 Otras leyes y sistemas importantes.....	146
6-4 Comparación de los riesgos relacionados con las inversiones en instituciones de promoción de Paraguay y la IED, etc. (beneficios y riesgos)	149
6-4-1 Los riesgos de incursión en Paraguay	149
6-4-2 Comparación de las ventajas de los beneficios para la IED	152
6-5 Retos y propuestas para invertir en Paraguay.....	154
6-5-1 Retos respecto a la inversión en Paraguay	155
6-5-2 Propuestas para promover las inversiones hacia Paraguay	156
Anexo 1: El Proyecto APP del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi	158
Anexo 2: El Proyecto APP de las Rutas 2 y 7	164
Anexo 3: Estructura de Nota Resumen para Proyectos APP	168

Abreviación

Abreviación	Nombre Completo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
AFD	Agencia Financiadora de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento (Banco de Desarrollo de América Latina)
CNIME	Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación
DAPSAN	Dirección de Agua Potable y Saneamiento
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
ERSSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay
FDI	Foreign Direct Investment
FEPASA	Ferrocarriles del Paraguay S.A
FFGL	Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez
IDB	Inter-American Development Bank
IMAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
IRACIS	Impuesto a las Rentas de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios
IRP	Impuesto a la renta personal
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KOICA	Korea International Cooperation Agency
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MJ	Ministerio de Justicia
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
PGR	Procuraduría General de la República
PTAP	Planta de Tratamiento de Agua Potable
PTAR	Planta de Tratamiento de Agua Residual
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
SUACE	Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas

Capítulo I. Antecedentes e Introducción a la investigación

1-1 Contexto de la investigación

El Presidente de la República del Paraguay, Horacio Cartes, está impulsando activamente las políticas públicas relacionadas con la inversión en el país, incluyendo la inversión extranjera directa. Las políticas públicas están encaminadas a aprovechar la situación macroeconómica estable, el acceso al mercado brasileño (la séptima economía más grande del mundo), y el bajo costo laboral, tributario y de energía, en comparación con los países vecinos.

El gobierno está desarrollando políticas e instituciones relacionadas con la promoción de la inversión privada, nacional y extranjera. En particular, el Gobierno estableció recientemente la “Ley de Asociación Público-Privada - Ley N° 5102/13” (“Ley de APPs”), la cual busca promover el desarrollo de infraestructuras mediante la participación del sector privado en la construcción y operación de obras de infraestructura. Antes de la Ley APP, el gobierno había promulgado la “Ley de incentivos fiscales a la inversión de bienes de capital de origen nacional y extranjero - Ley N° 60/90” la cual otorga incentivos fiscales a las inversiones en bienes de capital que creen fuentes de empleo, fomenten las exportaciones, y sustituya las importaciones. También, el Gobierno había promulgado la “Ley de Zonas Francas - Ley N° 523/95”, que define los incentivos fiscales para las empresas que llevan a cabo exportaciones a terceros países. Además, el Gobierno había promulgado la “Ley de Industrias Maquiladoras de Exportación - Ley N° 1064/97” que define los incentivos para las empresas que llevan a cabo la re-exportación en base a contratos con empresas extranjeras.

En el marco de estas mejoras en los sistemas de promoción de inversión directa, actualmente se están estudiando un total de 25 posibles proyectos de asociaciones público-privadas (en adelante, APPs) en diferentes sectores, como transporte, electricidad, y agua y saneamiento. Además, la inversión extranjera directa en Paraguay sigue creciendo. Por ejemplo, varias empresas japonesas han establecido bases para la fabricación de piezas de automóviles que complementen las fábricas de producción de vehículos ya existentes en Brasil.

Además, cuando el presidente Cartes visitó Japón en 2014, se llevó a cabo el seminario de promoción de inversiones y explicó la política de promoción a la inversión extranjera. El Primer Ministro, Shinzo Abe, aprovechó la visita presidencial para hacer avanzar la expansión de las empresas japonesas en el Paraguay, de modo que se espera un mayor desarrollo de las relaciones económicas y una mayor expansión de las empresas japonesas en el futuro.

Sin embargo, las políticas y sistemas relacionados con la atracción de la inversión privada son recientes. Además, se estima que se necesitan unos 21 mil millones dólares americanos para cubrir la situación de retraso de la infraestructura social y económica.

Por lo tanto, el gobierno del Paraguay quiere revisar las políticas y sistemas actuales de promoción de inversión privada, e identificar áreas a mejorar para seguir avanzando en la mejora de sus políticas y sistemas.

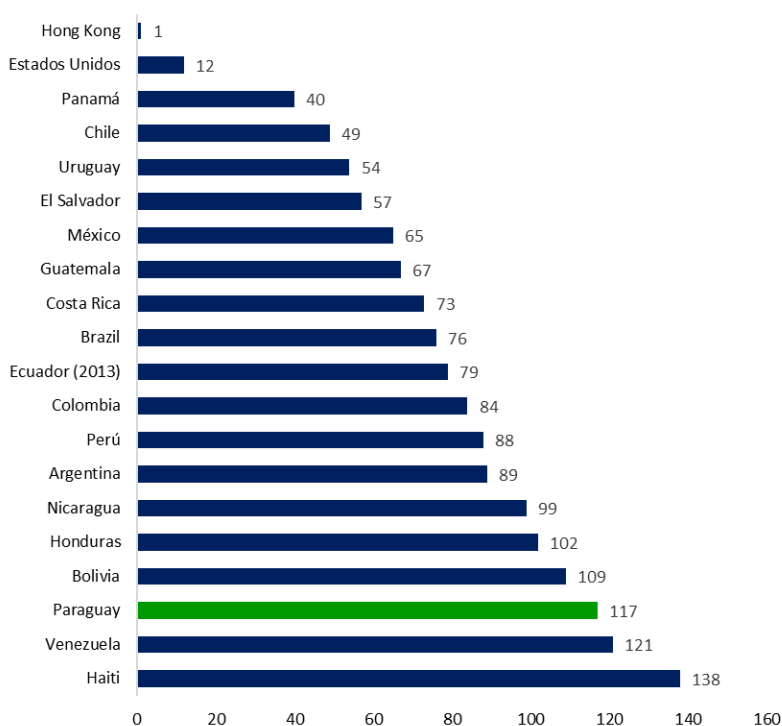
El presente informe analiza las políticas de promoción de APPs y de inversión extranjera directa del gobierno de Paraguay desde la perspectiva de un inversionista privado. También, este informe recomienda mejoras al marco de APPs y de inversión extranjera directa para promover la participación de inversionistas privados, incluyendo empresas japonesas. Además, este informe

propone un mecanismo de financiamiento para recibir apoyo por parte de JICA. Por último, los resultados de este informe serán compartidos con el gobierno de Paraguay y las empresas japonesas a través de seminarios.

1-2 Situación actual de la infraestructura en el Paraguay

La calidad de la infraestructura en el Paraguay está calificada como una de las peores en América Latina. De acuerdo al Ranking Global de Competitividad del Foro Económico Mundial¹, el Paraguay tiene uno de los niveles más malos de calidad infraestructura en la región, superando sólo a Venezuela y Haití. La Figura 1.1 muestra el ranking de la calidad de infraestructura para países de la región. En cuanto a sectores de infraestructura, el Paraguay ocupa el puesto 133 en calidad de infraestructura vial, 108 en infraestructura portuaria, 136 en infraestructura aeroportuaria, y 107 en infraestructura eléctrica, de entre 144 países.

Figura 1.1: Ranking de la Calidad de la Infraestructura en 2015



Fuente: The World Economic Forum. “The Global Competitiveness Report 2015-2016.”

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=GCI.A.02> (consultado el 28 de abril de 2016).

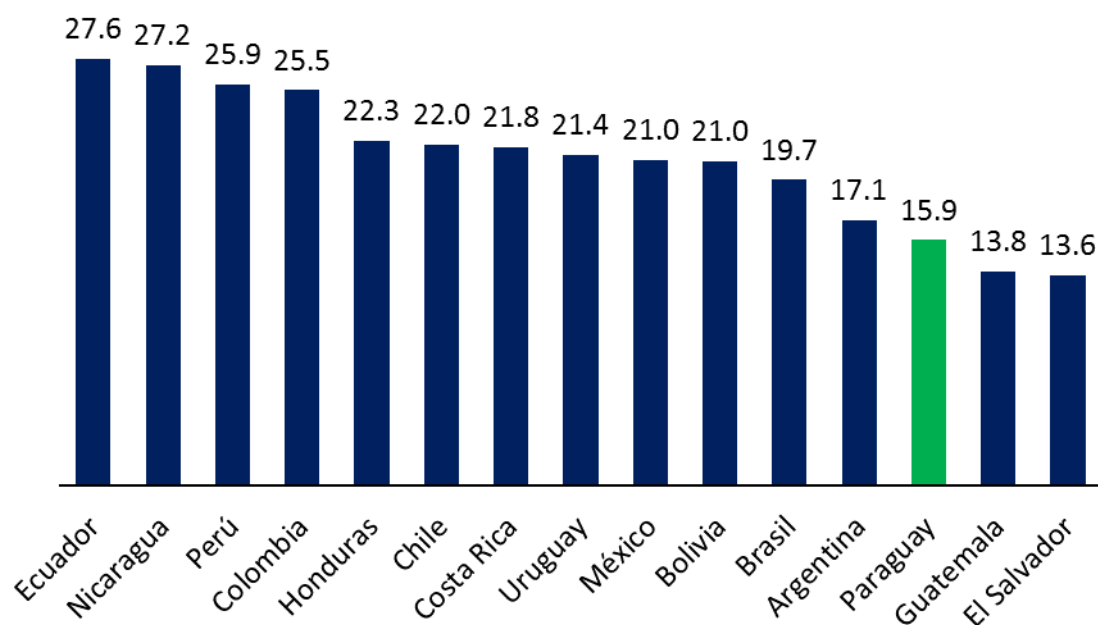
La deficiente calidad está relacionada con los bajos niveles de inversión en infraestructura. Los

¹ The World Economic Forum. “The Global Competitiveness Report 2015-2016.”

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=GCI.A.02> (consultado el 25 de abril de 2016).

niveles de inversión en infraestructura se miden como el porcentaje de la formación bruta de capital fijo entre el PIB. La Figura 1.2 presenta una comparación regional de la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB.

Figura 1.2: Formación Bruta de Capital Fijo como Porcentaje del PIB en Países de Latinoamérica



Fuente: Banco Mundial. “Indicadores del desarrollo mundial.”

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FTOT.ZS>. (consultado el 25 de abril de 2016).

La inversión en infraestructura en el Paraguay es una de las más bajas en términos comparativos con la región. En 2014, la formación bruta de capital fijo representó el 16 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), por debajo de Argentina (17%), Brasil (19%), Uruguay (21%), Chile (22%), Colombia (25%) y Perú (26%)².

1-3 Antecedentes del estudio

El Gobierno paraguayo está trabajando activamente en la promoción de nuevos proyectos para mejorar la calidad de la infraestructura en diferentes sectores. Sin embargo, los recursos públicos disponibles para proyectos de infraestructura son insuficientes para cubrir las necesidades existentes. Por esta razón, el Gobierno está promoviendo la participación de privados y bancos de desarrollo en la financiación, construcción, y operación de proyectos de infraestructura.

Particularmente, el Gobierno decidió reformar el marco legal para facilitar la participación de privados en proyectos de infraestructura. En 2013, el Gobierno promulgó la Ley de Participación

²Banco Mundial. “Indicadores del desarrollo mundial.”

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FTOT.ZS>. (consultado el 25 de abril de 2016).

Público Privada, la cual busca promover proyectos de asociación público privada (APP) en el país. Adicionalmente, también en el 2013, el gobierno promulgó la Ley de Llave en Mano, la cual amplía la Ley de Obras Públicas promulgada en 1983, y modificada en primera instancia en 1998.

En este contexto, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (*Japan International Cooperation Agency – JICA*) firmó en octubre de 2015 un memorando de entendimiento con la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), dependiente de la Presidencia de la República. A través de este memorando de entendimiento, JICA busca apoyar al gobierno del Paraguay en la mejora de su marco regulatorio e institucional de promoción de inversión en infraestructura, incluyendo el marco de APPs y de inversión extranjera directa (IED).

1-4 Propósito del Estudio

El propósito de este estudio es apoyar a JICA en la revisión y análisis del marco regulatorio e institucional desde la perspectiva de un inversionista privado. Así mismo, apoyar a JICA en la identificación de acciones específicas y proyectos para los que eventualmente podría proveer asistencia técnica o financiación. En particular, este estudio tiene cuatro objetivos específicos:

- Entender y analizar la actual política pública y el sistema de APPs e IED en el Paraguay, desde el punto de vista de una empresa inversionista
- Identificar aspectos que se puedan mejorar para atraer más inversión extranjera directa, incluyendo inversión japonesa
- Analizar la posibilidad de proveer asistencia técnica y mecanismos de cooperación financiera reembolsable por parte de JICA para proyectos APP en infraestructura
- Compartir los resultados del estudio con el Gobierno del Paraguay y empresas japonesas en seminarios en Asunción y Tokyo.

El estudio se estructura de la siguiente manera:

Capítulos II-V Asociaciones Público Privadas

En estos capítulos presentamos nuestro análisis del marco regulatorio e institucional de las APPs en el Paraguay, así como nuestras recomendaciones para fortalecerlo. Esta sección está enfocada en las políticas y prácticas de asignación de riesgos en proyectos APPs.

En el Capítulo II, describimos el marco regulatorio e institucional de las APPs. Además, proveemos una sinopsis del estatus de la cartera de proyectos APP (*Pipeline* de APPs) y el rol que las agencias internacionales de cooperación han tenido hasta el momento.

En el Capítulo III, presentamos nuestro análisis de la asignación de riesgos en las APPs en el Paraguay.

En el Capítulo IV, exponemos nuestras propuestas de reforma y fortalecimiento del marco regulatorio e institucional del Paraguay. Las propuestas derivan en acciones para las que JICA podría eventualmente proveer financiación o asistencia.

En el Capítulo V, identificamos las inversiones en infraestructura planeadas en el país, así como cuáles proyectos podrían considerar adelantarse como APPs (*pipeline*) en el corto,

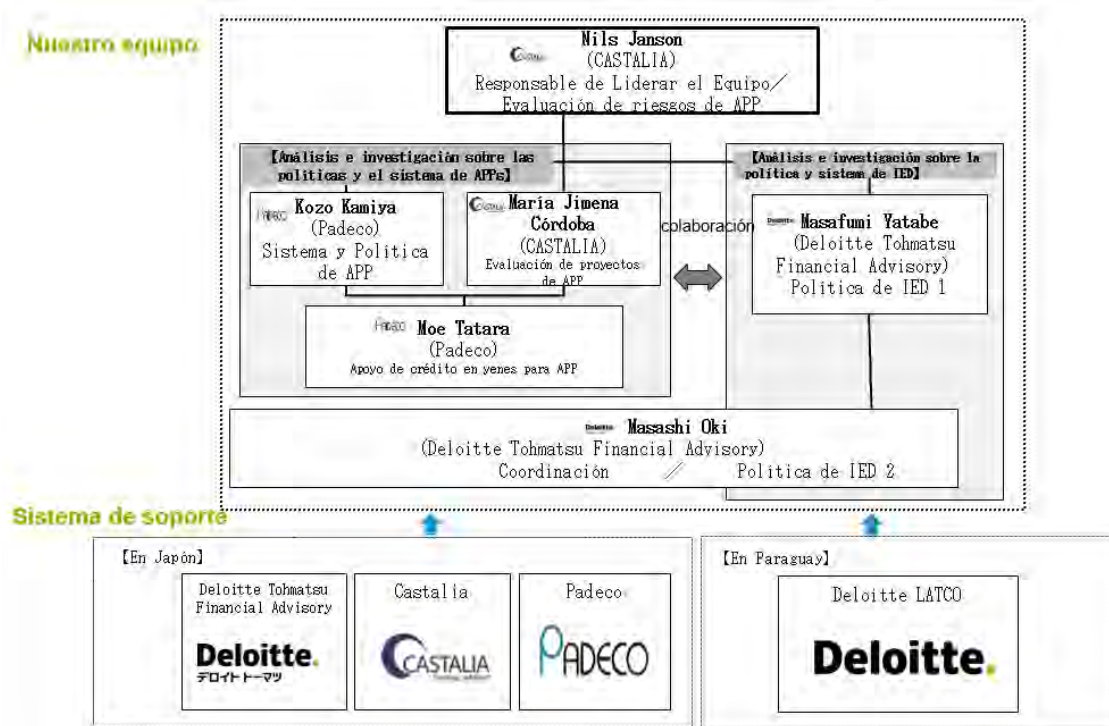
mediano, y largo plazo. Ésta sección también presenta proyectos APP que JICA podría eventualmente apoyar.

Capítulo VI Inversión Extranjera Directa.

En este capítulo presentamos el marco de IED, así como nuestras recomendaciones para fortalecerlo. Esta sección incluye los principales aspectos regulatorios e institucionales. Además, proveemos una descripción de los principales incentivos a la IED en el Paraguay. Por último, describimos estrategias seguidas por las empresas japonesas en América Latina y posibles escenarios de inversión para empresas japonesas en el Paraguay.

1-5 Nuestro equipo y proceso de investigación

El equipo consultor que realizó este proyecto se dividió en dos equipos. El primer equipo, conformado por Nils Janson, María Jimena Córdoba, Kozo Kamiya, y Moe Tatara se encargó de analizar y recomendar mejoras al actual marco de APPs. El segundo equipo, conformado por Masafumi Yatabe y Masashi Oki se encargó de analizar y recomendar mejoras al marco de inversión extranjera directa. El Sr. Nils Janson fue el director del proyecto y fue el encargado de liderar todos los trabajos realizados por los dos equipos.



Año	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	
Mes												
Japón												
Paraguay												
Tareas												
Seminario						▲ Seminario PY	▲ Seminario JP					
Informe		▲ IC/R (JP)							▲ DF/R (JP)	▲ DF/R (ESP)	▲ F/R (JP)	▲ F/R (ESP)
Notas:	IC/R: Informe Inicial DF/R: Borrador del Informe Final F/R: Informe Final											

Primer Estudio en Paraguay (Marzo de 2016)

Fecha	APPs	IED
7 de marzo	[Janson] Traslado (DC-Asunción)	[Yatabe, Oki] Traslado (Tokyo-Paris-San Paulo-Asuncion)
8 de marzo	9:30-11:00 JICA Paraguay 14:00-16:30 Reunión kick-off Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	9:30-11:00 JICA Paraguay 14:00-16:30 Reunión kick-off Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)
9 de marzo	9:30-11:00 Ministerio de Finanzas y US Treasury 14:00-15:00 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) 15:30-16:30 Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP)	8:30-10:00 Rediex 14:00-16:30 SUMIDENSO PARAGUAY
10 de marzo	10:30-11:30 Corporación Andina de Formento (CAF) 14:00-15:00 Municipalidad de Asunción 15:30-14:30 Unión Europea (EU)	10:00-11:30 Deloitte Paraguay 14:00-16:00 Secretaría Ejecutiva de Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (SECNIME) 16:00-17:00 MIC 17:00-17:15 SECNIME
11 de marzo	9:30-10:30 Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) 11:00-12:00 Ministerio de Hacienda Unidad APPs	10:00-12:00 Yazaki Paraguay 15:00-18:00 Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay
12 de marzo	[Janson] Traslado	Redacción de acta
13 de marzo	[Cordoba] Traslado	Redacción de acta
14 de marzo	8:30-10:00 Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) 11:30-12:30 Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) 14:00-15:00 Ministerio de Finanzas	[Yatabe, Oki]Traslado (Asunción-Ciudad del Este) 9:00-10:30 Fujikura Automotriz Sudamerica 10:45-12:45 Zona Franca Global [Yatabe, Oki]Traslado (Ciudad del Este-Asunción)

15 de marzo	14:00-15:00 Banco Mundial Paraguay 16:00-17:00 Ferrocarriles del Paraguay (FEPASA)	9:00-11:00 Colegio Japonés ³ 14:00-15:00 Embajada del Japón
16 de marzo	PPP Team Work Session	9:00-11:30 Astillero Tsuneishi Paraguay 15:00-18:00 Deloitte Paraguay
17 de marzo	9:30-10:30 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Privado Washington D.C. 15:00-16:00 JICA Paraguay	10:00-12:00 Banco Central 14:00-15:00 Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) 15:00-16:30 JICA Paraguay
18 de marzo	8:30-10:00 Cámara Vial Paraguaya (Cavialpa) 11:00-12:30 Parquet Abogados 14:00-15:00 Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) 16:00-17:00 Fonfo Multilateral de Inversiones Paraguay (FOMIN, BID)	[Yatabe]Traslado (Asunción-San Paulo-Paris-Tokyo) 9:00-10:00 Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPROCAL) 10:10-11:00 Centro de Armadores Fluviales y Marítimos 11:00-12:30 Aníbal Giménez Kullak 14:00-15:00 Vernon
19 de marzo	[Cordoba] Traslado	Redacción de acta
20 de marzo		Redacción de acta
21 de marzo		10:00-11:00 TOSA (Parque Industrial) 12:00-12:30 SNPP 13:30-14:30 Deloitte Paraguay 15:00-17:30 MIC
22 de marzo		9:00-10:00 Embajada del Japón
23 de marzo		[Oki]Traslado (Asunción-San Paulo-Paris-Tokyo)

³ Hicimos la entrevista al Colegio Japonés con el fin de comprender el clima de negocios, incluyendo el ambiente para el representante japonés que venga del Japón a vivir en el Paraguay.

Segundo Estudio en Paraguay (Abril de 2016)

Fecha	APPs	IED
10 de abril	[Cordoba] Traslado (Bogotá-Asunción) [Kamiya] Traslado (Tokyo-DC-San Paulo-Asunción)	
11 de abril	16:30-18:30 Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	
12 de abril	11:30-12:30 Municipalidad de Asunción 14:30-15:30 Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP)	
13 de abril	7:30-8:30 Dirección Nacional de Proyectos Estratégicos (DIPE, MOPC) 15:00-16:00 Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) 17:00-18:00 Deloitte Paraguay	
14 de abril	9:00-10:00 Administración Nacional de Electricidad (ANDE) 11:00-13:00 PPP Team Work Sesssion	
15 de abril	8:00-9:30 Petroleos Paraguayos (Petropar)	
16 de abril	[Cordoba] Traslado	
17 de abril		
18 de abril	[Janson] Traslado	
19 de abril	8:00-10:00 BID, ESSAP, JICA Japan, JICA Paraguay, STP	
20 de abril	9:00-10:30 Ministerio de Hacienda 11:00-12:00 Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN, MOPC)	
21 de abril	14:00-17:00 PPP Work Session	
22 de abril	8:00-10:00 Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) 12:00-13:00 Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN, MOPC) 13:00-14:00 Javier Parquet	
23 de abril	[Janson] Traslado (Asunción-Panama-DC) [Kamiya] Traslado (Asunción-San Paulo-DC)	
24 de abril		
25 de abril	15:00-16:00 Banco Mundial	
26 de abril	[Kamiya] Traslado (DC-Tokyo)	

Tercer Estudio en Paraguay (Junio-Julio de 2016)

Fecha	APPs	IED
27 de junio	[Janson] Traslado	/
28 de junio	10:00 -12:00 Reunión DAPSAN	
29 de junio	8:00-9:30 Reunión con Parquet 10:00-12:00 Reunión con DAPSAN 14:00-15:00 Reunión con JICA 15:30-16:30 Reunión con Ministerio de Hacienda	
30 de junio	8:30-10:30 Reunión DAPSAN	
1 de julio	16:30-17:30 Reunión Andrés Hermida (Consultor BID)	
2 de julio	[Janson, Kamiya] Traslado	
3 de julio		
4 de julio	11:00-17:00 JICA, IDB, DAPSAN	10:30-11:30 Deloitte Paraguay 15:00-16:30 Granados Park Hotel
5 de julio	10:00-11:00 Ministro de MOPC 14:00-15:00 JICA Paraguay 15:30-15:00 MH, MOPC	10:00-12:30 Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay 14:00-15:00 SECNIME 15:00-15:30 Rediex 15:30-16:30 SUACE 16:30-17:30 Zona Franca Global
6 de julio	Redacción del infrome	10:00-12:00 Unión Industrial Paraguay 13:00-15:00 Reunión interna del JV [Yatabe]Traslado
7 de julio	Redacción del infrome	[Yatabe]Traslado 10:00-13:00 Deloitte Paraguay 15:00-17:00 Deloitte Paraguay
8 de julio	9:00-10:00 MOPC, JICA 15:00-16:00 IDB, JICA	10:00-12:30 TOSA (Parque Industrial) 15:00-16:00 MIC 16:30-17:30 JICA Paraguay
9 de julio	Redacción del infrome	Redacción de presentación para seminario
10 de julio	[Tatara]Traslado	Redacción de presentación para seminario

11 de julio	17:00-18:00 Reunión interna	10:00-12:00 Astillero Tsuneishi Paraguay 14:00-15:00 MIC (Director General de la Política Industrial) 15:00-16:30 MIC (Viceministro de industria, Viceministro de Mipymes), Rediex
12 de julio	10:00-12:00 STP 15:30-17:30 Embajada del Japón en Paraguay	15:30-17:30 Embajada del Japón en Paraguay
13 de julio	Redacción del material para el seminario	12:00-14:00 Presentación en la Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay 16:00-17:00 MIC
14 de julio	11:00-12:30 DAPSAN	[Yatabe] Traslado (Asunción Trasl Paulo →) 15:00-17:00 Unión Industrial Paraguay
15 de julio	12:30-13:00 Reunión interna 16:00-17:00 Reunión interna	[Yatabe] Traslado 11:00-12:30 SUACE 12:30-13:00 Reunión interna del JV 16:00-17:00 Reunión interna del JV
16 de julio	Preparación del seminario	16:00-17:30 MIC (Director General de la Política Industrial)
17 de julio	[Maria Jimena] Traslado	Redacción de presentación para seminario
18 de julio	[Nils] Traslado	11:30-12:00 Deloitte 12:00-13:30 Reunión interna del JV 14:30-17:00 Consejo Nacional de Zonas Francas
19 de julio	[Jairo] Traslado (Cali - Asunción) 9:30-12:00 Reunión DAPSAN 14:00 - 15:30 Reunión con STP 16:00 - 16:30 Reunión con BID y JICA Paraguay 17:00 - 17:30 Reunión con JICA Paraguay	14:00-15:30 STP 15:30-16:00 Deloitte 17:00-18:30 JICA Paraguay
20 de julio	7:30 - 17:00 Seminario de APPs	7:30-17:00 Seminario APPs
21 de julio	9:00 - 10:30 Reunión BID 11:00 - 13:00 Reunión interna	[Oki] Traslado (Asunción- Sao Paulo-Paris-Tokyo)

	14:00 - 16:00 Reunión DAPSAN 16:30 - 18:00 Reunión interna	
22 de julio	9:00 - 10:30 Reunión BID 11:00 - 13:00 Reunión interna 14:00 - 15:30 Reunión ERSSAN 16:00 - 18:00 Reunión interna	
23 de julio	[Janson, Cordoba] Traslado	
24 de julio	[Jairo] Traslado	/
25 de julio	9:00 - 17:00 Visita de campo en Ciudad del Este	
26 de julio	9:00 - 17:00 Visita de campo en Ciudad del Este	
27 de julio	[Jairo] Traslado	

Cuarto Estudio en Paraguay (Septiembre de 2016)

Fecha	APPs	IED
24 de septiembre	[Oki]Traslado (Tokyo→Paris→Sao Paulo→Asunción)	
25 de septiembre		
26 de septiembre	[Janson]Traslado (DC→Panamá→Asunción)	
27 de septiembre	13:30-15:00 MOPC 15:30-16:30 JICA Paraguay 17:00-21:00 STP	
28 de septiembre	8:00-16:00 Taller sobre el proyecto del sistema de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario en el Departamento de Alto Paraná	
29 de septiembre	8:00-9:00 ERSSAN 14:00-15:00 MOPC 15:30-16:30 MH [Janson]Traslado (Asunción→Pnamá→DC)	
30 de septiembre	16:00-17:00 JICA Paraguay	
1 de octubre	[Oki]Traslado(Asunción→Sao Paulo→	
2 de octubre	Paris→Tokyo)	
3 de octubre		

1-7 Resumen del Seminario

1-7-1 Seminario en Asunción

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la Secretaría Técnica de Planificación llevaron a cabo un seminario para socializar los resultados del estudio de "Investigación, Recolección de Información, y Evaluación de las Políticas para la Promoción de Asociaciones Público-Privadas en la República del Paraguay". El seminario se realizó el 20 de julio en Asunción.

En la primera sesión del seminario presentamos el análisis del marco legal, regulatorio, e institucional de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en el Paraguay, con énfasis en la asignación de riesgos. Además, presentamos las recomendaciones de fortalecimiento para atraer más inversión extranjera directa, incluyendo inversión japonesa. Por último, presentamos potenciales proyectos APP que podrían ser realizados en el futuro en el Paraguay.

En la segunda sesión, analizamos la experiencia de otros países en APPs en el sector de agua y saneamiento. Además, discutimos los puntos que examinar para estructurar un proyecto de agua y saneamiento en el Alto Paraná. Por último, propusimos un esquema APP para llevar a cabo el proyecto de agua y saneamiento en el Alto Paraná.



Gracias al seminario, algunas personas que trabajan en el Gobierno del Paraguay mejoraron su entendimiento acerca de qué son las APPs, y cómo se estructura una APP. Además, los representantes del Gobierno estuvieron abiertos a escuchar propuestas para mejorar el marco de APPs.

1-7-2 Seminario en Tokyo

En la fecha 25 de julio fue llevado a cabo el Seminario "Inversiones y Asociación Público-Privada en Paraguay" organizado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). La difusión del Seminario contó con la colaboración de la Embajada del Japón en la República del Paraguay, la Asociación Japonesa de América Latina y el Caribe, Cámara de Comercio e Industria de Tokio y la Cámara japonesa de Comercio e Industria del Paraguay, que dieron lugar a la inscripción de 50 personas (42 empresas) y la participación de 39 personas (34 empresas), observándose el creciente interés de los participantes por Paraguay.

El Seminario se inició con la presentación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón

acerca de las inversiones en el Paraguay, a la que le siguió el Excmo. Sr. Embajador de Paraguay en Japón, don Naoyuki Toyotoshi quien tuvo a su cargo la presentación de la información general del Paraguay así como del clima de negocios y proyectos de infraestructuras de alta prioridad en el país. Por su parte la Agencia de Cooperación Internacional del Japón ha realizado la explicación, bajo el título de “Lineamientos para la asistencia al sector privado de la JICA en Paraguay”, sobre los desafíos del desarrollo, ambiente externo y menú de asistencia ofrecida por la JICA en el país. La empresa Deloitte Tohmatsu Financial Advisory Co., Ltd., luego de referirse a la Ley 60/90 de Inversiones promulgada por el gobierno paraguayo como una herramienta para promover e impulsar las inversiones así como a los trámites y disposiciones preferenciales que aportan la Ley de Maquila y la Ley de Zona Libre, ha realizado la presentación sobre los atractivos de Paraguay poco conocidos en Japón (la presencia de la sociedad Nikkei y la Cámara japonesa de Comercio e Industria del Paraguay entre otros).

El Seminario contó también con la exposición de dos empresas japonesas que operan actualmente en Paraguay (Yazaki Paraguay SRL y Astillero Tsuneishi Paraguay S.A.), quienes hablaron sobre las actividades que desarrollan, el motivo de su incursión al Paraguay así como las ventajas y desventajas logradas con su implantación en el país. Posteriormente la empresa PADECO Co., Ltd. realizó la presentación sobre la política, régimen y riesgos de la APPs en el país enfatizando los proyectos actualmente implementados en Paraguay a través de las APPs. Durante la sesión de preguntas y respuestas, un participante del seminario preguntó sobre el motivo y trasfondo que llevó al gobierno paraguayo a implementar las APPs. El equipo del estudio de JICA explicó que las APPs ayudarían a diversificar las fuentes de financiación de infraestructura disponibles del Gobierno del Paraguay.

A través de este seminario, las empresas japonesas con interés en invertir en Paraguay mejoraron su entendimiento acerca de los beneficios, los trámites, y el marco de APPs. Además, obtuvieron información más detallada para examinar su estrategia en Paraguay.



1-8 Entrevistas principales

En el estudio de campo primario y secundario hemos entrevistado a los siguientes organismos del gobierno de Paraguay y del sector privado. El Equipo de Investigación de APPS ha entrevistado a los

organismos del gobierno relacionados con las APPs, incluyendo a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, entre otras entidades, para conocer sobre el sistema APPs en Paraguay. El Equipo de la Investigación de IED además de entrevistar al Ministerio de Industria y Comercio y a los organismos del sistema de incentivos a la inversión, ha recopilado la situación actual y los retos operativos de las empresas que utilizan este sistema.

Gobierno

Cesar Cardozo	Director Proyectos en Unidad APPs, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Marta Granada	Abogada, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Carlos Eduardo Centurión	Jefe del Departamento Económico Financiero en Dirección de APP, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Edgar Alarcón	Miembro del Directorio, Agencia Financiera de Desarrollo
José Maciel	Presidente, Agencia Financiera de Desarrollo
Adilio Celle	Jefe de Departamento APPs, Ministerio de Finanzas
Facundo Salinas	Director de Inversión Pública, Ministerio de Finanzas
Geoffrey Finch	Resident Advisor, US Treasury
Mónica Chilavert	Asesora Legal y Técnica, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
Roberto Salinas	Presidente, Ferrocarriles del Paraguay
Derliz O. Cabrera	Jefe de la Gerencia Técnica, Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay
Sonia Cuenca	Coordinadora de Proyectos e Inversiones de la Gerencia Técnica, Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay
Max Rejalaga	Jefe de Gabinete, Municipalidad de Asunción
Claudia Centurión	Directora de Proyectos Estratégicos, Dirección Nacional de Proyectos Estratégicos en MOPC
Mariana Bergonzi	Asesora Legal, Dirección Nacional de Proyectos Estratégicos en MOPC
Claudia Crosa	Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN, MOPC)
Guillermo Krauck	Jefe de Gabinete, Administración Nacional de Electricidad
Fabian Cáceres	Director de l Dirección General y Política Empresarial, Administración Nacional de Electricidad
William Wilka	Jefe Gabinete de Planificación y Control de Gestión, Petróleos Paraguayos

Rómulo Campos-Krauer	Presidente, Petróleos Paraguayos
----------------------	----------------------------------

Sector Privado

Guillermo Mas Metz	Presidente, Cámara Vial Paraguaya
Javier Parquet	Socio Principal, Parquet Abogados
Karin Ioannidis	Abogada, Parquet Abogados
María Rocio Benítez	Abogada, Parquet Abogados

Embajadas y Bancos de Desarrollo

Dante Mossi	Representante Residente para Paraguay, Banco Mundial Paraguay
Marisa Spina	Ejecutiva, CAF
Juan Echeverry	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo, Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C.
Edgar Cabañas	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo, Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C.
Fernando Balsevich	Especialista Senior, FOMIN Paraguay
Thaïs Leray	Unión Europea (EU)
Carmen de Diego	Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo
Carlo Bongiani	MIGA
Lincoln Flor	Economista Senior de Transporte, Banco Mundial Washington D.C.

Equipo de IED

Gobierno

Cesar Cardozo	Director Proyectos en Unidad APPs, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Carlos Eduardo Centurión	Jefe del Departamento Económico Financiero en Dirección de APP, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Martín Villalba	Jefe del Departamento Ambiental en Dirección de APP, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Daniel Escauriza	Jefe del Departamento Social en Dirección de APP, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

Thomas Brizuela	Abogado, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Vania Ortega	Jefe de Atención al Inversor, Rediex
Ernesto A. Paredes L.	Secretario Ejecutivo, SE-CNIME
Laura Felicia Villalba Aguilar	Dirección Técnica y Control, SE-CNIME
Marcos Barreto	Director General, Desarrollo Regional, MIC
Marco Cattoni	Director, Desarrollo Industrial, MIC
Victor Leguizamón	Director Coordinación de Parques Industriales, MIC
Aníbal Giménez Kullak	Ex viceministro de Industria
Lis Loncharich Ochoa	Gerencia Técnica, SNPP
Norma Luis Díaz	Gerencia Planificación, SNPP
Olga L. Cabral Sibeth de Benítez	Directora de Relaciones Internacionales, SNPP
Daniel Hidalgo	Departamento de Economía Internacional, Banco Central del Paraguay
Maria Rosa Ortellado	Economista, Banco Central del Paraguay
Miguel Mora	Estudios Económicos, Banco Central del Paraguay
Cesar Yunis	Estadística de Economía Real, Banco Central del Paraguay
Vicor Fernández	Economista, Banco Central del Paraguay

Sector Privado

Masaharu Ichikawa	Vice Presidente, Sumidenso Paraguay S.R.L.
Yasuharu Hiyoshi	Director, Yazaki Paraguay S.R.L.
Marcelo Porto	Gerente Industrial, Yazaki Paraguay S.R.L.
Rodolfo Watanabe	T.Q.M, Yazaki Paraguay S.R.L.
Tatiana Mursa	Vice Presidente, Fujikura Automotive Sudamérica
Ruben Zorrilla	Purchase Manager, Vernon I.C.S.A
Nasser Chamseddine	Dueño, Zona Franca Global
Mario H. Crespo Rivas	Gerente, Zona Franca Global
Mary Martínez	Gerente, Terminal Occidental S.A.
Masaaki Iizuka	Director Titular, Astillero Tsuneishi Paraguay S.A.
Eijiro Hayashi	Presidente, Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay
Tomoo Igaue	Vice Presidente, Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay
Tetsuo Miyama	Director Administrativo, Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay
Lorena Fernández	Gerente, CEPROCAL
Evelyn Bernal	Gerente de Capacitación, CEPROCAL

Juan Carlos Muñoz Menna	Presidente, Centro de Armadores Fluviales y Marítimos
Daniel Fariña	Socio, Deloitte LATCO Paraguay
Abel Coronel	Gerente, Deloitte LATCO Paraguay
Jorge E. Avalos	Gerente, Deloitte LATCO Paraguay
Jazmín Robledo	Senior, Deloitte LATCO Paraguay

Embajada y JICA, etc.

Yoshie Nakatani-Otsuka	Consejera, Embajada del Japón en Paraguay
Tsuyoshi Hida	Encargado de la Cooperación Económica, Embajada del Japón en Paraguay
Liliana Raquel Molinas Montiel	Departamento de Economía, Embajada del Japón en Paraguay
Keisuke Ito	Representante Residente Adjunto, Director General de Cooperación Técnica y Financiera, JICA Oficina en Paraguay
Akio Takiguchi	Director de Cooperación Técnica y Financiera, JICA Oficina en Paraguay
Mirian Ponillaux	Directora Adjunta de Cooperación Técnica y Financiera, JICA Oficina en Paraguay
Miuriul Vecca	Coordinadora, JICA Oficina en Paraguay
Katsutoshi Taguchi	Director, Colegio Japonés en Asunción

Capítulo II. Alianzas Público-Privadas en Paraguay

En 2013, el Gobierno del Paraguay reformó el marco legal para facilitar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura. Lo hizo a través de la promulgación de la Ley No. 5102/13, conocida como la Ley de APPs. El Gobierno del Paraguay mejoró el marco existente para la participación de inversionistas privados en el mejoramiento de los niveles de calidad de la infraestructura en el país. El Gobierno ha dado pasos importantes hacia el desarrollo de APPs. Se estableció una unidad de APP en la Secretaría Técnica de Planeación, que en conjunto con el Ministerio de Hacienda ha recibido y evaluado potenciales proyectos APPs, así como desarrollado las bases de los procesos y metodologías necesarias. Hasta el momento, dos proyectos han alcanzado la fase de licitación: las Rutas 2 y 7 y el Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi (AISP).

A futuro, el Gobierno tiene el reto de seguir fortaleciendo el marco regulatorio e institucional de las APPs en el Paraguay. En particular, a medida que la adopción de APPs aumente, se debe establecer un proceso más estructurado de selección y priorización de proyectos. Además, es importante terminar los documentos que están en desarrollo para guiar a las entidades relevantes en los diferentes procesos relacionados a la estructuración y operación de APPs.

En ésta sección, presentamos el marco legal y regulatorio de las APPs en el Paraguay (Sección 2-1) y el marco institucional de las APPs (Sección 2-2). Además, describimos el proceso de identificación, selección, y preparación de APPs (Sección 2-3), la cartera actual de proyectos APP (Sección 2-4), y el rol de las agencias internacionales de cooperación (Sección 2-5) en el marco de las APPs en el Paraguay.

2-1 El Marco Legal y Regulatorio de las APPs en Paraguay

El marco legal y regulatorio en el cual se enmarcan las APPs en el Paraguay es reciente. Antes del 2013, los proyectos de infraestructura se regían principalmente por la Ley de Contratación Pública (Ley No. 2051 del 2003). En el 2013, el Gobierno promulgó la Ley de Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública (Ley No. 5102/13), conocida como la Ley APP, y la Ley que establece modalidades y condiciones especiales y complementarias a la Ley de Obras Públicas (Ley No. 5074/13), conocida como Ley de Llave en Mano. Estas leyes establecieron nuevos mecanismos para promover la inversión en infraestructura pública y servicios destinados o complementarios a la infraestructura pública, en conjunto con el sector privado.

En esta sección describimos:

- La Ley APP y su Decreto Reglamentario (Sección 2-1-1)
- La manera en la que se originan los proyectos APP (Sección 2-1-2)
- El proceso de licitación y los pliegos de bases y condiciones (Sección 2-1-3)
- Asignación de riesgos en los contratos APPs (Sección 2-1-4)
- Los compromisos fiscales y el Fondo Fiduciario de Garantías y Liquidez (Sección 2-1-5)
- La manera en que el contrato de APP se suspende o se termina (Sección 2-1-6)

La legislación aplicable de los contratos APP y la solución de controversias (Sección

2-1-7)

2-1-1 La Ley APP y su Decreto Reglamentario

El marco regulatorio e institucional en el cual se enmarcan las APPs en el Paraguay es reciente. El Gobierno del Paraguay promulgó la Ley No. 5102/13, conocida como Ley de Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública o Ley APP en el 2013. La Ley fue reglamentada por el Decreto Reglamentario No. 1350/14, el cual estableció al marco regulatorio e institucional en el cual se enmarcan actualmente las APPs. Las principales características del marco creado por la Ley APP y reglamentado por el Decreto No. 1350/14 son presentados a continuación.

2-1-2 Dos maneras para originar proyectos APP

Las APPs en el Paraguay pueden ser originadas de dos maneras: por iniciativas públicas o por iniciativas privadas. La explicación detallada del proceso que siguen los proyectos de iniciativa pública y de iniciativa privada se presentan en la Sección 2-3-2.

Iniciativa Pública

Las iniciativas públicas hacen referencia a los proyectos APP que provienen de los organismos y entidades del estado que tienen la competencia legal para contratar proyectos APP⁴. Estas entidades u organismos son conocidos como administraciones contratantes (ACs). Las ACs presentan su propuesta de proyecto a la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada (Unidad de APPs) de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y preparan los estudios de pre-factibilidad y factibilidad. De acuerdo con el Decreto APP,⁵ el estudio de pre-factibilidad es el estudio preliminar o previo referido a la viabilidad, conveniencia y procedencia de un proyecto APP. Por su parte, el estudio de factibilidad es el estudio definitivo referido a la viabilidad conveniencia y procedencia de un proyecto APP. El Decreto APP también lista los análisis y estudios que deben ser realizados para la etapa de pre-factibilidad y de factibilidad.⁶ La Sección 2-3-2 presenta en detalle el proceso de preparación de proyectos APP provenientes de iniciativas públicas.

Iniciativa Privada

Por otro lado, las iniciativas privadas hacen referencia a los proyectos APP que son inicialmente propuestos por empresas privadas (proponente privado) a la Unidad de APPs de la STP. Éstos proponentes privados deben preparar los estudios de prefactibilidad con características similares a los estudios de prefactibilidad preparados por las ACs. Además, los proponentes privados deben presentar documentos que demuestren que tienen la capacidad financiera, legal, y técnica de llevar a cabo el proyecto⁷. Al igual que las iniciativas públicas, los estudios de prefactibilidad presentados por los proponentes privados son estudiados por la Unidad de APPs de la STP y el MH. En caso que

⁴ Decreto No. 1350/14. Artículo 3ero. Página 4.

⁵ Decreto No. 1350/14. Artículo 3ero. Página 5.

⁶ Ver Art. 32, Art. 33 y Art. 34.

⁷ Decreto No. 1350/14. Artículo 136. Página 99.

el proyecto sea aceptado por la Unidad de APPs de la STP y el Ministerio de Hacienda (MH) a nivel de prefactibilidad, los proponentes privados deben realizar los estudios de factibilidad con las mismas condiciones que los realizados por las AC. Los estudios de factibilidad también son analizados por la Unidad de APPs de la STP y el MH. La Sección 2-3-2 presenta en detalle el proceso de preparación de proyectos APP provenientes de iniciativas privadas.

Después de la preparación y estructuración, los proyectos APP pasan a la fase de licitación. El proponente privado tiene derecho a recibir un reembolso de algunos de los gastos en los cuales incurrió para llevar a cabo el estudio de factibilidad en caso de que su propuesta no sea elegida para llevar a cabo el proyecto APP⁸. Para esto, el proponente privado deberá presentar a la Unidad de APPs de la STP un presupuesto que contenga el monto de los gastos que estima incurrirá en el estudio de factibilidad. La Unidad de APPs de la STP, junto con la AC, analizará la razonabilidad del presupuesto presentado y valorarán los presupuestos a criterio de mercado, y determinarán, en un plazo máximo de 20 días, el monto de gastos a ser reembolsados por el oferente adjudicado al proponente privado en caso que el proponente privado no sea el adjudicatario. La forma, modo, y plazo del reembolso serán estipulados en las bases de la licitación del proyecto. Así mismo, el proponente privado está exento de pagar el costo de adquisición de las bases de la licitación o documentos conexos.

2-1-3 Proceso de licitación y Pliego de Bases y Condiciones

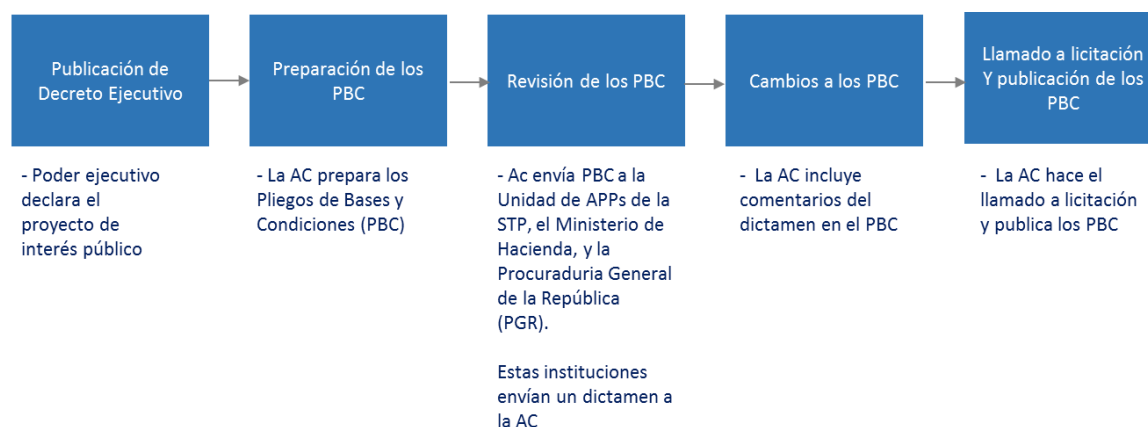
Independientemente del origen del proyecto APP, el proceso de licitación se iniciará con el llamado público a interesados realizado por la AC. Éste llamado se hace después de que el proyecto haya sido declarado de interés público a través de un Decreto del Poder Ejecutivo. El llamado será publicado en el sitio web de la AC, y el portal del Sistema de Contrataciones Públicas. Así mismo, el llamado deberá ser publicado en un diario de circulación nacional⁹. En caso que haya existido previamente un proceso de precalificación, el llamado en el diario de circulación nacional se puede omitir¹⁰. La Figura 2-1 muestra el proceso de preparación y llamado a licitación.

⁸ Decreto No. 1350/14. Artículo 139. Página 102.

⁹ Decreto No. 1350/14. Artículo 44. Página 33.

¹⁰ Decreto No. 1350/14. Artículo 44. Página 33.

Figura 2-1: Proceso de Preparación y Llamado a Licitación



Además del llamado público, la AC debe publicar el documento guía del proceso de licitación pública, conocido como Pliego de Bases y Condiciones (PBC). Antes de su publicación, la AC envía el PBC a la Unidad de APPs de la STP, al Ministerio de Hacienda (MH), y a la Procuraduría General de la República (PGR). Estas entidades deben enviar un dictamen acerca del PBC a la AC después de 15 días de la recepción¹¹. El dictamen debe contener los comentarios de cada entidad acerca del PBC. Al final del proceso, el PBC es aprobado por la AC, después de incluir los comentarios de la Unidad de APPs de la STP, el MH, y la PGR.

Entre la fecha de la última publicación del llamado público en los diarios y la fecha límite para presentar ofertas, se deberá establecer en el PBC un plazo razonable para dar oportunidad a los interesados para preparar y presentar sus documentos—no inferior a 60 días¹².

2-1-4 Asignación de riesgos en los contratos APPs

La Ley APP indica que los contratos APP deben establecer de manera clara los riesgos que asume el Estado y los riesgos que asume el privado¹³. Además, indica que los riesgos deben ser asignados a la parte que está en mejor posición de mitigarlo y asumirlo.

El Decreto APP¹⁴ enumera las categorías de riesgo que deben ser consideradas en los contratos APP¹⁵. Estos son:

- Riesgo de ingeniería y construcción (variación de los costos de los equipos o las materias primas, aumento en la cantidad de obras previstas, cambio en los diseños)
- Riesgos operacionales (Sobrecosto en el mantenimiento, baja eficiencia operacional)
- Riesgos de mercado (Menores usuarios, menores tarifas)

¹¹ Decreto No. 1350/14. Artículo 46. Página 34.

¹² Decreto No. 1350/14. Artículo 44. Página 33.

¹³ Ley No. 5102/13. Artículo 4. Página 4.

¹⁴ Decreto No. 1350/14. Artículo 6. Página 8.

¹⁵ Decreto No. 1350/14. Artículo 6.

- Riesgos medio ambientales y de conflictos sociales (Incumplimiento normativo ambiental)
- Riesgos financieros del proyecto (Dificultad en cierre financiero, cambio en las condiciones financieras)
- Riesgos políticos (Impago, default del Gobierno)
- Riesgos derivados de fuerza mayor y caso fortuito (Guerra, desastres naturales)

En todo caso, las categorías mencionadas anteriormente deben ser consideradas como base y la AC debe estudiar la necesidad de incluir categorías específicas a cada contenido de proyecto.

La Ley APP asigna responsabilidad sobre la identificación y la valoración de los riesgos, pero no establece lineamientos para su asignación. En particular, asigna al MH como la entidad encargada de dictar las normas contables necesarias para la valoración y el registro de los compromisos firmes y contingentes que se deriven de los riesgos asumidos o compartidos por el Estado y el monitoreo de los compromisos fiscales¹⁶.

2-1-5 Compromisos fiscales y el Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez

Los compromisos fiscales constituyen los compromisos contraídos por el Estado con los inversionistas privados derivados de los contratos APP. Los compromisos fiscales pueden ser firmes o contingentes. Los compromisos fiscales firmes son todos aquellos en los cuales el Estado se obliga a pagar al privado una contraprestación por la realización de actividades estipuladas en el contrato APP. Por otro lado, los compromisos fiscales contingentes hacen referencia a las obligaciones de pago que podrían surgir de las garantías otorgadas por el Estado al privado. Esto es, corresponden a los egresos potenciales correspondientes a las garantías que están condicionadas a que ciertos eventos futuros ocurran o no. Los compromisos fiscales contingentes pueden ser cuantificables y no cuantificables. Para fines de registro de compromisos fiscales sólo se toman en cuenta los cuantificables; esto es, aquellas garantías determinadas o determinables.¹⁷

La Ley APP¹⁸ pone un límite al valor total de compromisos fiscales derivados de contratos APP que el Estado Paraguayo puede asumir. El valor presente de la suma de los compromisos fiscales firmes y contingentes cuantificables, netos de ingresos contingentes, no debe exceder en ningún momento el dos por ciento del PIB del año anterior. Por ejemplo, usando como base el PIB del año 2014¹⁹, los compromisos fiscales, netos de ingresos contingentes, no podrían exceder los US\$617 millones en 2015. Similarmente, la suma del pago anual de los compromisos fiscales firmes y contingentes cuantificables no debe exceder el 0.4 por ciento del PIB del año anterior. Usando como base el PIB del año 2014, los pagos no podrían exceder los US\$123 millones.

¹⁶ Ley No. 5102/13. Artículo 14. Página 10.

¹⁷ Decreto No. 1350/14. Artículo 12.

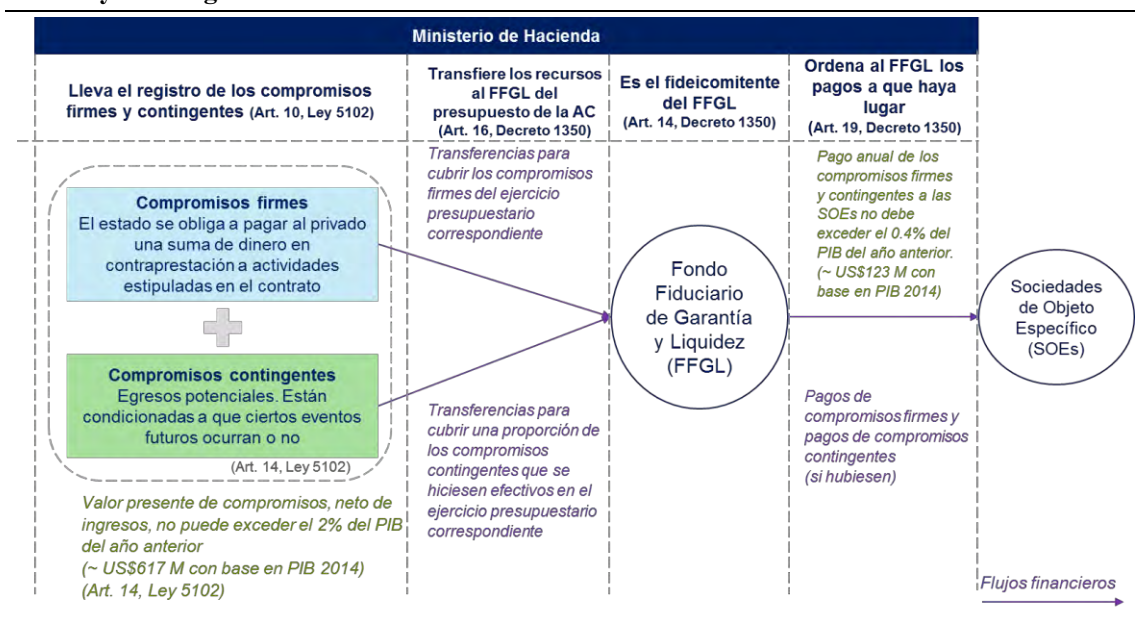
¹⁸ Ley No. 5102/13. Artículo 14. Página 10

¹⁹ The World Bank. "GDP at market prices (current US\$)." <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>. (consultado el 26 de abril de 2016).

Los recursos destinados a garantizar el pago de los compromisos firmes y contingentes serán depositados por el MH en el Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez (FFGL). El MH es el fideicomitente del FFGL, el cual es administrado por la Agencia Financiera de Desarrollo²⁰. La Figura 2.2 presenta la estructura de los pagos de los compromisos fiscales firmes y contingentes y los roles que desempeña el MH.

El FFGL se creó con el objetivo de garantizar los pagos de los compromisos firmes y los compromisos contingentes cuantificables derivados de los contratos APP²¹. La Ley APP establece que el FFGL debe mantener el 100 por ciento de los compromisos firmes del próximo año calendario²². Además, el FFGL debe mantener al menos el 10 por ciento del valor presente de la suma de los compromisos contingentes cuantificables de todos los proyectos APP existentes.

Figura 2.2: El Rol del Ministerio de Hacienda y el Esquema de Pagos de los Compromisos Firmes y Contingentes Derivados de APPs



El MH cumple varias funciones con respecto a los compromisos fiscales. En primer lugar, el MH está encargado de llevar el registro de los compromisos fiscales²³, siguiendo las normas contables estipuladas por la Dirección General de Contabilidad del Paraguay²⁴. Además, el MH es el encargado de transferir los recursos al FFGL²⁵, de actuar como fideicomitente del FFGL, y de

²⁰ La AFD es un banco público de segundo piso que busca impulsar el desarrollo económico del Paraguay a través de la financiación de proyectos productivos. La Ley APP encargó a la AFD la función de administrar el FFGL. El Estado, en calidad de fideicomitente, actuará por medio del MH.

²¹ Además de los compromisos firmes y contingentes, con los fondos del FFGL se deben cubrir los costos que se incurran en cualquier proceso de resolución de controversias.

²² Ley No. 5102/13. Artículo 11. Página 8.

²³ Decreto No. 1350/14. Artículo 12. Página 13.

²⁴ Ley No. 5102/13. Artículo 10. Página 7.

²⁵ Decreto No. 1350/14. Artículo 16. Página 14.

ordenar los pagos a los privados²⁶. Por último, según la Ley APP²⁷, el MH es el encargado de dictar las normas contables necesarias para la valoración y el registro de los compromisos fiscales derivados de los contratos APP.

2-1-6 Suspensión y terminación del contrato

Tanto el privado como la AC pueden pedir la **suspensión** del contrato de APP, previo visto bueno de la Unidad de APPs de la STP, por razones de fuerza mayor o por otras razones establecidas en el PBC. Se consideran como causas de fuerza mayor o caso fortuito “todo acto o acontecimiento imprevisible, irresistible y fuera de control de las partes (...) pueden incluir, sin estar restringidas a, catástrofes naturales, incendios, explosiones, guerra, insurrección, movilización, huelgas, y decisiones gubernamentales”²⁸.

En caso que el contrato sea suspendido, la suspensión no puede superar los 60 días²⁹. El privado puede solicitar compensaciones de acuerdo a lo estipulado en el contrato APP en caso que considere que la suspensión del contrato le causó perjuicios financieros, contractuales, o de cualquier otro tipo.

El contrato APP puede **terminar** de manera natural, de acuerdo al plazo establecido, o de manera anticipada, por razones de interés público³⁰. La AC puede terminar el contrato de manera anticipada en el caso que considere que las obras o servicios se volvieron innecesarias o que la obra o servicio requieren un rediseño que costará más del 30 por ciento del presupuesto inicial de la obra o servicio³¹. También, el contrato puede ser terminado en el caso de que el participante privado no sea capaz de cumplir con las obligaciones inicialmente estipuladas, se acoja a un proceso de quiebra o concurso de acreedores, o sea gravemente afectado por nuevas medidas adoptadas por el Estado³². El privado puede terminar el contrato de manera anticipada en caso que alguna medida tomada por el Estado imposibilite a la SOE cumplir con lo estipulado en el contrato.³³ Adicionalmente, la SOE y la AC pueden acordar terminar el contrato de mutuo acuerdo. En caso que esto se dé, las partes deben establecer la compensación a que haya lugar y quién deberá recibirla.

En cualquier caso, el privado puede solicitar compensaciones de acuerdo a lo estipulado en el contrato APP en caso que considere que la terminación del contrato APP le causó perjuicios financieros, contractuales, o de cualquier otro tipo.

2-1-7 Legislación aplicable de los contratos y solución de controversias

La Ley APP establece que la legislación de fondo aplicable que debe regir los contratos APP es la ley de la República del Paraguay.³⁴ No obstante, permite tribunales arbitrales nacionales o

²⁶ Decreto No. 1350/14. Artículo 16. Página 14.

²⁷ Ley No. 5102/13. Artículo 14. Página 10.

²⁸ Decreto No. 1350/14. Página 70

²⁹ Ley No. 5102/13. Artículo 35. Página 19.

³⁰ Decreto No. 1350/14. Artículo 101. Página 70

³¹ Decreto No. 1350/14. Artículo 101. Página 70

³² Ley No. 5102/13. Artículo 36. Página 20.

³³ Pliego de Bases y Condiciones Ruta 2 y 7. Página Cláusula 69.

³⁴ Ley No. 5102/13, artículo 5to y Decreto 1350/14, artículo 5to

internacionales para la solución de controversias. Es decir, que la cuestión de derecho se dirime de acuerdo a la Ley Paraguaya, pero el arbitraje puede regirse por los reglamentos de un tribunal nacional o internacional. La sede del arbitraje es la ciudad de Asunción, pero las partes pueden acordar una sede distinta.

La Ley APP establece el proceso para solucionar controversias que puedan surgir durante la vida del contrato. Este proceso está compuesto por tres instancias:

- **Negociación directa**—es la primera instancia de solución de controversias. La parte que considere que ha sido afectada, debe dirigir una comunicación por escrito a su contraparte explicando los hechos que lo han afectado y proponiendo alternativas de negociación. La Administración Contratante debe informar a la PGR acerca de esta comunicación. La PGR puede decidir participar o no como observador en las negociaciones directas³⁵
- **Panel técnico**—es la segunda instancia de solución de controversias. En caso que la negociación directa no haya sido exitosa, la controversia se lleva a un panel técnico. El panel técnico solo podrá evaluar aquellas controversias relacionadas con cuestiones técnicas o económicas relacionadas con la ejecución del contrato. El concepto del panel técnico no tiene carácter vinculante, por lo cual las partes pueden acudir a la tercera instancia en caso que consideren que el concepto del panel técnico no sea satisfactorio. En caso que la controversia esté relacionada con aspectos de derecho privado, el panel técnico debe declarar que no tiene competencia y la controversia seguirá su curso al tribunal arbitral ³⁶
- **Tribunal arbitral**—es la tercera instancia de solución de controversias. En caso que alguna de las partes rechace el concepto del panel técnico o incumpla alguna de las recomendaciones del panel técnico, la controversia será resuelta en última instancia por un tribunal arbitral. El tribunal arbitral también tratará aquellas controversias no relacionadas con cuestiones técnicas y económicas para las cuales el panel técnico no tiene competencia. Las partes pueden acordar someterse a la jurisdicción de distintos tribunales arbitrales, nacionales o internacionales. Sea cual fuere el organismo arbitral, la ley paraguaya siempre será la que se aplicará en el proceso arbitral³⁷. Dicho proceso redundará en un fallo arbitral denominado laudo, que será obligatorio y vinculante para las partes.

2-2 El Marco Institucional de las APPs en Paraguay

La Ley APP estableció mecanismos para fortalecer la capacidad institucional del Estado paraguayo en la evaluación, estructuración, y monitoreo de proyectos APP. En particular, la Ley APP creó la Unidad de APPs en el STP, y asignó roles específicos al MH, la PGR, y otras entidades

³⁵ Decreto No. 1350/14. Artículo 105. Página 79.

³⁶ Decreto No. 1350/14. Artículo 106. Página 80.

³⁷ Decreto No. 1350/14. Artículo 110. Página 85.

públicas. La Figura 2.3 presenta el rol que tienen las diferentes entidades en el proceso de identificación, selección preparación, licitación, y operación de proyectos APP en el Paraguay.

Figura 2.3: Marco Institucional de las APPs en el Paraguay

	Identificación	Selección	Preparación y Licitación	Operación
Administraciones Contratantes (ACs)	Identificar proyectos y presentar a los Unidad de APPs de la STP	Seleccionar los proyectos después de la opinión de la Unidad de APPs de la STP	Preparar estudios de prefactibilidad y factibilidad. Hacer llamado a licitación	Firmar y operar contratos APP
Unidad de APPs de la STP	Revisar y analizar proyectos presentados por las ACs	Apoyar a la AC en el proceso de selección	Dar opinión acerca de estudios de prefactibilidad y factibilidad. Apoyar en el proceso de preparación y licitación	Apoyar a la AC en la operación del contrato APP
Ministerio de Hacienda (MH)			Dar opinión acerca de estudios de prefactibilidad y factibilidad. Calcular compromisos firmes y contingentes	Llevar registro de compromisos firmes y contingentes. Ordenar pagos al privado desde el FGL
Procuraduría General de la República (PGR)			Dar opinión acerca de estudios de prefactibilidad y factibilidad. Calcular compromisos firmes y contingentes	Apoyar en procesos de solución de controversias o renegociación
Poder Ejecutivo			Expedir decreto sobre interés público en el proyecto	
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)				Actuar como fiduciario del FFGL. Pagar cuando el MH lo ordener

Fuente: Gráfico del autor con base en información de la Ley No. 5102/13 y el Decreto No. 1350/14

En esta sección presentamos el marco institucional en el cual se enmarcan los proyectos APP en el Paraguay. Específicamente, presentamos:

- Las Administraciones Contratantes
- La Unidad de APP de la STP
- El Ministerio de Hacienda
- La Procuraduría General de la República

2-2-1 Administraciones contratantes

Las ACs son los organismos y entidades del estado, las empresas públicas, y las empresas mixtas con la competencia legal para contratar proyectos APP³⁸. Las AC deben coordinar con la Unidad de APP de la STP la preparación y estructuración de los proyectos, así como la elaboración de los pliegos y el proceso de licitación.

Las AC más importantes son:

³⁸ Decreto No. 1350/14. Artículo 3ero. Página 4.

- **Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)**—es la AC que ha tenido un rol más activo. Es la entidad competente de los proyectos APP en el sector transporte. Adicionalmente, en caso de existir otras entidades públicas que también tengan competencias en proyectos en los cuales el MOPC tiene competencias, las competencias del MOPC prevalecerán. Es decir, el MOPC asumirá las atribuciones necesarias para la celebración del contrato y su ejecución, sustituyendo las atribuciones de otras entidades públicas
- **La Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)**—encargada de la prestación de servicios de agua y saneamiento en el Paraguay. Entre los proyectos que puede impulsar ESSAP se encuentran: redes de distribución de agua, redes de alcantarillado, plantas de tratamiento de agua potable, y saneamiento de fuentes de agua. Essap es una sociedad anónima en la que el 100% de las acciones pertenece al Estado.
- **La Dirección de Agua Potable y Saneamiento del MOPC (DAPSAN)**—encargada del diseño de las políticas públicas encaminadas al exitoso desarrollo de sistemas de agua potable y saneamiento. Conduce el planeamiento estratégico del sector, determinando metas de expansión, mejoras de calidad de servicio, especialmente del área rural y a la de mayor vulnerabilidad social y sanitaria. Entre los proyectos que puede impulsar DAPSAN se encuentran: redes de distribución de agua, redes de alcantarillado, plantas de tratamiento de agua potable, y saneamiento de fuentes de agua. s
- **La Administración Nacional de Electricidad (ANDE)**—encargada de la prestación del servicio de energía eléctrica en el país. Esto incluye las actividades de generación, transmisión, y distribución. Entre los proyectos que puede impulsar ANDE se encuentran: plantas de generación, redes de transmisión y distribución, estaciones, y subestaciones
- **La Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)**—es la encargada de regular y operar los aeropuertos del país. La DINAC firmaría junto con la Administración Contratante, que es el MOPC, en virtud de un convenio interinstitucional, el el contrato APP del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi (AISP)—actualmente en licitación. Después de firmar el contrato APP, la DINAC continuaría con sus funciones como regulador del AISP
- **El Ministerio de Justicia (MJ)**—encargado de proyectos relacionados con la infraestructura penitenciaria y de reinserción social. Entre los proyectos que puede impulsar el MJ se encuentran: centros penitenciarios, centros de reinserción, centros de reclusión, y demás edificios que presten servicios a la rama judicial

- **Ferrocarriles del Paraguay (FEPASA)**—operador de la red ferroviaria existente y encargado de proyectos relacionados con la infraestructura ferroviaria. Entre los proyectos que puede impulsar FEPASA se encuentran: trenes de cercanías, trenes de carga, y estaciones ferroviarias
- **La Municipalidad de Asunción**—encargada de proyectos relacionados con la infraestructura de la ciudad de Asunción. Los proyectos relacionados con transporte serán impulsados principalmente por el MOPC. Sin embargo, la Municipalidad de Asunción puede impulsar proyectos relacionados con el desarrollo urbano y la infraestructura social.

Las ACs, con la ayuda de la Unidad de APP de STP, serán las responsables del control y vigilancia de los contratos APP que haya suscrito.

2-2-2 Unidad de APPs de la STP

La Unidad de APPs de la STP apoya a las ACs en el proceso de identificación, selección, estructuración y operación de proyectos APP. De acuerdo a la Ley APP, algunas de las funciones de la Unidad de APP de la STP son:

- Promover y coordinar planes, políticas, y normas para el desarrollo y buen funcionamiento de las APPs
- Identificar, coordinar, e impulsar proyectos APP con las AC. Asesorar a las AC en la estructuración, selección, adjudicación, celebración y ejecución de los contratos APP
- Promover proyectos APP entre posibles inversionistas y entidades de financiamiento
- Elaborar PBC y asesorar a las AC en los procesos de licitación, incluyendo los procesos de selección
- Llevar el Registro Público de Proyectos APP y de iniciativas privadas
- Publicar la información relacionada con los proyectos, los contratos, y su ejecución
- Mantener una política de información pública y de rendición de cuentas acerca de los proyectos APP.

2-2-3 Ministerio de Hacienda

El MH es el encargado de evaluar, asignar, y llevar el registro de riesgos e impactos fiscales derivados de los proyectos APP. Además, juega un papel importante en la evaluación de los proyectos APP y la gestión, junto con la AFD, del FFGL. De acuerdo a la Ley APP, algunas de las funciones del MH son:

- Evaluar la asignación de riesgos e impactos fiscales en los estudios y contratos

- Emitir dictámenes, con carácter vinculante, acerca de los proyectos APP. Especialmente, dictámenes sobre la distribución de riesgos e impactos fiscales, así como sobre la factibilidad de los proyectos
- Valorar y llevar el registro de los compromisos firmes y contingentes. Velar por el cumplimiento de los límites establecidos para el valor de los compromisos
- Actuar como fideicomitente del FFGL e informar, con ocasión de cada Ley de Presupuesto General de la Nación, el monto a transferir al FFGL de acuerdo a los pagos futuros firmes y contingentes cuantificables
- Verificar que la AC incluya en cada proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación la asignación correspondiente a los recursos necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los proyectos APP
- Contratar una auditoría externa de los pasivos firmes y contingentes de los contratos APP. La auditoría debe realizarse por lo menos cada cuatro años
- Contratar una auditoría internacional que evalúe la calidad de los servicios prestados por proyectos APP y elevar el informe a la Presidencia de la República
- Emitir dictámenes técnicos vinculantes, en las áreas de su competencia, atendiendo a los compromisos de la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley No. 1535/99), sobre:
 - Los PBC, previo a su aprobación
 - Los contratos y sus modificaciones, previo a su suscripción
 - Las solicitudes de indemnización o compensación planteadas por el privado por cualquier causa
 - Las terminaciones anticipadas del contrato, antes de la decisión
 - Otra circunstancia que pueda comprometer recursos del Estado.
 - Prestar servicios de orientación a las AC sobre los estudios de pre-factibilidad y factibilidad de los proyectos APP.

2-2-4 Procuraduría General de la República

La PGR debe emitir un dictamen, previo al dictamen del MH, acerca de los PBC de los contratos APP. El dictamen de la PGR no es vinculante, a diferencia del dictamen del MH. Sin embargo, dadas sus funciones constitucionales³⁹, su dictamen es requisito para la aprobación de los PBC y el posterior llamado a licitación.

³⁹ Constitución Nacional de la República del Paraguay. Artículo 246.

Por otra parte, la PGR es la encargada de apoyar legalmente a las ACs en los procesos de solución de controversias. En primer lugar, la AC debe informar de manera inmediata a la PGR al inicio de negociaciones directas con el privado. La PGR tendrá la facultad de decidir si quiere participar en las negociaciones o no⁴⁰. Adicionalmente, la PGR representará a las ACs que no sean un ente autónomo, autárquico, o sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, ante tribunales de arbitramento. En los demás casos, la PGR podrá ser coadyuvante de la AC ante un tribunal arbitral⁴¹.

2-2-5 Agencia Financiera de Desarrollo

La AFD es un banco público de segundo piso que busca impulsar el desarrollo económico del Paraguay a través de la financiación de proyectos productivos. La Ley APP encargó a la AFD, en su calidad de fiduciaria, la función de administrar el FFGL⁴². El Estado, en calidad de fideicomitente, actuará por medio del MH.

2-3 Proceso de Identificación, Selección, y Preparación de APPs en Paraguay

La Ley APP estableció un proceso claro para la preparación de proyectos APP. La identificación y selección de proyectos APP no está centralizada, sino que es responsabilidad de las AC. El proceso para identificar proyectos no fue claramente definido. En ésta sección explicamos el proceso de identificación, selección, y preparación de proyectos APP seguido por las ACs en el caso de las iniciativas públicas.

2-3-1 Proceso de identificación y selección

Las ACs tienen la función de identificar y seleccionar proyectos APP⁴³. Este proceso no está centralizado, ni hay mecanismos comunes establecidos para llevarlo a cabo. Los proyectos son presentados a la Unidad de APPs de la STP, quien los evalúa. Después de pasar por la STP, el Comité Económico Nacional⁴⁴ es el encargado de aprobar los proyectos APP que las AC identifican y seleccionan. El Comité Económico Nacional está presidido por el Ministro de Hacienda.

Establecer un proceso adecuado para la identificación y selección de proyectos APP es muy importante para asegurar la selección de proyecto factibles y financiables. Sin embargo, de momento no hay mecanismos claros para la identificación de una lista de proyectos de infraestructura y seleccionar candidatos a ser APPs. Actualmente, en cada una de las ACs lleva a cabo este proceso de diferentes maneras. Dado que el proceso de identificación y selección no es claro, no se ha podido desarrollar una cartera de proyectos de infraestructura y de proyectos APPs.

Otros países que están posicionados como mercados desarrollados de APP han adoptado procesos de selección de proyectos APP. Por ejemplo, la siguiente figura es el modelo seguido en Filipinas

⁴⁰ Decreto No. 1350/14. Artículo 105.

⁴¹ Decreto No. 1350/14. Artículo 110. Página 84.

⁴² Ley No. 5102/13. Artículo 11. Página 8.

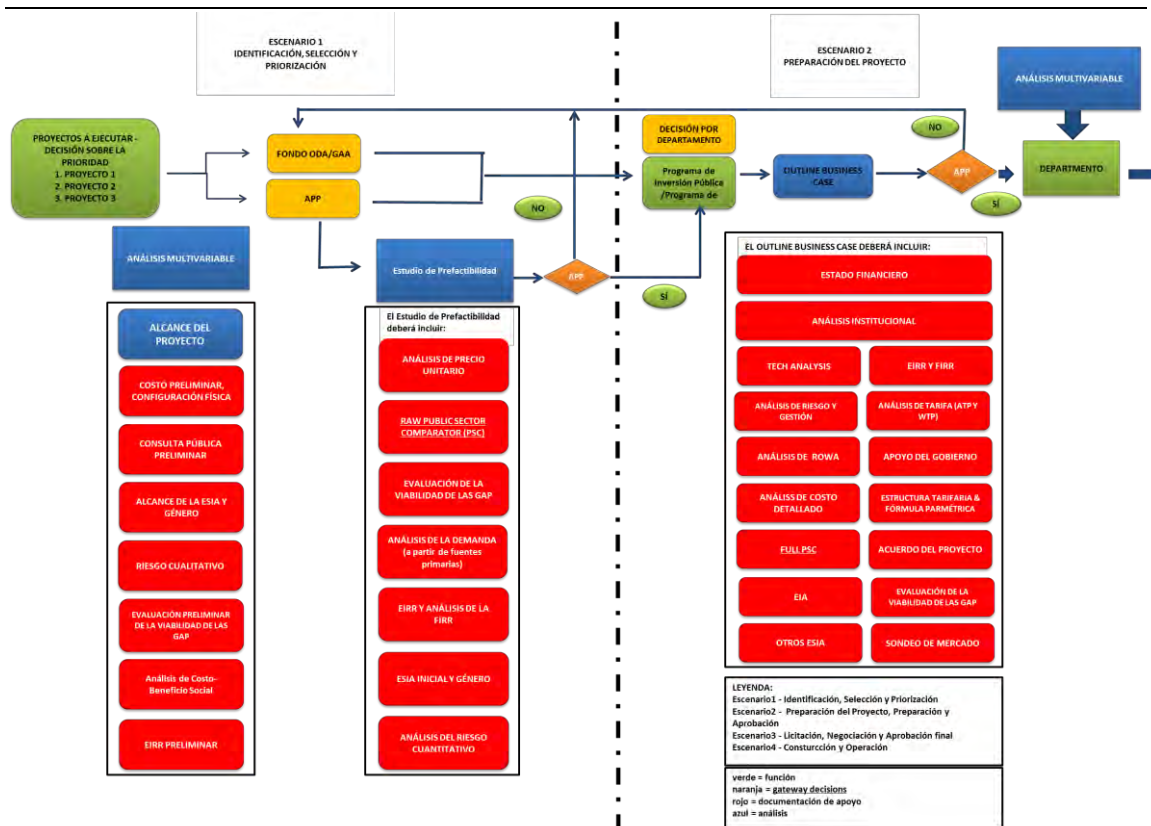
⁴³ Ley No. 5102/13. Artículo 8. Página 5.

⁴⁴ Reuniones del equipo consultor con STP y MH.

para la identificación, selección, y priorización que aplica el Análisis Multi-criterio (MCA, por las siglas en inglés). El proceso mostrado en la Figura de abajo, sirve para que el organismo ejecutor del proyecto pueda, a partir de la Lista Larga del Plan Nacional de Infraestructura, identificar, seleccionar y priorizar los proyectos candidatos de APPs.

- a) Se elabora, en el organismo ejecutor del proyecto, la Lista Larga de proyectos de infraestructuras que deben ser ejecutados.
- b) Mediante el Análisis Multicriterio (MCA) de los proyectos candidatos descritos en la Lista Larga señalada, se toma la decisión de si deberán ejecutarse con el fondo del gobierno/AOD o bajo la modalidad de APPs, realizándose además la priorización de cada proyecto. El MCA estará a cargo de un equipo conformado por numerosos profesionales con experiencia acumulada en el tema.
- c) El proyecto seleccionado para el esquema APPs pasa a la categoría de proyecto APP en tramitación (PPP Pipeline Project) para ser sometido a la evaluación de su pertinencia en el marco del Estudio de Prefactibilidad que se realiza seguidamente.
- d) A partir del resultado obtenido en el Estudio de Prefactibilidad se decide si el mismo será implementado bajo la modalidad de APPs.
- e) El proyecto seleccionado para ser ejecutado bajo el esquema de APPs, es incorporado en el “Programa de Inversión Pública”.
- f) Se lleva a cabo el Estudio de Factibilidad a escala completa para elaborar el “OUTLINE BUSINESS CASE”.
- g) Seguidamente el grupo de trabajo técnico integrado por las organizaciones relacionadas evalúa el “OUTLINE BUSINESS CASE”, quien toma la última decisión de si el proyecto será ejecutado o no bajo el esquema de APPs.
- h) Por último el organismo ejecutor del proyecto inicia los preparativos para la licitación del proyecto APPs seleccionado.

Figura 2.4: Modelo de Filipinas para Identificación, Selección y Priorización de APPs



Fuente: "Identificando, selección y priorización de Proyectos APP para evaluación de inversiones, Sumario de Políticas (en fase de desarrollo)", Centro de APP, Filipinas.

En Filipinas, se llevan a cabo dos etapas: la primera de identificación, selección y priorización de proyectos APP, y la segunda de preparación de proyectos APP. En la primera etapa, se realiza un análisis de potenciales proyectos APP, del cual sale una lista inicial de proyectos que pasan a la fase de pre-factibilidad. Este proceso tiene como meta que las ACs puedan identificar, seleccionar, y priorizar los proyectos candidatos a ser desarrollados como APPs de la larga lista del plan nacional de infraestructura. Mediante el filtro de evaluación del Análisis Multi-criterio, se determina si los proyectos publicados en la lista larga, deben considerarse y estudiarse para ser adelantados como APPs o con contratación tradicional de obras públicas.

Los proyectos seleccionados como APP en este proceso, pasan a formar parte de la cartera de proyectos APP. Esos pasan a la fase de estudios de pre-factibilidad y factibilidad para evaluarlos en mayor detalle.

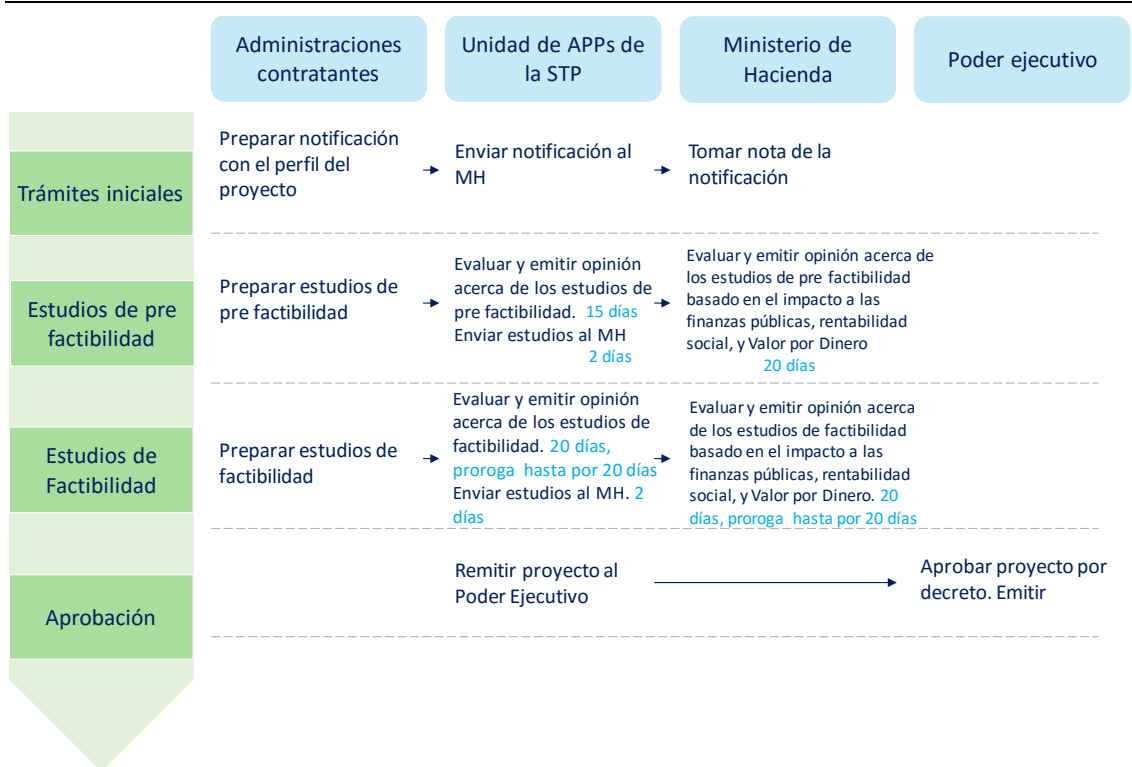
2-3-2 Proceso de preparación

La Ley APP estableció un proceso claro para la preparación de proyectos APP. El proceso de preparación varía de acuerdo a si el proyecto proviene de una iniciativa pública o de una iniciativa privada, pero en ambos casos consta de cuatro etapas: preparación inicial, estudios de pre-factibilidad, estudios de factibilidad, y aprobación.

La Figura 2.5 presenta el proceso de preparación de un proyecto APP que proviene de iniciativa

pública.

Figura 2.5: Proceso de Preparación de un Proyecto APP de Iniciativa Pública



Fuente: Gráfico del autor con información del Decreto 1350/14.

En caso que el proyecto provenga de una iniciativa pública, la AC deberá notificar a la Unidad de APP de la STP su intención de estructurar un proyecto APP, junto con un resumen general del proyecto. Posteriormente, la AC deberá preparar un estudio de pre factibilidad y enviarlo a la Unidad de APP del STP. La Unidad de APP del STP analizará los estudios y emitirá un dictamen. En caso que el dictamen sea positivo, la Unidad de APP de la STP remitirá el estudio de pre factibilidad al MH, quien también emitirá un dictamen. En caso que el dictamen del MH sea positivo, la AC continuará con el proceso y preparará los estudios de factibilidad⁴⁵. En caso que el dictamen sea negativo, el proyecto se rechaza y es devuelto a la AC que presentó lo estudios. La AC podrá presentar el proyecto nuevamente.⁴⁶

El proceso de los estudios de factibilidad es similar al proceso de los estudios de pre factibilidad. En primer lugar, la Unidad APP de la STP debe emitir un dictamen acerca de los estudios y remitir los estudios al MH. El MH también emitirá un dictamen. Si los dos dictámenes son positivos, el proyecto continuará su curso y será enviado por la Unidad de APP del STP al Poder Ejecutivo para

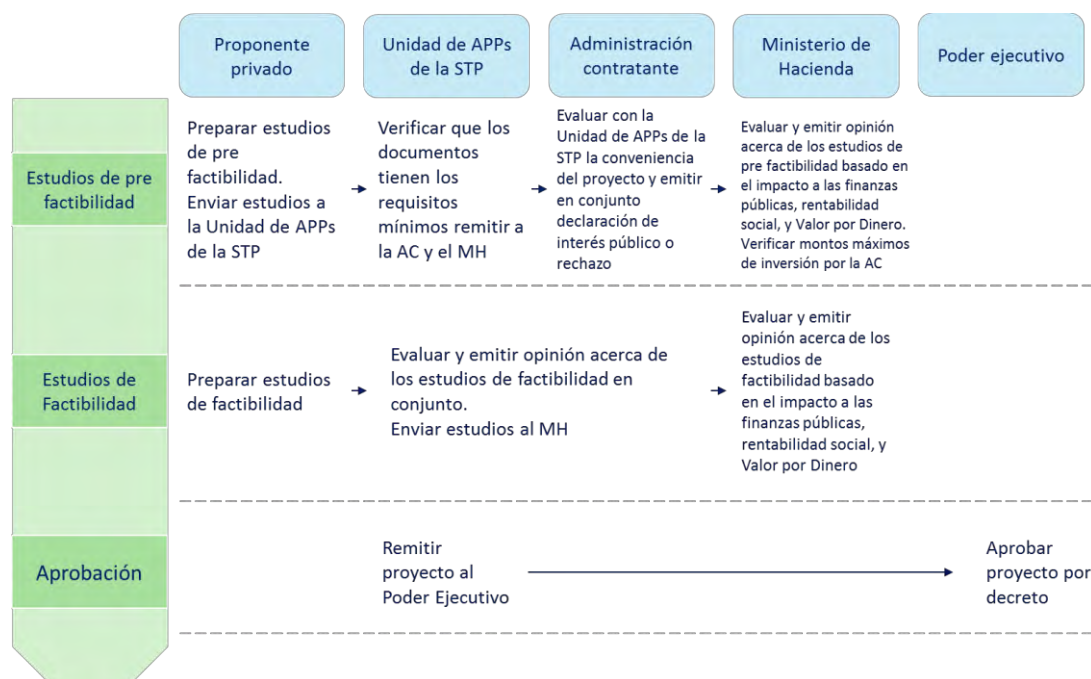
⁴⁵ Decreto No. 1350/14. Título II, Capítulo III. Páginas 22 a 28.

⁴⁶ Decreto No. 1350/14. Artículo 33. Páginas 25.

su aprobación. En caso que alguno de los dos dictámenes sea negativo, el proyecto se rechazará⁴⁷.

En el caso en que el proyecto provenga de una iniciativa privada, el privado tiene un rol mayor en el proceso de preparación del proyecto. La Figura 2.6 presenta el proceso de una iniciativa privada.

Figura 2.6: Proceso de Preparación de un Proyecto APP de Iniciativa Privada



Fuente: Gráfico del autor con información Decreto 1350/14.

En caso que el proyecto provenga de un privado, el privado será el encargado de realizar los estudios de pre factibilidad y factibilidad. Los estudios deben ser realizados con las mismas condiciones de los estudios de un proyecto de iniciativa pública preparados por una AC. En caso que los estudios de factibilidad sean aprobados por el MH, la Unidad de APP de la STP enviará el proyecto al Poder Ejecutivo para que sea aprobado por decreto. Después de esto, el proyecto pasa a la fase de licitación. El proyecto presentado por el privado también puede ser desestimado en caso que el proyecto no cumpla con los requisitos mínimos establecidos en el Decreto APP⁴⁸. En caso que esto suceda, el proyecto no puede volver a ser presentado ni por el postulante original ni por otro postulante en un periodo de tres años desde su rechazo.⁴⁹

En caso que en el proceso de licitación el proponente privado no sea elegido como el oferente ganador para llevar a cabo el proyecto APP, éste tendrá derecho a recibir un reembolso de algunos de los gastos en los cuales incurrió para llevar a cabo el estudio de factibilidad⁵⁰. Las condiciones del

⁴⁷ Decreto No. 1350/14. Título IV. Páginas 98 a 103.

⁴⁸ Decreto No. 1350/14. Título IV. Página 98.

⁴⁹ Ley No. 5102/13. Artículo 48. Página 26.

⁵⁰ Decreto No. 1350/14. Artículo 139. Página 102. No hay información sobre un proceso detallado ni metodología cálculo de como se haría, ni se ha hecho hasta el momento con ningún proyecto para ver como funciona en la práctica.

reembolso serán estipuladas en los PBC.

2-4 Cartera Actual de Proyectos APPs

Hasta la fecha, se han presentado 25 proyectos APP para estudio, en perfil de proyecto o pre-facibilidad, pero sólo dos proyectos han llegado a la fase de licitación: la Ruta 2 y 7, y el AISP. De los 25 proyectos, 10 fueron presentados por iniciativa pública (5 transporte, 3 agua y saneamiento, 2 sociales) y 15 por iniciativa privada (4 transporte, 4 energía eléctrica, 2 sociales, 5 con cláusula de confidencialidad). De los 10 proyectos presentados por iniciativa pública, dos se encuentran en etapa de licitación, dos se encuentran en estudios, y seis fueron reorientados.⁵¹ De los 15 proyectos presentados por iniciativa privada, todavía ninguno ha llegado a la etapa de licitación, seis se encuentran en etapa de estudio, dos fueron retirados por el proponente, y siete fueron desestimados por no cumplir con las características de una APP. La Tabla 2.1 presenta el estado actual de la cartera de proyectos APP.

Tabla 2.1: Proyectos APP Analizados en el Paraguay

Iniciativa Pública	Número de proyectos	Monto de inversión estimado (US\$)
En licitación	2	547.000.000
En Estudio	2	884.480.000
Reorientados	6	No disponible
	10	1.431.480.000
Iniciativa Privada	Número de Proyectos	Monto de inversión estimado (US\$)
En estudio	6	446.110.000
Desestimados	7	No disponible
Retirados por el proponente	2	No disponible
	15	446.110.000
Total	25	1.877.590.000

Fuente: Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada.” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80. (consultado el 26 de abril de 2016).

⁵¹ Proyectos que la Unidad APP de la STP recomendó estructurar a través de otros mecanismos legales diferentes a la Ley APP.

2-4-1 Proyectos APP en licitación

Los dos proyectos que se encuentran en la etapa de licitación pertenecen al sector transporte. Estos fueron iniciativas públicas, presentadas por el MOPC. Los proyectos son:

- **Diseño, construcción, duplicación, operación, y mantenimiento de las rutas nacionales 2 y 7**—el proyecto consiste en la duplicación de 91km de la ruta 2 y 5kms de la ruta 7. Además, el proyecto incluye el mejoramiento de 23km de la ruta 2. El proyecto incluye cuatro circunvalaciones en diferentes ciudades y la construcción de dos viaductos. El proyecto tiene un costo de inversión estimado de US\$415 millones⁵²
- **Ampliación y mejoramiento del Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi**—el proyecto está estructurado en tres fases. La primera de ellas se estima que costará US\$110 millones y consiste en la ampliación del aeropuerto a través de la construcción de una nueva terminal, calles de rodaje en plataforma, mejoramiento de la pista, ampliación de los estacionamientos y la construcción de una zona específica para taxis. La segunda y tercera etapas, estimadas en US\$39 millones, se llevarán a cabo en caso que el crecimiento de la demanda amerite una nueva ampliación a las terminales e infraestructura operacional existente.⁵³

Figura 2.7: Ubicación Geográfica del APP de las Rutas 2 y 7 en el Paraguay

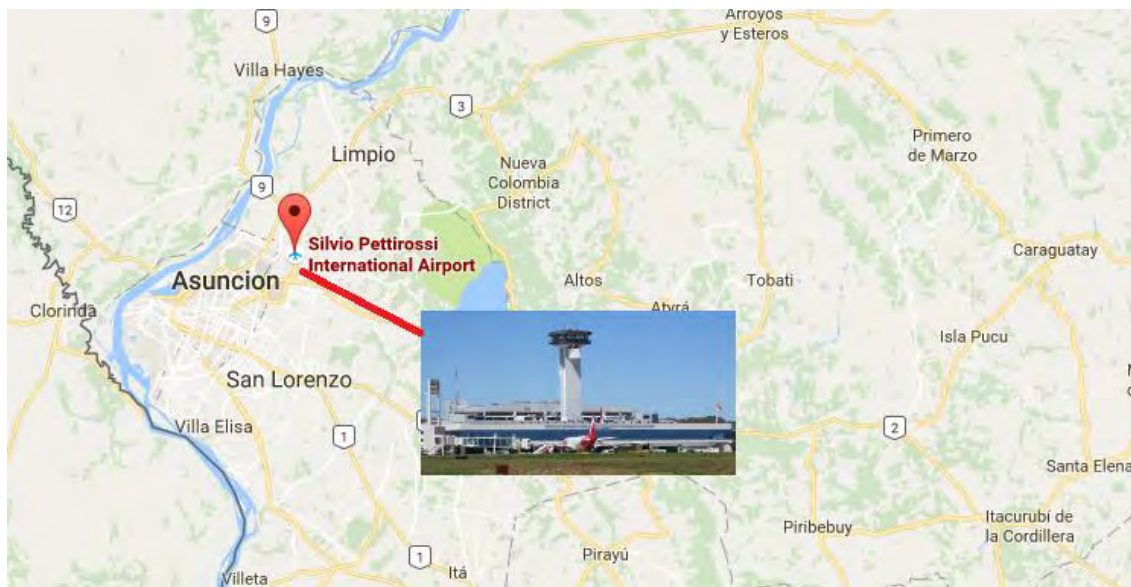


Fuente: Ministerio de Hacienda del Paraguay. “Aplicación del Índice de Elegibilidad de APP al Estudio de Pre-factibilidad del Proyecto: “Mejoramiento de las Rutas Nacionales 2 y 7”. 2014

⁵² Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada.” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80. (consultado el 26 de abril de 2016).

⁵³ Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada.” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80. (consultado el 26 de abril de 2016).

Figura 2.8: Ubicación Geográfica del APP del Aeropuerto Silvio Petrossi en el Paraguay



Fuente: DINAC y OACI. “Estudio de Pre-factibilidad de la Modernización del AISP. Anexo 3: Evaluación Socioeconómica.

Googlemaps.

2-4-2 Proyectos APP en estudio

Actualmente, ocho proyectos se encuentran en etapa de estudio, algunos en perfil de proyecto y otros en pre-factibilidad. De estos ocho proyectos, dos fueron presentados como iniciativa pública y seis como iniciativa privada. Los proyectos presentados como iniciativa privada tienen cláusula de confidencialidad, que se levantará cuando sean declarados de interés público.

- Rehabilitación, mejoramiento, y ampliación de las rutas nacionales 1 y 6—el proyecto consiste en el mejoramiento de 306km de la ruta 1 y 204km de la ruta 6. Además, incluye la duplicación de 44km de la ruta 1, 46km de la ruta 6, y 35kms de otros tramos. En total, el proyecto impactará 635km por un costo estimado de US\$684 millones⁵⁴

⁵⁴ Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada.” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80. (consultado el 26 de abril de 2016).

- Dragado de apertura, señalización, operación, y mantenimiento de la Hidrovía del río Paraguay—entre el río Apa y la confluencia con el río Paraná. Una parte del tramo total del proyecto es compartida con Argentina, por lo que la inclusión de esa parte tendría que acordarse con el vecino país. El proyecto busca mejorar la navegación del río Paraguay. Tiene un costo de inversión estimado de US\$104 millones y de mantenimiento anual de US\$17 millones⁵⁵.

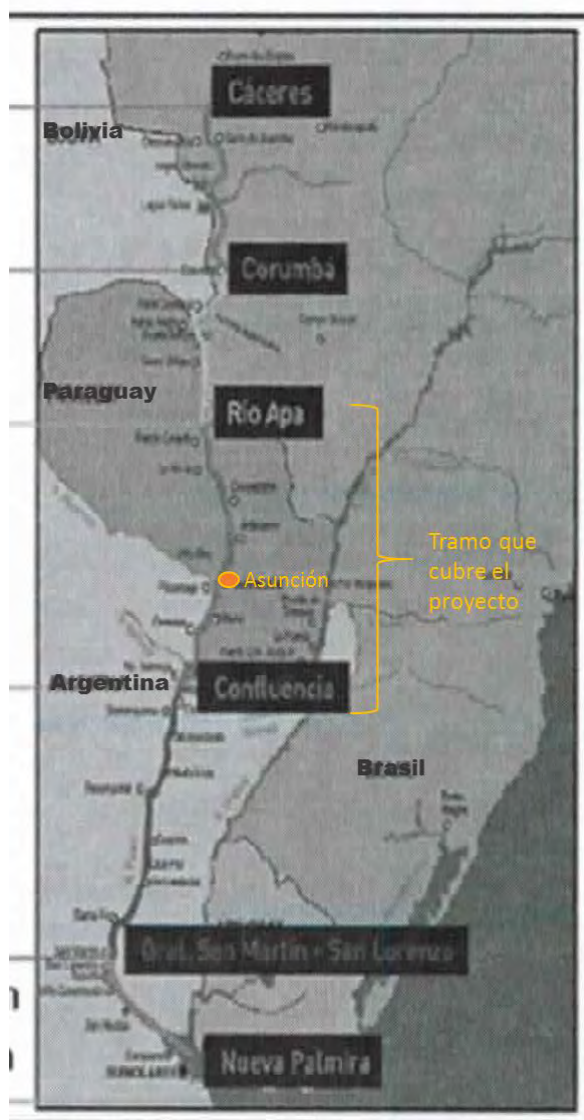
Figura 2.9: Ubicación Geográfica del Proyecto APP de las Rutas 1 y 6 en el Paraguay



Fuente: Ministerio de Industria y Comercio

⁵⁵ Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada.” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80. (consultado el 26 de abril de 2016).

Figura 2.10: Ubicación Geográfica del Proyecto APP de la Hidrovía del Río Paraguay

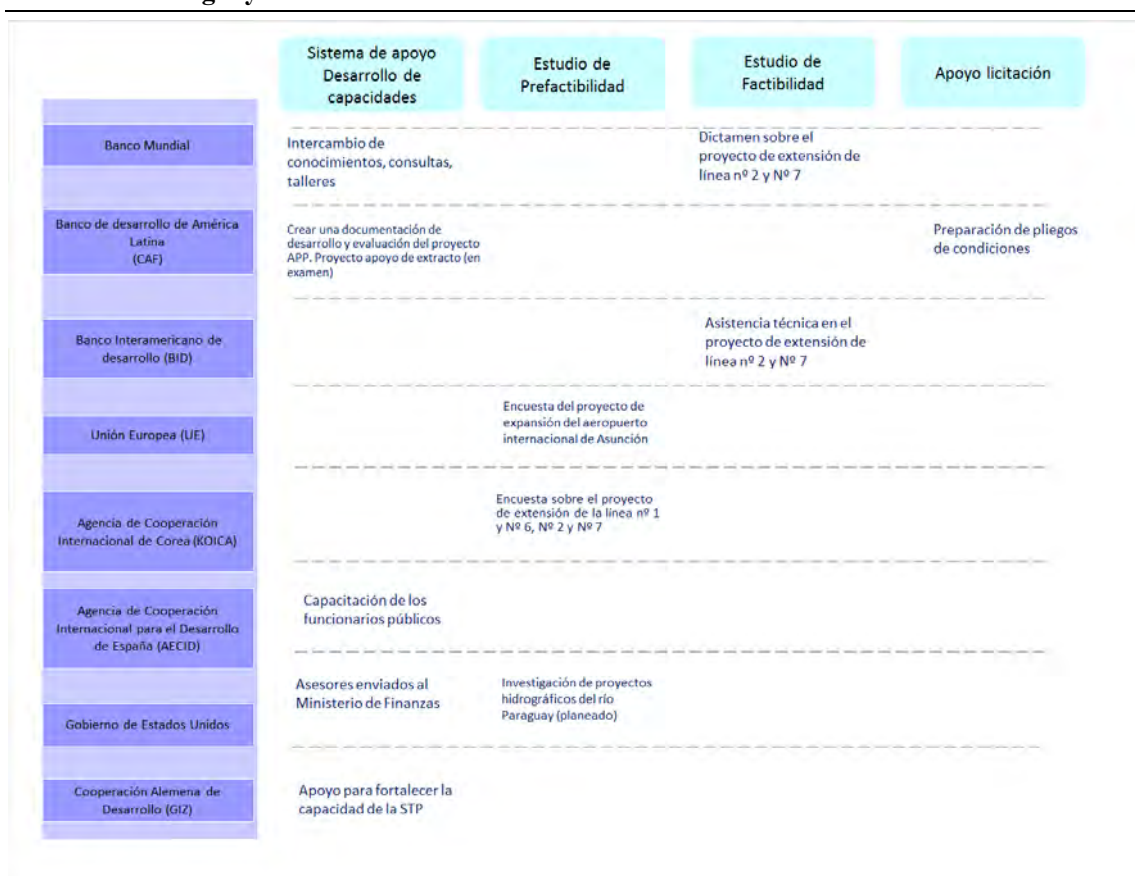


Fuente: MOPC. Perfil del Proyecto para el Mejoramiento de Navegación del Río Paraguay en el tramo Río Apa-Confluencia.

2-5 Rol de Agencias Internacionales de Cooperación y Donantes a la Fecha en Paraguay

Hasta el momento, una serie de agencias de cooperación han estado apoyando al Paraguay en el desarrollo de las APPs. Básicamente, tras entender las necesidades de apoyo, la Unidad de APP de la STP, llega a acuerdos con cada agencia. La siguiente tabla resume el apoyo de cada uno de las agencias. Después de la tabla describimos el contenido del apoyo que se ha otorgado hasta la fecha.

Figura 2.11: Estado del Apoyo e Intervenciones de cada Donante y Agencia de Cooperación en APPs en el Paraguay



Fuente: Gráfico del autor con base en las entrevistas con cada una de las agencias de cooperación en Paraguay.

Banco Mundial

El Grupo del Banco Mundial, ha apoyado desde el 2010 la promoción de las APPs en el Paraguay. Por ejemplo, el Banco Mundial apoyó en la redacción de la Ley de APP y está cooperando con el Gobierno de Paraguay en los dos proyectos que están en licitación (proyecto de ampliación del aeropuerto de Asunción y proyecto de extensión de las rutas 2 y 7).

En 2015 realizó las siguientes intervenciones con el fin de superar los retos institucionales en la preparación de los proyectos de APP de primera generación (carreteras, aeropuertos y redes de agua):

- Talleres, formulación de plan de acción
- La extracción de los retos institucionales relacionados con la ejecución del Proyecto de extensión de las rutas 2 y 7, medidas de mitigación, etc.
- Planes relativos a la transparencia y la divulgación de información
- Intercambio de conocimientos Sur-Sur

- Lecciones sobre las APPs de carreteras y puertos en Chile y Perú
- Servicio de asistencia en relación con cuestiones estratégicas relacionadas con APP

Con base a la "la Estrategia de Alianza con el País (EAP)", para 2017. En 2017 el Banco Mundial tiene previsto desarrollar la siguiente asistencia técnica para:

- Mejora y fortalecimiento del proceso de preparación de proyectos, estandarización de la identificación y selección de la cartera de los proyectos APP
- Transacciones APP, hasta la firma y el inicio de los proyectos que están en licitación
- Fortalecimiento de la capacidad de administración de los contratos APP y transferencia de conocimientos.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

De entre las organizaciones que han brindado asistencia al Paraguay para las APPs, la CAF es una de las que juega un papel importante y ha estado apoyando desde diversos campos.

Con el fin de estandarizar la formación de proyectos APP y la evaluación por parte del sector público, la CAF creó los "Manuales de Formulación y Evaluación de Proyectos de Participación Público Privada" en mayo de 2016. Este manual se compone de nueve volúmenes, entre los cuales están las guías de evaluación de proyectos APP por sectores (carreteras, aeropuertos, hospitales, etc.), la guía de evaluación en la etapa temprana de proyectos, guía de uso del comparador del sector público, etc.

Además, la CAF ha ofrecido asistencia técnica relativa a la creación de los documentos de licitación de los proyectos de APP que están en curso. Asimismo, ha impartido cursos de capacitación por expertos extranjeros destinado a los funcionarios de las agencias gubernamentales, con el fin de fortalecer el sistema de APPs en el Paraguay. En el futuro, la CAF está considerando el apoyo para un plan de inversión en infraestructura para fortalecer el proceso de identificación y selección de proyectos APP.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Con el fin de llevar a cabo el fortalecimiento del marco jurídico e institucional de las APP del Paraguay, el BID ha invitado a expertos de Chile y México para hacer capacitaciones. Además, ha ofrecido asistencia técnica en la preparación del estudio de viabilidad del proyecto de ampliación de las rutas 2 y 7. Asimismo, el BID va a considerar la posibilidad de promover, mediante la cofinanciación con JICA, el potencial proyecto APP de agua y alcantarillado del Alto Paraná. En mayo de 2016, celebró un seminario donde invitó a expertos de Brasil y Colombia. Está considerando proveer ayuda técnica para estudios económico, financiero, social y medioambiental, así como también para la adquisición de tierras y la preparación de los documentos de licitación.

Unión Europea (UE)

Si bien la participación de la UE en las APPs en Paraguay ha sido más limitada que la de otras agencias, el estudio de pre-factibilidad del proyecto de ampliación del aeropuerto de Asunción, y la selección y posterior estudio del consultor (Alanet Consorcio Global) se hicieron con fondos de la UE.

Gobierno de Estados Unidos de América

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos envió asesores residentes al Ministerio de Finanzas de Paraguay para asesorar sobre los desafíos relacionados con las APPs. Respecto al proyecto de la Hidrovía del río Paraguay, de conformidad con los acuerdos entre los dos países, es posible que el estudio de pre-factibilidad lo llevará a cabo una agencia del gobierno estadounidense. El parlamento del Paraguay está deliberando sobre los gastos de estos estudios y tomará una decisión al respecto.

Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)

En 2014 KOICA llevó a cabo el estudio de pre-factibilidad del proyecto de extensión de las rutas 2 y 7, y otro sobre el proyecto de ampliación de las rutas 1 y 6.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

En el año 2014, AECID realizó una capacitación para el fortalecimiento de la Unidad de APP. Además, ha ofrecido a la STP y al MOPC soporte consultivo relacionado con los dos proyectos que actualmente está en proceso de licitación (proyecto de ampliación del aeropuerto de Asunción y proyecto de extensión de las rutas 2 y 7).

Cooperación Alemana de Desarrollo (GIZ)

GIZ está brindando apoyo activamente para el fortalecimiento institucional y la reconversión funcional del Gobierno del Paraguay. GIZ brinda este apoyo, sobre todo, a la STP a través del Proyecto Planificación del Desarrollo Sostenible (PLANDES). El objetivo del PLANDES es estructurar el sistema de planificación integrado a tres niveles: gobierno nacional, sector y municipalidad. Se espera también que en el marco de ese mismo proyecto, GIZ brinde soporte para fortalecer la capacidad de la Unidad APP de la STP.

Capítulo III. Análisis de las Políticas y Prácticas de Asignación de Riesgos en las APPs en el Paraguay

La Ley APP y el Decreto APP brindan directrices generales acerca de la asignación de riesgos en proyectos APP en el Paraguay. La asignación de riesgos realizada en el proyecto de las Rutas 2 y 7 y el proyecto del AISP fue en general adecuada y en línea con proyectos similares en la región; especialmente para el AISP. Los procesos de asignación de riesgos realizados para estos proyectos, sin embargo, pusieron en evidencia la necesidad de crear guías para el proceso de modelos cuantitativos que apoyen el análisis de los riesgos. Adicionalmente, el Gobierno del Paraguay debe complementar su Manual de APPs con guías para la asignación de riesgos. Finalmente, el Gobierno debe, y ya ha comenzado el proceso, crear metodologías de valoración de los compromisos fiscales generados por los proyectos APP. En esta sección:

- Analizamos las directrices de la asignación de riesgos establecidas en el marco regulatorio de las APPs en el Paraguay (Sección 3-1)
- Comparamos las directrices de asignación de riesgos paraguayas con las de otros países de la región (Sección 3-2)
- Analizamos la asignación de riesgos realizada en los dos proyectos que han llegado a la etapa de licitación: la APP de las Rutas 2 y 7, y la APP del proyecto de APP del AISP (Sección 3-3 y 3-4)
- Proveemos reflexiones sobre los comentarios realizados por los privados en relación a la asignación de riesgos en los proyectos APP en licitación en el Paraguay (Sección 3-5)
- Por último, analizamos el sistema de garantías establecido por la Ley APP (Sección 3-6).

3-1 Análisis de las Directrices de Asignación de Riesgos Establecidas en el Marco Regulatorio de las APPs en el Paraguay

La asignación óptima del riesgo en proyectos de APP marca la ejecución del proyecto. El principio básico de la asignación de riesgos es que se debe asignar cada riesgo a aquella parte que pueda controlarlo y gestionarlo más adecuadamente. Si este principio se ejecuta correctamente, los costos del proyecto se reducen, de modo que es beneficioso para todas las partes del proyecto. Con base a los riesgos asignados, en el contrato del proyecto APP se definen las responsabilidades y asignación entre las ACs y los privados.

Las directrices de asignación de riesgos establecidas en el marco legal de APPs del Paraguay

El marco legal de las APPs del Paraguay estipula que la asignación de riesgos debe hacerse a las partes en mejor posición para manejarlos; de acuerdo con el principio general antes mencionado. También establece que la asignación debe tener en cuenta las características de cada proyecto APP y

la probabilidad de ocurrencia de los riesgos⁵⁶.

Sin embargo, y a pesar de que se han creado algunas guías relacionadas con la evaluación de riesgos de los proyectos de APP (Manual de APPs preparado con una cooperación técnica de la CAF por la STP), no se ha establecido guías y manuales especializado para la asignación de riesgos.

En la etapa preparatoria de proyectos APP, está estipulado que la AC debe hacer un estudio de pre factibilidad y después uno de factibilidad. En el estudio de pre factibilidad se hace un análisis de riesgos y en la etapa de factibilidad se evalúa la asignación de riesgos (Decreto No.1350, Capítulo III). El Ministerio de Finanzas ha determinado que se debe evaluar el impacto de la asignación de riesgos y finanzas públicas cuando se llega a la etapa de preparación del proyecto y del contrato APP (Ley No. 5102, artículo 10). En cuanto a los dos proyectos que están avanzando en los procedimientos de licitación (Proyecto de ampliación del aeropuerto de Asunción y Proyecto de extensión de las líneas N°2 y N°7), se han hecho estudios de riesgos a nivel cuantitativo y cualitativo.

El Manual APPs creado para la STP por la CAF, menciona los pasos a seguir para hacer el análisis de riesgos. También incluye una matriz de riesgos general y sencilla, que describe riesgos típicos en sectores comunes. Este documento se podría complementar con guías más detalladas para el uso de los funcionarios públicos que estructuren proyectos APP.

Matriz de Riesgo en los Lineamientos de la CAF

Etapa del Proyecto	Parámetro del riesgo	Descripción general del riesgo
Etapa de licitación	Adquisición de terreno	Dificultades en la entrega del terreno previsto para el proyecto.
Etapa de licitación	Retraso en la firma del contrato	La no firma del contrato en la fecha estipulada se traduce al retraso en el inicio del proyecto y a la pérdida económica.
Etapa de construcción	Defecto en el diseño	La insuficiencia en el diseño trazado por el ingeniero o constructor podría provocar la ejecución de nuevas obras u obras complementarias.
Etapa de construcción	Aumento del costo	Aumento del costo en la fase de construcción debido al aumento de la capacidad de diseño y especificaciones.
Etapa de construcción	Retraso de la obra	Aumento de los gastos provocados por el retraso en el desarrollo de las actividades previstas en la etapa de construcción.
Etapa de ejecución	Incrementos	Incremento imprevisto del costo de operación y mantenimiento a causa del aumento en la escala de la obra.
Etapa de ejecución	Disminución del nivel de servicio	El nivel de servicio del proyecto no se ajusta a las especificaciones del contrato.
Etapa de ejecución	Interrupción del servicio	Cese parcial o definitivo del servicio como consecuencia de la reducción del ingreso o protesta de los usuarios.
Etapa de ejecución / construcción	Medio ambiente	Problemas ambientales, dificultades geográficas, climáticas y arqueológicas y otros problemas que generan sobrecostos y la ampliación del plazo de la obra.
Toda la etapa del proyecto	Desastre natural	Los desastres naturales que obstaculizan el avance del proyecto y provocan destrucción en la obra paralizan la ejecución de la misma y generan impactos económicos y financieros en el proyecto.
Etapa de ejecución / construcción	Quiebra	Los cambios en el circuito macroeconómico, la crisis económica internacional y otros factores afectan al equilibrio económico y fiscal esperado, que podrían acabar en el colapso del proyecto en sí.

⁵⁶ Decreto No.1350/14, Artículo 5.

Toda la etapa del proyecto	Interpretación del contrato	Diferencias en la interpretación del contrato.
Toda la etapa del proyecto	Aplicación de las leyes y reglamentos	Aplicación de los requerimientos adicionales, leyes y reglamentos relativos al proyecto no previstos inicialmente.
Toda la etapa del proyecto	Modificación de leyes y reglamentos	Los cambios imprevistos en las leyes de normas (técnicas, ambientales, etc.) y/o en los reglamentos influyen en el costo, ingreso e inversiones vinculadas a los cambios del proyecto.
Toda la etapa del proyecto	Cierre del proceso de contrato	Finalización del proyecto antes de la fecha de expiración proyectada en unas de sus etapas debido a factores diversos.
Toda la etapa del proyecto	Conflicto social ajeno al proyecto	Las huelgas, disturbios y problemas culturales inciden en el aumento del costo superior a lo estipulado y en el retraso de la obra obstaculizando el desarrollo adecuado del proyecto.
Toda la etapa del proyecto	Intervención de terceros	La intervención de terceros da lugar a la ampliación del plazo de la obra y de los daños que generan sobrecostos en el proyecto.
Etapas de ejecución	Reducción de la demanda / ingreso	El cambio en demanda inicial de los usuarios del servicio afecta al tamaño del proyecto e ingreso que recibe.
Etapas de ejecución	Aplicación de la tarifa	El usuario se opone al nivel tarifario, el ajuste de la tarifa no se realiza dentro del plazo establecido, o el modelo tarifario no se encuentra establecido de tal manera que generen ingresos sostenibles.
Etapas de ejecución	Retroceso tecnológico	Las instalaciones y tecnologías necesarias para el desarrollo del proyecto se encuentran imprevistamente obsoletas, o no cumplen con los requerimientos del proyecto.
Etapas de ejecución / construcción	Aumento del monto de inversión	La inversión necesaria para la obra o gestión del proyecto incrementa a causa de las condiciones del mercado.
Etapas de ejecución / construcción	Necesidad de nuevas inversiones	El organismo ejecutor del proyecto plantea la necesidad de efectuar nuevas inversiones, afectando de esa manera al costo del proyecto inicialmente estimado.
Etapas de licitación	Quiebra	La dificultad de obtener suficientes fuentes de financiamiento en el mercado financiero, impide la consecución adecuada del fondo.
Etapas de licitación	Interés	La tasa de interés incrementa el costo de financiamiento haciendo que fluctúe de manera desfavorable.
Etapas de ejecución	Tipo de cambio	El desequilibrio en el tipo de cambio entre el financiamiento y el ingreso de dinero hace que la cotización de la moneda fluctúe de manera desfavorable.

El enfoque y las prácticas en otros países

Otros países con desarrollo avanzado en APPs, así como algunas organizaciones internacionales, han establecido pautas más precisas, que aun así mantienen la flexibilidad para la asignación de riesgos. Por ejemplo, Indonesia, que promueve ampliamente el uso de APP, promulgó en 2011 la revisión de Ley APP (No.56 /2011). Junto a la creación del Fondo de Infraestructura de Garantías de Indonesia (IIGF), fijó directrices de asignación de riesgos precisas y flexibles. En dichas directrices, además de mostrar los riesgos típicos por sectores y sus medidas de mitigación, los resume en una matriz de riesgo típica. Estas constituyen una experiencia que se puede estudiar como referencia para el desarrollo futuro de APPs en el Paraguay.

Además, en el reglamento de la Ley BOT que ejecutó Filipinas en 2012, se define la Matriz de Asignación de Riesgos Preferencial (*Generic Preferred Risk Allocation Matrix - GPRAM*). Ésta es una guía que muestra el principio de asignación de riesgos entre la parte pública y la parte privada, y describe: los riesgos compartidos deseables, la mitigación de riesgos, y los términos del contrato correspondientes.

Aunque en el aspecto técnico, los dos proyectos previos han venido desarrollando las actividades

correspondientes con la asistencia de las consultoras y organizaciones internacionales, se debe apuntar que la no disponibilidad de la base de datos acerca de los riesgos generados debido a la inexperiencia en materia de proyectos APPs, podría impedir una adecuada asignación y distribución de riesgos a causa de la falta de una guía.

Paraguay se beneficiaría con la creación de matrices de riesgo modelo para fortalecer el proceso de identificación y asignación de riesgos. Es adecuado que la evaluación de riesgos se haga con base en la naturaleza específica de cada proyecto APP y el estado actual de cada sector; como se ha venido haciendo en Paraguay. Sin embargo, las matrices de riesgo modelo que muestran la asignación de riesgos típica que se hace en proyectos APP en diferentes sectores serían útiles como una guía y punto de partida para los actores involucrados en el proyecto. La asignación de riesgos puede diferir entre sectores según las características de ingresos, costos, y riesgos inherentes a cada sector. En algunos casos, las matrices modelo de riesgo incluso incluyen ejemplos de cláusulas que se pueden añadir al contrato.

Como no existen guías específicas de asignación de riesgos para proyectos APP, en las siguientes secciones revisamos la asignación de riesgos en los dos proyectos APP que están actualmente en fase de licitación.

3-2 Análisis Comparativo del Marco Regulatorio e Institucional para Identificación, Asignación, y Análisis de Riesgos de Proyectos APP en América Latina

El marco regulatorio e institucional de las APPs en el Paraguay fue diseñado en línea con los marcos APP de otros países de la región. Recientemente, el Paraguay promulgó una Ley APP, la cual fortaleció el marco regulatorio para la inversión privada en infraestructura. Como parte de la Ley APP, se creó la Unidad de APPs de la STP, fortaleciendo la capacidad institucional del Paraguay. Adicionalmente, el Paraguay mejoró el proceso de estructuración de proyectos a través de la publicación de los Manuales de Formulación y Evaluación de Proyectos de Participación Público Privada (PPP)⁵⁷ (Manuales APP).

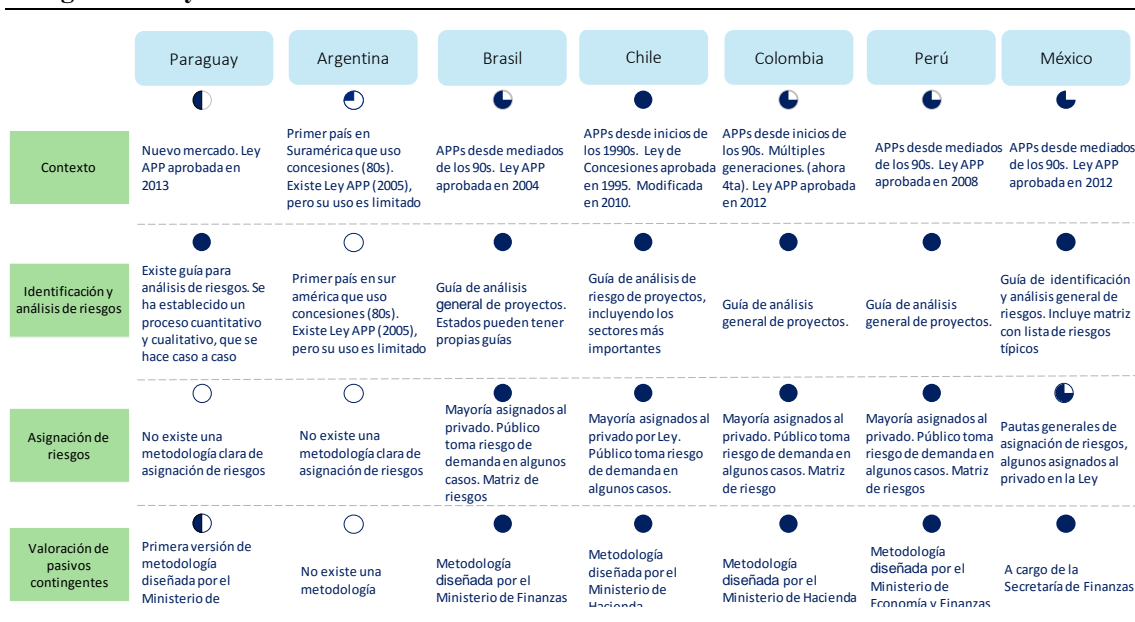
Sin embargo, el Paraguay aún puede fortalecer los procesos de análisis, asignación, y valoración de riesgos. Los Manuales APP que existen actualmente proveen un marco general de referencia bueno. El Gobierno puede fortalecerlos con la inclusión de guías para las ACs sobre la manera más adecuada de asignar riesgos en proyectos APP. Así mismo, puede ofrecer metodologías para realizar un proceso cuantitativo más estandarizado para el análisis de los riesgos. Finalmente, hace falta crear la metodología de valoración de pasivos contingentes—actividad que el MH ya comenzó.

La

Figura 3.1 presenta un resumen del estado actual de los marcos regulatorios e institucionales de los principales mercados de APPs en la región, en relación con el manejo de riesgos.

⁵⁷ Unidad de APPs de la STP. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80. (consultado el 16 de mayo de 2016).

Figura 3.1: Marco Regulatorio e Institucional para la Identificación, Asignación, y Análisis de Riesgos de Proyectos APP de Países de América Latina



En esta sección comenzamos describiendo el contexto de los marcos de APPs del Paraguay, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, y Perú (Sección 3-2-1). Después, realizamos un análisis comparativo de los procesos y metodologías de identificación y análisis de riesgos (Sección 3-2-2), asignación de riesgos (Sección 3-2-3), y valoración de riesgos (Sección 3-2-4) en estos países.

3-2-1 Estado de desarrollo de los marcos APPs en los países de la región

Los marcos regulatorios e institucionales de las APPs en los países de la región se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. En comparación con los principales mercados de APPs de la región, el marco regulatorio e institucional de APPs del Paraguay es joven, y aún se encuentra en proceso de formación. Como consecuencia de esto, los retos a los que se ve enfrentado el Paraguay son diferentes a los retos a los que se enfrentan mercados con marcos legales e institucionales más desarrollados como Brasil, Chile, Colombia y Perú—algunos de estos países tienen más de 20 años de historia con APPs. Sin embargo, el Paraguay se encuentra más adelante que algunos países que han hecho poco uso de APPs o apenas están comenzando a explorarlas, tales como Argentina, Ecuador, y Uruguay.

Los retos que afronta el Paraguay actualmente están enfocados en sacar adelante los primeros proyectos APP del país, fortalecer la capacidad institucional, y crear manuales que guíen los diferentes procesos relacionados con las APPs. Por su parte, los retos que enfrentan los mercados más desarrollados de APPs en la región están principalmente relacionados con la modernización del marco legal o institucional para introducir las mejores prácticas internacionales y las lecciones aprendidas en cada país. La Tabla 3.1 presenta el nivel de desarrollo de los marcos APP en los países de la región.

Figura 3.1: Estado de Desarrollo de los Marcos APP en los Países Latinoamericanos y del Caribe

País	Nivel de Desarrollo del Mercado de APPs	Instrumentos Principales del Marco Legal	Inversión Privada en APPs Desde 1990* (US\$ M)	Principales Sectores
Paraguay	Emergente	Ley 5102/13	58	Telecomunicaciones, transporte
Argentina	Naciente	Decreto 967/2005	47.232	Telecomunicaciones, electricidad, transporte
Brasil	Desarrollado	Ley 11079 de 2004	315.978	Electricidad, Agua y saneamiento, transporte
Chile	Desarrollado	Ley 20410 de 2010	25.737	Electricidad, Transporte, agua y saneamiento
Colombia	Desarrollado	Ley 1508 de 2012	22.023	Electricidad, Transporte, agua y saneamiento
Ecuador	Naciente	Ley Orgánica de Incentivos para APPs de 2015	3.217	Telecomunicaciones, transporte
México	Desarrollado	Ley de APPs de 2012, modificada en 2014	63.299	Telecomunicaciones, transporte, gas natural
Panamá	Emergente	No existe Ley APP	3.748	Electricidad, puertos, telecomunicaciones
Perú	Desarrollado	Decreto Legislativo 1224	25.907	Electricidad, Transporte, telecomunicaciones

*Incluye inversión en APPs y concesiones.

Fuente: FOMIN. "INFRASCOPE 2014: Evaluating the environment for PPPs in Latin America and the Caribbean" <http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascope.aspx>.

(consultado el 4 de mayo de 2016)

PPP Knowledge Lab. Información por país. <https://pppknowledgelab.org/> (consultado el 16 de mayo de 2016)

En seguida presentamos una visión general de los principales mercados de APPs en la región y el Paraguay.

Paraguay en camino a construir un marco de APPs sólido

En comparación con los principales mercados de APPs de la región, el marco regulatorio e institucional del Paraguay es joven y aún se encuentra en proceso de formación. En 2013, el Gobierno del Paraguay reformó el marco legal para facilitar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura. Lo hizo a través de la creación de la Ley No. 5102/13, conocida como la Ley de APP. Como parte de la Ley APP, se estableció la Unidad de APPs de la STP, que en conjunto con el MH ha recibido y evaluado potenciales proyectos APPs. Así mismo, la Unidad de APPs de la STP ha desarrollado los PBC de los proyectos actualmente en licitación y publicó recientemente los Manuales PPP.

El Paraguay ha comenzado su camino en APPs en la dirección correcta, pero aún existe campo para fortalecer el proceso de las APPs. En solo dos años, el país creó la Ley de APPs, el Decreto de APPs, y la Unidad de APPs. Además, el país ya licitó dos proyectos. Sin embargo, Paraguay deberá seguir fortaleciendo su marco regulatorio e institucional para evaluar e implementar un mayor número de proyectos APP. En particular, el Paraguay debe fortalecer el proceso de identificación, selección, y priorización de proyectos. Esto facilitaría estructurar proyectos que maximicen el beneficio económico, dadas las restricciones presupuestarias. También, para poder hacer frente a un mayor número de proyectos el Paraguay debe fortalecer el equipo dedicado a APPs; no sólo en número de funcionarios sino en desarrollo de conocimientos y capacidades específicas a los APPs.

Chile y Brasil son mercados de APPs desarrollados en la región: haciendo frente a nuevos retos

Chile es reconocido por tener uno de los marcos legales e institucionales más fuertes para participación privada de la región. De hecho, Chile es uno de los países que ha promovido el uso de instrumentos de licitación innovadores; por ejemplo, las subastas flexibles por valor presente de los ingresos totales (VPIT).⁵⁸ El país comenzó a utilizar las concesiones⁵⁹ desde principios de los años 90, enfocado especialmente en obras de transporte. En 1991, el país promulgó el Decreto Presidencial 164, mediante el cual se autorizó formalmente la estructuración de concesiones en el país.

En un principio, la implementación de concesiones fue lenta en Chile. De hecho, desde 1991 hasta 1996 solo se realizó un proyecto APP; el Túnel El Melón⁶⁰. Sin embargo, la implementación de concesiones creció de manera importante después de que Chile modificara el marco regulatorio en 1996, a través de la promulgación de la Ley No. 900, o Ley de Concesiones. Desde 1996 hasta el 2014, se estructuraron 79 proyectos APP⁶¹, con un valor estimado de US\$19.5 mil millones. Aunque se ha modificado en varias ocasiones, la Ley de Concesiones publicada en 1996 constituye la base

⁵⁸ Cuando se usa este método, el plazo del proyecto APP es variable, ya que los derechos de explotar la infraestructura están vigentes hasta cuando el privado alcanza su nivel de ingreso esperado.

⁵⁹ En Chile, no existe una definición formal de APP. Desde sus inicios, los proyectos de infraestructura en los cuales participa el privado se han conocido como concesiones.

⁶⁰ R. Fischer. "Lessons from the Chilean PPP experience"

<http://www.theigc.org/wp-content/uploads/2014/08/fischer-ppps.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2016).

⁶¹ Coordinación de Concesiones. "PPP Chilean Experience. Model of Concessions"

<http://www.partnership-africa.org/sites/default/files/06-Eric-Martin-Chile-National-PPP-System.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2016).

legal de la participación privada en infraestructura hasta hoy en día. Particularmente, la Ley estableció los mecanismos de licitación, reguló la relación entre el privado y el público, y se definieron los mecanismos de solución de controversias en caso de incumplimiento del contrato por parte del privado.

El marco de APPs en Chile es antiguo por tanto y se ha reformado en varias ocasiones—con concentración en la actualización regulatoria y legal de los procesos relacionados con la estructuración y operación de las concesiones. La modificación más importante se dio en 2010, a través de la Ley No. 20410. Esta Ley introdujo criterios claros para compensar a los privados en caso de que alguna actuación pública afecte el equilibrio económico del proyecto. Además, creó un proceso más rápido para terminar las concesiones con problemas financieros u operacionales.⁶²

Sin embargo, las reformas hechas en Chile han tenido poco impacto en el marco institucional de las APP. Como consecuencia de esto, el Gobierno formuló en 2015 un proyecto de ley con el objetivo de fortalecer las capacidades de la Coordinación de Concesiones, que hace parte del Ministerio de Obras Públicas (MOPC), convirtiéndola en una Dirección de Concesiones. Este cambio implicaría que la Dirección de Concesiones podría acceder a mayores recursos económicos para su funcionamiento, así como mayor poder para gestionar, coordinar, y monitorear las concesiones.⁶³

En cuanto a **Brasil**, el país cuenta con un marco institucional y regulatorio de APPs fuerte. En los últimos años, el uso de APPs aumentó como consecuencia de las obras necesarias para cumplir con la primera (2012-2015) y segunda etapa (2015-2018) del “Plan de Inversiones en Logística”⁶⁴, el Mundial de Fútbol 2014, y los Juegos Olímpicos Rio 2016⁶⁵. Por ejemplo, en 2014, el Gobierno del Brasil adjudicó por US\$8.3 mil millones el contrato APP del Aeropuerto Internacional Galeão, en Rio de Janeiro. Este contrato fue el mayor contrato APP del año en el mundo⁶⁶. El Banco Mundial estimó que las inversiones hechas en APPs en Brasil durante la primera mitad del 2014 correspondían a más del 30 por ciento de las inversiones en APPs en todo el mundo⁶⁷. Además, el Banco Mundial estima que desde 1990 hasta 2015, Brasil es el país emergente que ha recibido

⁶² The Economist Intelligence Unit. “Infraescope 2010: Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe” <https://publications.iadb.org/handle/11319/6172> (consultado el 16 de mayo de 2016).

⁶³ Mundo Marítimo. “Presidenta Michelle Bachelet anunció nuevo Plan de Concesiones de Obras Públicas” <http://www.mundomaritimo.cl/noticias/presidenta-michelle-bachelet-anuncio-nuevo-plan-de-concesion-es-de-obras-publicas> (consultado el 14 de mayo de 2016).

⁶⁴ Brasil247. “Nuevo plan de logística prevé inversiones por U\$ 64.000 M” [http://es.brasil247.com/es/247/economia_y_negocios/5642/Nuevo-plan-de-log%C3%ADstica-prev%C3%A9-inversiones-por-U\\$S-64000-M.htm](http://es.brasil247.com/es/247/economia_y_negocios/5642/Nuevo-plan-de-log%C3%ADstica-prev%C3%A9-inversiones-por-U$S-64000-M.htm) (consultado el 17 de mayo de 2017).

⁶⁵ PPP Knowledge Lab “Brazil” <https://pppknowledgelab.org/countries/brazil> (consultado el 16 de mayo de 2016).

⁶⁶ World Economic Forum. “A landmark public-private partnership in Brazil” <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/a-landmark-public-private-partnership-in-brazil/> (consultado el 15 de mayo de 2016)

⁶⁷ The World Bank. “H1 2014 Global PPI1” http://ppi.worldbank.org/~/_media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/Global2014_PPI_Partial_Update_WorldBankGroup.pdf (consultado el 14 de mayo de 2016)

Update

mayor inversión de privados en infraestructura de todo el mundo, incluyendo proyectos de APPs o concesiones tradicionales, comúnmente utilizadas en el sector eléctrico.⁶⁸

A pesar del gran tamaño del mercado, el gobierno brasileño aún debe fortalecer el marco institucional de las APPs. En particular, los inversionistas privados han criticado la capacidad institucional de las entidades del gobierno para estructurar y evaluar iniciativas APP⁶⁹. Como consecuencia de esto, varios estados han creado sus propias unidades APP. En algunos casos, como el de la Unidad APP del Estado de Minas Gerais, la capacidad institucional de las unidades de APP estatales puede ser incluso más fuerte que la capacidad de las entidades federales. Esto en el sentido de la experiencia y conocimientos del personal para identificar y evaluar proyectos, así como para apoyar la preparación y licitación de transacciones APP.

Colombia y Perú son mercados APP en desarrollo en la región: aprendiendo de las experiencias pasadas

Colombia y Perú reformaron sus marcos APPs recientemente con el objetivo de incluir las lecciones aprendidas en proyectos APP desarrollados anteriormente. Las reformas se enfocaron en fortalecer la capacidad institucional y la identificación, valoración, y asignación de riesgos.

Colombia fue uno de los primeros países en utilizar el modelo de concesiones en la región. El país ha tenido cuatro generaciones de APPs. Las dos primeras generaciones se hicieron en la década de los años 90 y correspondían a los primeros intentos del país por usar inversión privada para financiar proyectos de infraestructura. En particular, el país comenzó con el uso de concesiones desde inicio de los 90s, después de la expedición de la Ley 80 de 1993. Los proyectos que se estructuraron en ese momento son conocidos como la primera generación de concesiones viales. En ese momento, no existía una metodología clara para la identificación, selección, y estructuración de proyectos potenciales. Tampoco había una metodología para valoración de pasivos contingentes, lo cual ocasionó compromisos fiscales no programados. Lo anterior implicó que de los 13 contratos que se licitaron en la primera generación, 11 fueron renegociados.

Posteriormente, a finales de la década del 90, el país dio paso a la segunda generación de APPs. El país reformó su marco de APPs al mejorar la metodología de identificación y asignación de riesgos, y de valoración de pasivos contingentes. Por ejemplo, en 1998, se expidió la Ley 448, la cual creó una metodología para la valoración de riesgos. Después de fortalecer su marco de APPs, Colombia licitó la segunda generación de APPs. En esta generación, el Estado transfirió al privado algunos de los riesgos que había retenido en la primera generación, incluyendo el riesgo de demanda y el riesgo de construcción. Sólo dos proyectos fueron adjudicados en la segunda generación, pero el proceso de identificación, valoración, y asignación de riesgos mejoró sustancialmente.

Posteriormente, el Gobierno licitó la tercera generación de concesiones viales. En esta generación, el Estado transfirió los riesgos relacionados con la gestión predial. Además, a partir de

⁶⁸ The World Bank. “Featured Rankings, 1990 to H1 2015” <http://ppi.worldbank.org/snapshots/rankings> (consultado el 18 de mayo de 2016)

⁶⁹ FOMIN. “INFRASCOPE 2014: Evaluating the environment for PPPs in Latin America and the Caribbean” <http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascope.aspx>. (consultado el 4 de mayo de 2016)

esta generación, todos los proyectos deben realizar estudios de impacto ambiental y social antes de ser considerados como APPs. Hasta este momento, la mayoría de proyectos APPs se habían concentrado en obras viales. En adelante, se empezaron a licitar proyectos APP en otros sectores, especialmente aeropuertos.

La cuarta generación de concesiones nació como consecuencia del fortalecimiento del marco legal e institucional del país. En 2012, Colombia promulgó la Ley 1508, o Ley APP. Además, el Gobierno preparó documentos de política pública que fortalecían el proceso de identificación, evaluación, y asignación de riesgos⁷⁰. Adicionalmente, se fortaleció el marco institucional a través de la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Unidad APP encargada de los proyectos de transporte. Actualmente, el Gobierno se encuentra en el proceso de licitar las obras de cuarta generación.

El **Perú**, al igual que Colombia, ha fortalecido su marco de APPs en varios pasos. El Perú inicio su programa de concesiones con la expedición del Decreto Ley 25855, o Ley de Concesiones Eléctricas. Sin embargo, como su nombre lo indica, este Decreto Ley solo cubría un sector. Por esto, en 1996, el Perú expidió el Decreto Supremo 059-96 el cual permitía estructurar concesiones en diversos sectores. De hecho, a diferencia de Colombia, desde muy temprano el Perú utilizó las concesiones para proyectos en diversos sectores como vial, aeroportuario, portuario, y ferroviario.

El marco legal e institucional creado a mediados de los 90 a través de la Ley de Concesiones tuvo pocos cambios durante casi diez años. El primer cambio sustancial se dio en 2007, con la expedición del Decreto Supremo 104/2007-EF. El Decreto permitió que el estado cofinanciara obras de infraestructura en caso de que los ingresos financieros generados por el proyecto no fueran suficientes para que el privado recuperará su inversión. Antes de este Decreto, sólo era posible realizar proyectos concesiones que fueran financieramente auto-sostenibles. Además, en ese mismo año, se expidió la Ley No. 29230, la cual relajó los requisitos necesarios para estructurar proyectos de inversión pública regional y local con participación del sector privado. En particular, relajó las condiciones requeridas para la aprobación de fondos por parte del Sistema Nacional de Inversión Pública, facilitando la aprobación de proyectos en los sectores de agua y saneamiento, vías, y otros proyectos de infraestructura para expansión de servicios existentes.

En el 2008, el Perú fue un paso más allá, y creó por primera vez una Ley APP a través del Decreto Legislativo No. 1012. Éste reguló la participación del sector privado en infraestructura pública y servicios a través de APPs. Este decreto también estableció mecanismos de asignación de riesgos en contratos APP. Sin embargo, estos cambios legislativos coexistían de manera conjunta con la Ley de Concesiones expedida en 1996. Por esta razón, el marco legal era complicado de entender e interpretar.

En el 2015, el Perú promulgó una nueva Ley APP (Decreto Legislativo 1224) con el objetivo mejorar y simplificar el marco institucional y legal de las APPs. La Ley es producto, en su mayoría,

⁷⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). República de Colombia. "CONPES 3760 Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas: cuarta generación de concesiones viales" <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3760.pdf> (consultado el 16 de mayo de 2016)

de las recomendaciones de los estudios realizados por el país como parte del plan para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Tras analizar el estado actual del marco APP en el Perú, los estudios identificaron que múltiples cambios al marco legal resultaron en un marco institucional complejo. Adicionalmente, los estudios indicaron que el diseño institucional presente en el momento, hacía complicada la asignación de responsabilidades y coordinación entre los diferentes actores involucrados en la vida de un proyecto APP. Con la nueva Ley APP de 2015, se estableció que Proinversión, la Unidad APP del Perú,⁷¹ comparta su rol con otras entidades. En particular, creó el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, que busca mejorar la coordinación entre entidades públicas y privadas. Además, la nueva Ley APP promulgada en el 2015 reduce los canales de comunicación entre los ministerios y Proinversión, pues obliga a que los ministerios tengan un comité de inversiones encargado de centralizar las comunicaciones. También fortaleció el proceso de identificación y selección de proyectos APP, al determinar el contenido del Informe Multianual de Inversiones en APPs. Este informe, realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), integra los planes de infraestructura de los gobiernos locales, regionales y el gobierno nacional en un solo plan, con el objetivo de identificar posibles proyectos que puedan ser desarrollados como APPs.

Argentina tiene un marco regulatorio para APPs, pero no ha contado con apoyo político

El marco regulatorio e institucional para la promoción de la inversión privada en Argentina es antiguo, pero no se ha usado en la última década por decisión política. De hecho, Argentina fue el primer país en la región en incluir participación privada en obras públicas, a mediados de los años 80. Sin embargo, como consecuencia de las renegociaciones después de la crisis de inicios del 2000, la participación privada en proyectos de obra pública perdió apoyo político. Adicionalmente, en la misma época, los privados que tenían contratos de concesión sufrieron problemas de convertibilidad de la moneda.

Es decir, la Argentina ha contado con un marco legal e institucional sólido, pero sin apoyo político e interés de parte de los privados. En 2005, el Gobierno de la Argentina promulgó el Decreto 967, con la intención de fortalecer el marco legal e institucional de las APPs en el país. Sin embargo, la interferencia política en los procesos de licitación, la falta de capacidad en las organizaciones estatales, y los precedentes jurídicos en contra de los privados ha hecho que no se hayan realizado APPs en los últimos años⁷². Esto se suma a las restricciones de flujo de capital que dificulta que los privados consigan financiamiento externo o repatrien las ganancias a su país de origen, en caso que sean empresas extranjeras. Actualmente, el Gobierno de Argentina está impulsando una nueva Ley de APPs. El Gobierno busca que las APPs apoyen un plan de inversiones US\$90,000 millones⁷³. La

⁷¹ Proinversión es un organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Tiene personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

⁷² The Economist Intelligence Unit. "The 2012 Infrascope: Evaluating the environment for public private partnerships in Latin America and the Caribbean" <http://mifftp.iadb.org/website/publications/1869bf57-1d20-46fc-9522-adaffb9e3ff3.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2016)

⁷³ El Mostrador. "La apuesta de Macri: asociación público-privada mejorará financiamiento en

mayoría de las inversiones se centran en el sector transporte.

3-2-2 Proceso de identificación y análisis de riesgos

La Ley APP y el Decreto APP del Paraguay listan claramente las principales categorías de riesgos que se deben considerar en los proyectos APP (Sección 2-1-4). Este enfoque es similar a los procesos seguidos en los principales mercados de APPs de la región, donde existe una lista referencial, no exhaustiva, para identificar riesgos en la estructuración de proyectos APPs. Adicionalmente, al igual que en otros países, en el Paraguay se han utilizado metodologías que buscan obtener resultados cuantitativos que apoyen los resultados encontrados en la etapa cualitativa. En específico, en los estudios de factibilidad de los dos proyectos actualmente en licitación se utilizaron modelos de análisis de escenarios para evaluar el impacto de la variación de variables claves en la viabilidad financiera del proyecto.

Aun así, el Paraguay ha realizado este proceso caso a caso, y todavía no lo ha estandarizado o ha preparado guías para su realización. Como consecuencia, el proceso, los modelos, y el análisis de los resultados obtenidos pueden haber no sido homogéneos. El Paraguay ha comenzado este camino con el desarrollo del Manual de APP. Estos son una buena herramienta, que todavía puede ser complementada. Se podría incluir guías más detalladas para modelar los riesgos a través de herramientas computacionales como Crystal Ball o @Risk. Estas deben incluir información acerca de cómo preparar el modelo para simular las principales variables, cómo escoger las variables a simular, cómo escoger las distribuciones para simular las variables, y cómo analizar los resultados. Esto aseguraría que el proceso de análisis de riesgo se va a hacer de manera homogénea en el tiempo. Además, proveería herramientas de análisis para las ACs y entidades que no son expertas en APPs.

La lista referencial de riesgos es una práctica que se usa en los mercados de APP de la región

Al igual que el Paraguay, los principales mercados de APPs en la región proveen una lista referencial de riesgos que deben ser estudiados en el proceso de estructuración de proyectos APP. En Colombia, a través de un documento de política pública, el Estado menciona en una lista referencial los riesgos que se deben analizar en la cuarta generación de APPs. Además, el documento va un paso más allá y explica en detalle en qué consiste cada riesgo y cómo puede mitigarse. En Brasil, las unidades APPs estatales, como por ejemplo la del Estado de Rio⁷⁴ o el Estado de Amazonas⁷⁵, también utilizan listas de riesgos referenciales. El proceso de identificación y selección de riesgos

Argentina”

<http://www.elmostrador.cl/mercados/2016/06/08/la-apuesta-de-macri-asociacion-publico-privada-mejor-ara-financiamiento-en-argentina/>

(consultado el 24 de noviembre de 2016)

⁷⁴ Unidade De Parcerias Público Privadas – UPPP, Governo do Rio de Janeiro. “Manual de Parcerias Público-Privadas PPPs”.

http://download.rj.gov.br/documentos/10112/167695/DLFE-32801.pdf/manual_PPP.pdf (consultado el 17 de mayo de 2016).

⁷⁵ Conselho Gestor do Programa Estadual De Parcerias Público Privadas. “Manual de PPPs do Estado do Amazonas”

<http://www.seplancti.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/MANUAL%20DE%20PARCERIAS%20PUBLICO-PRIVADAS%20-%20PPPs%20DO%20AMAZONAS.pdf>. (consultado el 17 de mayo de 2016).

en todos los casos se realiza por la entidad que presenta el proyecto APP a las diferentes unidades de APP. La Tabla 3.2 presenta una muestra de la lista de riesgos referencial utilizadas en cada país.

Tabla 3.2: Lista Referencial de Riesgos y Metodologías de Análisis en Países de América Latina

Paraguay	Brasil (Minas Gerais)	Colombia	Perú
De ingeniería y construcción	Construcción	De construcción	Diseño y obra
Operacionales	Disponibilidad de recursos	De diseño	Abandono/retrasos
De mercado	Omisiones en los estudios	Predial	Sobrecostos de obra
Medioambientales y de conflictos sociales	Problemas por actos del sector público	Ambiental y social	Eventos naturales
Financieros	Caso fortuito o fuerza mayor	Redes	Derechos de vía
Políticos	Omisiones en la propuesta comercial	Operación y mantenimiento	Vicios ocultos
Fuerza mayor o caso fortuito	Atrasos para obtención de licencias	Comercial	De mercado
	Problemas de liquidez financiera	Financiero	Fuerza mayor
	Errores de diseño	Regulatorio	Tipo de cambio
	Protestas	Fuerza mayor	Cambios regulatorios

Nota: En el caso de Minas Gerais se listan 87 tipos de riesgos en total. En el caso de Perú, se listan 40 tipos de riesgos en total.

Fuentes: Paraguay: Decreto 1350/14.

Brazil: Basado en la lista de riesgos referencial publicada por la Unidad de APPs del estado de Minas Gerais. Unidade Central de PPP de Minas Gerais. “Manual de padronizacao de regras chave de parcerias público-privadas do Governo do Estado de Minas Gerais”

Colombia: Ibáñez Parra, Oscar. “La evolución de la cláusula de “riesgo y ventura” en los contratos de concesión en Colombia”. Universidad del Rosario.

Perú: Tejerina Arias, Rosa. “Experiencia Peruana en Asociaciones Público Privadas”. Proinversión.

Hacen falta guías y metodologías cuantitativas para apoyar el proceso de identificación y análisis de riesgos

Al igual que el Paraguay, los mercados desarrollados de APPs de la región utilizan modelos computacionales para analizar el impacto del cambio en las variables claves del proyecto; como la tasa de interés, la tasa de cambio, o la estimación de demanda. Sin embargo, a diferencia de los principales mercados desarrollados de APPs en la región, el proceso que ha seguido el Paraguay para crear los modelos en los dos proyectos en licitación se ha dado caso por caso y todavía no hay guías y metodologías para apoyar a las ACs y la Unidad de APPs de la STP en este proceso.

Para evitar dejar riesgos importantes por fuera o hacer una evaluación errada de su impacto, es necesario crear guías para llevar a cabo el proceso cuantitativo y cualitativo de forma más

estandarizada. Recientemente, la Unidad de APPs de la STP publicó los Manuales APP.⁷⁶ Estos manuales son un paso importante para la adecuada estructuración de los proyectos APP. Sin embargo, se podrían complementar con una explicación más detallada de como hacer los análisis cuantitativos y modelar en programas como Crystall Ball o @Risk para identificar variables que pueden afectar significativamente el proyecto.

A futuro, el Paraguay podría considerar complementar los Manuales APP con guías más detallada para llevar a cabo un proceso cualitativo y cuantitativo más estandarizado para la identificación de riesgos. Por ejemplo, en Colombia, existe una guía que detalla todos los pasos que se deben incluir para realizar un panel de expertos.⁷⁷ La guía colombiana es más detallada que la publicada actualmente por el Gobierno del Paraguay como parte de la Guía Práctica para la Elaboración del Comparador Público Privado. Similarmente, Chile cuenta con una guía para proyectos de infraestructura que describe en detalle el proceso de modelaje del proyecto e identificación de riesgos.⁷⁸

3-2-3 Proceso de asignación de riesgos

El Paraguay todavía no tiene una guía para llevar cabo el proceso de asignación de riesgos en proyectos APP, pero el MH ya ha tomado pasos para su diseño. Aunque la Ley APP estipula que los riesgos deben ser asignados a quién esté en mejor posición para asumirlos y mitigarlos, no existe una metodología o guías para evaluar quién está en mejor posición de asumirlos. Esto contrasta con los mercados desarrollados de APPs en la región, en donde existen metodologías que las agencias contratantes pueden utilizar para realizar la asignación de riesgos. El proceso de asignación de riesgos en todos los casos estudiados está influenciado por la opinión del Ministerio de Hacienda, o la entidad equivalente.

En particular, los países de la región con mercados de APPs más desarrollados tienen una matriz de riesgos modelo que sirve de guía durante la estructuración del proyecto. Por ejemplo, en Colombia, la matriz de riesgos es parte fundamental del proceso de preparación de un proyecto APP. Antes de formular un proyecto, las entidades públicas que presenta el proyecto APP crean la matriz de riesgo del proyecto con base en una matriz modelo. Al igual que Colombia, unidades APPs estatales en Brasil, como por ejemplo la del Estado de Rio⁷⁹ o el Estado de Amazonas⁸⁰, también

⁷⁶ Unidad de APPs de la STP. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80 (consultado el 17 de mayo de 2016)

⁷⁷ DNP. “Nota Técnica 6 – Guía para la realización de paneles de expertos en la valoración de riesgos transferibles en proyectos de Asociación Público Privada” <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Nota%20T%C3%A9cnica%206%202016.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2016)

⁷⁸ Ministerio de Desarrollo Social. “Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión Pública” Marzo 2015.

⁷⁹ Unidade De Parcerias Público Privadas – UPPP, Governo do Rio de Janeiro. “Manual de Parcerias Público-Privadas PPPs”. http://download.rj.gov.br/documentos/10112/167695/DLFE-32801.pdf/manual_PPP.pdf (consultado el 17 de mayo de 2016).

⁸⁰ Conselho Gestor do Programa Estadual De Parcerias Público Privadas. “Manual de PPPs do Estado do Amazonas”

publican matrices de riesgos que pueden ser utilizadas por la entidad pública que está estructurando el proyecto. En todo caso, las matrices modelo son sólo una herramienta para el equipo estructurador, pues la asignación final depende de en gran medida de los análisis que tome el equipo estructurador.

Las matrices de riesgo modelo cambian con el tiempo, y son una muestra de la evolución de los mercados de APPs. Para ilustrar, en la Tabla 3. presentamos las matrices de asignación de riesgos para las cuatro generaciones de los proyectos APP en Colombia. En la primera generación, Colombia retuvo la mayoría de los riesgos, incluyendo el riesgo de construcción y el riesgo de demanda. Sin embargo, 20 años después, en la cuarta generación, el Gobierno colombiano solo retiene aquellos riesgos que el privado no puede gestionar, como los riesgos por fuerza mayor no asegurables. Además, el Gobierno de Colombia retiene los riesgos relacionados con los sobrecostos que puedan surgir como consecuencia de los sobrecostos por demoras en la expedición de licencias ambientales. En todo caso, la gestión de la obtención de las licencias es total responsabilidad del privado.

<http://www.seplancti.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/MANUAL%20DE%20PARCERIAS%20PUBLICO-PRIVADAS%20-%20PPPs%20DO%20AMAZONAS.pdf>. (consultado el 15 de mayo de 2016)

Tabla 3.3: Evolución de la Asignación de Riesgos en Proyectos APP en Colombia

Riesgo	Primera generación		Segunda generación		Tercera generación		Cuarta generación	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Construcción	X (1)	X	X (3)		X		X	
Demanda		X (2)	X (3)		X		X	
Predial		X		X	Gestión	X	Gestión	X
Ambiental		X		X	Gestión	X	Gestión	X
Operación y mantenimiento	X		X		X		X	
Tributarios	X		X		X		X	
Fuerza Mayor (no asegurable)		X		X		X		X
Fuerza Mayor (asegurable)	X		X		X		X	
Financiero	X		X		X		X	

(1) El concesionario asume parcialmente el riesgo de sobrecostos

(2) Tráfico máximo y mínimo aportante

(3) El estado asume solamente el riesgo geológico

Fuente: Ibáñez Parra, Oscar. “La evolución de la cláusula de riesgo y ventura en los contratos de concesión en Colombia” Universidad del Rosario.

http://www.urosario.edu.co/urosario_files/19/1996a30a-e1a5-462d-8570-5dbe7b57e44b.pdf

(consultado el 18 de mayo de 2016)

Al igual que Colombia y Brasil, el Perú ofrece al mercado una matriz de asignación de riesgos modelo y va un paso más allá. Proinversión también lista los criterios, abajo listados, que deben utilizarse para asignar riesgos.⁸¹ Éste método mejora el proceso de asignación de riesgo pues otorga más herramientas para hacer la asignación y reduce la subjetividad que puede existir por parte del equipo estructurador en el proceso de asignación de riesgos.

- Predictibilidad de la demanda—qué tan predecible es la demanda y cómo podría afectar la viabilidad financiera del proyecto

⁸¹ Proinversión. “Experiencia Peruana en Asociaciones Público Privadas”

http://www4.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/curso/2014/c-11-26-2014/Sesion_2.pdf. (consultado el 15 de mayo de 2016).

- Necesidad de tarifas socialmente eficientes—cuáles son las necesidades de cofinanciamiento y cómo podrían afectar la estabilidad fiscal del Estado
- Capacidad de ingeniería y gestión—cuáles son las capacidades necesarias para el diseño, la construcción y la operación del proyecto y cuáles son las capacidades existentes para llevar a cabo el proyecto
- Predictibilidad del flujo de caja del proyecto—qué tan predecible es el flujo de caja del proyecto y cómo afectaría esto el riesgo de asegurar financiación por parte del privado.

Algunos países, incluso proponen mecanismos específicos de mitigación y publican cláusulas contractuales estándar relacionadas con la asignación de riesgos. Por ejemplo, la Unidad de APPs del estado de Minas Gerais en Brasil, publica una descripción detallada de cada riesgo y propone mecanismos específicos de mitigación.⁸² Adicionalmente, publica cláusulas modelo de asignación de riesgos para los contratos APPs.

En Chile, la Ley de Concesiones de 1996 asigna todos los riesgos directamente al privado. Esto contrasta con los demás países estudiados, incluyendo el Paraguay, en los cuales las leyes APP estipulan que los riesgos deben ser asumidos por quién esté en mejor posición para gestionarlo o mitigarlo—no necesariamente el privado. En particular, la Ley de Concesiones de Chile indica que las obras de una concesión se realizan al entero riesgo del concesionario, incluyendo los riesgos de caso fortuito o fuera mayor. Sin embargo, en la práctica, el Estado Chileno ha asumido los riesgos de expropiación y sobre costo por adquisición de predios⁸³. Además, el Gobierno chileno ha asumido las compensaciones a que haya lugar en caso de que se cambie alguna ley o regulación que afecte solamente al sector al cual pertenece la APP.

3-2-4 Valoración de compromisos fiscales

El Paraguay aún no cuenta con una metodología definida de valoración de compromisos fiscales, pero el MH ha empezado a avanzar en este aspecto⁸⁴. El Gobierno del Paraguay se encuentra en el proceso de crear y publicar una metodología que será utilizada por el MH para valorar y llevar el registro de los compromisos fiscales, firmes y contingentes. En esta sección presentamos la metodología seguida por los principales mercados de APPs en Suramérica. En todos los casos, el proceso de valoración de los compromisos fiscales es realizada por el Ministerio de Hacienda, o el ministerio equivalente en cada país.

⁸² Unidade Central De PPP De Minas Gerais. “Manual De Padronização De Regras Chave De Parcerias Público-Privadas Do Governo Do Estado De Minas Gerais” http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/em_elaboracao/manual_ppp/MANUAL%20DE%20PADRONIZACaO%20DE%20REGRAS%20CHAVES%20DE%20PPP-%20Versao%20Pos%20Consulta%20Publica.pdf. (consultado el 15 de mayo de 2016).

⁸³ Universidad de Chile. “Sistema de concesiones de obras públicas, solución de conflictos e introducción de los dispute boards o paneles de expertos” http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112750/de-barrales_c.pdf?sequence=1 (consultado el 9 de mayo de 2016)

⁸⁴ Reuniones del equipo consultor con el MH.

El proceso de valoración de los compromisos fiscales tiene un impacto en las decisiones finales relacionadas con la asignación de los riesgos. Esto dado que el Ministerio de Hacienda, o la entidad equivalente, busca asegurar que la asignación de riesgos reduzca la posible carga fiscal a futuro de los proyectos APP.

El proceso de valorar los compromisos fiscales es netamente cuantitativo. Por un lado, valorar los compromisos fiscales firmes corresponde a sumar los compromisos que el gobierno de un país se ha comprometido a desembolsar a los privados como parte de contratos APPs durante el periodo de los contratos. Por otro lado, el proceso para valorar compromisos contingentes requiere la estimación de la probabilidad de que los riesgos se materialicen y su impacto económico esperado. Dado que el proceso de valoración de compromisos contingentes depende en gran medida de la estimación de probabilidades, es necesario crear metodologías que reduzcan los niveles de subjetividad en el proceso.

Los procesos seguidos por los mercados de APPs más desarrollados en América Latina son similares, y muestran un alto grado de estandarización. En todos los casos, el primer paso es definir si se cuenta con información histórica acerca del riesgo que se está estudiando. En caso que no se cuenta con información histórica, es necesario utilizar modelos de simulación de Monte Carlo—casos de Colombia, Chile, Perú y Brasil. Estos modelos permiten conocer el impacto que tendría la variación de una variable clave, como la tasa de cambio o la tasa de interés, en la viabilidad financiera del proyecto y en los compromisos fiscales. Por otro lado, en caso que se cuenta con información histórica, se estudia las características de la función de probabilidad y se asume que el riesgo tendrá en el futuro, el mismo comportamiento que tuvo en el pasado (Brasil, Chile, Colombia y Perú).

En el caso de Chile, el MH va un paso más allá, y en algunas ocasiones utiliza metodologías de valoración de opciones reales. En específico, Chile utiliza el modelo de valoración de opciones Black-Scholes para calcular un valor estimado de los pagos que debería hacer el Estado al privado. Es decir, el uso de modelos de valoración de opciones permite obtener un valor esperado estimado de pagos que debe realizar el gobierno. Por su parte, los modelos de simulación de Monte Carlo permiten obtener una distribución de probabilidad de los pagos que podría tener que hacer el Gobierno.⁸⁵

3-3 Asignación de asignación de riesgos en el proyecto APP de la Ruta 2 y 7

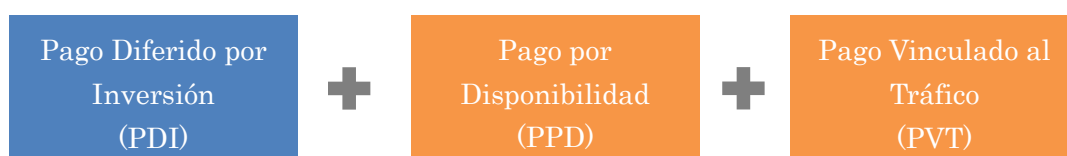
En esta sección, realizamos la evaluación y análisis de la asignación de riesgos en el proyecto de ampliación de la ruta 2 y 7. El riesgo comercial es usualmente, el más, o uno de los más importantes en los proyectos APP. Comenzamos así con el análisis de la asignación de este riesgo (Sección 3-3-1). Después analizamos los compromisos fiscales asumidos por el público derivados del riesgo comercial (Sección 3-3-2). Por último, analizamos la asignación de otros riesgos (Sección 3-3-3).

⁸⁵ Dirección de Presupuestos (DIPRES). Gobierno de Chile. “Informe de Pasivos Contingentes 2011”. http://www.dipres.gob.cl/594/articles-84153_doc_pdf.pdf (consultado el 16 de mayo de 2016)

3-3-1 Asignación del riesgo comercial

A pesar de que el cobro de peajes lo realiza el privado, quien debe remitir el importe total de la tasa aplicada al fondo fiduciario (Figura 3.5), la mayor parte del riesgo de demanda es tomado por el MOPC—la AC de este proyecto (el público). La AC asegura los pagos necesarios para cubrir inversión, mantenimiento, y dar un retorno al privado, independiente del tráfico real de la ruta. La asignación del riesgo de demanda se puede entender con claridad observando el mecanismo de pago de este proyecto. El pago al privado tiene tres componentes: pago diferido para la inversión, pago por disponibilidad, y pago relacionado con el volumen de tráfico.

Figura 3.2: Mecanismo de Pago del Proyecto APP de la Ruta 2 y 7



Fuente: Unidad de APPs de la STO. “Informe de Gestión 2015”

http://www.stp.gov.py/v1/?wpfb_dl=370

Pago diferido por inversión (PDI)

El PDI es un pago fijo destinado a cubrir la inversión en capital (CAPEX) y el pago de impuestos que el privado incurrió en la construcción de la obra. Se estima que la obra será construida por el privado haciendo usando US\$332 millones de deuda, o el 80 por ciento de la totalidad de las necesidades de financiamiento. Por esto, el PDI será utilizado principalmente para cubrir los intereses de la deuda inicial del proyecto.

El PDI es un pago fijo y garantizado que el Gobierno empezará a pagar después de que el privado finalice la obra. Por esto, el privado tiene altos incentivos a finalizar la obra lo más rápido posible. Una vez el privado haya terminado la obra, el gobierno pagará al privado de manera semestral y vencida el PDI.

Pago por disponibilidad (PPD)

El PPD depende de la evaluación del nivel y calidad del servicio. Si no se alcanza los niveles pactados, el pago se reduce. El pago por disponibilidad tiene el objetivo de cubrir los costos de operación y mantenimiento (OPEX), costos de mantenimiento profundo, impuestos, y retorno al capital invertido por el privado. El pago por disponibilidad se realiza cada tres meses.

El pago vinculado al tráfico (PVT)

El PVT corresponde a pagos variables vinculados al nivel de tráfico de las Rutas 2 y 7. El nivel de tráfico es medido en las casetas de peaje, en las cuales se cobrará a los usuarios una tarifa predeterminada en los PBC. Los ingresos recibidos en las casetas deben ser depositados en el fideicomiso y debe ser la AC, a través del MH, el que ordene los pagos al privado. De acuerdo a los PBC, el pago al privado no puede ser más del 10 por ciento del PPD. Es decir, el privado se beneficia, solo hasta cierto punto, de un tráfico mayor al proyectado inicialmente. Al igual que el PPD, este pago se realiza cada tres meses.

Asignación de riesgos y recuperación de costos

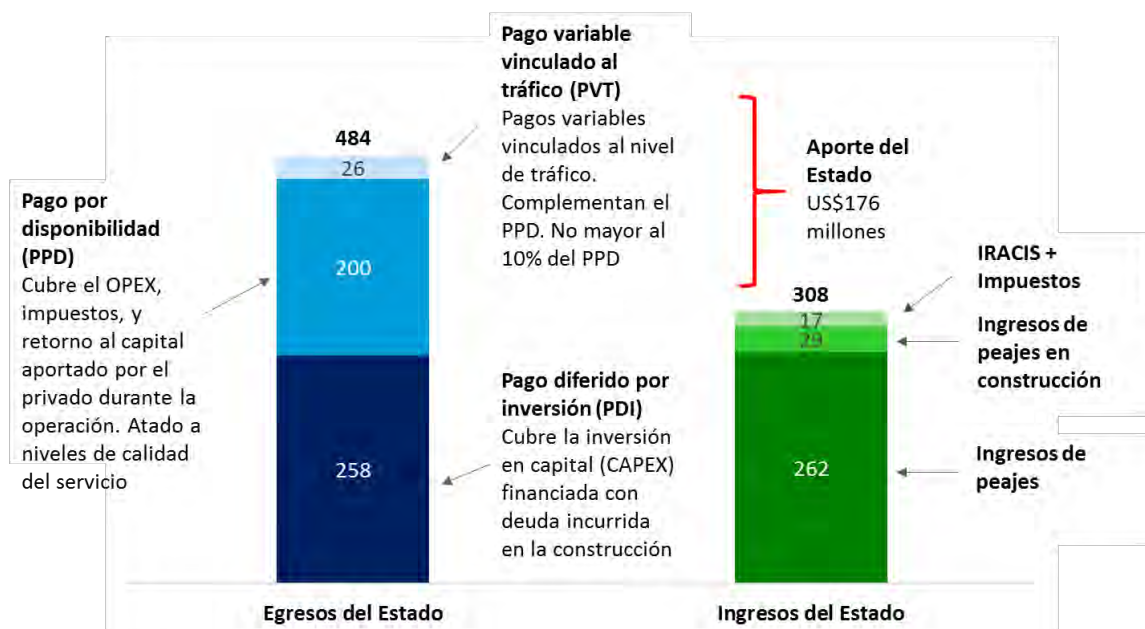
De esta manera, el privado recupera el costo inicial de inversión (CAPEX) mediante el pago diferido de inversión. El costo de mantenimiento profundo lo recupera con el pago por disponibilidad. Este pago también le permite cubrir OPEX y retorno a su inversión. Como el pago por disponibilidad se basa en el desempeño, el riesgo de que no se puedan recuperar esos costos es bajo. El privado asume una porción del riesgo de volumen de tráfico mediando el pago por tráfico, pero este sólo representa alrededor del 10 por ciento del pago de disponibilidad. El riesgo de no cubrir los costos es entonces bajo. Así, el riesgo de demanda es asumido en su mayoría por el MOPC (el público), y el privado solo asume un riesgo parcial.

3-3-2 Compromisos fiscales derivados del riesgo comercial

Como se mencionó anteriormente, el MOPC tomará la mayor parte del riesgo de demanda, y hará pagos al privado por el CAPEX, OPEX, y el rendimiento a la inversión en capital privado. Las proyecciones muestran que el proyecto no sería financieramente auto-sostenible. Por ésta razón, el MOPC ayudará a mejorar su viabilidad financiera del proyecto tomando gran parte del riesgo comercial.

La balanza de ingresos y egresos estimados para el proyecto APP de las rutas 2 y 7 se muestra en la siguiente figura. Si nos fijamos en el equilibrio en este proyecto, con los ingresos de los peajes no pueden ser cubiertos todos los costos. Es decir, todos los pagos al privado no serán pagados con los peajes y por tanto el público deberá cubrir la diferencia.

Figura 3.3: Déficit de Financiación del Proyecto APP de las Rutas 2 y 7



Fuente: Creada por los consultores según el Informe de gestión de STP 2015

Se proyecta que sólo el 64 por ciento del costo total del proyecto se podrá recuperar con los

ingresos de peajes e ingresos fiscales. Esto quiere decir que el 36 por ciento restante será cubierto por subvenciones del Gobierno.

Este tipo de estructura financiera no es única del proyecto de APP de la ruta 2 y 7. De hecho, es común que los proyectos viales requieran apoyo del gobierno para ser financieramente viables. Por tanto, se espera que futuros proyectos en el sector vial requieran apoyo financiero por parte del gobierno.

Respecto al apoyo financiero de proyectos APP, es entonces necesario considerar cuales podrían ser las fuentes de los fondos que requiere el Gobierno para financiar aportes a proyectos. Algunas opciones incluyen pagos del Tesoro Nacional, préstamos de agencias multilaterales, la financiación de asistencia japonesa ODA, emisión de bonos del Estado, entre otros. Además, es necesario evaluar los costos y condiciones de la financiación.

3-3-3 Asignación de otros riesgos relevantes

Respecto al proyecto de ampliación de la ruta 2 y 7, dentro de su matriz de riesgo se resume: el análisis cualitativo de riesgos, la identificación de riesgos, el efecto que los riesgos podrían causar, las partes que toman el riesgo y las medidas de mitigación, entre otros puntos. A continuación, presentamos el análisis de otros riesgos relevantes diferentes al comercial.

El riesgo de adquisición de tierras

El riesgo de adquisición de tierras tiene alta probabilidad de ocurrencia en el sector de carreteras. Los retrasos en la adquisición de tierras (derechos de vía) causan un aumento en los costos de construcción y una disminución en los ingresos debido a la demora en el inicio de la operación. En el proyecto APP de la ruta 2 y 7, el riesgo de adquisición de la tierra lo asume el MOPC (la AC). Como medida de mitigación, si no se realiza la adquisición de la tierra definida en el contrato, está convenido que las partes implicadas realicen ajustes necesarios; en algunos casos es posible la cancelación del contrato. Es menos común que la parte privada asuma el riesgo de adquisición de tierras. En algunos países por regla general es la parte pública la que sume este riesgo y se cree razonable que sea así.

En lo que respecta a la adquisición del terreno, el lado público es quien está familiarizado con los trámites y procedimientos, además de que dispone de la potestad acerca del uso de terreno para infraestructuras públicas y de la expropiación forzosa. Asimismo, por lo general el lado público puede efectuar las negociaciones ante la necesidad de una expropiación forzosa, de la mejor manera que se pueda. Esto implica que, el lado público es quien dispone de las cualidades más adecuadas para llevar a cabo la adquisición del terreno para el proyecto. Lo mismo se aplica también en el presente proyecto, pues se cree pertinente que la parte privada sea quien asuma los riesgos de la adquisición del terreno. Esto se repite también en los demás países (principalmente en Asia), dado que en principio el lado público es quien asume estos riesgos.

Riesgo de la red de carreteras conexas

El riesgo de red de carreteras es un riesgo específico del sector de carreteras. Existe el riesgo de retrasos por parte del sector público en la construcción y mantenimiento de la red de carreteras que tiene previsto desembocar en la carretera concesionada. Esto implicaría una menor demanda.

También existe el riesgo de que el sector público construya otras carreteras que compitan con la carretera concesionada. En la matriz de riesgos de este proyecto no se ha especificó este riesgo.

Para futuros proyectos, se debe especificar el riesgo de carreteras conexas. Por ejemplo, el contrato APP debería estipular que la parte pública no realizará la construcción de vías que desvíen el tráfico de la carretera concesionada, afectando la demanda.

La Matriz de Riesgo del presente Proyecto no contempla este componente de riesgo. Sin embargo, el mismo amerita ser considerado con cierta particularidad, por ejemplo, estipulando en el contrato de Proyecto APPs que la parte pública no realizará la construcción del desvío que evita la carretera de peaje, no sin antes realizar un extenso estudio acerca del presente riesgo durante la etapa de identificación y análisis de riesgos.

Riesgos de fuerza mayor

Los riesgos de fuerza mayor se deben a la ocurrencia de un evento fuera del control de las partes (antes o después de que se complete la construcción) que tiene un impacto significativo en la prestación de los servicios que se especifican en el contrato APP. Estos riesgos causan sobrecostos, demoras en la terminación, suspensión de la operación y por tanto de los ingresos, y a veces provocan la terminación del contrato.

La fuerza mayor no se debe a la negligencia o descuido del lado público ni del lado privado, sino que se trata de una responsabilidad que deberá ser asumida y compartida por las partes. La parte privada podrá contratar un seguro en el mercado asegurador, mientras que la parte pública dispone de una holgura financiera que le permite cubrir los riesgos excluidos de la cobertura del seguro. Los riesgos de fuerza mayor en el presente Proyecto serán igualmente compartidos entre las partes (público y privado), siendo el mismo considerado como pertinente. Cabe señalar que esta asignación de riesgos y medidas de mitigación adoptada en el presente Proyecto, se repite también en el contexto internacional.

En el proyecto APP de la ruta 2 y 7, el riesgo de fuerza mayor es compartido entre el MOPC y el privado. En cuanto a medidas de mitigación, aquellas partes del riesgo que no puedan ser compensadas por el MOPC serán aseguradas por el privado.

La fuerza mayor no se debe a la negligencia o descuido del lado público ni del lado privado. Por lo tanto, los riesgos deben ser asignados a aquella parte que está en mejor posición de mitigarlo. Los inversionistas privados pueden mitigar algunos de los eventos de fuerza mayor a través de seguros contratados en el mercado asegurador. Por otra parte, la parte pública dispone de una holgura financiera que le permite cubrir los riesgos excluidos de la cobertura del seguro. Los riesgos de fuerza mayor en el proyecto de las Rutas 2 y 7 son compartidos entre las partes, de acuerdo a buenas prácticas internacionales.

Riesgo de cambio en leyes y regulaciones

El riesgo de un cambio en leyes y regulaciones está relacionado con cambios que no están previstos en el contrato APP y que causan un impacto significativo en el costo del proyecto (CAPEX y OPEX). Por ejemplo, nuevas regulaciones de seguridad vial que requieran que el privado haga mayores inversiones.

Por lo general, la modificación de leyes y reglamentos afectan a todos los negocios y proyectos

concernientes desarrollados en el territorio de dicho país. En caso de que se dé una modificación discriminatoria que afecte directamente al proyecto, la parte pública se encuentra en la posición de actuar de la manera más adecuada. Por su parte, el lado privado debe trazar un plan financiero que estipule los posibles impactos financieros que acarrearían la modificación de leyes, no sin antes realizar, previo a la firma del contrato del Proyecto APPs, un suficiente estudio acerca de la posibilidad de que las leyes y reglamentos que rigen al proyecto se vean modificados. También en el caso del presente Proyecto, las modificaciones de leyes de índole general estarán a cargo de la parte privada, mientras que las modificaciones de leyes de carácter discriminatorio las asume la parte pública, siendo el mismo considerado como pertinente. En el contexto de los estándares internacionales relacionados al riesgo de modificaciones de leyes y reglamentos, la asignación y distribución de riesgos se efectúa igualmente bajo el mismo concepto.

El proyecto de las Rutas 2 y 7 asigna los riesgos de acuerdo a buenas prácticas internacionales. En primer lugar, la parte pública asume el riesgo en aquellos casos en que el cambio afecta exclusivamente al sector o a la empresa. En estos casos, se realizará un reequilibrio financiero y el público compensará al privado por los menores ingresos o mayores costos que pueda generar el cambio. Por el contrario, el privado asume los riesgos derivados de cambios en leyes amplias y generales (por ejemplo, la revisión de la tasa de impuesto de renta a empresas). El lado privado debe trazar un plan financiero que estipule los posibles impactos financieros que acarrearían la modificación de leyes generales. Además, un estudio acerca de la posibilidad de que las leyes y reglamentos que rigen al proyecto se vean modificados, previo a la firma del contrato del Proyecto APP.

El riesgo político y riesgo de incumplimiento de contrato

El riesgo político consta de varios tipos:

- Riesgo de que no sea posible repatriar dividendos al país de origen (riesgo de remesas)
- Expropiación y violación de los derechos (riesgo de que el gobierno se quite o viole los derechos e intereses relacionados con las operaciones comerciales)
- Riesgo de incumplimiento de contrato y similares (incumplimiento de contrato y riesgo de destrucción unilateral por parte del gobierno receptor sea llevada a cabo).

En el proyecto APP de la ruta 2 y 7, los operadores privados asumen el riesgo político. En las experiencias internacionales, muchas veces por lo menos algunas partes del riesgo político son asumidas por el público. Por lo tanto, en el caso del Paraguay todavía hay un margen de análisis sobre cuál sería la mejor manera de asignar y mitigar este riesgo. En este sentido, MIGA (Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones) ha aprobado proporcionar un seguro de riesgo político para proyectos APP en el Paraguay y está estudiando la posibilidad de otorgar garantía financiera al financiamiento.

3-4 Análisis de asignación de riesgos el proyecto APP del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi

El proyecto APP del AISP está actualmente en licitación. La apertura de propuestas está programada para fin del mes de mayo de 2016. En el PBC se explica la asignación de riesgos que el Estado paraguayó plantea para el proyecto.

Los riesgos del proyecto APP del AISP se asignaron, en general, a la parte que está en mejor posición de gestionarlos y mitigarlos. Así mismo, la asignación de riesgos realizada se hizo de manera similar a la asignación realizada por otros países en proyectos similares. En particular, en el AISP el Estado asignó al privado los riesgos importantes del proyecto, como el riesgo de demanda, el riesgo por sobrecostos en la construcción, y el riesgo por deficiencias en el diseño. Por otra parte, el Estado paraguayó tomó el riesgo predial en la fase de construcción. En proyectos similares en la región, este último fue asignado al privado. Adicionalmente, en proyectos futuros, el Estado paraguayó debe considerar incluir específicamente riesgos que no se profundizaron en los PBC del proyecto APP del AISP; tales como el riesgo de protesta y toma de la infraestructura aeroportuaria. Estos riesgos están contemplados en el riesgo de fuerza mayor, pero no de manera separada.

En esta sección analizamos la asignación de riesgos realizada en el proyecto APP del AISP (Sección 3-4-1) y la comparamos con la asignación de riesgos realizada en otros proyectos similares en la región (Sección 3-4-2). En el Anexo 1 presentamos la descripción del AISP y la descripción del proyecto APP del AISP.

3-4-1 Análisis de asignación de riesgos del APP del AISP

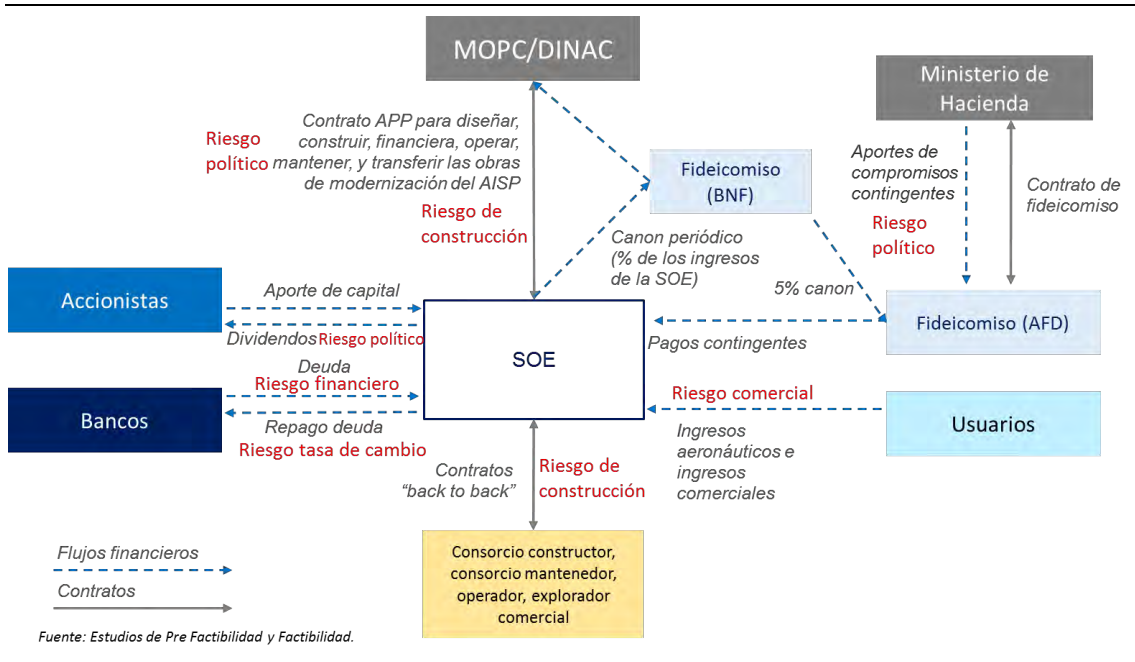
En su mayoría, los riesgos del APP del AISP en las fases de construcción y operación se asignaron a la parte que está en mejor posición para asumirlos. Sin embargo, el Estado paraguayó asumió riesgos adicionales a los tomados por otros estados en proyectos similares. En particular, el riesgo predial en la fase de construcción. Adicionalmente, el proceso de asignación de riesgos dejó en evidencia la necesidad de estandarizar los procesos de análisis de riesgos, principalmente la estimación de impacto y de ocurrencia utilizados en la fase de estructuración para determinar a qué parte se asigna el riesgo. Finalmente, en proyectos futuros, el Estado paraguayó debe considerar incluir de forma separada riesgos que no profundizaron en los PBC del proyecto APP del AISP, tales como el riesgo de protesta y toma de la infraestructura aeroportuaria.

Modelo de negocio y asignación de riesgos

Se espera que el proyecto APP del AISP no requiere de aportes del Estado. Los estudios de prefactibilidad y factibilidad del proyecto mostraron que los ingresos recibidos del aeropuerto serían suficientes para cubrir las inversiones realizadas por el privado. Adicionalmente, los ingresos permiten al privado pagar un canon de arrendamiento al Gobierno paraguayó. El valor a pagar es la variable ofertada por el privado y se utilizará para decidir el ganador. El contrato APP para el aeropuerto se firmará entre el consorcio privado ganador, el MOPC, y la DINAC. La DINAC transferirá sus funciones de operación del AISP al consorcio, y sólo quedará con funciones de regulación. La Figura 3.6 presenta el modelo de negocio del APP del AISP.

El modelo de negocio de la APP del AISP muestra la asignación de riesgos utilizada. En particular, se asignaron al privado los riesgos que están directamente relacionados con la operación del AISP, como el *riesgo de demanda*, pues la Sociedad de Objeto Específico (SOE) está a cargo de gestionar y recibir los ingresos relacionados con las actividades aeronáuticas y comerciales del AISP. El Estado retuvo riesgos que se estimaron no podían ser gestionados adecuadamente por la SOE. Presentamos la matriz de riesgos completa para el proyecto APP del AISP en la siguiente figura.

Figura 3.4: Modelo de Negocio del APP del AISP



Al incorporar los *fidecomisos* en el modelo de negocio, el privado cuenta con la seguridad jurídica de que los pagos por compromisos contingentes se van a realizar⁸⁶. El fideicomiso de AFD recibe los recursos depositados por el MH para hacer frente a los posibles compromisos contingentes que puedan surgir en la vida del contrato. Esto dado que, gracias a la Ley APP, estos recursos solo pueden ser utilizados por el Gobierno del Paraguay para hacer frente a las obligaciones que puedan surgir si se materializa algún riesgo. En todo caso, el Gobierno no tiene la obligación de pagar a la SOE un valor fijo durante la vida del contrato, pues el proyecto es financieramente auto sostenible. En adición a los recursos transferidos por el MH, el fideicomiso administrado por la AFD recibe el cinco por ciento del valor del canon pagado mensualmente por la SOE. Los recursos del canon, y de los ingresos del aeropuerto, son administrados por un fideicomiso administrado por el Banco Nacional de Fomento (BNF), el cual es el encargado de recibir los pagos de la SOE y distribuirlos entre el MOPC, la DINAC, y el fideicomiso administrado por la AFD.

Además, se asignó al privado el riesgo de construcción, el cual puede ser gestionado por el

⁸⁶ Los fidecomisos son una entidad separada e independiente del Gobierno Nacional. El fideicomiso solo puede usar los recursos depositados para la actividad para la cual fue creado. En este caso, el fideicomiso solo puede usar los recursos para cubrir los pagos por compromisos contingentes.

privado a través de los contratos back-to-back o contratos de tercerización con los contratistas. Se espera que la SOE no realice todas las tareas relacionadas con la construcción y operación del AISP. Esta se apoyará en contratistas para que realicen tareas que requieren una experiencia específica.

También, el riesgo de tasa de cambio fue asignado al privado, dado que se espera pueda ser cubierto a través de instrumentos financieros disponibles en el mercado. En particular, la SOE debe cubrir los riesgos con los bancos o instituciones financieras relacionados al pago de la deuda en dólares. Actualmente existen productos comerciales de cobertura a los cuales el privado puede acceder fácilmente.

Por último, el riesgo político fue asignado al privado y está presente en varias partes del modelo de negocio. En primer lugar, la SOE corre el riesgo de que el Gobierno incumpla el contrato APP. Adicionalmente, la SOE corre el riesgo de que el MH no realice los aportes al fidecomiso administrado por la AFD, con los cuales se planea hacer frente a los compromisos fiscales contingentes. Por último, la SOE, en caso que sea extranjera, corre el riesgo que no pueda repatriar sus ganancias o no pueda convertir la moneda paraguaya a otra moneda. En todo caso, el privado está cubierto ante cambios específicos que pueda hacer el MOPC o la DINAC y que impacten directamente la viabilidad del negocio de la APP del AISP, pues puede solicitar una compensación por desequilibrio en el contrato. El privado puede cubrir los demás riesgos políticos a través de garantías políticas ofrecidas por instituciones multilaterales, tales como MIGA.

Cómo se llegó a esa asignación de riesgos

El proceso de identificación y asignación de riesgos se hizo basado en datos cualitativos y cuantitativos, teniendo en cuenta la opinión de expertos. Específicamente, el proceso de identificación de riesgos tuvo en cuenta las categorías de riesgo descritas en el Decreto APP, enumeradas en la Sección 2-1-4. Una vez se identificaron los principales riesgos, el MOPC y la Unidad de APPs procedieron a la conformación de un panel de expertos para estimar el impacto esperado de los riesgos, ajustados por la probabilidad de ocurrencia. En este panel participaron cuatro entidades: la STP, el MH, la DINAC, y el MOPC. La Tabla 3.4 presenta los resultados del panel de expertos.

Tabla 3.4: Resultados del Panel de Expertos para la APP del AISP

Riesgo	STP	MH	DINAC	MOPC	Promedio	Asignación
	PO x Impacto	PO x Impacto	PO x Impacto	PO x Impacto		
Sobrecosto de construcción	6.8%	72.00%	6.8%	22.5%	27.0%	Transferible
Retraso	22.5%	45.0%	45.0%	22.5%	33.8%	Transferible
Predial	2.6%	16.3%	10.4%	1.0%	7.6%	Retenido
Ambiental	6.5%	8.8%	3.3%	3.3%	5.4%	Transferible
Geológico/Geotécnico	8.8%	17.5%	0.2%	17.5%	11.0%	Transferible
Arqueológico	2.0%	1.0%	0.1%	2.0%	1.3%	Retenido
Interv otra Administración	10.4%	32.5%	10.4%	72.0%	31.3%	Retenido
Modificaciones proyecto por la AC	-	45.0%	6.8%	22.5%	24.8%	Retenido
Demanda / Ingresos	8.8%	1.0%	3.3%	72.0%	21.2%	Compartido*
Sobrecostos Explotación	2.6%	2.6%	3.3%	8.8%	4.3%	Transferible
Infraestimación inversiones en operación	8.8%	8.8%	1.0%	1.0%	4.9%	Transferible

Fuente: Deloitte. “Actualización del Estudio de Valor por Dinero del Proyecto de Modernización del

Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Página 887.

* El riesgo de demanda es asignado a la SOE. Sin embargo, la AC comparte el riesgo de demanda e ingresos con la SOE dado que la AC recibiría menos ingresos por concepto del canon de arrendamiento en caso que los ingresos bajaran.

La tabla anterior muestra en naranja estimaciones que resultaron muy diferentes entre entidades. Las diferencias en la estimación del impacto de los principales riesgos, ajustado por la probabilidad de ocurrencia, dejó en evidencia la necesidad de proveer metodologías para estandarizar los procesos de estimación de impacto y de ocurrencia. La diferencia en la probabilidad de ocurrencia que resultó de las diferentes instituciones en varias ocasiones fue de varias órdenes de magnitud. Por ejemplo, mientras el MOPC estimó que la probabilidad que el riesgo de demanda o ingresos se materialice y afecte el proyecto es de 72 por ciento, el MH estimó esta probabilidad en uno por ciento.

3-4-2 Comparación de la asignación de riesgos del APP del AISP con proyectos similares en la región

La asignación de riesgos tuvo en cuenta los resultados de un panel de expertos, y en su mayoría siguió criterios similares a los seguidos en proyectos APP aeroportuarios en la región (Tabla 3.5).

La diferencia más relevante es la asignación del riesgo de sobre costo predial. En los APPs de aeropuertos de Chile y Colombia, por ejemplo, este riesgo fue asignado al privado o compartido entre las partes, mientras que el Estado paraguayo lo retuvo. Por esta razón, se puede decir que el Gobierno paraguayo asumió más riesgo en la fase de construcción que lo que se hizo en otros países. De acuerdo con el MOPC, el riesgo fue asumido por el Gobierno para mejorar la viabilidad financiera y *bancabilidad* del proyecto. Además, porque el MOPC es la entidad encargada de adquirir los predios necesarios para que el proyecto se lleve a cabo. Colombia hizo transferencia parcial de este riesgo al privado sólo hasta la tercera generación de concesiones viales (Sección 3-2-3). En Perú y Chile, este riesgo también está asignado al privado. En todo caso, los privados siempre cuentan con el apoyo de los gobiernos en caso en los cuales no se pueda llevar a cabo una negociación directa con los dueños de los predios afectados y se deba recurrir a la figura de expropiación.

Tabla 3.5: Comparación de Asignación de Riesgos en la Fase de Construcción y Operación en APPs de Aeropuertos en América Latina

Principales riesgos	Paraguay	Colombia	Chile
Sobrecosto en construcción	Privado		
Retraso en construcción	Privado		
Resción por incumplimiento	Privado		
Deficiencias en el diseño	Privado		
Gestión predial	Privado	Privado	Privado
Sobrecosto predial	Público	Compartido	Privado
Obtención de permisos y licencias	Privado		
Medioambiental	Privado		
Geológico, geotécnico	Privado		
Arqueológico	Público		
Retraso / paralización de obras por otra administración	Público		
Modificación de proyecto / petición de obras adicionales por otra administración o MOPC	Público		
Menores ingresos	Privado		
Demanda	Privado		
Sobrecosto de explotación	Privado		
Sobrecosto de mantenimiento	Privado		
Riesgo de progresos de la ciencia y cambios regulatorios	Compartido		
Fuerza mayor	Compartido		
Tipo de cambio	Privado		
Inflación	Privado		
Político	Privado		

Fuentes:

Paraguay: Basado en la asignación de riesgos de los proyectos APP de la Ruta 2 y 7, y el AISP.

Colombia: Ibáñez Parra, Oscar. “La evolución de la cláusula de “riesgo y ventura” en los contratos de concesión en Colombia”. Universidad del Rosario.

Perú: Tejerina Arias, Rosa. “Experiencia Peruana en Asociaciones Público Privadas”. Proinversión.

Adicionalmente, en el APPs del AISP no se incluyó el riesgo de traslado, reubicación, y protección de las redes servicios públicos—que sí fue tenido en cuenta en APPs de otros aeropuertos. Este riesgo está incluido en los contratos APP de cuarta generación de Colombia, sin importar el sector del contrato APP. La asignación de este riesgo es relevante para las obras que puedan afectar las redes de servicios públicos. En particular, el riesgo debe ser asignado al privado en caso que se trate de redes menores, tales como líneas de distribución de energía eléctrica, redes de agua y

saneamiento, redes telefónicas, o redes de fibra óptica, entre otras. Esto dado que el privado se encuentra en la posición de coordinar los cambios a los que haya lugar con las empresas de servicios públicos. Por otro lado, las empresas de servicios públicos pueden realizar estos cambios sin generar mayores traumatismos al sistema. Por otro lado, el riesgo debe ser compartido en caso que se trate de redes mayores, tales como, oleoductos, poliductos, gasoductos, o líneas de transmisión de alta tensión. Esto dado que el cambio de este tipo de redes puede generar traumatismos al sistema en general, por lo cual se requiere una coordinación interinstitucional, que solo puede hacer el Gobierno.

Por último, en el APPs del AISP, a diferencia de Chile y Colombia, no se incluyó el riesgo por protestas o invasión de la infraestructura aeroportuaria. Este riesgo debe ser asignado al privado, o compartido, dado que cuenta con los mecanismos para mitigarlo—mecanismos de vigilancia y protección de la infraestructura. En todo caso, en ambos casos, el privado cuenta con apoyo del Estado a través del uso de la fuerza pública.

3-5 Reflexiones sobre Comentarios de los Privados sobre la Asignación de Riesgos en los dos Proyectos en Licitación en el Paraguay

En el proceso de licitación de los proyectos actualmente en licitación en el Paraguay, los privados, que están en la lista de interesados y compraron los pliegos, han expresado algunas preocupaciones relacionadas con algunos elementos del marco legal, los PBC, o los contratos. A continuación, presentamos los comentarios de los privados que tendrían un mayor impacto en la asignación de riesgos, así como reflexiones sobre cómo se podrían manejar. Cabe resaltar que éstos son asuntos que están actualmente en discusión entre la Unidad de APPs del STP, el MH, y los privados, y en algunos casos se ha tomado una decisión definitiva.

Solidaridad ilimitada de los socios de la SOE—de acuerdo con los PBC de los dos proyectos en licitación que fueron publicados inicialmente, las penalidades por incumplimiento del contrato podían ser impuestas a la SOE, o a todos o alguno de los socios de la SOE. Esto implicaba que la responsabilidad de los socios no era limitada y su patrimonio estaba expuesto a las penalidades por incumplimiento del contrato. Esto iba en contravía del diseño de modelos de negocio de APPs, en donde la SOE es un vehículo de inversión especial (SPV) con responsabilidad limitada. La creación del SPV cumple dos objetivos; en primer lugar, asegura al estado que los recursos desembolsados al privado sean utilizados solo para el proyecto APP, y no para cubrir las necesidades de otros proyectos. En segundo lugar, la creación del SPV asegura a los privados que el Gobierno solo puede afectar el patrimonio del SPV, y no el patrimonio de los socios de la SPV. En los casos de Brasil, Chile, Colombia, y Perú, la responsabilidad de los socios de la SOE es limitada. No obstante, esta situación fue subsanada, adecuado las condiciones a la experiencia de otros países en la región y teniendo en cuenta los comentarios recibidos por el mercado. En una adenda a los PBC, el Gobierno decidió limitar la responsabilidad de los socios de la SOE⁸⁷. De esta manera, el Gobierno mejoró el

⁸⁷ MOPC. “Adenda No. 8. Proyecto de Modernización del Aeropuerto Silvio Pettirosi” 24 de mayo de 2016.

perfil de riesgo del proyecto para los inversionistas privados

Estandarizar las infracciones y el valor de las multas—los privados han expresado que quisieran menos discrecionalidad por parte de la ACs en la aplicación de penalidades por faltas en el contrato APP. Específicamente, a los privados les gustaría que los PBC incluyan una lista detallada de infracciones y multas que se le pueden aplicar al privado en caso de incumplimiento del contrato. Esto se hace en los pliegos de licitación de los proyectos de concesión en Chile, por ejemplo. En el Paraguay, los PBC publicados inicialmente dividían los incumplimientos en dos tipos: graves y leves. El monto de la multa es discrecional, y va desde US\$800.000 hasta US\$2.000.000 para incumplimientos graves y desde US\$100.000 hasta US\$ 800.000 para incumplimientos leves⁸⁸. No obstante, con base al diálogo con los oferentes, el Gobierno decidió flexibilizar las multas y reducir los montos a US\$400.000 a US\$1.000.000 para incumplimientos graves y US\$50.000 hasta US\$400.000 para incumplimiento leves. La Unidad APP de la STP ha expresado que, en el corto plazo, es poco viable que se estandaricen las faltas y multas en el Paraguay. Esto es de esperar dado que el marco regulatorio e institucional de las APPs en el Paraguay está en desarrollo, y aún no hay experiencia en cuanto al monitoreo de infracciones y el uso de las multas para desincentivar la infracción. Con el paso del tiempo, Paraguay debería moverse hacia una estandarización de los niveles de servicio, las infracciones y el valor de las multas.

Asignar los riesgos políticos al Gobierno del Paraguay, y no al privado—los privados han expresado que quieren que el Gobierno asuma los riesgos relacionados con la situación política del país. En particular, los privados quieren que el Estado asuma los riesgos de expropiaciones, inconvertibilidad de la moneda, y restricción para la repatriación de ganancias. Es posible que este riesgo sea asumido por el Gobierno dado que es la parte que generaría el riesgo. Sin embargo, actualmente el privado está en la posición de mitigar algunos de estos riesgos a través de mecanismos de garantías de riesgo político ofrecidas por instituciones multilaterales, tales como MIGA. Por ésta razón, el riesgo puede ser asignado al privado. El Gobierno debe considerar cómo los costos de las garantías podrían impactar la viabilidad financiera del proyecto. Por último, el marco institucional mitiga parcialmente éste riesgo, pues el privado siempre podrá acceder a los mecanismos de solución de controversias en caso que considere que alguna actuación del Estado afectó la viabilidad del negocio.

Flexibilizar los requisitos mínimos de experiencia—inicialmente, los PBC no permitían que se sumen la experiencia de las empresas que conforman un consorcio. Además, los pliegos prohíben la suma de la experiencia de varios miembros del grupo licitante o de sus filiales. Por esto, los privados han solicitado que se flexibilice los requisitos mínimos de experiencia y se permita sumar la

https://www.contrataciones.gov.py/documentos/download/licitacion_no_regulada_lev_2051/IITKuBR3k9Y%253D. Consultada el 1 de agosto de 2016.

MOPC. “Adenda No. 13. Contrato de Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento, y Operación de Dos Rutas Nacionales (2 y 7)” 14 de junio de 2016.

https://www.contrataciones.gov.py/documentos/download/licitacion_no_regulada_lev_2051/gsvay3hmi6s%253D. Consultada el 1 de agosto de 2016.

⁸⁸ MOPC. “Contrato de diseño, financiación, construcción, mantenimiento, y operación de dos rutas nacionales (No. 2 y 7)” Página 96.

experiencia. Debido a esto, la Unidad de APPs de la STP consultó al Director de Concesiones de Chile⁸⁹, quien informó que en la última licitación del aeropuerto de Santiago ésta exigencia fue flexibilizada, permitiendo a las empresas presentar la experiencia de sus filiales y hermanas. También, la Unidad de APPs consultó al Banco Mundial, quienes no objetaron la posibilidad de que se sume la experiencia de empresas de un consorcio, o de sus filiales. Después de las consultas, la AC decidió flexibilizar los requisitos de experiencia a través de una adenda a los PBC de los proyectos en licitación.

Permitir una legislación aplicable de fondo alternativa a la legislación paraguaya—los privados han pedido que se explore la posibilidad de que los contratos APP se rijan por una legislación aplicable diferente a la legislación paraguaya; por ejemplo, la Ley del Estado de Nueva York, EE.UU. Adicionalmente, los privados han pedido que se explore la posibilidad de que los tribunales arbitrales para solución de controversias se rijan usando una legislación aplicable diferente a la paraguaya. En los casos de Brasil, Chile, Colombia, y Perú, los contratos APP y los tribunales arbitrales solo se rigen por la legislación de cada país. Es decir, la posición tomada por el Gobierno del Paraguay va en línea con la posición tomada por los gobiernos de los mercados desarrollados de APPs en la región. La propuesta de los privados haría más sentido en el caso en que no existiera una Ley APP en el país donde se va a realizar el proyecto, o en países con muy bajo nivel de desarrollo institucional y económico. En algunos casos, los países y el privado pueden acordar que su relación sea gobernada por la ley de un tercer país. Este modelo se ha utilizado en países que no cuentan con una Ley APP, o que cuentan con un marco legal e institucional débil, lo cual no es el caso del Paraguay. De todas formas, en caso que el Gobierno quisiera abrir esta posibilidad, lo cual es poco probable, se requeriría modificar la Ley APP actualmente vigente en el Paraguay.

3-6 Análisis de Sistema de Garantías Establecido para APPs en el Paraguay

La Ley APP y el Reglamento APP establecieron el Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez (FFGL) con el fin de garantizar los pagos a los operadores privados. El FFGL es administrado por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) de acuerdo a las directrices del MH. Cualquier pago que ordene el MH debe ser realizado de acuerdo a lo estipulado en cada contrato APP.

El MH, en nombre del Gobierno, crea un fondo fiduciario cada vez que se firme un contrato APP. La creación del fondo fiduciario brinda seguridad al privado, dado que garantiza los pagos. Esto dado que los recursos que el Gobierno deposite en cada fondo solo pueden ser utilizados para hacer frente a los compromisos derivados de los contratos APP, y no pueden ser reembolsados al Tesoro nacional. El Gobierno debe depositar la totalidad de los compromisos firmes y el 10 por ciento de los pasivos contingentes estipulados en los contratos APP cada año fiscal.

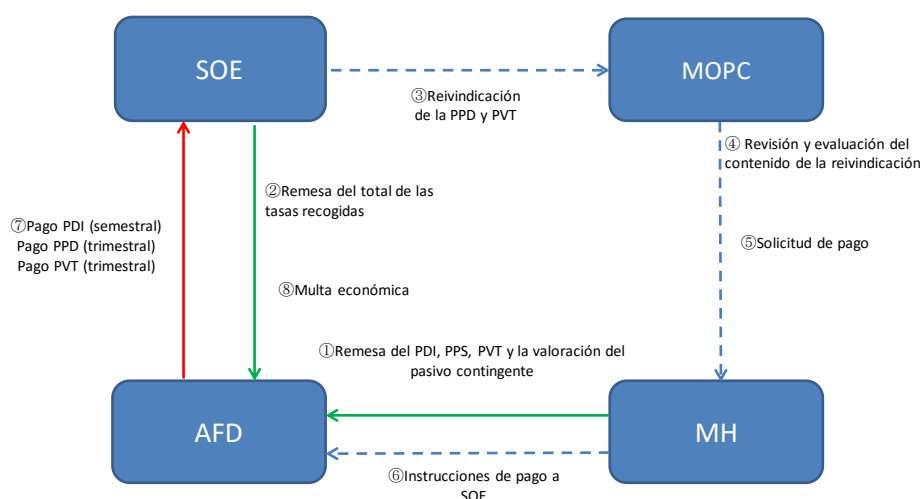
Actualmente, el Ministerio de Hacienda y la AFD están en negociaciones para definir el contrato de fideicomiso. El análisis del contrato incluye las reglas del fideicomiso, los honorarios, y los demás aspectos administrativos relevantes. El flujo básico de los fondos del Fondo Fiduciario es el siguiente.

⁸⁹ STP.

1. La AC informará al MH los montos de compromisos firmes y compromisos contingentes que existan para cada año. El MH revisará la información enviada por la AC y aprobará el desembolso de los recursos. Los recursos serán enviados por el MH al respectivo fondo fiduciario administrado por la AFD
2. La AFD hará los pagos al privado, de acuerdo a las instrucciones del MH
3. Al final del año fiscal, el saldo restante en cada fondo fiduciario no es devuelto al tesoro nacional, sino que se acumula para el próximo año fiscal.

El flujo de fondos de los fondos fiduciarios es diferente para cada proyecto. En la siguiente figura se explica el flujo de fondos de acuerdo con el proyecto de ampliación de la línea N° 2 y N°7.

Figura 3.5: Flujo de Fondos del Proyecto APP de las Rutas 2 y 7



Fuente: Basado en la reunión del equipo consultor con la Agencia Financiera de Desarrollo.13 de abril de 2016.

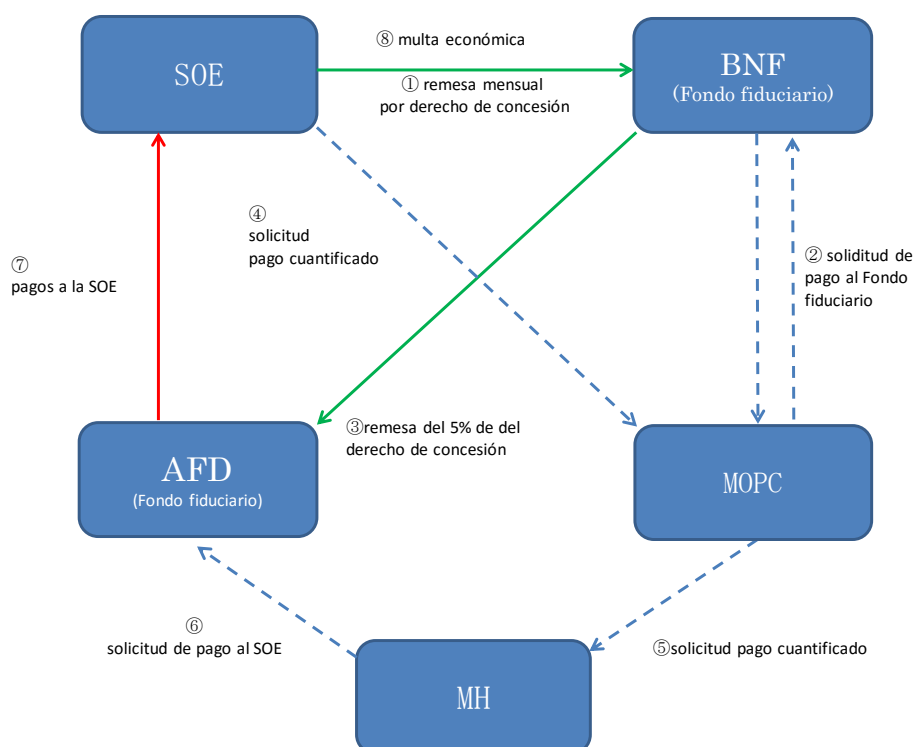
Los detalles del flujo de fondos son los siguientes:

1. El MH envía al fondo fiduciario los recursos relacionados con los compromisos firmes anuales (PDI, PPD, PVT) y los compromisos contingentes
2. La SOE cobrarán una tarifa por el uso de la infraestructura (peaje) y enviará el total del dinero recaudado al fondo fiduciario
3. La SOE pedirá el pago del PDI, el PPD y el PVT al MOPC
4. El MOPC revisará y confirmará la información enviada por la SOE evaluará y verificará el contenido de la solicitud
5. El MOPC aceptará el pago requerido por la SOE y enviará la información al MH, incluyendo la solicitud para que se haga el pago

6. El MH ordenará a la AFD que haga el pago a la SOE desde el fondo fiduciario
7. La AFD pagará a las SOE el PDI, cada seis meses, y el PPD y el PVT trimestralmente.

El siguiente diagrama es un flujo de fondos relacionados con el Fondo Fiduciario del proyecto de ampliación del AISP.

Figura 3.6: Flujo de Fondos del Proyecto APP de las Rutas 2 y 7



Fuente: Basado en la reunión del equipo consultor con la Agencia Financiera de Desarrollo.13 de abril de 2016.

Los detalles del flujo de fondos son los siguientes:

1. La SOE transferirá mensualmente el canon de arrendamiento al Banco Nacional de Fomento (BNF)
2. El MOPC solicita a la BNF que transfiera 5 por ciento del canon a la AFD.
3. El BNF transfiere el 5 por ciento del canon de concesión a la AFD
4. En caso de que se materialice algún compromiso contingente, la SOE solicitará el pago del valor del compromiso contingente al MOPC
5. El MOPC revisará la solicitud, aprobará la solicitud. Después de aprobar la solicitud, el MOPC informará al MH.
6. El MH ordenará a la AFD hacer el pago a la SOE

7. La AFD pagará a la SOE.

Retos del FFGL a futuro

La creación del fondo fiduciario redujo el riesgo de impago por parte del gobierno al que estaban expuesto los privados. En particular, los privados tienen una mayor seguridad de que el gobierno hará los pagos firmes y contingentes a que haya lugar durante la ejecución del contrato de APP.

Si bien el fondo fiduciario redujo el riesgo de impago, aún existen aspectos que podrían ser vistos con preocupación por parte de los inversionistas privados. En primer lugar, el valor que el Gobierno debe depositar para hacer frente a los compromisos contingentes puede verse como bajo. De hecho, en el caso de una situación imprevista, con el 10 por ciento de los fondos no se pueden cubrir las pérdidas en las empresas privadas. En todo caso, depositar el 100 por ciento del dinero para el pago de los compromisos contingentes en un fondo fiduciario tampoco es una estrategia recomendable. Esto dado que los fondos solo se usarían si algún evento contingente se materializa. Mientras estos eventos ocurren, los fondos públicos depositados en el fondo no estarían siendo invertidos en proyectos públicos. La decisión sobre el monto a depositar en el fondo no es trivial y requiere un análisis profundo por parte del Ministerio de Hacienda, de formar que se logre tranquilidad a los inversionistas privados y, al mismo tiempo, maximizar el valor generado por los fondos públicos. En segundo lugar, la metodología para valorar los pasivos contingentes que resultan de los compromisos contingentes aún no es clara. Para mejorar el proceso de valoración, el MH actualmente está creando una guía que permita estandarizar el proceso.

De todos modos, el mecanismo del Fondo Fiduciario en el Paraguay se compara favorablemente en el contexto de los estándares internacionales. Por ejemplo, en el caso de Filipinas, donde el programa APPs se ha desarrollado durante años, el país aún se encuentra trabajando en la institucionalización e implementación del fondo de compromisos contingentes.

Capítulo IV. Propuestas de Reforma y Fortalecimiento del Marco Regulatorio e Institucional de las APPs en el Paraguay

Recomendamos al Gobierno del Paraguay tomar algunas medidas para fortalecer el marco de APPs en el país y avanzar en el desarrollo de proyectos APP. La promulgación de la Ley APP y el Decreto APP fortalecieron el marco legal e institucional del Paraguay. En particular, el Decreto APP estableció en detalle el proceso que se debía seguir para estructurar una APP en el Paraguay. Además, con la creación de la Unidad de APPs del STP, el Gobierno del Paraguay otorgó funciones de coordinación de las instituciones relacionadas con la estructuración de una APP en el país. Aun así, el marco de APPs del Paraguay es reciente y requiere fortalecerse. Las mejoras que proponemos mejorarían el proceso de identificación y selección de proyectos APP, aumentaría la capacidad de las unidades APPs de los diferentes ministerios y ACS, e impulsarían proyectos APP a través de asistencia de instituciones de desarrollo.

En particular, en esta sección presentamos las siguientes medidas:

- **Acciones de Fortalecimiento del marco y la capacidad institucional para las APPs (Sección 4-1)**—proponemos crear una unidad (o asignar a una unidad existente) que esté a cargo de la identificación y selección de proyectos, con el objetivo de mejorar los procesos de planeación y priorización en las inversiones en infraestructura (Sección 4-1-1). Adicionalmente, proponemos establecer un panel de expertos que le permitiría al Gobierno aprovechar la experiencia y conocimientos de expertos nacionales e internacionales, para analizar aquellos proyectos o situaciones que requieren un conocimiento técnico, legal, o financiero especializado que aún no está presente en las entidades públicas (Sección 4-1-2). Por último, proponemos diseñar e implementar un programa de entrenamiento que mejore las capacidades de los empleados de las diferentes unidades de APPs existentes en los ministerios, las ACs, o los municipios (Sección 4-1-3)
- **Acciones de Fortalecimiento del marco legal y regulatorio para las APPs (Sección 4-2)**—el Paraguay no cuenta con un proceso claro de selección e identificación de proyectos APP. En esta sección proponemos un proceso que el Paraguay podría seguir para mejorar la planeación y ejecución de inversiones en infraestructura, incluyendo proyectos APP y otro tipo de contratación (Sección 4-2-1). Adicionalmente, en esta sección presentamos una propuesta para la creación de manuales de asignación y valoración de riesgos, y valoración de pasivos contingentes (Sección 4-2-2)

- **Posibilidad de Cooperación Financiera Reembolsable para proyectos APPs con la posible participación de las empresas japonesas** (Sección 4-3)—muchos proyectos de APP no son financieramente auto sostenibles y banqueables sin subsidios. Por esta razón, recomendamos la creación de un fondo de Viabilidad Financiera (*Viability Gap Fund – VGF*) para proyectos APP cuyos ingresos no sean suficientes para cubrir los costos. Este se financiaría con créditos japoneses en yenes. Otro tipo de crédito que el Gobierno podría considerar usar es un préstamo *Equity Back Finance* (EBF), que permite utilizar los recursos del préstamo como aportes de capital (equity) en una SOE. La Sección 4-3-2 describe qué es un VGF y por qué un VGF sería útil para el Paraguay y explica cómo el VGF podría ser financiado por préstamos en yenes.

4-1 Acciones de Fortalecimiento del Marco y la Capacidad Institucional para las APPs en el Paraguay

Con el objetivo de facilitar el desarrollo y ejecución exitosos de APPs, no solo de las dos en curso, sino de proyectos APP futuros, recomendamos al Gobierno de Paraguay fortalecer el marco y la capacidad institucional. En particular, recomendamos al Gobierno tomar tres acciones encaminadas a este fin:

- **Crear una unidad** (o asignar responsabilidades a una unidad existente) para mejorar la planeación de las inversiones a realizar en infraestructura. La unidad sería la encargada de la dirigir el proceso de identificación, selección, y priorización de proyectos con posibilidades de ser estructurados como APPs, así como decidir cuáles deben realizarse por medio de otros mecanismos de contratación. El Ministerio de Hacienda continuaría con sus funciones de evaluar, asignar, y llevar el registro de riesgos e impactos fiscales derivados de los proyectos APP. Además, dar inputs para la evaluación de los proyectos APP de la STP y gestionar, junto con la AFD, del FFGL (Sección 4-1-1)
- **Establecer un panel de expertos en APPs** que esté disponible para realizar estudios o asesorías según las necesidades del Gobierno paraguayo. El panel de expertos le permitiría al Gobierno aprovechar la experiencia de expertos nacionales e internacionales, para analizar aquellos proyectos o situaciones que requieren un conocimiento técnico, legal, o financiero especializado que aún no está presente en las entidades públicas (Sección 4-1-2)
- **Diseñar e implementar programas de capacitación en APPs** para fortalecer la capacidad para adelantar proyectos APP en Paraguay. El programa se enfocaría en el personal involucrado en APPs en el país incluyendo la Unidad de APPs de la STP, el MH, el MOPC, otros ministerios, ACs, y municipalidades (Sección 4-1-3).

4-1-1 Crear una unidad (o asignar a una unidad existente) de las responsabilidades de identificación y selección de proyectos APP

Recomendamos al Gobierno crear una unidad para identificar y seleccionar proyectos APP, o

asignar estas responsabilidades a una unidad del Gobierno ya existente (“unidad propuesta”). Actualmente, la Unidad APP de la STP, en trabajo conjunto con el MH, actúa como eje central de los procesos relacionados con APPs en el Paraguay. La Unidad de APPs de la STP ha funcionado adecuadamente de acuerdo al diseño institucional de la Ley APP y el Decreto APP. Sin embargo, como explicamos en la Sección 4-2-1, al momento no hay un proceso claro ni una entidad encargada específicamente de la identificación y selección de proyectos. Así mismo, la práctica ha demostrado que la Unidad APP de la STP necesita mayor capacidad para adelantar proyectos de manera más rápida, y eventualmente incrementar la cartera de APPs.

La unidad propuesta tendría un rol de planeación de todas las inversiones en infraestructura en el Paraguay, sin importar si la forma de contratación a es través de APPs o no. Además, la unidad estaría encargada de la preparación del Plan Nacional de Infraestructura (PNI). También, la unidad sería responsable de dirigir el proceso de identificación, priorización, y selección de proyectos, con participación activa y responsabilidad de las ACs. Esto incluye el análisis de la mejor modalidad de contratación, bien sea APPs u otra forma de contratación. Los proyectos que sean seleccionados por la unidad como potenciales APP, pasarían entonces a la Unidad de APPs de la STP para su análisis más detallado de prefactibilidad y factibilidad, y posteriormente la estructuración y licitación. En la Sección 4-2-1 presentamos en mayor detalle el proceso para construir el PNI y seleccionar proyectos APP, bajo nuestra propuesta de fortalecimiento del marco regulatorio e institucional.

La Figura 4.1 presenta el proceso desde la identificación hasta el monitoreo de las APPs después de la creación de la unidad propuesta.

Figura 4.1: Identificación, Selección, Estructuración y Operación de una APP, Incluyendo a la Unidad Propuesta

	Identificación de necesidades de infraestructura	Creación del Plan Maestro de Infraestructura (PMI)	Estructuración y Licitación de la APP	Monitoreo de la APP
Entidad responsable	ACs. API dirige y provee	Unidad propuesta	Unidad de APPs de la STP	ACs, con apoyo de la Unidad de APPs de la
Tareas	Identificar las necesidades de infraestructura y crear planes de infraestructura	Crear el Plan Maestro de Infraestructura e identificar posibles proyectos APP	Estructurar los proyectos APP, con la ayuda de las ACs. Licitación de los proyectos y seleccionar al ganador del proceso de licitación	Monitorear el cumplimiento del contrato APP. Renegociar el contrato cuando haya lugar.
Resultado	Mejora en los procesos de planeación a mediano y largo plazo de las ACs	Mejora en la estimación de necesidades de inversión en infraestructura. Mejora en el proceso de identificación y selección de APPs	Especialización de la Unidad de APPs de la STP en procesos de estructuración y licitación	Monitoreo y control de las APPs por parte de entidades con conocimiento del sector de la APP

La unidad propuesta y la Unidad de APPs de la STP serían unidades separadas. La unidad propuesta tendría un rol de planeación de todas las inversiones en infraestructura y lideraría el proceso de identificación, priorización, y selección de proyectos. La Unidad de APPs de la STP

estaría encargada de la preparación, estructuración, y licitación de proyectos APPs. Para decidir el diseño institucional y la ubicación de la unidad propuesta dentro del diseño institucional actual del Paraguay, proponemos al Gobierno formar mesas de trabajo para discutirlo. La composición y el tamaño de las mesas de trabajo debe ser seleccionado por las entidades involucradas, incluyendo Presidencia, MOPC, la Unidad de APPs, el Ministerio de Hacienda, PGN, y otros ministerios si se considera pertinente. Algunas opciones factibles para incluir: que la unidad sea una agencia adjunta pero independiente de la STP, que la unidad esté en la Unidad de Proyectos Estratégicos del MOPC, que la unidad esté bajo la Presidencia, o que la unidad se cree como una entidad separada. Dependiendo del diseño que se decida en las mesas de trabajo, la unidad propuesta estaría bajo el mando de una entidad existente o sería una entidad separada. En Latinoamérica, las Unidades encargadas de la planeación y selección de proyectos por lo general se encuentran bajo la responsabilidad del ministerio encargado de las obras públicas y en algunos casos de Hacienda; por ejemplo, bajo el Ministerio de Obras Públicas en Chile o el Ministerio de Transporte en Colombia. Sin embargo, también existe el caso de Perú, en donde se creó una entidad separada—ajunta al Ministerio de Hacienda, pero independiente. La solución adecuada depende de las características institucionales de cada país y de la propia historia de desarrollo de las APPs en el país.

La Unidad de APPs de la STP continuaría realizando las funciones de preparación, estructuración, y licitación de proyectos APPs. Esto implicaría que la capacidad institucional de la Unidad de APPs de la STP estará enfocada principalmente en el análisis financiero, técnico, y legal de los proyectos. Las ACs seguirían teniendo responsabilidad de, con el apoyo de la Unidad APPs de la STP, realizar el análisis técnico y los estudios de los proyectos. Adicionalmente, éste diseño institucional asegura que la estructuración técnica sea adecuada, pues las ACs serán las entidades que administrarán el contrato APP, y tienen los incentivos para asegurar que el proyecto APP quede diseñado de la mejor manera. Además, la Unidad de APPs de la STP seguirá encargada del proceso de licitación bajo mandato de la AC, similar a como sucede en Chile con la Coordinación de Concesiones y en Perú con Proinversión. En resumen, la Unidad de APPs de la STP será la encargada de estructurar y licitar las APPs, basándose en sus propios análisis financieros y legales, y los análisis técnicos realizados por la AC.

Este diseño institucional evita los problemas de incentivos existentes en unidades APPs integradas que realizan todo el proceso: identificación, priorización, selección, estructuración, y licitación. En particular, una unidad de APPs integrada estaría sesgada a identificar y seleccionar una gran cantidad de proyectos, pues parte su éxito se mediría por el número de proyectos estructurados. Es decir, la unidad integrada estaría sesgada a estructurar la mayor cantidad de proyectos posible, afectando la calidad del proceso de identificación y selección.

La AC será la encargada de administrar y monitorear el contrato APP, como se hace actualmente. La AC es la entidad que cuenta con el conocimiento técnico relacionado con el objeto del contrato, por lo cual debe ser la entidad encargada de operar y administrar el contrato. Durante la vida del contrato, la Unidad de APPs de la STP apoyará a las ACs en caso que surjan procesos de renegociación del contrato o solución de controversias.

Adicionalmente, el MH seguiría realizando las funciones que le ha otorgado la ley paraguaya,

incluyendo el registro de los compromisos fiscales⁹⁰, siguiendo las normas contables estipuladas por la Dirección General de Contabilidad del Paraguay⁹¹. Además, el MH seguirá siendo el encargado de transferir los recursos al FFGL⁹², de actuar como fideicomitente del FFGL, y de ordenar los pagos a los privados⁹³.

4-1-2 Establecer un panel de expertos en APPs financiados por donantes

Recomendamos al Gobierno establecer un panel de expertos en la Unidad APP de la STP que esté disponible para realizar estudios o asesorías según las necesidades. El panel de expertos le permitiría al Gobierno aprovechar la experiencia de expertos nacionales e internacionales, para analizar aquellos proyectos o situaciones que requieren un conocimiento técnico, legal, o financiero especializado que aún no está presente en las entidades públicas. Las habilidades que se requieren para la identificación, selección, preparación y operación de proyectos APP son altamente específicas. Este panel también le daría al Gobierno, y en particular a la Unidad de APPs de la STP, la unidad propuesta encargada de indentificación y selección de proyectos (ver sección anterior), y el MH, la flexibilidad de contar con especialistas cuando sean requeridos, sin necesidad de contratar empleados de planta. Idealmente, el panel sería financiado por recursos de donantes o una mezcla de recursos de donantes y presupuesto de la Nación. El panel sería manejado por la Unidad APP de la STP.

Los expertos interactuarían con las diferentes unidades relacionadas con APPs y, por lo tanto, estarían construyendo capacidad en el Gobierno. Es decir, con el paso del tiempo, los expertos irán transfiriendo su conocimiento a las personas que trabajan en las instituciones involucradas en las distintas fases de las APP en el Paraguay. A largo plazo, se espera que las instituciones fortalezcan su capacidad y la necesidad de recibir apoyo externo sea cada vez menor y puntual.

El panel de expertos proveería asesorías o realizaría estudios, según la demanda del Gobierno, en todas las fases de las APP o en reformas institucionales, regulatorias, o legales. En específico:

- Reformas legales, regulatorias, o de políticas públicas
- El proceso de estructuración de un proyecto específico
- El monitoreo y fiscalización de contratos APP
- La negociación en alguno de los niveles de solución de controversias
- La operación del contrato o la renegociación del mismo
- El proceso de solución de controversias
- La promoción de oportunidades de inversión en proyectos APP
- Capacitaciones relacionadas con APPs.

⁹⁰ Decreto No. 1350/14. Artículo 12. Página 13.

⁹¹ Ley No. 5102/13. Artículo 10. Página 7.

⁹² Decreto No. 1350/14. Artículo 16. Página 14.

⁹³ Decreto No. 1350/14. Artículo 16. Página 14.

Recomendamos al Gobierno seleccionar un panel de expertos, que pueden ser nacionales e internacionales, de manera competitiva. Se invitaría a firmas y personas (pueden ser dos procesos separados) a presentar propuestas para ser parte del panel de expertos. El Gobierno evaluaría las propuestas y seleccionaría el panel de firmas y de personas expertas. Bajo éste esquema, cuando el Gobierno tenga una necesidad específica—por ejemplo, realizar un estudio de factibilidad de un proyecto o una opinión independiente para proceso de solución de disputas—el Gobierno emitiría una solicitud para presentar propuestas para llevar a cabo una orden de trabajo a la lista de firmas o personas que están en panel de expertos. El Gobierno elegiría la mejor propuesta y a esa firma o persona le otorgaría la orden de trabajo. De esta manera, el Gobierno puede agilizar los procesos de selección pues en la conformación del panel ya habrá hecho toda la labor de evaluación de los proponentes. Para cada orden de trabajo, el proceso de selección se agilizaría sustancialmente.

El Gobierno del Paraguay debe asegurar que se seleccionen personas o firmas, nacionales o extranjeras, con gran experiencia en temas relacionados con APPs para conformar el panel. En particular, el panel de expertos debe cumplir con criterios específicos como los siguientes:

- Tener experiencia en el diseño de políticas públicas y regulatorias relacionadas con APPs, especialmente en América Latina
- Tener experiencia en el diseño y la implementación de planes de entrenamiento en APPs y fortalecimiento institucional
- Haber participado en la estructuración de APPs en diferentes sectores, incluyendo agua y saneamiento, electricidad, transporte, salud, y desarrollo urbano
- Contar con personal con fluidez en español
- Tener experiencia desarrollando proyectos con fondos financiados por bancos multilaterales o instituciones internacionales de desarrollo, como JICA, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial.

Para el exitoso funcionamiento del panel, es importante que cada año el Gobierno asegure los recursos necesarios por la operación de los siguientes uno o dos años. El panel de expertos puede ser total o parcialmente financiado por donantes. El Gobierno también podría considerar una partida presupuestal para este propósito para complementar la financiación externa.

4-1-3 Diseñar e implementar programas de capacitación en APPs

Recomendamos al Gobierno implementar un programa de capacitación en APPs para fortalecer la capacidad de adelantar proyectos APP en Paraguay. El programa se enfocaría en el personal involucrado en APPs en el país incluyendo la Unidad de APPs de la STP, el MH, el MOPC, otros ministerios, ACs, y municipalidades. Estos programas son necesario pues las capacidades requeridas para identificar, estructurar, y operar una APP son altamente especializadas. Actualmente, el número del personal del sector público que tiene estas capacidades es limitado.

Para que los programas sean exitosos, el Gobierno primero debe identificar las habilidades y conocimientos en APPs necesarios en las entidades públicas. Después, el Gobierno debe evaluar los

niveles actuales de conocimiento de los empleados en cada unidad APP. Esto permitirá crear una línea base con la cual la situación deseada y el progreso. Para lograr esto se puede realizar un diagnóstico de conocimientos y habilidades en APPs en las entidades objetivo. Al final, el Gobierno debe identificar las áreas en las cuales se requiere capacitación, a través de la comparación entre las habilidades necesarias y las habilidades que realmente tienen (línea base).

El Gobierno podría suplir las necesidades de capacitación a través de cursos cortos y entrenamientos *on-the-job*. Los cursos cortos podrán ser dictados de manera conjunta para varias entidades públicas, optimizando el uso del tiempo de los empleados. La siguiente tabla presenta una descripción general de un curso corto para cada etapa del proceso de las APP en la cual se planea construir capacidad.

Tabla 4.2: Ejemplo de Componentes de un Curso Corto en APPs

	Descripción	Ejemplo de preguntas a resolver en los cursos cortos
Introducción	Conceptos básicos acerca de las APPs. Se debe explicar los tipos de APP, el funcionamiento de un APP, entre otros conceptos básicos	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué es una APP? - ¿Qué tipos de APP existen? - ¿Por qué una APP y no una obra tradicional? - ¿Cuál es el marco legal y regulatorio de las APPs en el Paraguay?
Identificación y selección de proyectos	Conceptos relacionados con las actividades necesarias para identificar proyectos relevantes de infraestructura. Evaluar su viabilidad técnica, financiera, económica y comercial como un proyecto APP. También, metodologías de priorización de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo se identifican proyectos claves? - ¿Cómo se analiza la viabilidad técnica, financiera, económica y comercial de un proyecto? - ¿Qué es un comparador público-privado? ¿Cómo se utiliza? - ¿Cómo se priorizan los proyectos?
Estructuración de proyectos APP	Conceptos relacionados con el diseño de la estructura legal y financiera del proyecto APP. Además, metodologías para la identificación y el manejo de <i>stakeholders</i> relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo decidir la estructura más conveniente (BOO, BOT, DBOT, DCMF, etc)? - ¿Cómo se define el valor por dinero? - ¿Cómo se valoran y asignan los riesgos? - ¿Cómo se minimizan los impactos fiscales?
Implementación y operación de contratos APP	Conceptos relacionados con el diseño de la estructura legal y financiera del proyecto APP. Además, metodologías para la identificación y el manejo de <i>stakeholders</i> relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo se promueve el proyecto a inversionistas? - ¿Cómo se hace el proceso de licitación? - ¿Cómo se vigila las operaciones del contrato? - ¿Cómo se solucionan las controversias?

El éxito de los cursos depende en gran medida de la experiencia que tenga la persona o empresa que dicte el curso. Por esta razón, tanto para los cursos cortos como para los entrenamientos *on-the-job*, se podría hacer uso del panel de expertos (ver Sección 4-1-2), así como de personal del Gobierno que ya cuente con experiencia en APPs.

4-2 Acciones de Fortalecimiento del Marco Legal y Regulatorio de las APPs en el Paraguay

Proponemos que el Gobierno del Paraguay tome dos medidas para fortalecer el marco legal y regulatorio de las APPs en el Paraguay. La primera propuesta es establecer un proceso claro y robusto de identificación y selección de proyectos de infraestructura. Este proceso debe permitirle al Gobierno identificar proyectos y tomar una decisión sobre la mejor modalidad para llevarlos a cabo, bien sea APP u otras modalidades tradicionales de contratación (Sección 4-2-1). La segunda propuesta es complementar el Manual de APP preparado por la STP, con guías de identificación y asignación de riesgos. Las guías incluirían una matriz de riesgos modelo que muestra la parte preferida a quien cada riesgo se asigna, posibles estrategias de mitigación de riesgos, y provisiones sugeridas para los contratos de APP (Sección 4-2-2).

4-2-1 Establecer un proceso para la identificación, priorización, y selección de proyectos

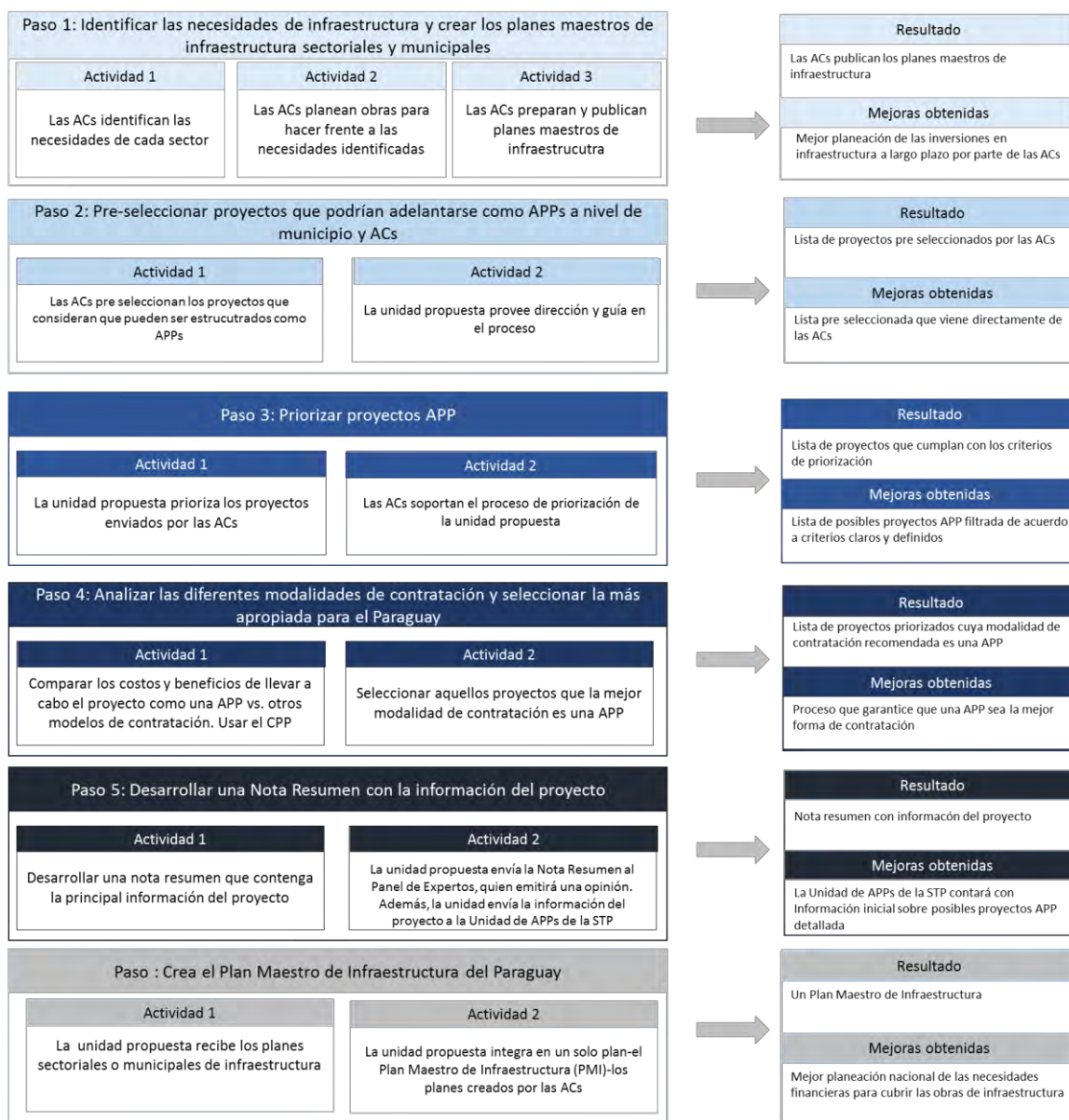
El proceso para identificar y seleccionar proyectos a ser adelantados como APPs en el Paraguay no está bien definido. Esto contrasta con el proceso de presentación y preparación de proyectos APPs, el cual está explicado en detalle en el Decreto APP. Por esta razón, el proceso de identificación y selección de proyectos seguido hasta el momento ha sido poco estructurado.

En esta sección describimos el proceso que proponemos para identificar y selección de potenciales proyectos APP en el Paraguay. Este proceso estaría en cabeza de la unidad propuesta (en la Sección 4-1-1), con bastante responsabilidad asignada a las ACs. Por medio de este proceso se crearía el PNI, alimentado por los proyectos priorizados de los planes sectoriales, municipales, y de las principales ACs. Así mismo, se seleccionarían la mejor manera de contratación para los proyectos priorizados, bien sea APPs y otras modalidades de contratación. Además, se aseguraría que tanto los proyectos APP como no APP están en línea con los objetivos de desarrollo y estratégicos del Paraguay, de las municipalidades, y de los sectores.

El resultado de éste proceso son los proyectos potenciales de APP, a ser considerados para estudios más detallados de prefactibilidad y factibilidad. El proceso de evaluación seguiría funcionando como lo ha establecido la Ley APP y el Decreto PPP. Las ACs, con la ayuda de la Unidad de APPs de la STP, realizan los estudios de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos seleccionados como posibles APPs. La metodología que proponemos en esta sección facilita que a la Unidad de APPs de la STP lleguen solo los proyectos con alto potencial de ser realizados como una APP, que sean prioritarios, y que están en línea con los objetivos de desarrollo del país.

La siguiente figura resume nuestro proceso propuesto, que consta de seis pasos.

Figura 4.3: Metodología para la Identificación y Selección de Proyectos APP



A continuación, explicamos cada uno de los pasos.

Paso 1: Identificar necesidades de infraestructura y crear planes maestros sectoriales y municipales

Las ACs y los municipios identifican las necesidades de infraestructura y preparar un plan inicial de infraestructura que haga frente a las necesidades identificadas. Actualmente, las ACs más grandes ya realizan un proceso de identificación de necesidades y creación de planes maestros infraestructura. Por ejemplo, la ANDE, publica un Plan Maestro de Generación y Transmisión, que contiene las principales obras a construir durante un periodo de diez años. Idealmente, todas las ACs, o las AC

con mayor alcance en cuanto a obras de infraestructura, deberían seguir un proceso similar al que sigue la ANDE, incluyendo la publicación de planes maestros.

El proceso de planeación a mediano y largo plazo por parte de las ACs y los municipios no depende de que las obras sean estructuradas como APP. De hecho, el proceso de planeación a mediano y largo plazo, y la creación de planes maestros, constituye una herramienta fundamental en la estimación de necesidades de inversión a futuro y planeación de las inversiones. Adicionalmente, el proceso de planeación a mediano y largo plazo asegura que los proyectos que se planeen estructurar estén en línea con los objetivos a mediano y largo plazo del Gobierno Nacional, las ACs, o los municipios. Es decir, que las ACs deberían realizar este paso, sin importar la modalidad de contratación a usar en la ejecución de estos proyectos. Además, los planes maestros generados por las ACs y municipios pueden ser utilizados como mecanismo para evaluar la gestión y ejecución de los proyectos de infraestructura planeados.

Paso 2: Pre-seleccionar proyectos que podrían adelantarse como APPs a nivel de municipio y ACs

Las ACs preseleccionan los proyectos que consideran que tienen posibilidades de ser estructurados como APPs y bajo otros mecanismos de contratación, bajo la dirección de la unidad propuesta (ver Sección 4-1-1). Esto debido a que las ACs son las entidades que conocen en detalle las obras que se deben realizar para cubrir las necesidades del sector o del municipio. Este proceso de pre selección debe seguir las pautas establecidas por la unidad propuesta, de forma que se asegura que los resultados obtenidos por las diferentes ACs sean comparables y que las ACs tengan herramientas para llevar a cabo este análisis. La unidad propuesta apoya a las ACs en el proceso de pre selección de proyecto.

La siguiente tabla presenta los criterios principales a tener en cuenta para pre seleccionar proyectos que puedan ser adelantados como APPs.

Tabla 4.1: Criterios Para Preseleccionar Proyectos que Podrían Adelantarse como APPs

Complejidad del proyecto	¿Qué tan completa es la implementación del proyecto? Los proyectos pueden ser complejos dado que existen barreras geográficas, políticas, culturales, o pueden estar relacionados con un nuevo tipo de tecnología
Compromiso político	¿Cuál es el compromiso político actual y futuro que podría tener el proyecto? El apoyo político es una condición importante para un proyecto de APP. Incluso si el proyecto no requiere asignaciones presupuestarias, la voluntad política para impulsar los proyectos a través de los diferentes pasos en el proceso de una APP es crítico.
Viabilidad económica	¿Cuál es el impacto económico esperado que tendría cada proyecto en el país? También se debe analizar si el costo-beneficio justifica los costos que se incurrirían en el proyecto
Viabilidad financiera	¿El proyecto es auto sostenible o requiere apoyo financiero por parte del Gobierno?
Posible interés del sector privado	¿El proyecto es atractivo para inversionistas privados? ¿Qué incentivos tiene el privado para llevar a cabo el proyecto?
Estado de desarrollo del proyecto	¿En qué etapa de desarrollo se encuentra el proyecto? "Alta" significa que ya existen estudios de factibilidad o prefactibilidad, y las variables claves del proyecto están bien definidas. "Medio" significa que el alcance del proyecto se encuentra definido, pero aún no existen estudios de factibilidad o prefactibilidad. "Bajo" significa que el proyecto es solo un concepto, y aún no se ha definido ni el alcance del proyecto, ni existen estudios de factibilidad o prefactibilidad.

La preselección de los proyectos se basará en un análisis de múltiples criterios. En primer lugar, la AC debe asegurarse que los proyectos seleccionados cumplan con los requisitos mínimos de la Ley APP para poder ser estructurados como APP. Por ejemplo, se debe descartar los proyectos que tengan un valor menor a US\$5 millones, el valor mínimo (aproximado) de inversión para que un proyecto sea elegible como APP según la Ley APP.

La AC valorará de una manera inicial si existen factores políticos, económicos, tecnológicos, o geográficos que dificulten que el proyecto se lleve a cabo. Posteriormente, la AC evaluará el nivel de apoyo político del proyecto. Esto es importante dado que un proyecto requiere de apoyo político para que pueda ser estructurado como APP. Adicionalmente, la AC debe evaluar, de manera general, la viabilidad económica del proyecto. En particular, la AC debe estar segura que el proyecto puede generar ingresos que permitan hacer atractivo el proyecto a los privados. Aparte del nivel de ingresos, la AC debe evaluar otros factores que puedan aumentar o disminuir el nivel de interés de los privados en el proyecto.

Paso 3: Priorizar proyectos APP

Una vez las ACs hayan pre seleccionado los proyectos, la unidad propuesta (en la Sección 4-1-1),

en trabajo conjunto con las ACs, priorizará los proyectos que pasarán a la siguiente etapa de estudios de prefactibilidad. La priorización se realiza en conjunto con las ACs pues son las entidades que presentaron los proyectos y cuentan con el conocimiento técnico específico y de las necesidades del sector. Adicionalmente, al involucrar a las ACs en el proceso de priorización, se garantiza que los proyectos escogidos en esta fase cuenten con apoyo político.

La priorización realizada por la unidad propuesta estimará, de manera general, la relación que existe entre el costo y el beneficio de llevar a cabo el proyecto. El MH apoyará a la unidad propuesta y a la Unidad PPP del STP en su trabajo y continuará con su rol de evaluar, asignar, y llevar el registro de riesgos e impactos fiscales derivados de los proyectos APP y con la gestión del FFGL. La idea es que la unidad propuesta priorice los proyectos que ofrecen una relación costo-beneficio más atractiva para el país. Esta etapa debe ser dirigida por la unidad propuesta con el objetivo de garantizar que se utilice la misma metodología para la priorización de los proyectos.

Paso 4: Analizar las diferentes modalidades de contratación y seleccionar la más apropiada para el Paraguay

Para la lista de proyectos priorizados, la unidad propuesta (en la Sección 4-1-1) determinará si una APP es realmente la mejor manera de contratación a través de un Comparador Público Privado (CPP). El hecho que los proyectos hayan cumplido con los requisitos mínimos para ser estructurados como APPs, no significa que una APP sea la mejor opción para llevarlos a cabo. En particular, se debe comparar los costos y beneficios de estructurar el proyecto a través de las diferentes opciones existentes en el Paraguay, tales como la Ley 5102/13 o la Ley 2051/03.

El CPP juega un rol importante en esta etapa. Recientemente, el Gobierno del Paraguay mejoró su capacidad institucional a través de la publicación de los Manuales para la Preparación y Estructuración de proyectos APP. Este incluye una guía para preparar el CPP para proyectos que estén siendo considerados como APPs.

Paso 5: Desarrollar una Nota Resumen con la información de los proyectos APP que van a pasar a prefactibilidad y factibilidad

En caso que el ejercicio de comparador público privado demuestre que la mejor manera de estructurar el proyecto es a través de una APP, se desarrollará una nota resumen con la información básica del proyecto. Esta se utilizará para comenzar la estructuración del proyecto APP. En el 0 presentamos una muestra de una nota resumen, incluyendo la estructura y el contenido que debe tener cada sección.

La nota proveerá información a la entidad encargada de estructurar el proyecto (ver Sección 4-1-1) y servirá como insumo para los estudios de prefactibilidad y factibilidad. La nota con información de cada proyecto será enviada a un panel de expertos (ver Sección 4-1-2), quien emitirá una opinión acerca del documento y la enviará a la entidad encargada de estructurar el proyecto.

Paso 6: Incluir Proyectos en el Plan Maestro de Infraestructura del Paraguay

Como último final, la unidad propuesta creará el PNI que incluye los proyectos de infraestructura APP y no APP, que están planeados y que están en curso. Incluirá los proyectos que fueron seleccionados para ser estructurados como APP en el paso cinco. El PNI permitirá tener detalle de las inversiones que se planean a futuro, así como de la mejor modalidad de contratación para

llevarlas a cabo. Es decir, el PNI se convertirá en la principal herramienta para que el Gobierno del Paraguay planee, programe, presupueste, y monitoree las obras de infraestructura del país.

El PNI consolidará en un solo plan los proyectos priorizados de los planes maestros de las ACs que fueron priorizados. Actualmente, el Paraguay cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁹⁴. Aunque el documento provee una hoja de ruta hacia el 2030, no muestra en detalle las obras planeadas a futuro. Además del PND, el MH publica el Presupuesto Plurianual de Inversiones (PPI). Aunque este documento contiene más detalle que el PND, tampoco lista las obras de infraestructura a llevar a cabo. Adicionalmente, el PPI cubre solo dos años de inversiones, un periodo corto para identificar proyectos de infraestructura de largo plazo.

El PNI integrará en un solo plan los proyectos priorizados de los planes desarrollados por las ACs y los municipios. Así mismo, será consistente con el PND y el PPI. Así, el PNI será para el Gobierno una hoja de ruta de infraestructura para el largo plazo. Además, el PNI será una herramienta que el Gobierno del Paraguay podrá utilizar para planear, priorizar, presupuestar y monitorear las inversiones en infraestructura a largo plazo.

4-2-2 Complementar los Manuales de Formulación y Evaluación de Proyectos de PPP con Guías de Asignación de Riesgos

El Paraguay debe fortalecer el proceso de análisis y asignación de riesgos, como se mencionó en la sección 3-2. En particular, El Gobierno debe crear manuales que permitan analizar y asignar los riesgos de una manera consistente entre diferentes sectores y por diferentes personas.

El Paraguay cuenta con un marco general de análisis e identificación de riesgos. El marco general está basado en la Ley APP, la cual menciona, de manera general, las categorías de riesgo que se deben analizar. Sin embargo, la forma de analizar cada categoría de riesgo en cada proyecto APP aún no está definida con claridad. Esta falta de definición puede causar que la forma de evaluar los riesgos en los proyectos no sea consistente de un sector a otro. Además, la forma de evaluar los riesgos puede tampoco ser consistente en el tiempo.

El Paraguay debe estandarizar la manera en la cual analiza y asigna los riesgos en proyectos APP en los principales sectores. El proceso de análisis y asignación de riesgos varía dependiendo de las características de cada proyecto. Para proyectos que son económica y financieramente viables, el privado está dispuesto a asumir más riesgos. Por el contrario, el privado está menos dispuesto a asumir riesgos cuando el proyecto no es viable financieramente sino cuenta con el apoyo del gobierno. Por esta razón, el Gobierno debe reconocer que cada sector es diferente, y tiene sus propias complejidades.

En particular, el Gobierno debe crear manuales para el análisis y la asignación de riesgos para proyectos APP por sector. Las guías propuestas tendrían cuatro secciones: identificación de riesgos, evaluación de riesgos, asignación de riesgos, y medidas de mitigación de riesgos. A continuación, describimos brevemente los contenidos de las cuatro secciones:

⁹⁴ Secretaría Técnica de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2030” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=110 (consultado el 15 de mayo de 2016)

- **Identificación de riesgos**—explica cómo se pueden identificar riesgos que podrían afectar la ejecución del proyecto y las causas que los provocan
- **Evaluación de riesgos**—explica cómo evaluar la probabilidad de ocurrencia esperada del riesgo y el impacto esperado. La evaluación de la probabilidad se puede hacer a través de métodos cuantitativos o cualitativos, dependiendo de la información disponible. Por ejemplo, para evaluar la probabilidad de ocurrencia de manera cualitativa se podría utilizar criterios como:

Frecuencia	Impacto
Baja	Bajo
Media	Media
Alta	Alta

- **Baja**—se produce una vez cada década o más décadas
- **Media**—se produce más de una vez cada década
- **Alta**—se produce una o más veces en más de uno o varios años de una década

Por otro lado, la evaluación del impacto esperado se hace estimando los menores ingresos o los mayores costos resultantes de la materialización del riesgo. Por ejemplo, se podrían crear las categorías como:

- **Bajo**—el impacto sería de US\$1 millón, o menos
 - **Medio**—el impacto sería de entre US\$1 a US\$10 millones
 - **Alto**—el impacto sería de más de US\$10 millones
- **Mitigación de riesgos**—explica qué mecanismos se podrían utilizar para mitigar los efectos de los riesgos si estos se materializarán
 - **Asignación de riesgos**—da guía sobre cómo determinar cuál de las partes está mejor posicionada para mitigar el riesgo de una manera financieramente viable. Para esto, se puede incluir una matriz modelo de asignación de riesgos; y se puede hacer a nivel sectorial. Al tener una matriz modelo, el Gobierno da mayor guía a los funcionarios públicos para hacer una asignación de riesgos se adecuada. Para lograr esto, la matriz modelo de asignación de riesgo tendría:
 - Descripción general de cada riesgo
 - Asignación de cada riesgo
 - Razón para la asignación de cada riesgo
 - Medidas de mitigación de los riesgos
 - Cláusulas de los contratos sugeridas

- Cláusula de los contratos requeridas.

Como ejemplo, mostramos enseguida una ilustración simplificada de la matriz de riesgos para una APP en agua.

Tabla 4.2: Ejemplo Porción Matriz de Riesgo para un BOT en Agua

Riesgos	Descripción general de riesgos	Asignación de los riesgos		Medidas de mitigación	Desafíos	Países en desarrollo
		Asignación	Justificación			
Recursos/Input	Riesgo que el operador privado no pueda asegurar la consecución del recurso hídrico a ser distribuido por la red	Compartido	<p>Agua: El principal recurso de la APP es el agua. El privado cuenta con los mecanismos para asegurar el recurso</p> <p>Electricidad: Recurso fundamental para la operación de los sistemas de distribución y saneamiento. Privado cuenta con los mecanismos para asegurar el recurso</p> <p>Mano de obra: Recurso fundamental para la operación técnica y comercial. Privado cuenta con los mecanismos para asegurar el recurso</p>	El operador privado puede conseguir el incentivo para aumentar la eficiencia de la energía a través de las condiciones acerca del mecanismo de la designación de beneficios en el contrato. Sin embargo, el operador pueden pasar el cierto costo a los consumidores debido a que está establecida la tarifa máxima de agua.	Si el privado no puede conseguir los recursos por causas imputables al Estado, el privado recibirá compensación por parte del Estado	En los países en desarrollo los privados están expuestos a la escasez de recursos por razones no imputables a la gestión del privado
Interface	Riesgo que no se pueden gestionar el output debido a que no construyó el interface		***	***	***	***

4-3 Posibilidad de la Cooperación Financiera Reembolsable

4-3-1 Implementación del mecanismo de la ayuda financiera fiscal

Como se ha descrito en la sección 3-3, en el proyecto APP de la ruta 2 y 7, el Gobierno paraguayo decidió tomar la mayor parte del riesgo comercial. Esto deriva en compromisos fiscales importantes para el Estado. Adicionalmente, en otros proyectos APP también posible que los privados requieran aportes del Gobierno (subsidios) en caso que los proyectos no sean financieramente auto-sostenibles. Esto es probable en casos en que las tarifas no puedan fijarse a niveles de recuperación de costos debido a la capacidad de pago limitada de los usuarios o porque esto significaría incrementos muy elevados con respecto a tarifas actuales.

En el futuro, a medida que aumente el número de proyectos de APP en el Paraguay, se espera que los compromisos fiscales también aumenten si las AC asumen riesgos importantes y/o hacen aportes significativos para llevar a cabo proyectos con beneficios económicos significativos, pero no financieramente auto-sostenibles o riesgosos y por tanto necesiten aportes para ser más atractivos para los privados.

Para prepararse para esta situación, de forma que más proyectos APP puedan realizarse, se hace necesario un estudio de las posibles fuentes de financiación y la introducción de un mecanismo de financiación eficaz y no tan costoso. Una potencial medida que cumple con estas características es la creación de un *Viability Gap Fund* (VGF) (Financiamiento de Brecha para la Viabilidad), que se financiaría con un préstamo en yenes proveído por JICA.

4-3-2 Viability Gap Fund (VGF)

¿Qué es un Viability Gap Fund (VGF)?

Un VGF es un mecanismo para que el Gobierno provea aportes (subsidios) a proyectos que son económicamente viables, pero que sus ingresos no son suficientes para cubrir sus costos (hay una brecha de financiación). Esto quiere decir que son proyectos que generan beneficios económicos mayores a los costos económicos, pero que, debido a situaciones como la capacidad o disponibilidad de pago de los usuarios, la situación política o social, entre otros, no generen los ingresos suficientes o no haya un cobro de ingresos para cubrir los costos. Esto deriva en dificultades para conseguir financiación para el proyecto; es decir, afecta la *bancabilidad* del mismo. Para estos casos, por medio de un VGF el Gobierno provee un subsidio a los proyectos para anivela el flujo de caja y hacer posible su financiación. En otras palabras, el VGF cubre la brecha de financiación para hacer el proyecto financieramente viable.

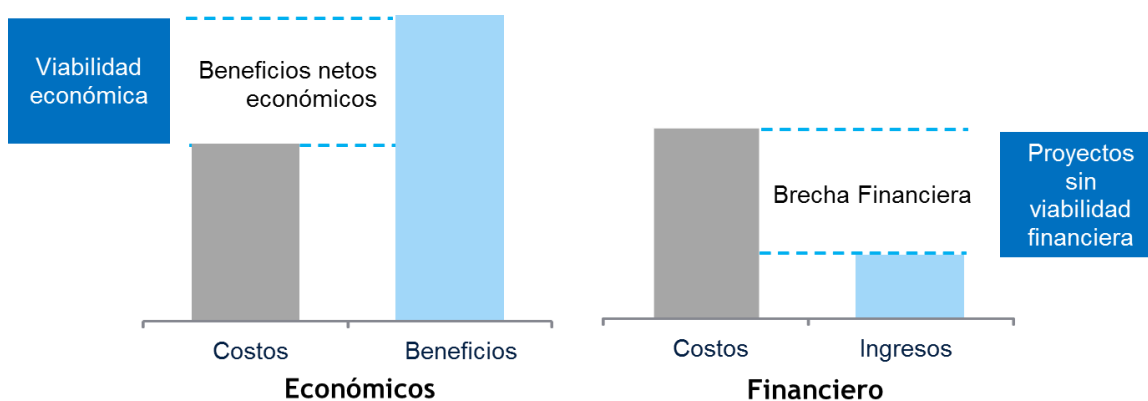
Los destinatarios de un VGF incluyen:

- Proyectos APP en que el privado asume riesgo de demanda, cobra una tarifa a los usuarios, pero los ingresos por tarifa no son suficientes para que el proyecto sea financieramente viable (hay una brecha de financiación). La insuficiencia de ingresos puede deberse a un volumen de usuarios por debajo del necesario o a un cobro de tarifa por debajo de los niveles de recuperación de costos debido a baja capacidad de pago de los usuarios

- Proyectos APP en que no hay cobro de tarifa a los usuarios (se pueden entender como una compra de servicios por parte del Estado, como por ejemplo un APP de una cárcel) y por tanto es necesario pagar (financiar) por los servicios obtenidos con el APP.

La siguiente figura siguiente muestra que los proyectos destinatarios son aquellos en los que se genera una brecha financiera debido a los bajos ingresos de explotación, pero que generan beneficios económicos netos positivos.

Figura 4.4: Ejemplo de un Proyecto que Requiere soporte de VGF



Fuente: Material creado por los consultores

Los sectores beneficiarios son sólo aquellos proyectos que prestan un servicio público: carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos, transporte urbano, abastecimiento de agua y alcantarillado, energía eléctrica, escuelas, entre otros. En algunos casos, los VGF se limitan únicamente a financiar proyectos de iniciativa pública y no privada.

En las licitaciones de proyectos que serán beneficiarios de un VGF, las propuestas financieras de las empresas privadas deben proponer el monto a ser financiado con VGF y este se convierte en un parámetro clave de evaluación de oferentes. La oferta con el menor monto a ser financiado con el VGF resulta ser la propuesta más favorable.

El pago del VGF al privado se hace en efectivo, contra hitos de construcción, y es usualmente igual a un porcentaje de la inversión inicial (CAPEX) dentro de un rango definido por el gobierno. Por lo general, como condición previa para el pago, es necesario que se haya celebrado el acuerdo sobre la inversión necesaria y el cierre financiero del proyecto. En términos de tiempos de desembolso, típicamente, el desembolso de VGF se hace a través de la ejecución del proyecto, contra hitos de construcción aprobados por la agencia contratante o consultores contratados por la agencia contratante con ese fin. Los desembolsos de VGF son bien proporcionales a los aportes de capital propio (equity) y créditos, o se hacen después de los aportes de capital propio (equity) y créditos.

Beneficios y consideraciones del VGF

Dado que mediante la introducción de un VGF se mejora la viabilidad y la rentabilidad del

proyecto APP, el VGF ayuda a reducir obstáculos de inversión del sector privado en proyectos APP. Esto posiblemente generaría mayor participación de privados en las licitaciones.

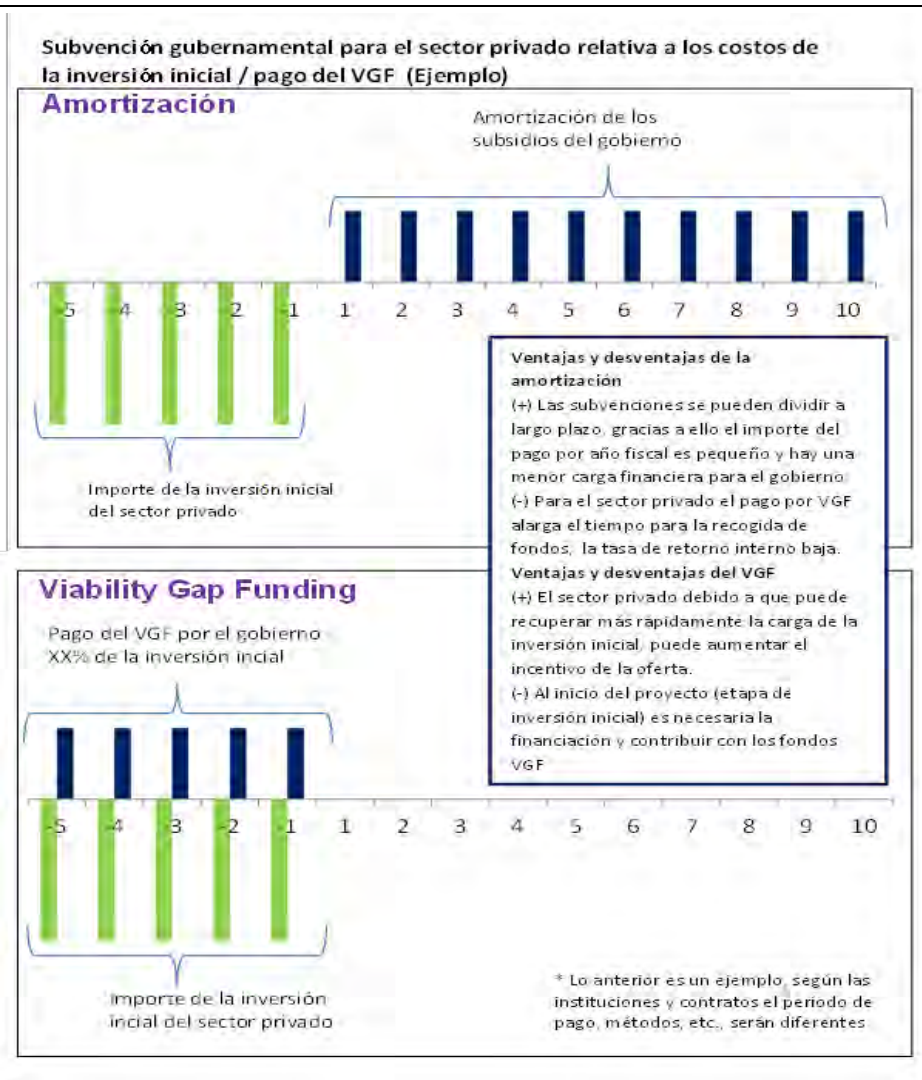
Por otro lado, si bien es deseable que los proyectos destinatarios del VGF maximicen los beneficios económicos, si no se establecen criterios claros de selección de proyectos, en ocasiones la priorización de proyectos por parte del gobierno se hace confusa. Con el fin de evitar esta situación, es importante establecer de un marco regulatorio e institucional adecuado para la priorización de proyectos en la implementación del VGF.

Además, para los proyectos de APP que reciban recursos del VGF, el gobierno debe gestionar el impacto de los compromisos fiscales futuros. Esto se debe a que el VGF desembolsará los recursos de acuerdo al cumplimiento de los hitos y el progreso de la construcción, lo cual puede tomar varios años. Por esto, a medida que el número de proyectos APP aumente, es necesario establecer un sistema que permita llevar el registro y realizar la gestión y el presupuesto de los pagos diferidos futuros. Recomendamos que dicho sistema se establezca tanto para los proyectos que se ejecuten a través de la Ley de APPs, como para los proyectos que se ejecuten a través de la Ley de Llave en Mano (5074/13).

Además, para los proyectos APP que reciben VGF, como el gobierno paga de forma fraccionada la inversión inicial cuando se alcanza cierto hito del proyecto, o de acuerdo con el avance de la construcción de las instalaciones, entre otros, el Gobierno puede gestionar a partir de ese mismo año fiscal los gastos de los futuros años fiscales y controlar su impacto sobre su situación financiera. Si se estima que hay un aumento en el número de proyectos, las autoridades fiscales del gobierno necesitan establecer un sistema que pueda garantizar la gestión del presupuesto y los pagos diferidos. En Paraguay, se debería estructurar un sistema que posibilite la operación en paralelo tanto de la Ley de APPs, así como de proyectos BT (Build-Transfer) que se lleva a cabo bajo el marco legal del Decreto 5074/13.

La Figura 4.5 compara la estructura de amortización que se utilizaría en el Paraguay en el que se paga por obras después de que estas se han realizado (por ejemplo, bajo el Decreto 5074/13), con el esquema de amortización del VGF que proponemos en este informe.

Figura 4.5: Aportes (Subsidios) a Proyectos para los Costos de Inversión



Fuente: Figura realizada por el equipo consultor.

La India es uno de los países donde se ha utilizado VGFs activamente. El siguiente cuadro presenta las principales características del mecanismo utilizado en ese país.

Condiciones y aplicaciones de acuerdo con el régimen de VGF aplicable en la India

En la India el gobierno ha definido en las directrices necesarias para aprobar un VGF. Para utilizar un VGF, las empresas privadas deben cumplir con los requisitos mínimos estipulados por el Gobierno. Además, deben reducir el costo de capital al mínimo, maximizar la tasa de uso de la infraestructura. Las preguntas para determinar elegibilidad de proyectos son:

- ¿El proyecto propuesto por el gobierno o las entidades que mantienen los activos?
- ¿Es posible que durante el período del proyecto la empresa privada pueda ejecutarlo (financiación, construcción, mantenimiento, operación)?
- ¿Es un proyecto que aplica a uno de los sectores definido por las directrices?
- ¿Las empresas privadas de explotación son seleccionadas por el gobierno u organismo de ejecución del proyecto a través de licitación pública y transparente?
- ¿El proyecto es gestionado habiendo determinado de antemano la compensación por los servicios?
- ¿Los honorarios han sido determinados por la agencia gubernamental o por el organismo de implementación?
- ¿El gobierno o el organismo de ejecución del proyecto puede ser aprobado según las siguientes razones?
 - No es posible elevar la cuota con el fin de eliminar o reducir la brecha financiera
 - No ser capaz de extender el período del proyecto
 - Los costos de capital son adecuados, o se basan en normas y especificaciones que se aplican generalmente a proyectos similares, ni tampoco se pueden reducir aún más
- ¿La cantidad total de la brecha financiera entra dentro del rango definido por las directrices del VGF?
- ¿El proyecto propuesto se basa en el documento modelo estándar aprobado por el gobierno implicado?

Ejemplo de un VGF: plan nacional de energía solar (Fase 2)

Este proyecto forma parte del mega plan que apunta la formación del mercado de generación de energía solar a gran escala creando una planta de energía solar con una potencia máxima de 20 GW para el año 2022 y que está enmarcado dentro del Jawaharlal Nehru National Solar Mission (JNNSM). El VGF del Fondo Nacional de Energía Limpia (NCEF) se utiliza como una compensación durante la fase de construcción. La compensación por el VGF ofrece a los productores de energía hasta un 30 por ciento del costo de inversión del proyecto, o, RS\$25 millones/MW. La energía eléctrica generada por orden del gobierno se ha vendido con éxito a un precio fijo de RS\$5,45 / kWh en un contrato por más de 25 años.

Préstamos en Yenes para el VGF

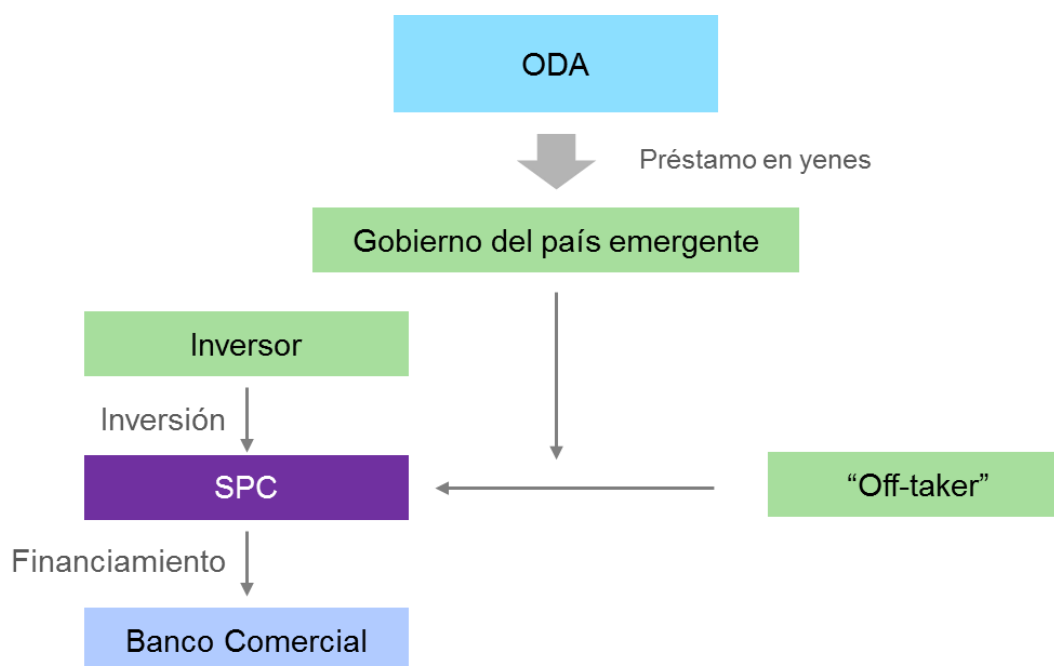
Préstamos en yenes, provistos por JICA, podrían ser utilizados por el Gobierno paraguayo para financiar el VGF para proyectos APP. A continuación, presentamos las características de esos posibles préstamos, así como sus ventajas. Uno es un préstamo para financiar el VGF directamente, y el otro es un préstamo que le Gobierno usa para hacer aportes de equity a la SOE.

Préstamos para financiar el VGF directamente

Funcionamiento y características

Los préstamos en yenes son una de las medidas de apoyo que el gobierno japonés ha introducido para proveer apoyo a los gobiernos para que estos a su vez financien aportes que hacen a proyectos APP. En casos en que sólo con financiamiento comercial es difícil financiar un proyecto APP y éste recibe apoyo del gobierno en forma de VGF, dicho apoyo puede ser financiado con préstamos en yenes. El préstamo no limita los bienes y servicios para los que se puede usar, sino que es un préstamo financiero no vinculado (*untied loan*). Además, por lo general, los destinatarios (target) son proyectos financiados por empresas japonesas y está dirigido a los proyectos que no reciben financiación tal como préstamos comerciales por parte de las instituciones del país receptor a causa de los riesgos país.

Figura 4.6: Esquema de un Préstamo en Yenes

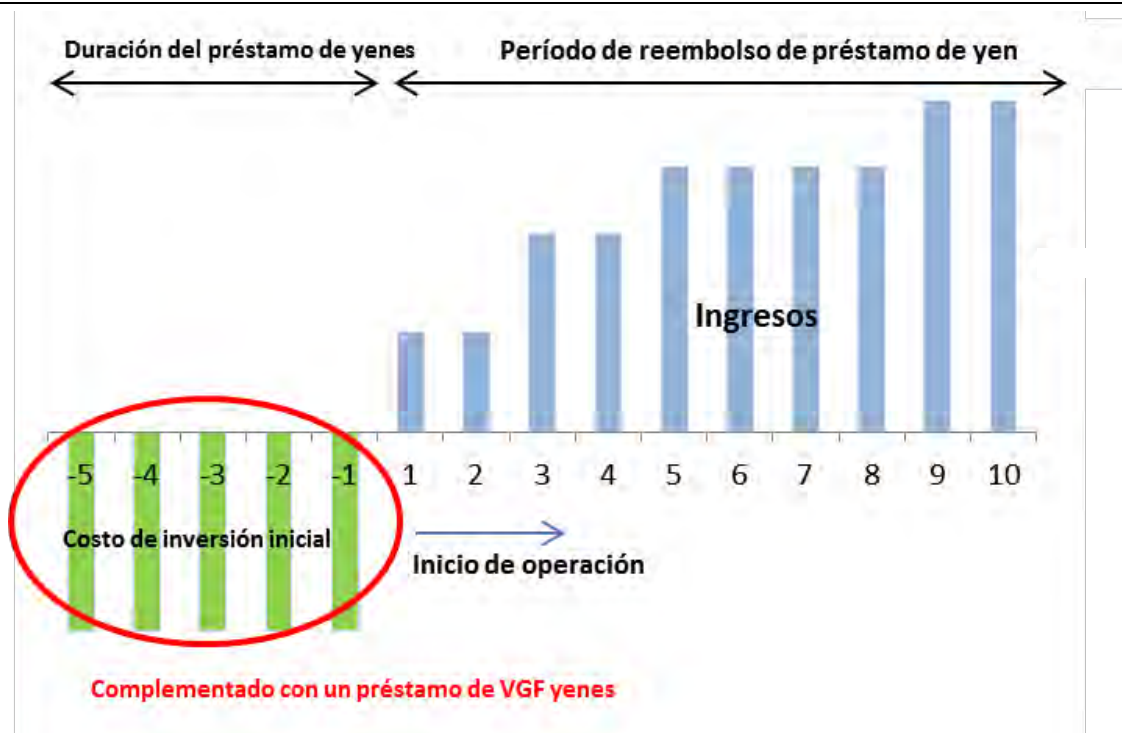


Fuente: Sitio web de JICA

Más específicamente, como se muestra en la siguiente figura, dentro de los proyectos de implementación de infraestructuras (energía, agua, transporte, etc.) en países en desarrollo, a aquellos proyectos que no tienen suficientes ingresos en la etapa de inicio, se les compensa con el

mecanismo de préstamo de yenes para suplir la parte de fondos que les falta en la etapa inicial. El préstamo se repaga (reembolsa) una vez que los ingresos del proyecto aumentan y se estima que sean suficientes para cubrir los costos restantes del proyecto.

Figura 4.7: Estructura de un Préstamo en yenes para un VGF



Fuente: Material creado por los consultores

Ventajas y consideraciones sobre los préstamos en yenes para financiar un VGF

Al utilizar préstamos de yenes para financiar un VGF, con unas condiciones de crédito favorables, el gobierno del Paraguay puede recaudar fondos para la amortización a largo plazo y reducir la carga financiera. Además, puesto que es posible pedir prestado a una tasa de interés más baja que la financiación mediante emisión de bonos del gobierno o préstamos bancarios comerciales, se esperaría una reducción en el costo de financiación del gobierno y por tanto mejoraría la viabilidad financiera de los proyectos.

Sí el Gobierno del Paraguay quiere usar el préstamo, es necesario mantener la sostenibilidad de la deuda pública en un nivel saludable. Por eso, incluso después de la provisión de los préstamos, se requeriría que el gobierno del Paraguay gestione proactivamente la deuda y que mantenga su capacidad de pago de la misma. Asimismo, para los proyectos que han recibido recursos del VGF financiado con el préstamo en yenes, el gobierno (la AC) debe asegurar que los proyectos operen con unos costos razonables y alcancen las rentabilidades dentro de lo esperado, así como también asegurar que haya un manejo financiero adecuado de los proyectos incluyendo de riesgos cambiarios.

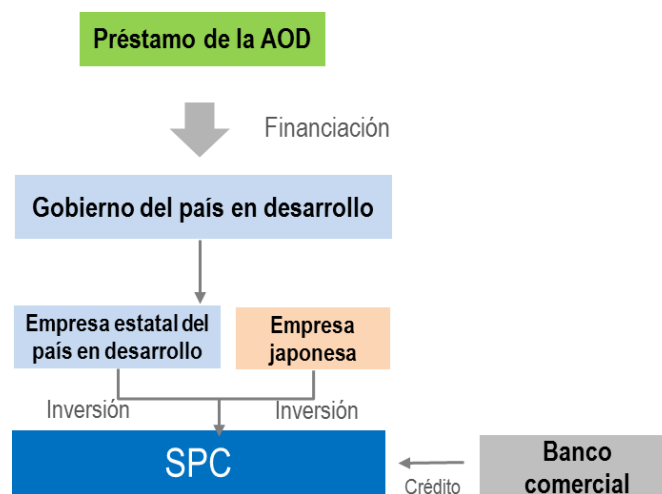
4-3-3 Préstamo Equity Back Finance (EBF)

El esquema del Préstamo EBF consiste en un sistema que aplica el préstamo en yenes como medio para compensar la inversión de las organizaciones gubernamentales (empresas estatales) en el marco de un proyecto de infraestructura, en el que las organizaciones gubernamentales (empresas estatales) y empresas privadas invierten a las Sociedades de Objeto Específico (SOEs).

Específicamente, el gobierno japonés realiza el financiamiento de respaldo (Equity Back Finance) a través del préstamo en yenes y por medio del Gobierno Central/Ministerio de Hacienda para cubrir el faltante de la organización gubernamental (Administración Nacional de Electricidad, Empresa de Servicios Sanitarios), quien juntamente con las empresas privadas invierte en las SOEs en el marco de un proyecto de infraestructura eléctrica y/o hidráulica.

En el presente esquema, el suministro de bienes y servicios no están sujetos a restricciones, el cual se ejecuta a través de un crédito no atado. Por otro lado, este préstamo es destinado a proyectos que no se enmarcan dentro de la modalidad de financiamiento de respaldo (Equity Back Finance) que ofrecen las instituciones financieras comunes, por cuestiones de riesgo-país de los países en desarrollo.

Figura 4.8 Esquema del Préstamo EBF



Ventajas de la aplicación del Préstamo EBF y aspectos a tener en cuenta

La cobertura del faltante de la parte pública por medio del préstamo en yenes en un proyecto de participación público-privada en el que los actores gubernamentales (empresas estatales) y privados invierten conjuntamente a una SOE, aumenta la confiabilidad de la organización pública y garantiza el aporte público a la SOE. Aquellos proyectos que mantienen un bajo nivel de viabilidad financiera únicamente con el ingreso de sus actividades, necesitan cubrir su faltante financiero con un subsidio. Financiar el aporte gubernamental (subsidio) con el préstamo en yenes permitirá que un mayor número de proyectos se conviertan en un proyecto “Bancable”

El uso de este esquema permite al gobierno paraguayo acceder a un financiamiento de lotes aún mayores, y además, el pago del aporte a un bajo costo de financiamiento contribuye también a reducir la carga financiera del gobierno. Esta modalidad le

permite también a los actores privados bajar el listón de entrada a los proyectos de participación público-privada, ya que el aporte de las organizaciones gubernamentales y empresas estatales respaldado por el préstamo en yenes (Back Finance) fortalece la estructura financiera de la SOE y elimina el riesgo de incumplimiento de la inversión por parte de las organizaciones gubernamentales. Por otro lado, surge la necesidad de crear un sistema de gestión conformado por un organismo ejecutor del proyecto debido a que, al igual que el préstamo en yenes VGF, genera la responsabilidad de gestión que recae sobre el gobierno paraguayo.

Capítulo V. Necesidades de Infraestructura y Cartera Futura de APPs en el Paraguay

Los niveles de calidad de la infraestructura son bajos en el Paraguay. Por esta razón, el Gobierno del Paraguay ha implementado nuevos mecanismos legales para facilitar la participación de privados en la construcción y operación de proyectos de infraestructura. Actualmente, el Gobierno se encuentra estructurando las primeras dos operaciones APP.

En esta sección analizamos las necesidades de infraestructura del Paraguay y estimamos las inversiones en infraestructura planeadas por el Gobierno del Paraguay hasta el 2023 (Sección 5-1). Después, analizamos los mecanismos legales mediante los cuales el Gobierno del Paraguay podría llevar a cabo estas inversiones (Sección 5-2). Adicionalmente, identificamos los sectores con mayor potencial para que se lleven a cabo proyectos APP (Sección 5-3). Por último, identificamos la cartera de proyectos de infraestructura y los proyectos que tiene mayor posibilidad de llevarse a cabo como APPs en el corto plazo (Sección 5-4). En particular, identificamos: el proyecto para mejorar los servicios de acueducto y alcantarillado en el Alto Paraná, el proyecto para mejorar y ampliar las Rutas 1 y 6, y el proyecto para modernizar la central de abastos de Asunción. JICA podría eventualmente proveer financiación para estos proyectos.

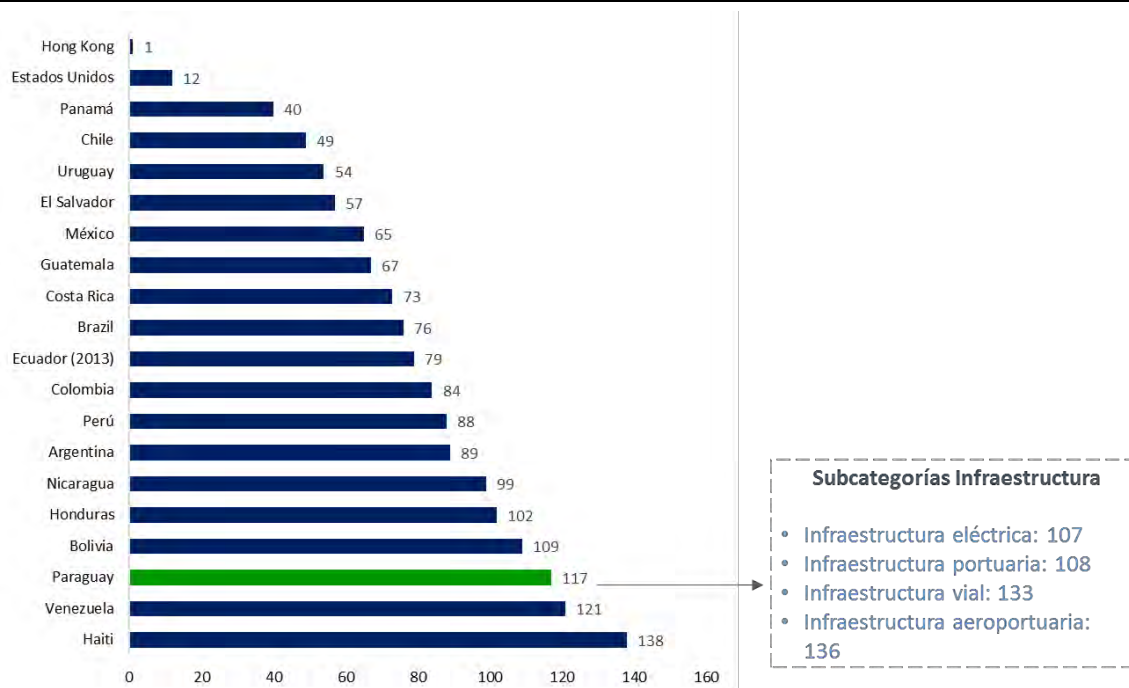
5-1 Necesidades de Infraestructura e Inversiones Planeadas en el Paraguay

Los niveles de calidad de la infraestructura en el Paraguay son malos en comparación con América Latina. De acuerdo al Ranking Global de Competitividad del Foro Económico Mundial,⁹⁵ el Paraguay tiene uno de los niveles más bajos de calidad infraestructura en la región; superando sólo a Venezuela y Haití. En específico, el Paraguay tiene malos niveles de infraestructura vial, ocupando el puesto 133 entre 144 países a nivel global—el puesto más bajo para un país latinoamericano. Además, el Paraguay tiene baja calidad del servicio eléctrico debido a cortes constantes e inestabilidad en las redes de transmisión y distribución. En cuanto a agua y saneamiento, cuenta con baja cobertura en alcantarillado por red colectora (11 por ciento⁹⁶) y, actualmente, gran parte de los desechos van directamente a los ríos, contaminando los afluentes. Similarmente, el Paraguay cuenta con el nivel más bajos de cobertura de agua potable en la región (64 por ciento). Este nivel no ha mejorado desde 2005. La Figura 5.1 muestra la posición de Paraguay en términos de calidad de infraestructura comparado con otros países de la región.

⁹⁵ The World Economic Forum. “The Global Competitiveness Report 2015-2016.” <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=GCI.A.02> (consultado el 5 de mayo de 2016)

⁹⁶ MOPC. “Gobierno tiene como meta aumentar al 50% la cobertura de saneamiento para el 2018” <http://www.mopc.gov.py/gobierno-tiene-como-meta-aumentar-al-50-la-cobertura-de-saneamiento-para-el-2018-n2860> (consultado el 10 de mayo de 2016)

Figura 5.1: Ranking de Calidad de la Infraestructura - 2015 (144 países)



Fuente: The World Economic Forum. “The Global Competitiveness Report 2015-2016.”

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=GCI.A.02> (consultado el 28 de abril de 2016).

La deficiente calidad está relacionada con los bajos niveles de inversión. La inversión en infraestructura en el Paraguay es una de las más bajas en términos comparativos con la región. En 2014, la formación bruta de capital fijo representó el 16 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), por debajo de Argentina (17%), Brasil (19%), Uruguay (21%), Chile (22%), Colombia (25%) y Perú (26%)⁹⁷.

El Gobierno ha creado planes sectoriales para mejorar la calidad de la infraestructura del Paraguay. Los planes sectoriales incluyen planes de inversión con obras específicas para mejorar la calidad de la infraestructura. Las inversiones planeadas hasta 2023 en transporte, agua y saneamiento, y electricidad superan los US\$18 mil millones.

⁹⁷Banco Mundial. “Indicadores del desarrollo mundial.”

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FTOT.ZS>. (consultado el 25 de abril de 2016)

Tabla 5.1: Inversiones Planeadas en los Sectores de Transporte, Electricidad, y Agua y Saneamiento

Sector	Plan	Sub sector	Inversión	Total	Licitaciones adjudicadas 2014 - 2015	Necesidades 2016 - 2023
Transporte	Plan de Inversión Vial (PIV)	Obras viales del Plan Maestro de Transporte	3,618	8,544	966	1,200 anuales ó 9,600 en total
		Red empedrada	953			
		Red pavimentada	837			
		Red no pavimentada	298			
		Red vecinal	180			
		Otros	2,658			
	Plan Maestro de Transporte (PMT) - excluyendo obras viales	Aéreo	111	2,022		
		Fluvial	214			
		Ferrovial	1,477			
Transporte Metropolitano		220				
Electricidad	Plan Maestro de Transmisión y Generación, y Plan	Generación	537	5,393	414	622 anuales ó 4,979 en total
		Transmisión	2,816			
		Distribución	2,040			
Agua y saneamiento	Inversiones en Agua y Saneamiento estimadas por MOPC	Tratamiento de aguas y alcantarillado	1,324	2,111	103	251 anuales ó 2,008 en total
		Agua potable	535			
		Agua rural	252			
TOTAL			18,070		1,483	16,587

**Valores en US\$ millones*

Nuestra estimación del monto de inversiones planeadas se basa en el las obras y montos identificados en el Plan de Inversión Vial (PIV) del MOPC, el Plan Maestro de Transporte (PMT) del MOPC, el Plan Maestro de Generación y Transmisión (PMGT) de ANDE, el Plan Maestro de Distribución (PMD) de ANDE, y las inversiones en agua y saneamiento estimadas por el MOPC. No tuvimos en cuenta otros sectores ni las inversiones planeadas por los municipios, pues no cuentan con un plan detallado público de inversiones. Aunque la estimación es una buena indicación de las necesidades de infraestructura a futuro, es probable que la necesidad de inversión en infraestructura necesaria para mejorar calidad de la infraestructura a niveles promedio o altos de la región sea mayor.

5-2 Mecanismos Legales para Llevar a Cabo Proyectos de Infraestructura

El Estado paraguayo cuenta con diferentes mecanismos legales para llevar a cabo los proyectos planeados en infraestructura. Algunos de estos mecanismos legales fueron creados recientemente con el objetivo de incentivar la participación de privados en la provisión de infraestructura. Esto dado que el Gobierno no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo la totalidad de las obras planeadas. La Tabla 5.2 compara de los mecanismos existentes para llevar a cabo proyectos de infraestructura en el Paraguay.

Tabla 5.2: Mecanismos Legales para Llevar a Cabo Proyectos de Infraestructura en el Paraguay

Mecanismo	Descripción	Riesgo para Estado	Carga Fiscal	Conocimiento y Uso	Costo Financiación
Ley 5102/13 - Ley APP	Puede incluir todo el ciclo de una APP (DFBOT). El privado puede asumir la mayoría de riesgos	Bajo-Medio, puede transferir la mayoría de riesgos al privado	Baja-Media, estado desembolsa en un largo periodo. Posibles pasivos contingentes. Ingresos del proyecto ayudan a pagar	Bajo, solo se han licitado dos proyectos desde su promulgación	Medio, privado asume financiación
Ley 5074/13 - Ley "llave en mano"	Privado realizada la obra, pero no la opera. Privado corre con el riesgo de financiación	Medio, asume riesgo de demanda y operación	Media-Alta, el Estado garantiza los pagos. Desembolso es en cuotas. Ingresos del proyecto pueden ayudar a pagar	Medio, es reciente, pero ya hay bastante conocimiento en las ACs	Medio-Alto, privado financia y ejecuta, pero Estado paga en cuotas
Ley 2051/03 - Ley de Contrataciones Públicas	Contratación pública tradicional. El privado recibe anticipos	Alto, asume riesgo de demanda y financiación	Alta, el estado garantiza los pagos	Alto, bastante conocimiento. Promulgada en 2003	Bajo-Medio, Estado usa sus propios recursos, que tienen un costo menor que recursos privados
Créditos de Banca Multilateral	Otorgados al Estado o a las empresas estatales. Por lo general,	Depende de modalidad de contratación	Media, pago de deuda a multilaterales	Alto, se ha utilizado en el pasado. Especialmente	Bajo-Medio, tasas más bajas comparadas con comercial o soberano, y con

Mecanismo	Descripción	Riesgo para Estado	Carga Fiscal	Conocimiento y Uso	Costo Financiación
	acompañado de requisitos de política económica o social.			agua y energía	las tasas de sector privado

A continuación, resumimos los principales mecanismos legales:

- **Ley 5102/13 o “Ley APP”**—La Ley APP fue recientemente promulgada y su uso en el Paraguay ha sido bajo. Esto se debe principalmente a que toma un tiempo adquirir el conocimiento y ganar experiencia en las diferentes ACs acerca de la Ley APP. También se requiere una voluntad de cambio en las ACs, quienes ya conocen otros mecanismos de contratación en detalle. Con las APPs, el Estado puede transferir bastantes riesgos al privado, tales como construcción, operación, y parte de la financiación. La carga fiscal para el Estado es potencialmente baja, pero puede ser mayor de acuerdo a como se estructure el proyecto. El Estado solo debe aportar recursos en caso que el proyecto no sea auto sostenible con sus propios ingresos. Adicionalmente, el Gobierno podría tener que pagar al privado en caso que alguno de los riesgos se materialice. En todo caso, es diferente a la modalidad de contratación pública tradicional en donde los pagos se deben hacer en un periodo corto de tiempo mientras se construye la obra. Por último, el riesgo y los costos asociados con las fuentes de financiación son asumidos por el privado, o compartidos entre el privado y el Estado. Usualmente se crea una SOE para realizar el proyecto, de forma que la deuda generada por el proyecto queda en los libros financieros de la SOE y no en el Balance General del Estado. Esto tiene la ventaja que no impacta los niveles de deuda pública del país
- **Ley 5074/13 o “Ley llave en mano”**—La Ley Llave en Mano fue promulgada recientemente, pero a diferencia de la Ley APP, su uso ha sido amplio. Esto se debe principalmente a que el proceso de contratación a través de esta Ley es más rápido que el proceso de un proyecto APP. Bajo esta modalidad, el Estado asume el riesgo de demanda ya que el privado solo se obliga a entregar las obras terminadas, no a operarlas. Adicionalmente, el Estado se compromete a pagar por las obras en cuotas una vez hayan sido terminadas. Es decir, la carga fiscal para el estado es potencialmente alta, y potencialmente mayor que en un contrato APP, pues la totalidad del costo de las obras debe ser pagado por el Estado al privado. En los proyectos APP auto sostenibles, los ingresos de la operación cubren las inversiones. Por último, el privado es la parte encargada de asegurar la financiación del proyecto en la fase de construcción. Sin embargo, a diferencia de un proyecto APP, el estado debe asegurar la

financiación, con garantías soberanas, requerida para poder pagar las cuotas aseguradas al privado

- **Ley 2051/03 o “Ley de contrataciones públicas”**—la Ley de Contrataciones Públicas fue promulgada en el 2003 y es ampliamente conocida por las ACs. Bajo esta modalidad, el estado contrata a una empresa privada para que realice unas determinadas obras. En esta modalidad de contratación, el Estado asume muchos de los riesgos, exceptuando el de construcción. En primer lugar, el Estado asume el riesgo de financiación dado paga al privado por las obras a medida que éstas se van realizando. Es decir, el Estado debe asegurar los recursos financieros a través del Presupuesto Nacional, el cual puede ser financiado a través de ingresos corrientes, como impuestos, o deuda soberana. En segundo lugar, el Estado asume el riesgo de demanda dado que es la parte encargada de operar las obras. Por otro lado, la carga fiscal para el Estado es alta ya que el estado debe desembolsa el valor total de la obra en el periodo de construcción, un periodo más corto a los plazos de repago de las obras realizadas bajo la modalidad de Llave en Mano
- **Créditos de entidades multilaterales**—el Estado puede financiar obras de infraestructura a través de créditos otorgados por entidades multilaterales. Las condiciones de financiamiento, tales como tasa y plazo, son más atractivas para el Estado que deuda comercial. Sin embargo, los créditos multilaterales por lo general vienen acompañados de cláusulas que requieren que el Estado se comprometa a realizar ciertas acciones a cambio institucional o regulatorio, así como también pueden requerir garantías soberanas. Esto puede desincentivar su uso.

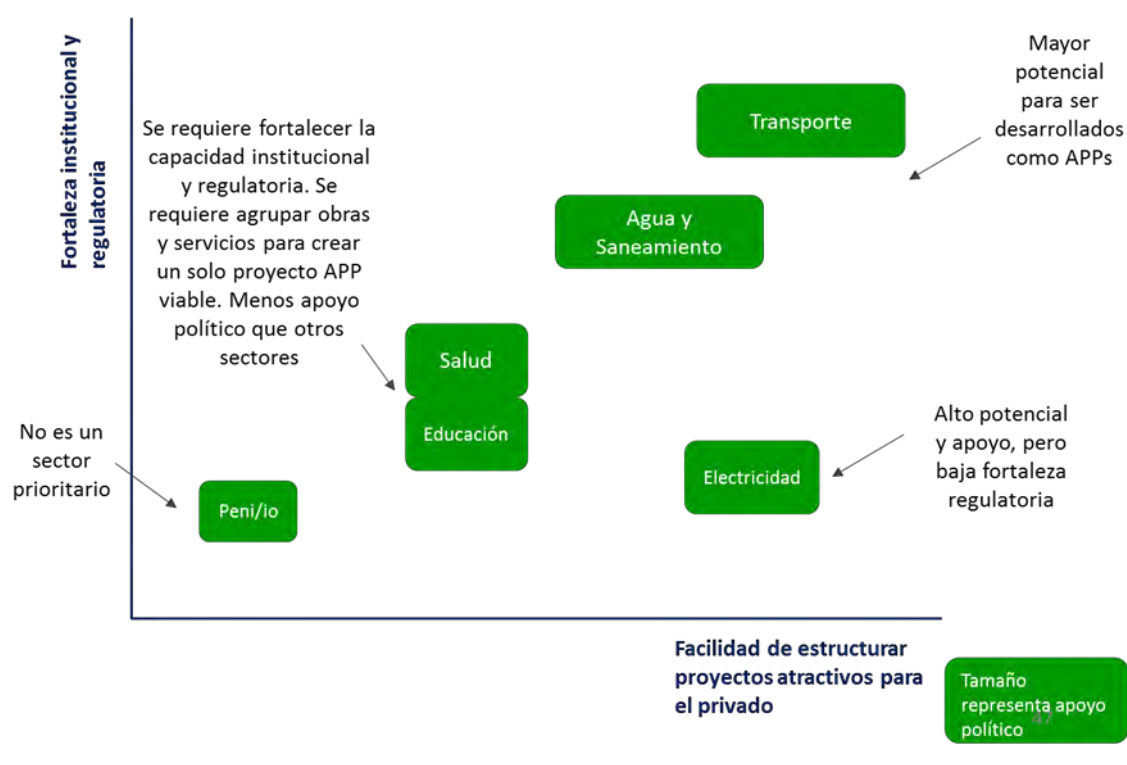
5-3 Sectores más Atractivos para Desarrollar APPs en el Paraguay

El Paraguay podría llevar a cabo parte de las obras planeadas a través de proyectos APP. Sin embargo, no todos los sectores cuentan con las características necesarias para que se estructure un proyecto APP exitosamente. Algunos sectores presentan mejores condiciones institucionales, regulatorias, y de interés de inversionistas privados para estructurar proyectos APP.

5-3-1 Sectores con mayor potencial para llevar a cabo proyectos APP

La Figura 5.2 muestra nuestra evaluación del potencial para estructurar proyectos APP en los principales sectores de infraestructura en el Paraguay.

Figura 5.2: Sectores con Mayor Potencial para Desarrollar APPs en el Paraguay



Los sectores de agua y saneamiento, electricidad, y transporte cuentan con características que los hacen especialmente atractivos para programas de APPs en fases iniciales. Por ejemplo, proyectos en estos sectores tienen una fuente de ingresos a través del cobro por el uso de la infraestructura a los usuarios finales, o a través de un subsidio dado por el Gobierno a los usuarios finales. Además, los tres operan en sectores con estructura de monopolio o de baja competencia; al menos en las zonas de servicio asignadas. Esto implica que las barreras de entrada de un nuevo competidor son muy altas y el privado cuenta con una base de clientes e ingresos asegurados a futuro. Por último, la mayoría de las inversiones en los tres sectores se ve directamente reflejada en la construcción de activos fijos. Esto facilita obtener financiación, dado que los acreedores pueden usar los activos fijos como colateral.

En Paraguay, encontramos que los sectores de transporte y agua y saneamiento son los dos sectores con mayor potencial para llevar a cabo proyectos APP en el corto y mediano plazo. Los dos sectores cuentan con la fortaleza institucional y regulatoria, el interés de inversionistas privados, y el apoyo político para que proyectos APP puedan realizarse exitosamente.

El Paraguay también tiene potencial para estructurar proyectos APP en el sector de energía eléctrica, pero más adelante. La falta de un regulador en el sector y la falta de apoyo político claro afecta la posibilidad de estructurar una APP. El regulador es fundamental en una APP de servicios públicos, dado que garantiza que el inversionista privado cumpla con los objetivos de calidad del servicio establecidos en el contrato APP. Además, el regulador es el encargado de establecer las tarifas que permitan a los operadores recuperar sus costos y simultáneamente proteger los derechos

de los consumidores.

Por último, Paraguay podría estructurar proyectos APP en los sectores de salud y educación. Sin embargo, sería necesario fortalecer la capacidad regulatoria e institucional. Además, no existe un apoyo político fuerte para estructurar proyectos APP en estos dos sectores.

5-3-2 Criterios para identificar los sectores con mayor potencial para llevar a cabo APPs

Para realizar la evaluación del potencial de cada sector para llevar a cabo APPs, utilizamos cinco criterios. La Figura 5.3 muestra el análisis de los cinco criterios para cada sector en el Paraguay.

Figura 5.3: Criterios y Análisis para Determinar Sectores con Mayor Potencial para APPs

	Apoyo político	Fortaleza regulatoria	Fortaleza institucional	Proyectos atractivos para el privado	Planeación a largo plazo
Transporte	● El gobierno ha apoyado APPs en el sector transporte	● Existen mecanismos para regular y supervisar APPs en el sector	● Existe la fortaleza institucional para operar APPs en el sector	● Posibilidad de estructurar programas con varios proyectos atractivos	● Existe planeación detallada de obras a corto, mediano, y largo plazo
Agua y saneamiento	● El gobierno está apoyando el estudio de APPs en el sector	● Existen mecanismos para regular y supervisar APPs en el sector	● Existe la fortaleza institucional para operar APPs en el sector. Se requiere fortalecimiento de capacidad	● Posibilidad de estructurar programas con varios proyectos atractivos	● Existe planeación de obras a corto, mediano, y largo plazo. En algunos casos falta detalle
Electricidad	● El Gobierno y ANDE estarían interesados en estructurar proyectos en el futuro, no ahora.	○ No hay un regulador	● Existe la fortaleza institucional para operar APPs en el sector. Se requiere fortalecimiento de capacidad	● Posibilidad de estructurar programas con varios proyectos atractivos	● Existe planeación detallada de obras a corto, mediano, y largo plazo
Educación	● Actualmente existe una crisis en el sector. El Gobierno podría estar interesado en APPs en el futuro, no ahora	● Existen mecanismos para supervisar APPs en el sector. Se requiere fortalecer los mecanismos	● Existe la fortaleza institucional para operar APPs en el sector. Se requiere fortalecimiento de capacidad	● Se requiere crear paquete de proyectos para poder crear un proyecto APP	● Plan Nacional de Educación 2024. Sin embargo, falta detalles de obras para cumplir plan
Salud	● Actualmente existe una crisis en el sector. El Gobierno podría estar interesado en APPs en el futuro, no ahora	● Existen mecanismos para supervisar APPs en el sector. Ya existe participación privada en el sector	● Existe la fortaleza institucional para operar APPs en el sector. Se requiere fortalecimiento de capacidad	● Se requiere crear paquete de proyectos para poder crear un proyecto APP	● Existen planes nacionales para ciertos aspectos del sector. Falta un plan integral
Penitenciario	● El Gobierno podría estructurar proyectos APP en un futuro, pero éste sector no es una prioridad	○ No existen mecanismos para supervisar APPs en el sector	● Existe la fortaleza institucional para operar APPs en el sector. Se requiere fortalecimiento de capacidad	● Pocos proyectos posibles	○ No existe plan a largo plazo

A continuación, describimos los criterios utilizados.

- **Apoyo político**—los proyectos de APP requieren de apoyo político para que la estructuración, licitación y operación sea exitosa. El apoyo político no solo se refiere al apoyo del Gobierno, sino también al apoyo de altos funcionarios de las ACs. En sectores que han sido tradicionalmente provistos por el estado puede existir resistencia de actores importantes. Esta resistencia puede ser debido a que se percibe que las condiciones laborales pueden desmejorar, o los beneficios ganados hasta ese momento se pueden perder. Partes interesadas en que el proyecto no se lleve a cabo pueden crear estrategias de desinformación o desprestigio del proyecto. El Gobierno debe estar dispuesto a hacer frente a los intentos de afectar la estructuración del proyecto

- **Fortaleza regulatoria**—nivel de capacidad operacional y técnica del regulador del sector. El regulador debe contar con la capacidad de ejercer sus funciones de regulación de manera efectiva. El regulador debe contar con la capacidad operacional necesaria para garantizar que puede hacer frente a las diferentes tareas de regulación, incluyendo los recursos financieros y humanos necesarios. Adicionalmente, el personal del regulador debe contar con la capacidad técnica necesaria para llevar a cabo los análisis técnicos necesarios en la vida de un contrato APP. La labor de regulación no está limitada a los servicios públicos (agua, saneamiento, electricidad), sino que también se puede ejercer en otros sectores como transporte o salud. Adicionalmente, la labor de regulación se puede hacer desde una entidad creada específicamente con ese objetivo o desde un ministerio que tenga la capacidad operacional y técnica necesaria para llevar a cabo labores de regulación. Un marco regulatorio fuerte minimiza los riesgos de conflicto de interés, captura regulatoria, corrupción, y comportamiento no ético
- **Fortaleza institucional**—nivel de capacidad institucional de los actores involucrados en la estructuración, licitación, y operación de una APP. El análisis y la operación de los proyectos APP es altamente especializado. Los análisis deben ser realizados por personal capacitado. El personal capacitado debe tener conocimientos relacionados con las particularidades legales, financieras, y operacionales de los proyectos APP
- **Proyectos atractivos para el privado**—los privados siempre tendrán los incentivos para participar en proyectos en los cuales la tasa de retorno esté de acuerdo al riesgo que asumen. El Gobierno debe asegurar que los riesgos se asignen a quién esté en mejor posición de administrarlos. El Gobierno podría querer asignar muchos riesgos al privado, para reducir los riesgos retenidos por el estado. Sin embargo, al hacer esto, el privado requerirá una mayor tasa de retorno. En caso que la asignación de riesgos no esté en línea con el retorno, el privado no estará interesado en el proyecto. Adicionalmente, El Gobierno debe dar tranquilidad a los prestamistas acerca de la solidez del marco de APPs. El privado debe poder financiar la obra a través de deuda de mediano o largo plazo. La estructura de *project finance* comúnmente utilizada implica que el privado obtendrá gran parte de los recursos a través de préstamos otorgados por bancos o mercados financieros. Los bancos y mercados financieros solo prestarán el dinero si confían que el privado será capaz de recuperar el dinero durante la ejecución y operación del proyecto
- **Programa sectorial de largo plazo**—el sector debe contar con un plan estratégico de largo plazo. Esto permite identificar proyectos que puedan ser llevados a cabo como APPs. Adicionalmente, los programas sectoriales de largo plazo permiten crear programas de APP. El programa consiste en la licitación de varias obras bajo las mismas condiciones, por ejemplo, las concesiones 4G en Colombia. Los privados están más atraídos a proyectos que pertenecen a un programa de APPs. Esto debido a que los costos de estructuración de una APP son generalmente altos. Un programa de APPs ayuda a que los costos de estructuración se puedan diluir, ya sea porque el privado va a

presentar varias propuestas o porque el análisis de documentos pro forma, como los contratos, es más fácil.

Después de realizar los primeros proyectos APP, el Gobierno del Paraguay deberá revisar lo que funcionó y lo que no funcionó, y tomar medidas para fortalecer el marco legal e institucional y la ejecución de los contratos. Después de esta fase de revisión, es de esperar que los proyectos en infraestructura social e infraestructura urbana ocupen un lugar más importante en la cartera de proyectos APP. Esto debido a que este tipo de proyectos, a diferencia de los proyectos en los sectores tradicionales, cuentan con unas fuentes de ingresos menos predecibles y afectan de manera más directa a la sociedad.

5-4 Cartera Futura de Proyectos APP

Con base en los resultados presentados en la sección anterior y en la cartera de proyectos de infraestructura en el Paraguay, identificamos una cartera de posibles proyectos que podrían llevarse a cabo como APPs. En esta sección describimos la cartera de posibles proyectos APP y el proceso para identificar esa cartera.

5-4-1 Posibles proyectos APP en el corto y mediano plazo

Analizamos los planes maestros de las principales AC para identificar la cartera de proyectos planeados en infraestructura en el Paraguay. Esta cartera incluye más de 100 proyectos en los sectores de agua y saneamiento, electricidad, transporte, infraestructura social, petróleo, entre otros. La Tabla 5.4 muestra la posible cartera de proyectos APP.

Tabla 5.4: Posible Cartera Futura de Proyectos APP

Proyecto	Status	AC	Inversión	Sector
Corto plazo				
Proyecto de agua y saneamiento en Alto Paraná de ESSAP	Existe un análisis de pre-factibilidad socio-económica	DAPSAN (MOPC)	US\$1.254 M	Agua y Saneamiento
Rutas 1 y 6	Estudio de Pre-factibilidad elaborado por KOICA	MOPC	US\$684 M	Transporte Vial
Mercado de Abastos y Centro de Reciclaje Asunción	En preparación de perfil	Municipalidad de Asunción	No disponible	Mercado agrícola y reciclaje
Mediano plazo				
Hidrovia Río Paraguay	Catalogado como un proyecto estratégico de Paraguay.	MOPC	US\$ 200 M	Transporte Fluvial
Puerto y Centro de Almacenamiento en Zarate	Necesitan Plan de Negocios	Petropar	No disponible	Combustibles y Puertos
Línea 500 kV Margen Derecha - Villa Hayes (348km)	Prevista para iniciar operación en 2019	ANDE	US\$100 M (estimado)	Electricidad
Línea 220 kV Villa Hayes- Concepción II (200km)	Prevista para iniciar operación en 2019	ANDE	US\$40 M (estimado)	Electricidad
Recolección de Residuos Sólidos Asunción	El manejo de residuos sólidos esta concesionado a un privado.	Municipalidad Asunción	No disponible	Residuos sólidos
Vía Emboscada - Puerto Rosario - Puerto Antequera - Concepción (200 kms)		MOPC	No disponible	Transporte Vial
Vía Bahía Negra - Ma. Auxiliadora - Desvío a Carmelo Peralta (184.4 kms)	Se iniciaron procesos de expropiación	MOPC	No disponible	Transporte Vial

A continuación, explicamos en detalle los proyectos que podrían ser llevados a cabo como APPs en el corto y mediano plazo:

- **Proyecto de agua y saneamiento en el Alto Paraná**—actualmente los niveles de calidad de prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en la zona del Alto Paraná es mala. Por esta razón, el Gobierno del Paraguay planea aumentar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de agua y alcantarillado en la zona. En particular, el Gobierno está interesado en la posible estructuración de una APP para construir y operar un sistema de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas en los distritos de Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco y Minga Guazú. Existe un anteproyecto socio-económico realizado por ESSAP. Adicionalmente, actualmente la DAPSAN está liderando los estudios de pre factibilidad. El proyecto tiene un costo total estimado de US\$1.3 mil millones. Dado su gran tamaño, es probable que el proyecto se realice en varias etapas
- **Rehabilitación, mejoramiento, y ampliación de las rutas nacionales 1 y 6**—el proyecto consiste en el mejoramiento de 306km de la ruta 1 y 204km de la ruta 6. Además, incluye la duplicación de 44km de la ruta 1, 46km de la ruta 6, y 35kms de otros tramos. Este proyecto mejoraría la conexión entre varias ciudades del Paraguay, incluyendo la conexión entre Bella Vista Sur y Encarnación, entre San Lorenzo e Ita, entre Carepeguá y Encarnación, entre otras conexiones. En total, el proyecto impactará 635km por un costo estimado de US\$684 millones⁹⁸
- **Mercado de abastos y centro de reciclaje en Asunción**—en la actualidad, el mercado de abastos de asunción tiene problemas en el manejo de basuras, el control del ingreso de los alimentos y en el suministro de energía eléctrica. Como consecuencia de esto, la municipalidad de Asunción estaría interesada en un proyecto APP para la mejora del mercado de abastos de Asunción y construcción de un centro de reciclaje en las instalaciones del mercado de abastos

En el mediano plazo, seleccionamos proyectos que posiblemente podrían comenzarse en un periodo de tres a cinco años. Uno de los proyectos con mayor posibilidad es la Hidrovía del Río Paraguay. Este proyecto busca el dragado, la señalización, la operación y el mantenimiento de la Hidrovía del río Paraguay—entre el río Apa y la confluencia con el río Paraná. Estas obras mejorarían la navegación del río, impactando positivamente el comercio en el Paraguay. El costo de inversión estimado es de US\$104 millones, mientras que el costo de mantenimiento anual estimado es de US\$17 millones.

Otros proyectos podrían ser el puerto y centro de almacenamiento en Zarate, Argentina, de Petropar, el proyecto de recolección de residuos sólidos de Asunción, y algunos proyectos de transmisión eléctrica con ANDE. Actualmente, ANDE utiliza la modalidad de leasing para financiar gran parte de las obras de infraestructura eléctrica. Por esta razón, ANDE nos expresó que de

⁹⁸ Secretaría Técnica del Desarrollo Económico y Social. “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada.” http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80. (consultado el 26 de abril de 2016)

momento es poco probable que se utilicen APPs para la construcción de obras de infraestructura en el corto plazo. Sin embargo, a mediano plazo, ANDE expresó que es posible que utilice la modalidad de APP para la construcción de obras de transmisión y generación. Esto porque le puede permitir dado que puede reducir la carga financiera implícita en los contratos de leasing, y en la Ley 5074.

5-4-2 Proceso para identificar la posible cartera de proyectos APP

Seguimos dos pasos para identificar la posible cartera de proyectos APP de corto y mediano plazo. En el primer paso creamos una cartera de proyectos de infraestructura en el Paraguay. Los proyectos hacen parte de los planes sectoriales de transporte, energía, agua y saneamiento, y el plan de gobierno de Asunción. En el segundo paso seleccionamos los posibles proyectos APP de acuerdo a cuatro criterios; tamaño, necesidad de financiación, fuente de ingresos, e interés de las ACs.

Figura 5-4: Identificación de Proyectos de Infraestructura en Paraguay



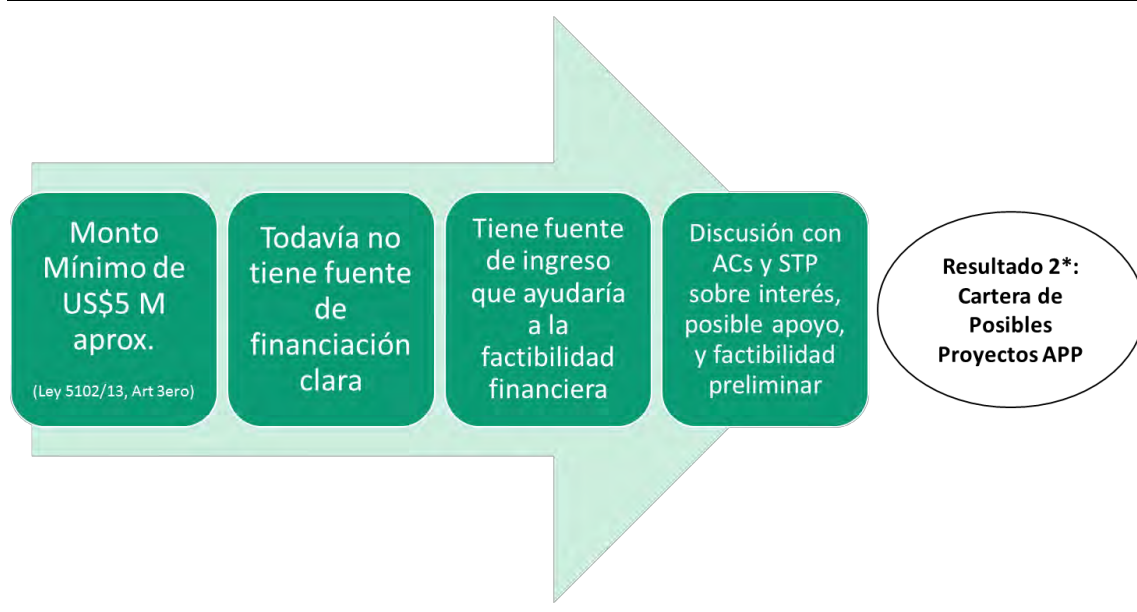
El proceso que seguimos para identificar la cartera de proyectos de infraestructura planeados en el Paraguay incluyó:

- Analizar los planes sectoriales y de la Municipalidad de Asunción para encontrar los principales proyectos que se planean para los próximos ocho años. La inversión estimada de esos proyectos planeados, sin contar los de la Municipalidad de Asunción, es de aproximadamente US\$16.5 mil millones
- Analizar la totalidad de las obras y descartar aquellas que ya habían sido licitadas o que ya aseguraron una fuente de financiación diferente. Esto lo hicimos a través de la revisión de las licitaciones hechas por todas las ACs desde el 2014 hasta la actualidad

- Incluir proyectos que no estaban en los planes sectoriales y que son estratégicos. Estos incluyen la cartera de proyectos APP que preparó la STP y los llamados Megaproyectos.

Después de crear la cartera de infraestructura del Paraguay, filtramos los proyectos que podrían ser llevados a cabo como APP.

Figura 5.5: Criterios de Selección de la Posible Cartera de Proyectos APP



En primer lugar, descartamos los proyectos con un monto de inversión menor al monto de inversión requerido por la Ley APP para ser elegible como APP (cerca de US\$5 millones). Adicionalmente, nos aseguramos que los proyectos todavía no tuvieran financiación. Además, nos aseguramos que los proyectos tuvieran una fuente de ingreso que mejore la viabilidad financiera. Es decir, descartamos proyectos en los cuales los ingresos recibidos por la operación de la infraestructura son insuficientes para asegurar la viabilidad financiera del proyecto. Por ejemplo, descartamos las rutas vecinales que cuentan con poco tráfico que pueda generar ingresos para cubrir las inversiones.

Por último, tuvimos en cuenta reuniones con las ACs, la Unidad de APPs de la STP, inversionistas privados, y con instituciones multilaterales o de desarrollo. Esto permite identificar proyectos de infraestructura que cuentan con apoyo político e interés privado para ser realizados como APPs.

Capítulo VI. Política y Sistema de promoción de inversión extranjera directa

6-1 Situación actual de Paraguay para la IED

6-1-1 Situación actual de la economía, industria y comercio de Paraguay

(A) Estado de la economía

Paraguay es un país sin salida al mar, rodeado por Brasil, Argentina y Bolivia. Se estima que el país tiene una población de alrededor de 6.920.000 habitantes. En 2014, el PIB nominal superó los US\$30 mil millones. La Figura 6.1 presenta el PIB nominal del Paraguay desde el 2000 hasta el 2014.

Figura 6.1

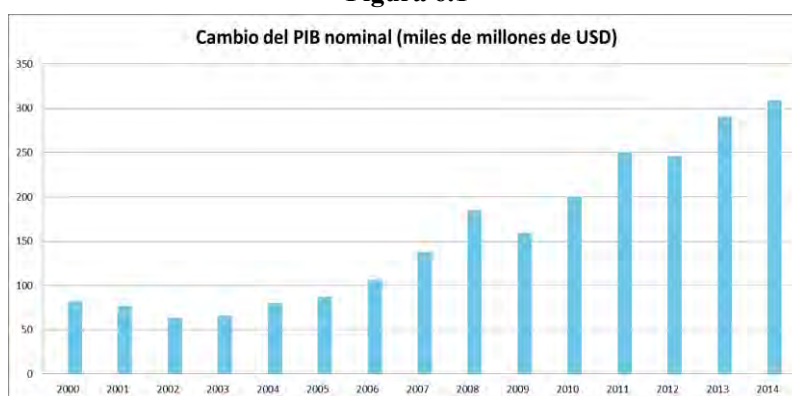
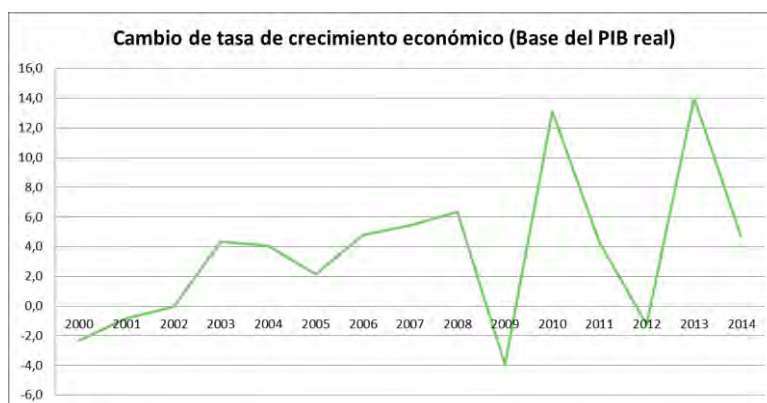


Figura 6.2



(Fuente: Banco Mundial)

En los últimos años (2000-2014), el crecimiento económico ha sido notable, pues el producto interno bruto (PIB) ha crecido, en promedio, el cuatro por ciento. En 2014, el PIB per cápita superó los US\$4.700, y se ha triplicado en los últimos 10 años.

El crecimiento paraguayo se ha dado en un ambiente de estabilidad macroeconómica. En particular, la inflación generalmente se ha mantenido cercana a la meta de inflación, establecida como cinco por ciento para 2014 y 4.5 por ciento para 2015. En cuanto al equilibrio fiscal, desde el 2012 el Paraguay ha tenido déficits fiscales de manera sostenida. Por otra parte, el saldo total de la

deuda de gobierno con respecto al PIB (Figura 6.4) se redujo de manera sostenida desde 2005 hasta 2011. Sin embargo, la deuda del gobierno con respecto al PIB ha aumentado desde 2012.

Figura 6.3



Figura 6.4

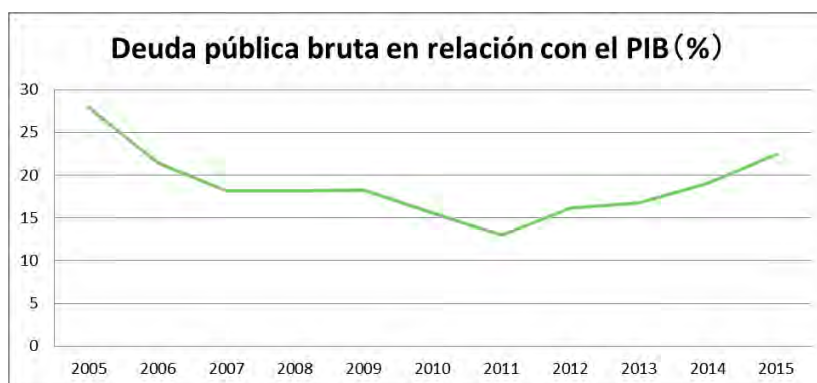
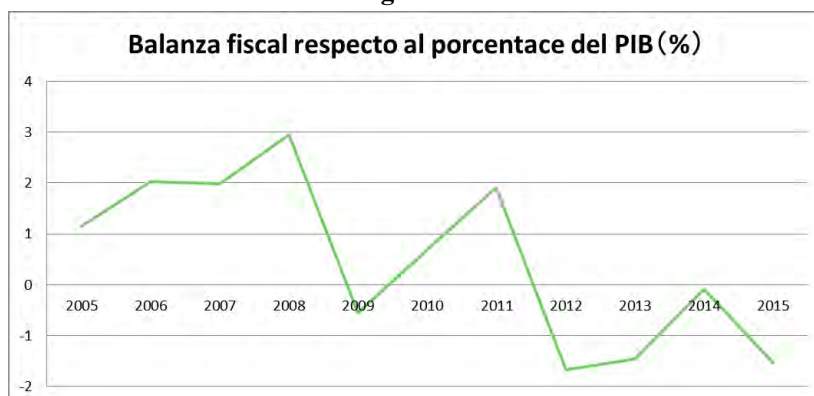


Figura 6.5



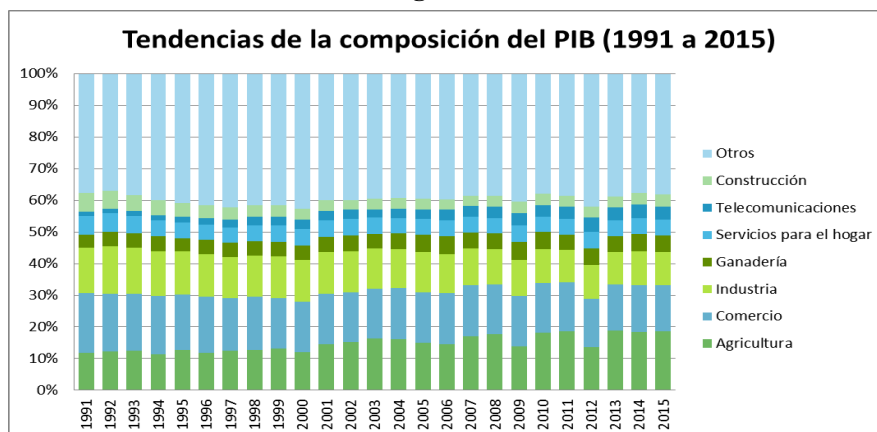
(Fuente: Banco Mundial y el FMI)

(B) La situación actual de la economía

La estructura económica del Paraguay está centrada en la agricultura (soja, algodón, maíz, stevia, entre otros productos), el comercio y la industria. En los últimos años, la agricultura ha aumentado su importancia como sector económico. En particular, el PIB agrícola ha aumentado como porcentaje del PIB agrícola en los últimos años. La Figura 6.6 muestra la evolución de la

composición del PIB por sector.

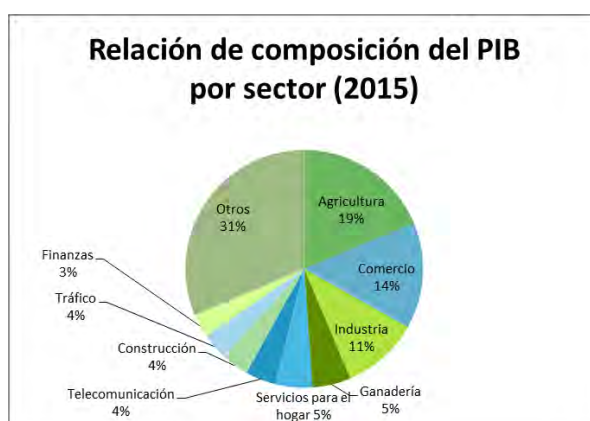
Figura 6.6



(Fuente: Banco Central del Paraguay)

En un futuro, el Paraguay espera fortalecer los sectores económicos relacionados con la economía del conocimiento y con la industria. En particular, la economía del conocimiento y la industria son ejes principales del “Plan Nacional de Desarrollo 2030”. Aun así, el Gobierno reconoce en el "Plan Nacional de Desarrollo 2030" que actualmente la economía se basa en la agricultura. Por lo tanto, paralelamente al aumento la productividad de la agricultura, que es el centro de la industria actual, se está promoviendo la promoción del sector energético y uso de energías renovables, el desarrollo de la economía del conocimiento (en particular, la tecnología y la industria), se están apoyando nuevos negocios como la fabricación de bienes de capital y el sector servicios (incluido el turismo) y se espera impulsar la mejora de la infraestructura de transporte público. La Figura 6.7 muestra la composición del PIB por sector actualmente.

Figura 6.7



(Fuente: Banco Central del Paraguay)

(C) Situación de comercio

Las exportaciones y las importaciones del Paraguay tuvieron una tendencia creciente en el periodo

comprendido por los años 2002 y 2011. Sin embargo, después del 2011, tanto las importaciones como las exportaciones han presentado una tendencia descendente.

Figura 6.8

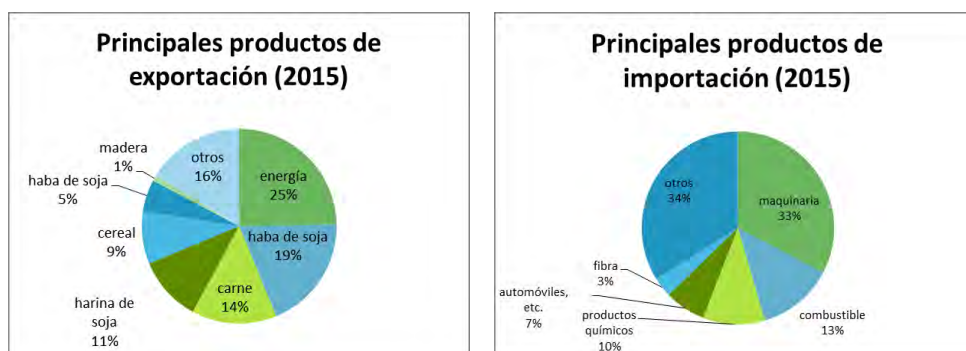


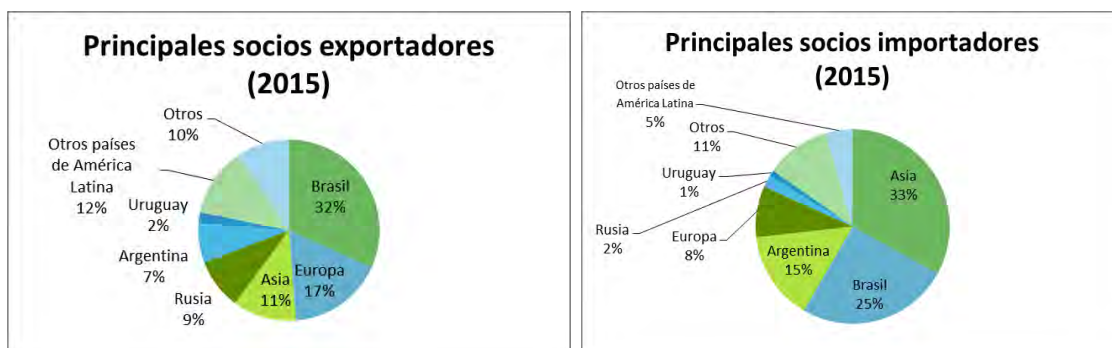
Los artículos de exportación más importantes son energía, soja, y carne. Estos productos corresponden a más de la mitad de las exportaciones totales. Por otro lado, los principales productos de importación son: maquinaria, combustible, productos químicos y automóviles. Estos productos representan más de la mitad del total.

El principal socio comercial, tanto en importación como en exportación es Brasil. En particular, el 32 por ciento de las exportaciones del Paraguay tienen como destino Brazil, y el 25 por ciento de las importaciones provienen de Brasil. El Paraguay importa de Brasil fertilizantes químicos, cerveza, tabaco, y exporta a este país: energía eléctrica, legumbres (incluyendo soja), autopartes, carne, entre otros productos.

Las importaciones provenientes de Brazil solo son superadas por las importaciones provenientes de varios países asiáticos, las cuales representan el 33 por ciento del total de las importaciones. De las importaciones provenientes de Asia, las importaciones desde China representan un 72 por ciento. Después de China, Corea del Sur y Japón son los países desde donde Paraguay hace más importaciones. La Figura 6.9 presenta un resumen del comercio del Paraguay.

Figura 6.9





(Fuente: Banco Central del Paraguay)

(D) Entorno empresarial

En esta sección presentamos una visión general del entorno empresarial del Paraguay. Nuestro enfoque estará centrado principalmente en las cuestiones que puedan afectar a las empresas extranjeras.

Según el índice "Doing Business" que mide la facilidad para hacer negocios llevado a cabo anualmente por el Banco Mundial, Paraguay ocupa el puesto 100 entre 189 países. En la siguiente tabla se muestra el ranking de los principales países de América del Sur en el "Doing Business 2016". Aunque Paraguay no tiene una evaluación alta, es importante mencionar que tiene una posición superior a la de sus países vecinos; Brasil y Argentina.

Tabla 6.1 Ranking de los principales países de América del Sur en el "Doing Business 2016".

	Puesto general	Creación de empresas	Adquisición del permiso de construcción	Adquisición energía	Registro de la propiedad	Préstamo	Protección del inversor	Pago de impuestos	Despacho de aduana	Fuerza de la ejecución del contrato	Trámites de quiebra
Perú	50	97	48	64	35	15	49	50	88	69	74
Colombia	54	84	38	69	54	2	14	136	110	180	30
Uruguay	92	61	160	40	110	59	122	130	153	104	64
Paraguay	100	135	55	96	78	79	144	111	135	75	102
Brasil	116	174	169	22	130	97	29	178	145	45	62
Ecuador	117	166	74	97	69	97	115	139	120	99	148
Argentina	121	157	173	85	116	79	49	170	143	38	95
Bolivia	157	178	150	101	143	126	144	189	124	136	92
Venezuela	186	186	125	171	129	109	178	188	186	141	165

(Fuente: Banco Mundial)

Por otro lado, el Foro Económico Mundial ha anunciado el "Índice de competitividad Global 2015-2016" donde Paraguay es clasificado en el puesto 118 de entre 140 países, y está situado en la parte inferior entre los países sudamericanos. Los indicadores individuales "Institucional y organizacional" (puesto nº131) e "Innovación" (puesto nº 134) tienen una evaluación baja. La Tabla 7.2 muestra que el Paraguay se encuentra por detrás en los siguientes campos en comparación con otros países de América del Sur: "Infraestructura", "Educación superior" y "Sofisticación empresarial" (calidad y cantidad de la oferta de trabajo, la cadena de valor de proceso de producción).

Por otro lado, la evaluación del entorno macro-económico es relativamente alta.

De acuerdo con el mismo índice, los retos más importantes a la hora de hacer negocios en Paraguay, son: "la corrupción", "mano de obra sin educación", "la falta de infraestructura", y "los procedimientos gubernamentales ineficientes".

Índice de Competitividad Global 2015-2016 (extracto)

	Puesto general	Sistema, organización	Infraestructura	Macroeconomía	Salud y enseñanza primaria	Seguridad	Eficiencia del mercado laboral	Grado de desarrollo del mercado financiero	Escala del mercado	Sofisticación de los negocios	Innovación
Colombia	61	114	84	32	97	70	86	25	36	59	76
Perú	69	116	89	23	100	82	64	30	48	81	116
país Uruguay	73	30	52	99	57	48	128	69	86	83	80
Brasil	75	121	74	117	103	93	122	58	7	56	84
Ecuador	76	105	67	75	59	67	112	92	63	87	86
país Argentina	106	135	87	114	68	39	139	132	27	101	93
Bolivia	117	110	107	63	109	101	129	104	84	116	114
Paraguay	118	131	118	48	112	115	110	80	91	124	134
Venezuela	132	140	119	135	85	61	140	129	38	134	136

(Fuente: Foro Económico Mundial)

A continuación, describimos el sistema tributario nacional de Paraguay y la legislación laboral.

➤ Sistema tributario

En la siguiente tabla, vemos que la tasa del impuesto sobre sociedades y el Impuesto sobre la Renta es baja en comparación con los países vecinos, tales como Brasil y Argentina.

Tabla 6.2 Comparación de los impuestos de Paraguay, Brasil y Argentina

	Paraguay	Brasil	Argentina
Impuesto sobre sociedades	≤10%	34%	35%
Impuesto sobre la renta	10%	27.5%	35%
Impuesto al valor agregado	≤ 10%	25%	21%

(Fuente: Rediex)

Los principales impuestos son los siguientes:

- A. Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios (IRACIS).
 - ✓ La tasa del impuesto es 10 por ciento. Sin embargo, si reparte los dividendos, se graban con un 5 por ciento.
 - ✓ Las empresas con sede en el extranjero y que tienen delegaciones en Paraguay son gravadas con un 15%.
- B. El impuesto sobre sociedades de la industria agrícola y ganadera (IMAGRO)
 - ✓ La tasa de impuesto varía dependiendo del tamaño del terreno en propiedad, para los grandes propietarios es un 10 por ciento, y para los propietarios de tierras de tamaño

mediano es de 2,5 por ciento.

C. Impuesto a la renta personal (IRP)

- ✓ La tasa del impuesto es de 10 por ciento si el ingreso es más que el salario mínimo de 9 meses, en el caso de que sea menos de 9 meses se grava con 8 por ciento.

D. Impuesto al valor agregado (IVA)

- ✓ La tasa del impuesto es del 5 por ciento para: arroz, fideos, yerba mate, aceite comestible, leche, huevos, carne cruda, harina de trigo, la compra de sal, incluyendo el yodo y los productos farmacéuticos, contrato de transferencia de bienes, así como los tasas por créditos. Todo lo demás se grava al 10 por ciento.

E. Impuesto selectivo de consumo (ISC)

- ✓ Se grava en el momento de la venta los siguientes artículos específicos
- ✓ La tasa de impuestos es: tabaco 13 por ciento, refrescos, 6 por ciento cerveza 9 por ciento, bebidas alcohólicas 11 por ciento, champán 13 por ciento, alcohol 11 por ciento, combustibles derivados del petróleo 50 por ciento, perfumes, perlas, joyas, metales preciosos, etc. 6 por ciento, aire acondicionado, lavadora, máquina de copia y similares están gravados al 2 por ciento.

F. Otros

- ✓ Además de lo anterior, hay un impuesto especial dirigido a pequeños contribuyentes (cuyos ingresos del año anterior son inferiores a 100 millones de guaraníes (unos US\$2,5 millones)
- ✓ El Paraguay ha firmado un acuerdo para la prevención de la doble tributación con Uruguay, Chile, Bélgica, Alemania y Argentina.

➤ Legislación laboral

A. Tiempo de trabajo

- ✓ En el caso de trabajo diurno (de las 6h a 20h), el tiempo máximo de trabajo es de 8 horas al día o una semana de 48 horas
- ✓ En el caso de trabajo nocturno (de las 20h a 6h), el tiempo máximo de trabajo es de 7 horas al día o una semana de 42 horas
- ✓ Dentro de la jornada laboral se tendrá un descanso de 30 minutos o más.
Se deberán descansar como mínimo 10 horas hasta la siguiente jornada laboral.
- ✓ Salvo las excepciones previstas en la legislación laboral (por ejemplo, los trabajadores rurales), las horas de trabajo extra no deben exceder de 3 horas por día y el tiempo total de una semana de trabajo no excederá de 57 horas.

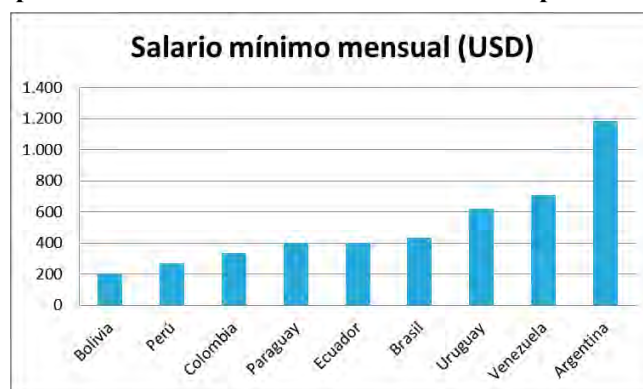
B. Remuneración

- ✓ El salario mínimo mensual es de 1,824,055 guaraníes (unos 329 dólares convertido a la tasa actual). Cada vez que la tasa de inflación acumulada supere el 10 por ciento se revisa el salario mínimo. La última revisión del salario mínimo se hizo en febrero del 2014. Desde esa revisión hasta febrero de 2016, los precios habían subido 7.8 por ciento. Es decir, la inflación acumulada se encuentra cerca al límite de 10 por ciento,

en el cual se espera una revisión del salario mínimo. Después de la revisión, se espera que el salario mínimo se establezca cerca a los G\$2,006,451 (aproximadamente US\$363, convertido a la tasa vigente)⁹⁹

- ✓ Los trabajadores con hijos menores de 17 años tienen derecho a recibir como subsidio un 5 por ciento del salario mínimo por hijo
- ✓ En América del Sur, el salario mínimo de Paraguay está en un nivel bajo. En particular, si se comparará con la zona sur, Brasil y Argentina, Uruguay es el que tiene una cantidad menor

Figura 6.8: Comparación del salario mínimo mensual de los países de América del Sur



(Fuente: Banco Mundial)

C. Vacaciones pagadas

- ✓ A los trabajadores que trabajaron durante más de un año se les concede vacaciones pagadas de conformidad con el período de servicio. Si el período de servicio es menor o igual a 5 años, 12 días laborales consecutivos. En el caso de 5 años a 10 años, 18 días laborales consecutivos. En el caso de más de 10 años, 30 días laborales consecutivos. Debe tenerse en cuenta que la fecha de inicio debe ser un lunes (si el lunes es festivo, el siguiente día hábil).

D. Cancelación de contrato de trabajo

- ✓ Se puede cancelar el contrato de trabajo de mutuo acuerdo entre el patrono y el empleado. Si por razones legítimas establecidas en la ley laboral, se despide a un empleado, el patrono no está obligado a indemnizar ni avisar.

E. Seguridad social

- ✓ Tasa de impuestos de seguro social es de 16.5% para los patronos y del 9% para los empleados.

⁹⁹ Periódico La Nación: "Es posible que los salarios mínimos aumenten antes del final del año" 03/02/2016 <http://www.lanacion.com.py/2016/02/03/aumento-del-salario-minimo-podria-darse-antes-de-fin-de-ano/>

➤ Restricciones a la inversión extranjera

La Ley de Inversiones N° 117/91, garantiza el principio del tratamiento no discriminatorio de inversores domésticos y extranjeros, y también permite la inversión en el país por empresas de capital 100 por ciento extranjero. Sin embargo, con el fin de prevenir el lavado de dinero, para las transacciones de más de US\$10.000, se requiere la presentación de evidencia documental de la transacción.

6-1-2 Tendencias y situación actual del Paraguay para la IED (Inversión Externa Directa)

(A) Tendencias de la IED

En los últimos años la inversión extranjera directa (IED) ha aumentado hacia Paraguay, y la IED acumulada ha alcanzado aproximadamente US\$5.86 mil millones dólares a finales de 2015. El presidente Cartes, elegido en 2013, ha sido un hombre vinculado al sector empresarial. El Sr. Cartes está trabajando para atraer inversión extranjera utilizando la estabilidad macroeconómica y los beneficios tributarios como los principales atractivos. La Figura 6.9 presenta la evolución de la IED desde 2005 hasta 2015 y el valor acumulado del total de IED.

Figura 6.9

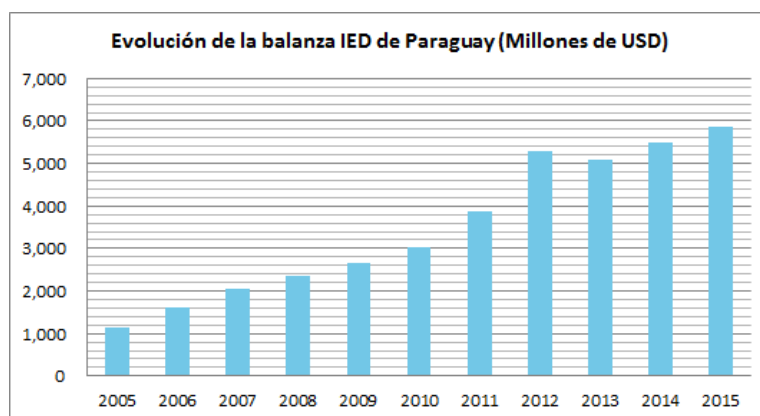
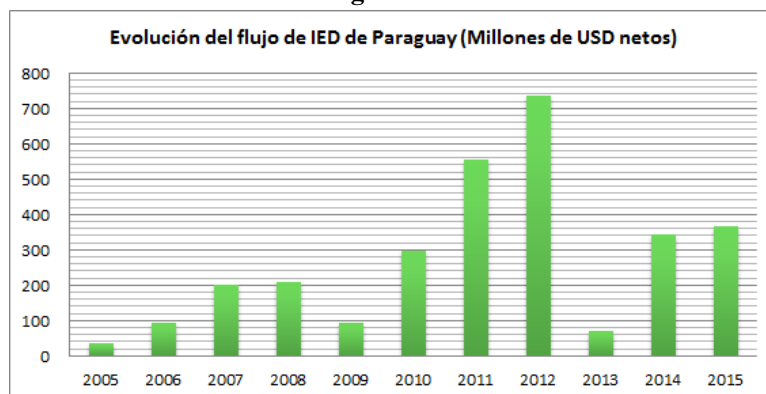


Figura 6.10



(Fuente: Banco Central del Paraguay)

La recesión de la economía mundial tuvo un impacto en la IED. En particular, la IED cayó fuertemente en 2009, después de un periodo de crecimiento en el periodo entre 2005 y 2008. En la

recuperación de la recesión, la IED aumentó de manera importante durante el periodo entre los años 2010 y 2012. De hecho, el año 2012 presentó la mayor IED en la historia del país. En 2013, la IED volvió a caer de manera importante, y desde entonces, se ha venido recuperando.

Figura 6.12

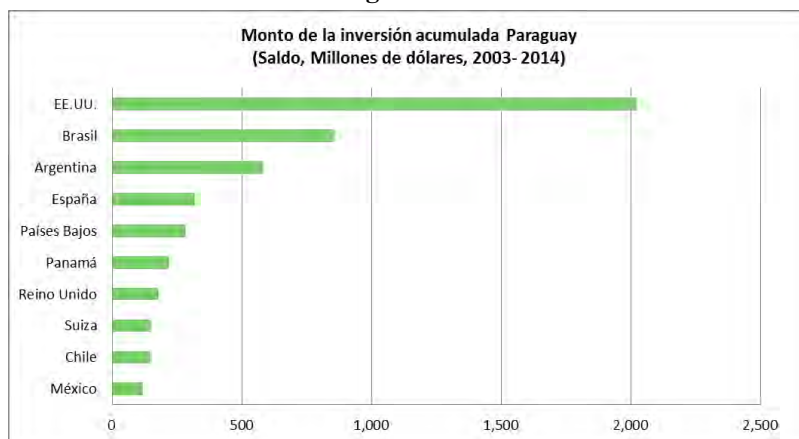
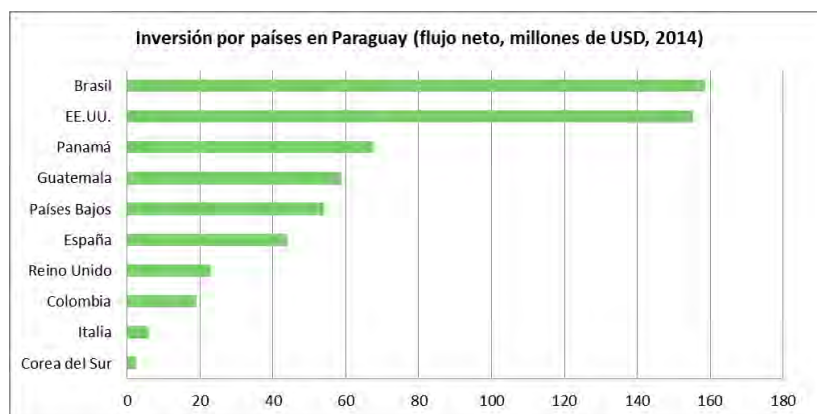


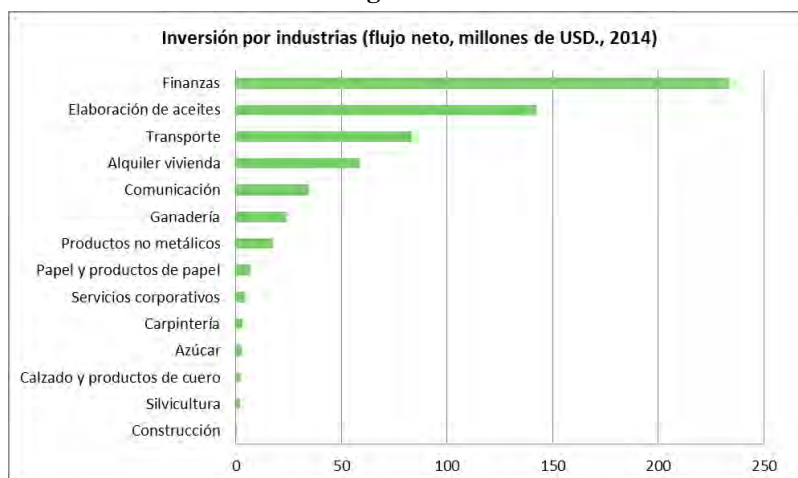
Figura 6.13



(Fuente: Banco Central del Paraguay)

De forma agregada, la mayoría de las inversiones extranjeras directas provienen de Estados Unidos, Brasil, Argentina, y España. La Figura 6.13 muestra las inversiones acumuladas desde el 2003 hasta el 2014 desagregadas por país. En el año 2014, las mayores inversiones provinieron de Brasil, Estados Unidos, Panamá, Guatemala. Debido a la recesión de los últimos años de la economía brasileña, las empresas brasileñas han trasladado sus bases de producción a Paraguay porque tiene un entorno comercial más favorable (datos de la Embajada de Paraguay en Japón). De hecho, la industria maquiladora, una de las principales industrias beneficiadas por los incentivos a la inversión privada, casi se ha duplicado en los últimos años. En particular, el número de empresas maquiladoras pasó de 46 empresas a 108 empresas, de las que alrededor del 80% son empresas de Brasil.

Figura 6.13



(Fuente: Banco Central del Paraguay)

La mayoría de la IED se realiza en el sector financiero y el sector industrial y el sector agro industrial. La Figura 7.13 presenta la inversión en los principales sectores.

(B) La situación de la incursión de las empresas japonesas

Actualmente, hay un total de 31 empresas japonesas operando en el Paraguay según el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón. En Paraguay existe la “Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay” con un total de 28 empresas como miembros corporativos. De entre esas empresas, aquellas que cuentan con su casa matriz en Japón son: Mitsubishi Corporation Asunción, SUMIDENSO PARAGUAY SRL (Sumitomo Wiring Systems Co., Ltd.), YAZAKI PARAGUAY SRL (Yazaki Corporation), ASTILLERO TSUNEISHI PARAGUAY S.A. (Tsuneishi Holdings Corporation), Central Consultant Inc., y a lo largo de este año está previsto que se suscriban más empresas. Antiguamente, además Mitsubishi Corporation, las casas de comercios japonesas tales como Mitsui & Co., Ltd., Itochu Corporation, Marubeni Corporation, Nissho Iwai Corporation (ahora Sojitz) y Kanematsu habían abierto sus oficinas de representación. Sin embargo, desde la década de los 1990, se cerraron las oficinas de acuerdo con la reducción de los proyectos de Ayuda Oficial al Desarrollo (a excepción de la oficina de Mitsubishi Corporation). En los últimos años, llama la atención la incursión en la industria de fabricación de cables (wire harness) para automoviles tales como Yazaki, Sumitomo Wiring Systems y Fujikura.

Nuestro equipo de investigación realizó entrevistas a las empresas japonesas que operan en Paraguay. La Cámara de Comercio e Industria Japonesa del Paraguay ayudó a organizar las entrevistas. Las entrevistas se enfocaron en los atractivos que ofrece el Paraguay y los desafíos que existen para las empresas extranjeras cuando quieren incursionar en el país. El resumen de los resultados de las entrevistas es tal como sigue (las consideraciones sobre los incentivos a la inversión y desafíos se describen en la próxima sección).

A. Razones de inversiones en Paraguay

	Factores de empuje	Factores de extracción
La empresa que tiene oficina en Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Costos de Brasil Aumento de los costos de producción en Brasil, especialmente impuestos, y costos de mano de obra ➤ Relaciones laborales en Brasil Retrasos en la fabricación debido a la falta de estabilidad de las relaciones de trabajo en Brasil, incluyendo huelgas ➤ Expansión del volumen de producción Expansión de la producción debido a la creciente demanda del cliente en Brasil y Argentina 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Clima de inversión de Paraguay Incentivos a la inversión, buenas relaciones obrero-patrono, bajos impuestos ➤ Ventaja de ubicación Situado cerca de los clientes en Brasil, tienen ventaja logística
La empresa que <u>no</u> tiene oficina en Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nueva incursión en la región de América del Sur 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Clima de inversión de Paraguay Incentivos a la inversión, buenas relaciones obrero-patrono, bajos impuestos

B. Ventajas y desventajas del avance

	Ventajas	Desventajas
Hipótesis originales (antes de empezar la operación)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ventaja local Paraguay como está cerca de los clientes en Brasil y Argentina, tiene una ventaja en términos de logística ➤ Incentivos a la inversión Además de bajas tasas de impuestos pueden reducir los costos mediante el uso de incentivos a la inversión. ➤ Relaciones laborales Como la actividad sindical no es muy activa, la actividad manufacturera es estable 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de información Las compañías japonesas que están operando tienen dificultades para recolectar información sobre el ambiente de negocios ➤ Proporción de contenido local de la región del MERCOSUR

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Abundante mano de obra joven ➤ Tarifas de energía bajas ➤ La presencia nikkei (descendientes de japoneses) Hay 7000 nikkeis y muchos están familiarizados con el idioma y las costumbres japonesas. ➤ Sistema financiero No hay restricciones a la inversión extranjera. También, hay altos grados de libertad en el comercio de divisas extranjeras. 	
<p>Opiniones tras el inicio de operación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ventaja de ubicación En vez de producir en las fábricas en Brasil y vender en las principales ciudades en Brasil, se puede producir en Paraguay con menor costo porque tiene una menor carga tributaria gracias a los incentivos fiscales. Se puede exportar a Brasil, incluyendo el trámite en la aduana, en un plazo de unas pocas horas hasta 10 días ➤ Sistema de incentivos a la inversión El impuesto sobre la renta es mucho menor debido al uso de incentivos a la inversión, el costo total es menor que en Brasil para producir. ➤ Mano de obra joven No es difícil contratar personal (No hay alta competencia por los recursos humanos como ocurre en otros países). Se lleva a cabo formación profesional de la mano de obra a través del SNPP*. Después de la formación que sirve de filtro, se hacen las entrevistas de trabajo. ➤ Calidad del trabajo Los paraguayos son serios, 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La falta de recursos humanos al nivel gerencia Debido a que muchos empleados no tenían la experiencia empresarial, es difícil asegurar los recursos humanos para los puestos de gerente. ➤ Respuesta ante las fallas mecánicas Aunque se han usado máquinas de fabricación japonesas, no hay personal en Paraguay capaz de repararlas en caso de avería. ➤ Retrasos en el desarrollo de la infraestructura Las condiciones de las carreteras de la ciudad de Asunción y los suburbios son malas. Se debe comprar un generador eléctrico privado porque ocurren apagones a menudo. ➤ La falta de información del sistema de inversión No hay suficiente información relacionada con el proceso de inversión en inglés y japonés, y causa dificultades.

	<p>disciplinados y tienen alta motivación. Aseguran suficiente calidad.</p> <p>➤ Certificados de origen MERCOSUR</p> <p>En la región MERCOSUR generalmente se pide una proporción de contenido local de 60%; Paraguay permite una certificación de origen con un 40%.</p>	<p>➤ Tiempo requerido para los diversos procedimientos</p> <p>Se tarda bastante tiempo para proceso de solicitud de incorporación y los incentivos de inversión. Además, dependiendo de la persona a cargo, la indicación de los documentos requeridos es diferente.</p> <p>➤ Costo de incentivos a la inversión asociada</p> <p>Las tasas de seguros y costos de consultoría de incentivos a la inversión disponibles, y la cuota de arrendamiento de fábrica es muy alta.</p> <p>➤ Garantizar la fuerza de trabajo</p> <p>Actualmente no es problemático mantener la fuerza de trabajo, pero en el futuro cuando aumenten las industrias del mismo sector en el país, aparecerá la competencia por los recursos humanos, aumentará el nivel de los salarios, el costo de mejoras en las prestaciones sociales, etc., y no se puede negar que las compañías carguen con más gastos.</p>
--	--	---

* Sobre las Oficinas del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) se fundó en 1972 como una organización de la Seguridad Social con fines de capacitación de recursos humanos laborales. Su formación está dividida en un total de 23 sectores profesionales y las personas capacitadas por el SNPP están siendo adoptadas por las empresas.

Aunque se centran en la formación para operadores, también ofrecen formación a nivel de supervisor. Puesto que ahora hay una alta necesidad de personal para la industria de la construcción y hospitales, se ha implementado una formación de recursos humanos en estos mismos campos con prioridad (Fuente: SNPP). Como está receptiva a las necesidades de las empresas japonesas y otras empresas que están operando en Paraguay, ofrecen una adecuada presentación de los recursos humanos.

"Capacitación por la SNPP"



(Fotos: SNPP)

6-2 Descripción y aplicación de las políticas de promoción de la estructura de IED

6-2-1 Los cambios en las políticas de promoción de IED

El número de empresas brasileñas y empresas japonesas que establecieron una base de fabricación de productos destinados para Brasil y Argentina ha aumentado en los últimos años. Una de las razones de este aumento es que el Paraguay está ubicado al sur de Sudamérica, cerca de sus principales mercados: Sao Paulo en Brasil, Buenos Aires en Argentina, Montevideo en Uruguay. Además, el Paraguay se encuentra cerca de los puertos más importantes del sur de América del Sur el Puerto de Santos, el Puerto de Paranaguá en Brasil (ambos en el lado del Atlántico) y el Puerto Antofagasta en Chile (lado del Pacífico), de modo que tiene ventaja geográfica y se espera que desempeñe un papel como centro de logística.

Además, la situación macro económica en Paraguay es relativamente estable, comparado con otros países de la región, como Brazil y Argentina. También, la tasa de impuestos sobre sociedades, la tasa de impuesto al valor agregado y los costos de mano de obra son favorables para las empresas.

Además del entorno positivo, los incentivos a la inversión promovidos por el Gobierno han atraído inversionistas al Paraguay. Paraguay tiene varios incentivos a la inversión, en particular, la “Ley N° 60/90 del régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero, (en adelante, Ley N° 60/90)”; la ley N° 1064/97 de industria maquiladora de exportación (en adelante, Ley de Maquila)" y, la “Ley N° 523/95 de Zona Franca, (en adelante, "Ley de Zona Franca). El número de empresas que han utilizado estos mecanismos para empezar su operación en el Paraguay ha aumentado.

El establecimiento de estas leyes no es un hecho reciente, ya que se han venido promulgando desde la década de 1990. La Ley N° 60/90 fue promulgada en 1990 para fomentar la inversión nacional y extranjera, la reinversión en el desarrollo industrial nacional de Paraguay, la creación de empleo, el incremento de eficiencia de producción y la promoción de tecnología y bienes de capital de exportación. Para proyectos de inversión afectados por la aplicación de estas leyes se han establecido incentivos fiscales: exención de los tributos sobre la inscripción y registros de sociedades y empresas, exención del impuesto sobre la emisión de acciones y ampliación de capital, exención de derechos de aduana de conformidad con los bienes de capital y materias primas de la anterior ejecución del proyecto de inversión, exención de reservas de los bancos en relación con la importación de bienes de capital, exención de todos los impuestos a pagar como deudor, exención del impuesto sobre las remesas de ultramar tales como intereses, comisiones, exención de cinco años del 95% del impuesto sobre sociedades, exención de cinco años de los impuestos de dividendos,

exención de cinco años los impuestos de arrendamiento, royalties y derechos de marca, exención de impuestos del timbre.

Sin embargo, en 2004 el Gobierno del presidente Duarte realizó una reforma fiscal dado que los ingresos fiscales de Paraguay estaban en un nivel muy bajo. En particular, el Gobierno promulgó la "Ley N° 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", que modificó las leyes fiscales, incluyendo la Ley N° 60/90. Por esta reforma fiscal, unos incentivos fiscales de la Ley la Ley N° 60/90 se suspendieron (ver más abajo para ver los actuales incentivos de la Ley N° 60/90).

Por otra parte, el gobierno de Duarte realizó una política conocida como la "Triple 10", que estableció la tasa de impuesto del 10% para el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Además, fundó la organización "Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX)" con el fin de promover la inversión en Paraguay.

La Ley de Zonas Francas se promulgó en 1995 para facilitar los negocios en Mercosur, la promoción industrial y el desarrollo de la logística, garantizar la transparencia en el negocio, la prevención del contrabando, la piratería, y el blanqueo de dinero. En el mismo año, se fundó el Mercosur a fin de eliminar los aranceles en la zona y establecer el Arancel Externo Común. Los miembros originales de Mercosur son Paraguay, Argentina, Uruguay y Brasil. Al principio, se planeó imponer el Arancel Externo Común a los productos exportados de todas las zonas francas. Sin embargo, Brasil (Zona Franca Manaus) y Argentina (Área Aduanera especial de Tierra del Fuego) firmaron un acuerdo para exonerar mutuamente el arancel de importación a los productos de zonas francas. Como consecuencias de estos factores, Paraguay precisaba establecer el marco legal de Zonas Francas.

Las zonas francas son operadas por una concesión de 30 años. Actualmente, hay dos zonas francas; "Zona Franca Global" y "Zona Franca Internacional" ubicados en la Ciudad del Este.

En las zonas francas, los concesionarios reciben varios incentivos además de lo estipulado en la Ley N° 60/90. En particular, el concesionario recibe la exención de impuestos sobre las importaciones de bienes de capital para la infraestructura en la zona franca, la exención del impuesto sobre el valor agregado aplicado a los servicios para los usuarios, y la exención del impuesto aplicado a las instalaciones portuarias que se proporcionan a los usuarios.

Por otro lado, los usuarios reciben incentivos, además de lo estipulado en la Ley N° 60/90, incluyendo: la simplificación de los procedimientos en las importaciones de mercancías, almacenamiento seguro de la carga, la suspensión temporal de los tributos aduaneros, la exención de impuestos sobre las importaciones de bienes de capital para la infraestructura de la zona franca, la exención del impuesto sobre el valor agregado aplicado al servicio al usuario, y la exención de impuestos en las instalaciones del puerto. Los usuarios de las zonas francas tienen que pagar el impuesto único, que se llama "Impuesto de Zona Franca" cuya tasa es del 0.5% del valor total de las ventas a terceros países.

La Ley de Maquila fue promulgada en la década de 1990. La Maquila es un sistema de sub-procesamiento que se ha aplicado en algunos países de América Central y del Sur, incluyendo México, Venezuela, Guatemala entre otros. En Paraguay, la base jurídica del sistema Maquila, la "Ley de Maquila" fue promulgada en 1997. El funcionamiento de la Maquila se inició en 2001.

Inicialmente fueron ocho compañías registradas como empresas maquiladoras, pero actualmente el número ha ascendido hasta 108 empresas. Durante el gobierno del presidente Cartes, el número de maquiladoras ha aumentado de 46 empresas en 2013 a 108 empresas en 2015.

Las empresas maquiladoras importan temporalmente a Paraguay las materias primas, procesan los productos y los exportan a terceros países. En el régimen de maquila, los aranceles a las importaciones temporales de materia prima están suspendidos. El impuesto que pagan las empresas maquiladoras es el “Impuesto Único de Maquila”; cuya tasa es del 1 por ciento del valor agregado que se produjo en Paraguay.

6-2-2 Ministerios y organismos relacionados con las políticas de promoción de IED

A continuación, se describen los principales ministerios involucrados en la formulación de políticas de promoción de inversión extranjera directa, implementación y organización.

Nombre de la organización	Resumen
Ministerio de Industria y Comercio (MIC)	La ventanilla de trámite para la Ley N° 60/90 y de la Ley de Maquila está en el MIC. Es miembro de los siguientes organismos: el Consejo de Inversiones (Ley N° 60/90), el Consejo Nacional de Zonas Francas (Ley de Zonas Francas), el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación; y se encarga determinar la aplicación de los incentivos de cada ley. Además, se ha convertido en el punto de contacto para la solicitud de permiso de residencia y el establecimiento de las empresas.
Ministerio de Hacienda (MH)	Tiene jurisdicción sobre el sistema fiscal de cada uno de las políticas de promoción de IED. Es miembro de los siguientes organismos: el Consejo de Inversiones (Ley N° 60/90), el Consejo Nacional de Zonas Francas (Ley de Zonas Francas), el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (Ley de Maquila), y se encarga determinar la aplicación de los incentivos de cada ley.
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Es miembro del Consejo de Inversiones (Ley N° 60/90), se encarga determinar la aplicación de los incentivos de la Ley de Promoción de la Inversión.
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	Es miembro del Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (Ley de Maquila), que se encarga determinar la aplicación de los incentivos de dichas leyes. Emite los documentos necesarios para la solicitud de permiso de residencia.
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	Es miembro del Consejo Nacional de Zonas Francas (Ley de Zonas Francas), que se encarga determinar la aplicación de los incentivos de dichas leyes.
Secretaría Técnica	Es miembro de los siguientes organismos: el Consejo de Inversiones (Ley N°

de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	60/90), y el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (Ley de Maquila), y se encarga determinar la aplicación de los incentivos de cada ley.
Banco Central	Es miembro constituyente de los siguientes organismos: el Consejo de Inversiones (Ley de la promoción de inversiones), y el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (Ley de Maquila), y se encarga determinar la aplicación de los incentivos de cada ley. Administra las estadísticas de IED en Paraguay.
Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX)	Es la agencia de promoción de exportaciones e inversiones creada por el Ministerio de Comercio e Industria y ofrece información sobre las empresas y los incentivos a la inversión en Paraguay. Fue fundada en 2004.
Consejo de Inversiones	Está integrado por representantes del Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Haciendas, Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y el Banco Central, además de representantes del sector privado (La Unión Industrial Paraguaya y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio), y toma decisiones acerca de la aplicación de la Ley N° 60/90.
Consejo Nacional de Zonas Francas	Está constituido por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, los usuarios de la zona franca y los concesionarios de la zona franca; y toma de decisiones sobre la aplicación de la Ley de Zonas Francas.
Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación	Está compuesto por representantes del Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Hacienda, Banco Central, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Asuntos Exteriores; y toma de decisiones sobre la aplicación de la Ley de Maquila.

6-3 Detalles de los principales sistemas de promoción de IED y estado de su uso

	Ley N° 60/90	Ley de Zonas francas	Ley de Maquila
Promulgación	1990 (sin embargo, fue significativamente revisada en 2004)	En 1995, (Inicio de operación en 2002)	1997 (Inicio de operación en 2001)
Incentivos y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exención de impuestos en la importación de equipos ➤ Exención de impuestos de los 	Exención de todos los impuestos salvo el “Impuesto de zonas francas” (impuesto sobre las ventas 0.5%).	Exención de impuestos salvo para el “Impuesto Único de Maquila”; (impuesto del 1% del valor agregado)

	dividendos		
Período de tiempo	5-10 años	Depende del contrato con la empresa de gestión operativa (hasta 2032)	No especificado. Sin embargo, las materias primas importadas deben ser reexportadas dentro de 6 meses.
Ministerios competentes	Ministerio de Comercio e Industria y Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio e Industria	Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Hacienda
Situación del uso	Aproximadamente 2500 empresas	Zona Franca Global: 16 empresas	108 empresas

6-3-1 Ley N° 60/90

Objeto

Para aplicar a la inversión se puede hacer de las siguientes formas, sin importar si es persona física o jurídica, o su nacionalidad.

- a) Dinero en efectivo realizado bajo las condiciones previstas por el gobierno, préstamos, finanzas, créditos, etc.
- b) Producción de bienes de capital para bienes de capital industriales locales, entrada de materias primas e insumos
- c) Marcas, diseños, procesos, licencias y modelos industriales cuya transferencia tecnología sea posible
- d) Servicios de asistencia técnica profesional
- e) Alquiler de bienes de capital
- f) Forma prescrita por el gobierno y otros

Período

Cinco años. Sin embargo, en el caso de invertir en las zonas de desarrollo prioritarias determinadas por la STP, el período será de 10 años.

Incentivos y beneficios

- Exención de derechos de aduana sobre las importaciones de equipo antes de la ejecución del proyecto de inversión
- Exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA)
- Si la inversión es de más de 5 millones de dólares, exención del impuesto sobre dichos dividendos (10 años)
- Si la inversión es de más de cinco millones de dólares, exención del impuesto sobre las remesas al extranjero debido al pago de las tasas de interés de préstamos
- Exención de impuestos sobre el capital pagado (5 años)
- Exención del impuesto sobre establecimiento empresarial y registro

- Exención de las reservas de los bancos en relación con las importaciones de bienes de capital
- Exención del impuesto de timbre

Procedimientos de aplicación

Paso 1: Adquisición del permiso de residencia (Unos 6 meses. En algunos casos se necesita más)

El procedimiento del permiso de residencia se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Industria y Comercio. Los documentos necesarios son: pasaporte, certificado de nacimiento, certificado de matrimonio, certificado de la policía, tarjeta de inmigración (o pasaporte sellado), certificado de salud, prueba de residencia, último certificado de extranjero, certificado de Interpol, certificado de capacidad de pago, declaración jurada legal y comprobante de pago de la cuota.

Paso 2: Establecimiento de la empresa (aproximadamente 3 meses)

El procedimiento del establecimiento de la empresa se realiza en el SUACE (Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas) del Ministerio de Comercio.

Los documentos necesarios son: las actas constitutivas, formularios de solicitud de registro, acta notarial, certificado personal del representante legal, certificados personales de los ejecutivos, copia o certificado de pago de impuestos de bienes raíces del contrato de alquiler, certificado de pago de la cuota, la lista de los empleados, la forma de contrato de trabajo, certificado personal de los empleados.

Paso 3: Aplicación del proyecto de inversión (1 mes-2 meses)

Ministerio de Comercio e Industria se ha convertido en la ventana de tramitación. Después de eso, el Consejo de Inversiones llevará a cabo una reunión en el mes y toma una decisión dentro de los 60 días desde la fecha de recepción de la solicitud del proyecto de inversión. El Consejo está compuesto por representantes del Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Haciendas, Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Agencia de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y el Banco Central, además de representantes del sector privado (Federación Industrial de Paraguay, Confederación Comercial Nacional de Productores).

Paso 4: La aprobación de los ministerios y organismos competentes (entre unos 15 días)

Una tomada la anterior resolución, el Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Haciendas tomarán una decisión sobre la aprobación del proyecto de inversión dentro de los 15 días.

Puntos a tener en cuenta

Aunque se promulgaron muchos incentivos fiscales en la ley de 1990, con la reforma fiscal de 2004 se limitaron los incentivos fiscales.

Situación

Según el Ministerio de Comercio e Industria, alrededor de 2500 empresas están implementando proyectos de inversión que aplican a la Ley de Promoción de la Inversión en 2016. Debido a que la legislación de aquel momento dio incentivos como la reducción de impuestos del impuesto de sociedades, hubo muchas solicitudes de proyectos de inversión. Sin embargo, después de la reforma fiscal de 2004, el número de solicitudes ha bajado de forma consistente.

6-3-2 Ley de Zonas Francas

Objeto

Las empresas que practican las siguientes operaciones:

- Comercial: productos para la casa de corretaje
- Industria: la fabricación de las mercancías exportadas (incluyendo el ensamblaje)
- Servicios: mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo

Período

Las zonas francas operan bajo concesión y el contrato es de 30 años.

Incentivos y beneficios

A. Concesionarios

- Incentivos estipulados por la Ley de Promoción de Inversiones
- Exención de impuestos sobre las importaciones de bienes de capital para la infraestructura de las zonas francas
- Exención de del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de los servicios ofrecidos a los usuarios
- Exención del impuesto sobre instalaciones portuarias proporcionadas a los usuarios

B. Usuarios

- Exentos de todo impuesto nacional, regional y municipal, salvo para el “Impuesto de Zona Franca”. Se paga un 0.5% de las ventas a las exportaciones a terceros países.
- Incentivos previstos en la Ley de Promoción de la Inversión
- Simplificación de los procedimientos de importación de productos
- Almacenamiento seguro de carga
- Se puede importar todo tipo de cosas salvo los artículos listados en la Ley n° 525/95.
- Exención temporal de los derechos de aduana
- Exención de impuestos sobre las importaciones de bienes de capital para la infraestructura de la zona libre
- Exención del impuesto sobre el valor añadido aplicado al servicio para el usuario (IVA)
- Exención de impuestos de las instalaciones portuarias que se proporcionan a los usuarios, etc.

Procedimiento de solicitud

Paso 1: Adquisición del permiso de residencia (6 meses. En algunos casos se necesita más)

El procedimiento del documento de permiso de residencia se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Industria y Comercio. Los documentos necesarios son: pasaporte, certificado de nacimiento, certificado de matrimonio, certificado de la policía, tarjeta de inmigración (o pasaporte sellado), certificado de salud, prueba de residencia, último certificado de extranjero, certificado de Interpol, certificado de capacidad de pago, declaración jurada legal y comprobante de pago de la cuota.

Paso 2: Establecimiento de una empresa (unos tres meses)

El procedimiento del Establecimiento de una empresa se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Comercio.

Los documentos necesarios son: las actas constitutivas, formularios de solicitud de registro, acta notarial, certificado personal del representante legal, certificados personales de los ejecutivos, copia o certificado de pago de impuestos de bienes raíces del contrato de alquiler, certificado de pago de la cuota, la lista de los empleados, la forma de contrato de trabajo, certificado personal de los empleados.

Paso 3: Solicitud de uso de la zona franca (alrededor de una semana)

Si se utiliza la zona franca como usuario, se realizan los procedimientos de solicitud para que una empresa opere en la zona franca (concesionarios).

Puntos a tener en cuenta

- Los usuarios deben hacer la inversión dentro de un año tras la firma del contrato con los concesionarios. Para los usuarios de la zona franca industrial, la producción debe comenzar dentro dos años desde el acuerdo con la empresa concesionaria
- Desde el punto de vista logístico, para las empresas que quieren acceder al mercado brasileño es conveniente ubicarse cerca de la frontera de Brasil. Sin embargo, la consecución de mano de obra puede ser más difícil en estos lugares
- Aunque en el sistema de zona franca se define la exoneración de impuestos, salvo el impuesto de zona franca, hay información de que el alcalde de la Ciudad del Este (situada en una zona franca) no lo ha aprobado y es necesario pagar impuestos locales
- En el caso de moverse a la zona franca global, la cuota mensual de arrendamiento por 1 metro cuadrado de fábrica es de unos 3 dólares. Además, la cuota anual de la zona franca cuesta unos de 5.000-25.000 dólares (dependiendo del contrato de cada empresa), además de pagar a los concesionarios la entrada para camiones.

Situación

-Hasta el momento, solo hay zonas francas en la Ciudad de Alto Paraná y la Ciudad del Este. En estas ciudades se encuentran dos zonas francas: la “zona franca global” y “la zona franca internacional”. La zona franca internacional ha dejado de hacer nuevas contrataciones.

- La “Zona Franca Global” tiene 400,000 m² de terreno, de los cuales ya se ha desarrollado un tercio. Actualmente la ocupan 16 empresas (10 son manufactureras).
- Basándose en el acuerdo con Chile, también se planea construir una zona de libre comercio en el puerto de Villeta, situado unos 40 km al sur de la ciudad capital de Asunción (cerca de la frontera de Paraguay y Argentina). Por otro lado, se prevé la construcción de una zona franca en el puerto de Antofagasta en Chile para las exportaciones e importaciones entre ambos países.

6-3-3 Ley de Maquila

Objeto

Las empresas que llevan a cabo la re-exportación a un tercer país. No importa la forma de la empresa: Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, o Sucursal.

Período

No se ha establecido ningún período para la aplicación de la Ley de Maquila. Sin embargo, de materias primas importadas deben ser reexportadas dentro de 6 meses. Por una modificación de la Ley realizada en 2015, la suspensión de tributos sigue vigente hasta 24 meses después de la importación temporal.

Incentivos y beneficios

-Exención de impuestos nacionales, regionales y municipales salvo para el “Impuesto Único de Maquila”; (impuesto del uno por ciento sobre la cantidad más alta entre el valor agregado en Paraguay o del valor total del producto)

Por “Valor añadido” se entiende las mercancías y los servicios comprados en Paraguay (electricidad, agua, teléfono, servicios profesionales, alquiler, seguros)

-Suspensión de impuestos sobre las materias primas y bienes para producir mercancías que serán reexportadas.

-Reembolso del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en el momento de la adquisición local

Procedimiento de solicitud

Paso 1: Obtener permiso de residencia (Para unos 6 meses. Hay casos en los que se necesita más).

El procedimiento del documento de permiso de residencia se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Industria y Comercio. Los documentos necesarios son: pasaporte, certificado de nacimiento, certificado de matrimonio, certificado de la policía, tarjeta de inmigración (o pasaporte sellado), certificado de salud, prueba de residencia, último certificado de extranjero, certificado de Interpol, certificado de capacidad de pago, declaración jurada legal y comprobante de pago de la cuota.

Paso 2: Establecimiento de una empresa (aproximadamente 3 meses)

El procedimiento del Establecimiento de una empresa se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Comercio.

Los documentos necesarios son: las actas constitutivas, formularios de solicitud de registro, acta notarial, certificado personal del representante legal, certificados personales de los ejecutivos, copia o certificado de pago de impuestos de bienes raíces del contrato de alquiler, certificado de pago de la cuota, la lista de los empleados, la forma de contrato de trabajo, certificado personal de los empleados.

Paso 3: Solicitud del programa de Maquila (de 1 a 2 meses)

La Secretaría Ejecutiva del CNIME (SECNIME), perteneciente al Ministerio de Comercio, se ha convertido en la ventana de atención para presentar un “plan de Maquila”. La plantilla del Plan de Maquila se puede conseguir en el SECNIME. Entre sus apartados están: descripción y naturaleza del proceso industrial, importación, producción, exportación, creación de empleo, valor agregado, información de la tasa de desecho o desgaste, planes de acción, entre otros.

En el plan de Maquila es necesario adjuntar el contrato con la matriz extranjera (Contrato de Maquila), pero si no está listo para el envío, se puede presentar una carta de intención (*Letter of Interest – LOI*).

Después de eso, el Consejo Nacional de exportación de la industria maquiladora toma una decisión dentro de los 60 días desde la fecha de recepción de la solicitud del proyecto del Programa Maquila

Paso 4: Aprobación de los ministerios interesados (unos 2 meses)

Una vez tomada la decisión, el Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Hacienda tomarán una decisión sobre la aprobación del programa Maquila. La Resolución Biministerial será firmada por el Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Haciendas.

Paso 5: Entrega de contrato de Maquila

Las empresas que soliciten Maquila deben presentar el “contrato de Maquila” con la matriz extranjera en un plazo de 120 días tras la resolución del Paso 4. Después de la presentación, se puede iniciar el programa de Maquila.

Puntos a tener en cuenta

- Si el destino de la reexportación es alguno de los países miembros del Mercosur, es necesario presentar un certificado de origen en el momento de la exportación. Más del 40 por ciento de las materias primas tienen que ser de los países miembros del MERCOSUR (aunque la tasa de adquisición local que se considera como de origen Mercosur es, en principio, más del 60 por ciento, en Paraguay es del 40 por ciento o más).

-A partir de la aprobación del programa de Maquila, las importaciones deben comenzar en el plazo de un año.

-De entre las materias primas importadas puntualmente, los materiales de desecho y desgaste no serán objeto de la servidumbre.

-En ocasiones puede tomar tiempo para el reembolso del impuesto al valor añadido de las importaciones puntuales.

-Con la aprobación previa del Consejo de la Industria Maquiladora de Exportación Nacional, es posible vender el producto en el mercado interno hasta con el 10 por ciento del valor de la producción del año anterior como máximo. En este caso debe pagar los impuestos (derechos de aduana, IVA, etc.).

Situación

A fecha de marzo de 2016, hay 108 programas de Maquila aprobados, pero en realidad solo hay 63 empresas que están operando.

-Según la legislación actual, es posible utilizar los beneficios de la zona franca y la Ley de Maquila. Actualmente hay dos empresas que están haciendo esto.

6-3-4 Otras leyes y sistemas importantes

Además de las tres leyes anteriores (Ley de Promoción de la Inversión, Ley de Zonas Francas y Ley de Maquila) existen otras legislaciones importantes para la promoción de la inversión extranjera directa.

1. Ley N° 5.542/15 de Garantías para las Inversiones y Fomento a la Generación de Empleo y el Desarrollo Económico y Social

En diciembre de 2015, se promulgó la “Ley N° 5542/15 de Garantías para las Inversiones y Fomento a la Generación de Empleo y el Desarrollo Económico y Social”. Esta ley garantiza los mismos beneficios otorgados por la Ley N° 60/90.

2. Ley de Parques Industriales

En 2013, se promulgó la Ley N° 4903/13 de Parques Industriales. La Ley pretende promover el desarrollo socio-económico de Paraguay mediante el desarrollo industrial. Sobre la base de esta ley, se han establecido el parque industrial Capiatá como el parque oficial y el parque industrial Terminal Occidental como el parque privado. Los parques industriales pueden gozar de la exención de impuestos de construcción, además de beneficiarse del desarrollo de infraestructuras como carreteras e infraestructura eléctrica.

Actualmente hay 13 distritos llamados como “parques industriales” además de los citados anteriormente. Son parques industriales privados existentes antes del establecimiento de la Ley y como no cumplen con los requisitos legales no se les reconoce como un parque industrial formal.

Forma del parque industrial

La Ley de Parques Industriales reconoce tres categorías: “Parques Industriales Oficiales”, “Parques Industriales Privados” y “Parques Industriales Mixtos”. Un resumen de cada parque industrial se describe a continuación.

A. Ley de Parques Industriales Oficiales

A marzo de 2016, el parque industrial de Capiatá es el único parque industrial oficial. El parque industrial está ubicado en la ciudad de Capiatá, Departamento Central. Este mismo parque industrial, fue establecido en base al “Decreto N° 1720 del Parque Industrial de Capiatá” en junio de 2014.

Los beneficios de los parques industriales oficiales incluyen el suministro de electricidad y agua y construcción de carreteras. Sin embargo, debido a las insuficiencias del presupuesto, el parque industrial de Capiatá ha sufrido un retraso en la ejecución del plan de construcción de la subestación eléctrica, carreteras, el establecimiento del centro de formación y en las medidas de seguridad.

Si una empresa quiere ser parte del parque industrial, es necesaria la aprobación del Ministerio de Industria y Comercio, y el empleo directo de 400 personas por hectárea. Según la ordenanza anterior, para alquilar se pagará mensualmente 2 centavos de dólar por metro cuadrado a los propietarios durante los primeros 10 años, y a partir del onceavo año 1 dólar por metro cuadrado. A fecha de marzo de 2016, sólo hay una empresa japonesa está operando en el Parque Industrial de Capiatá.

B. Parques Industriales Privados

A fecha de marzo de 2016, el “Parque industrial Terminal Occidental” es el único parque industrial. El parque está localizado en el distrito de Villa Hayes. La construcción de este parque industrial empezó en 2012 y en el año 2014 fue aprobado oficialmente por el Gobierno de Paraguay como el parque industrial.

Según los ejecutivos de Terminal Occidental, la ventaja del parque radica en su ubicación: está a quince minutos de la carretera de circunvalación de la ciudad de Asunción; a quince minutos del Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi y a veinte minutos de la nueva zona hotelera y financiera de Asunción. Además, como el parque industrial se encuentra a lo largo de la costa del río Paraguay, está prevista la construcción de un puente que lo una con la ciudad de Asunción, de modo que en el futuro se espera una mayor comodidad logística (KOICA realizó el estudio de factibilidad referente a la construcción del puente mencionado). Asimismo, en comparación con un parque industrial público, este parque está posicionado dentro del plan de desarrollo a gran escala de la región “del Chaco” y se hace hincapié en su desarrollo futuro. En el futuro, en las inmediaciones está prevista la construcción de las instalaciones portuarias “Puerto del Chaco”, el “Centro Comercial del Chaco” y la zona residencial “Residencial del Chaco”.

En cuanto al alquiler, normalmente ronda entre 5 o 6 dólares estadounidenses por metro

cuadrado. Además de los costos de alquiler, existen costos de limpieza, seguridad, mantenimiento, recepción, etc.

C. Parques Industriales Mixtos

La Ley de Parques Industriales define “Parques Industriales Mixtos” como una de las formas de parques industriales, pero a fecha de 2016 aún no existe ninguno. En la misma ley se ha establecido que la expropiación y la construcción de la infraestructura básica de la tierra sea llevada a cabo por capital de los sectores público y privado (o cualquiera de los dos).

Propiedad de los parques industriales y sus parcelas

Los dueños de los parques industriales y sus parcelas pueden ser personas físicas nacionales y extranjeras, el gobierno nacional, regional o municipal y también las empresas.

Autorización para la construcción de parques industriales

La aprobación de la construcción del parque industrial se lleva a cabo por el Ministerio de Comercio e Industria. El estudio de la selección de la ubicación del parque lo realizan las municipalidades con la colaboración de la Secretaría del Ambiente, el Servicio Nacional de Catastro y el Ministerio de Industria y Comercio

Infraestructura básica

La aprobación del parque industrial debe tener la siguiente infraestructura básica (camino interno, potencia eléctrica suficiente, suficiente agua, sistemas de comunicación, sistema de eliminación de basura adecuado, almacén o bóveda, zonas verdes y sistemas de extinción de incendios).

Responsabilidades de cada ministerio

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Construcción y mantenimiento de carreteras
Administración Nacional de Electricidad (ANDE): provisión de energía eléctrica

Agencia de Medio Ambiente y las municipalidades: acelerar y simplificar el procedimiento de los documentos requeridos

Beneficios fiscales

- Recortes de impuestos de bienes raíces
- Impuesto sobre construcción, vivienda, construcción y bienes raíces impuestos de transferencia
- 50% de la exención de patente industrial

6-4 Comparación de los riesgos relacionados con las inversiones en instituciones de promoción de Paraguay y la IED, etc. (beneficios y riesgos)

En esta sección analizamos los riesgos para las empresas extranjeras (especialmente las empresas japonesas) que quieren empezar operación en Paraguay.

Actualmente, Paraguay pertenece a la lista de países y regiones receptores de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (aplicable de 2014 a 2016) y pertenece a lista de países con bajo-medio ingresos. En ésta misma categoría están los países del sudeste de Asia como Indonesia, Filipinas y Viet Nam. Por lo tanto, para examinar la introducción en Paraguay, a diferencia de los países desarrollados es necesario tener en cuenta la evaluación del riesgo y análisis similar a la expansión en países en desarrollo. También, es necesario evaluar las ventajas y riesgos de los principales sistemas de promoción de IED de Paraguay.

6-4-1 Los riesgos de incursión en Paraguay

En primer lugar, vamos a organizar la información hasta este punto y pasar a analizar el riesgo del entorno macro en Paraguay. Vamos a hacer un análisis de riesgo de nivel macro nacional de Paraguay con un método general, el análisis PEST¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Es un marco de análisis entornos macro propuesto por el Sr. Philip Kotler, profesor de la Kellogg School of Business de la Universidad Northwestern. PEST, es el acrónimo de: Política (política, leyes y reglamentos), Economía (aspectos económicos) y la Sociedad (sociedad y estilo de vida), Tecnología (técnica).

Tabla 6.3: Los resultados de la tabla análisis del entorno macro de Paraguay (Análisis PEST)

<p>P</p> <p>Plano político y jurídico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se han adoptado las políticas de promoción de IED desde la década de 1990 y debido al desarrollo industrial que se inició en la industria manufacturera, ha estado apoyando activamente la expansión de las empresas extranjeras. • El actual gobierno de Cartes (desde agosto de 2013) mantiene y refuerza las políticas de promoción de IED del pasado, y para las empresas japonesas y extranjeras no se espera que genere preocupaciones a nivel político y legal como lo hacen los países vecinos. Se ha reducido el riesgo a nivel político y jurídico gracias a que la Ley de Promoción de la Inversión y la Ley de Protección al Inversor promulgadas en diciembre de 2015 protegen los derechos de las empresas para recibir un tratamiento preferencial y puedan invertir con confianza
<p>E</p> <p>Plano económico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las tendencias macroeconómicas son tan buenas como los últimos 10 años, con la excepción de factores temporales, como el colapso de Lehman Brothers, en los últimos años de la macroeconomía es fuerte. Incluso para el intercambio de divisas es en general estable en comparación con Brasil. • Fuerte relación de dependencia con Brasil en las exportaciones e importaciones de ambas partes, la economía de Paraguay también es susceptible a la influencia de la economía nacional brasileña. En particular, la industria de fabricación a menudo son empresas que exportan a Brasil, y las tendencias de consumo del rendimiento interno brasileño afectan a las empresas de fabricación. • La economía brasileña a largo plazo goza de la bonificación de población que se espera que dure hasta el 2040, de modo que la tendencia de crecimiento se mantiene y es un factor de tranquilidad para la economía de Paraguay. Por lo tanto, aunque la macroeconómica a corto plazo de Paraguay es probable que sea afectada por la desaceleración de la economía brasileña, a largo plazo se considera que sea buena.
<p>S</p> <p>Plano social y estilo de vida</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Su rica fuerza de trabajo y las buenas relaciones laborales son un entorno deseable en términos de calidad y cantidad y ofrecen garantías para las empresas japonesas y extranjeras. • A pesar de que el español es el idioma principal, al haber una comunidad nikkei grande en el sector de los negocios, resulta ser un buen recurso para las empresas japonesas. En especial, como hay nikkeis que pueden trabajar en japonés, forman parte central de las plantillas de las empresas japonesas. • En entorno macro se ve desde el plano social y estilo de vida favorable para las empresas japonesas y extranjeras.
<p>T</p> <p>Plano técnica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una variedad de infraestructuras sufren retrasos: carreteras, aeropuertos y puertos, como el transporte y la infraestructura de tráfico, la infraestructura de información, tales como la Internet, energía eléctrica, el mantenimiento de la red de aguas, etc., han tenido un impacto significativo en las operaciones de la empresa. • Las empresas de fabricación que requieren un alto grado de tecnología y la tecnología de vanguardia si desean penetrar en Paraguay se estima que tengan muchos desafíos en la obtención de recursos humanos y la construcción de la cadena de suministro y similares. • Salvo la industria agrícola, el resto de industrias sufren un retraso en su desarrollo y la infraestructura económica no está totalmente desarrollada, de modo que para las industrias manufactureras, etc., el riesgo en el plano es considerado como relativamente alto.

(Fuente: Elaborado por el equipo de estudio)

Como resultado del análisis PEST de Paraguay, los riesgos son bajos en los planos institucional, político-económico y jurídico, y de estilo de vida. Sin embargo, se han encontrado abundantes desafíos y riesgos en los aspectos técnicos.

En lo que respecta a la expansión exterior de las empresas, hay que tener en cuenta que hay muchos más retos y riesgos de los anteriormente citados. Para los problemas y riesgos de negocios en Paraguay para las empresas extranjeras, los hemos analizado a nivel micro sobre la base de las entrevistas y los resultados de la investigación de campo.

Dado que muchas de las empresas que se han expandido en el Paraguay son empresas de fabricación, y puesto que existe una alta posibilidad de avance en este campo en el Paraguay, hemos analizado los problemas y riesgos a tener en cuenta para las empresas manufactureras que quieran

expandirse en el Paraguay.

Las empresas de fabricación deben tener en mente los riesgos en la fase de planificación, preparación y operación (fase de puesta en marcha), y en la fase de operación (fase meseta) tal y como describimos a continuación.

Tabla 6.4 Problemas y riesgos de incursión en Paraguay (industria manufacturera)

Etapa	Problemas y riesgos	Resumen	Medidas de reducción del riesgo
Fase de planificación y preparación	Dificultades en la recogida de información	<ul style="list-style-type: none"> No está claro en qué institución solicitar la información ni que información se necesita, de modo que se necesita mucho tiempo para recopilar la información más los gastos de su recopilación 	<ul style="list-style-type: none"> Encontrar socio de negocios que conocen bien la situación local Lograr nuevas mejoras Rediex Fortalecimiento de la difusión de información por una guía de inversión, etc.
	Retardo y el alto costo de los diversos procedimientos de solicitud	<ul style="list-style-type: none"> Hay casos en el que el establecimiento de registro de la empresa y los procedimientos de solicitud de visado de los empleados toman más de seis meses. Los procedimientos de aprobación de la solicitud de aplicación de la Ley de Promoción de la Inversión y la Ley de Zonas francas consumen mucho tiempo. No se sabe a qué oficina o departamento acudir cuando un procedimiento se queda atascado. Dado que los diversos procedimientos se aceleran o retrasan según los contactos, si no se puede trabajar con socios fuertes locales, los tiempos y costos aumentan más de lo habitual. 	<ul style="list-style-type: none"> El uso de consultores que están familiarizados con la situación local Promoción del desarrollo industrial local, etc.
	Dificultad de falta de información y recopilación de la propiedad de suelo industrial	<ul style="list-style-type: none"> Una parte del desarrollo de los parques industriales está avanzada, pero las aplicaciones industriales desarrolladas son pocas y las opciones están limitadas. No existen instituciones públicas para proporcionar información de propiedades para empresas, y hay una posibilidad de aumento de costos es la recopilación de información. 	<ul style="list-style-type: none"> Tomar ventaja de los socios comerciales y similares que están familiarizados con la situación local
	Dificultades de contratación (en particular para los empleados de gestión a nivel de expertos)	<ul style="list-style-type: none"> El difícil contratar personal para la gerencia en Paraguay y es necesario traerlos del país de origen o de otro país. Aunque el nivel de talento de los trabajadores es rico, hay pocos técnicos cualificados y es difícil contratar trabajadores cualificados. 	<ul style="list-style-type: none"> La creación de capacidad mediante la capacitación y la formación local Despachar para a formación en la oficina central o en una base de fabricación de un tercer país, etc.
Etapa operacional (Fase de puesta en marcha)	Retardo del despacho de aduana	<ul style="list-style-type: none"> Aunque se tenga la aprobación por Ley de promoción de la inversión, la ley de Maquila, y la Ley de Zonas Francas, en ocasiones la información no llega al personal de aduanas, y especialmente hay riesgo de atascos en los procedimientos de los primeros despachos. Cuando se releva a la persona a cargo de la aduana, a veces se estanca los procedimientos por falta de continuidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Método de mejora del intercambio de información entre las agencias gubernamentales
Etapa operacional (Fase Meseta)	Suministro inestable de electricidad y agua, etc	<ul style="list-style-type: none"> Debido al suministro de energía inestable de la compañía de electricidad estatal (ANDE), hay una necesidad de un generador de auxilio y su combustible para continuar con el funcionamiento de la fábrica. En particular, en las regiones con baja tasa de canalización de agua, es muy dificultoso asegurar el agua industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de la infraestructura industrial intensivo debido al desarrollo industrial, etc.
	Procesamiento de aguas residuales y residuos	<ul style="list-style-type: none"> No hay suficiente información o no se puede obtener con respecto al tratamiento de los expertos en la técnica de aguas residuales industriales y residuos. También es difícil de verificar que se procese correctamente por el reciclador. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de la infraestructura industrial intensiva con desarrollo industrial, etc. Desarrollo de la información de proveedores de residuos industriales, etc.
	Riesgo de retardo de transporte	<ul style="list-style-type: none"> El desarrollo de la infraestructura de transporte de carreteras no es avanzado y provoca retrasos en la entrega de las piezas que puede afectar el plan de producción. Se produce un retraso en el transporte del producto y existe el riesgo de que no respeta la fecha de entrega. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de las infraestructuras de transporte
	Es difícil mantener la tasa de cumplimiento local	<ul style="list-style-type: none"> En la zona Mercosur (Brasil, Argentina, etc.) cuando se realizan las exportaciones de productos, si no mantiene el 40% en la tasa de cumplimiento en la región, se imponen los derechos de aduana. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la cadena de suministro mediante el fortalecimiento de la cooperación con los proveedores
	Mantenimiento y reparación de equipos de producción, etc., difícil	<ul style="list-style-type: none"> Para el mantenimiento y la reparación de máquinas herramientas y maquinaria de precisión no existen proveedores locales y cuando hay averías se necesita traer ingenieros del país de origen o de un tercer país. 	<ul style="list-style-type: none"> La acumulación de acciones, tales como piezas de reparación Fortalecimiento de la capacidad de los ingenieros locales
	Riesgo para la seguridad	<ul style="list-style-type: none"> La seguridad es buena en comparación con el país vecino, pero hay que tener en cuenta los robos y similares en el interior y exterior de la fábrica 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las medidas de seguridad

Al hacer un análisis de los problemas y riesgos en el nivel micro, consideramos los problemas y riesgos que pueden padecer las empresas y las medidas que puede tomar el gobierno del Paraguay para mitigar los riesgos.

6-4-2 Comparación de las ventajas de los beneficios para la IED

Comparamos los beneficios de los tres incentivos típicos: la Ley N° 60/90, la Ley de Maquila y la Ley de Zonas Francas. Con respecto a los beneficios de cada sistema, los dividimos en costos que cargan las empresas y en costos de tiempo.

Tabla 6.5: Comparación de ventajas y riesgos del sistema de incentivos (costos)

	Artículos	Ley de Promoción de Inversiones (60/90)	Ley de Maquila	Ley de Zonas Francas
Requiere la inversión antes de que comiencen las operaciones (CAPEX)	Gastos de establecimiento de la empresa	○ Exención	× Ningún tratamiento preferencial	× Ningún tratamiento preferencial
	Impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles (terrenos y edificios)	× Ningún tratamiento preferencial	× Ningún tratamiento preferencial	× Ningún tratamiento preferencial
	Arancel de importación para compra de equipos	○ (Exenta de impuestos)	○ (Exenta de impuestos)	○ (Exenta de impuestos)
	Tasa de interés de fondos de inversión relativas a la transferencia monetaria	○ (Exenta de impuestos)	○ (Exenta de impuestos)	○ (Exenta de impuestos)
Gastos necesarios para seguir operando (OPEX)	Tarifa de aduana para material importado	× (Impuestos (15 %))	○ (Exenta de impuestos)	○ (Exenta de impuestos)
	Gastos de personal	○ (Es posible entrada deducible)	○ (Es posible entrada deducible)	○ (Es posible entrada deducible)

	Impuesto sobre el valor añadido sobre los costos de compra de otros materiales y servicios (10%)	× Ningún tratamiento preferencial	○ (Exenta de impuestos)	○ (Exenta de impuestos)
	Gastos de investigación y desarrollo	× Ningún tratamiento preferencial	× Ningún tratamiento preferencial	× Ningún tratamiento preferencial
	Impuesto de sociedades	× (En el año 2004, suprime los incentivos fiscales)	○ (Solo el Impuesto Maquila (1% del valor agregado))	○ (Solo el Impuesto de zona franca (0.5% de las exportaciones))
Participación en los beneficios	Impuesto de los dividendos	Δ (15% de impuestos sobre los dividendos a los extranjeros. Sin embargo, exención de impuestos dividendo durante 10 años para más de los proyectos de inversión de EE.UU. \$ 5 millones o más)	× (15% de impuesto sobre los dividendos a extranjeros)	× (15% de impuesto sobre los dividendos a extranjeros)

En la Ley N° 60/90, el tratamiento preferencial de acuerdo con la inversión (CAPEX) necesaria para iniciar las operaciones en Paraguay es importante. En la Ley de Maquila y en la Ley de Zonas francas se puede decir que hay un tratamiento preferencial continuo después del inicio de la operación. Se debe señalar que hay empresas que están recibiendo los beneficios de Ley N° 60/90 y la Ley de Maquila y que es un ejemplo del aprovechamiento de las ventajas de ambos sistemas.

Tabla 6.6: Comparación de ventajas del sistema de incentivos (Tiempo)

Artículos	Ley de Promoción de Inversiones (60/90)	Ley de Maquila	Ley de Zonas Francas
Procedimientos de solicitud para los sistemas institucionales	Δ (De uno a dos meses desde la solicitud al MIC hasta su aprobación)	Δ (De tres a cuatro meses desde la solicitud al SECNIME hasta su aprobación)	○ (Procedimiento de contratación con concesionarios)
Servicios de despacho aduanero de importación	Δ (El procedimiento de exención a la llegada en las instalaciones de aduanas después de la aprobación de la MIC)	Δ (El procedimiento de exención a la llegada en las instalaciones de aduanas después de la aprobación de la SECNIME)	○ (Procedimiento libre de impuestos cuando el equipo llega a la aduana después de la aprobación de SECNIME)
Despacho aduanero de importación de materiales	N/A Sin exención impuestos	× (El proceso de solicitud y aprobación es necesario para contrato)	Δ
Procedimientos de exención de impuestos del IVA pertenecientes a otros equipos o compras	N/A Sin exención de impuestos	× (Se paga el IVA en el momento del pago a los proveedores y más adelante es reembolsado por las autoridades fiscales)	○ (Se paga en el momento del pago a los proveedores salvo el IVA –no son necesarios los procedimientos de reembolso-)

Al tener en cuenta los tiempos, es evidente la ventaja de utilizar las zonas francas comparadas con otros mecanismos.

6-5 Retos y propuestas para invertir en Paraguay

En comparación con los países vecinos países de América del Sur, el Paraguay tiene un clima de negocios atractivo. Esto se debe al bajo costo laboral y buenas relaciones obrero-patrono. Además, el sistema de incentivos a la inversión, de zonas francas y la Ley de Maquila han ayudado a aumentar las inversiones en Paraguay en los últimos años. Sin embargo, a pesar de las buenas condiciones del entorno de negocios, el avance de las empresas extranjeras en su mercado es limitado y el número compañías japonesas es pequeño. En esta sección extraemos los retos de la inversión en Paraguay y hacemos propuestas para promover las inversiones futuras.

6-5-1 Retos respecto a la inversión en Paraguay

En la presente investigación entrevistamos a las compañías extranjeras que utilizan incentivos a la inversión y nos centramos en las empresas japonesas para conocer su valoración sobre estos sistemas y los retos que plantean. De acuerdo con los resultados de entrevistas, la mayoría de las empresas están satisfechas con los incentivos a la inversión, en particular, muchos piensan que Paraguay tiene una ventaja competitiva como una base de exportación para Brasil.

Por otra parte, se citan las siguientes tres cuestiones a resolver principales.

(A) Retrasos en el desarrollo de la infraestructura

- El suministro eléctrico

Debido a que Paraguay tiene Itaipú, la mayor presa del mundo, los costos del servicio eléctrico son menores en comparación con otros países.

Sin embargo, debido a la falta de instalaciones para la transmisión y distribución hay a menudo apagones. Los apagones se han convertido en un reto para continuar con el funcionamiento de las empresas. En febrero de 2016, hubo un apagón de cinco días que dejó sin luz a cien mil personas. Además, la estabilidad de la producción eléctrica es un desafío. Debido a esta situación, muchas empresas han colocado un generador eléctrico privado para cuando hay cortes de energía. Si la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) mejora su servicio y desarrolla la transmisión y distribución, cada empresa no tendría que soportar costes adicionales y Paraguay sería un destino de inversión más atractivo para las empresas extranjeras.

-Carreteras de la zona

Uno de los encantos de Paraguay es su fácil acceso a los grandes mercados (Brasil y Argentina). Sin embargo, el estado de las carreteras no es bueno. Muchas carreteras circundantes presentan baches lo que interfiere con el transporte eficiente.

(B) La falta de información sobre el sistema de incentivos de inversión y la falta de consistencia

Todas las empresas entrevistadas en este estudio están satisfechas en general con los incentivos a la inversión, y aprecian de antemano los beneficios de su sistema tributario. Por otro lado, cuando se hacen las solicitudes para estos sistemas, o es difícil acceder a la información sobre los documentos requeridos para el procedimiento, o se les piden documentos adicionales en el momento de la tramitación.

Para obtener información sobre los planes de inversión de Paraguay, REDIEX y la Embajada de la República del Paraguay, están trabajando activamente la difusión de información en idiomas como el inglés. Sin embargo, no hay suficiente información sobre los procedimientos específicos para el momento de la incursión. También hay que destacar que, en ocasiones, en función de la ventanilla de atención, los documentos necesarios varían.

(C) La dificultad de asegurar los recursos humanos responsables de la gestión

Cada empresa entrevistada dijo que “los paraguayos son gente seria y trabajadora”. De modo que actúan con disciplina sin abandonar el trabajo y son rápidos en su aprendizaje. También se

ha elogiado el buen entorno de trabajo e incluso la posibilidad de otorgar premios a los buenos trabajadores (según las entrevistas, en Brasil se convierte en un problema laboral cuando se valora la superioridad de algún trabajador). Por otro lado, como las industrias intensivas llevan poco tiempo en Paraguay apenas hay problemas con los derechos laborales de los trabajadores, aunque existe el riesgo que con el paso del tiempo haya un empeoramiento laboral.

Muchas empresas entrevistadas señalan la dificultad de encontrar personal a nivel gerencia. No es difícil encontrar operarios, pero hay pocas personas con experiencia en la gerencia. Aunque se elige a los mejores operarios para formarlos en gerencia, el desarrollo de recursos humanos no va paralelo a la velocidad y expansión de las fábricas, de modo que en algunos casos se han adoptado gerentes de Brasil u otros países de la región.

6-5-2 Propuestas para promover las inversiones hacia Paraguay

Paraguay tiene unos incentivos atractivos para la inversión y tiene el potencial para atraer más inversión. Sin embargo, debido a las circunstancias anteriormente mencionadas, a las empresas extranjeras que quieran invertir realmente tiene que enfrentar muchos desafíos. Por ejemplo, aunque en el sistema de Maquila hay registradas 108 empresas, sólo hay 63 empresas operativas (60% del total).

Creemos que si Paraguay resuelve los retos operativos podrá atraer más inversión que la que hay ahora. En esta sección, ofrecemos recomendaciones para resolver los retos de la sección anterior.

(A) Desarrollo del parque industrial

Con el fin de que las empresas que están entrando en Paraguay continúen operando de forma estable es indispensable el suministro eléctrico, carreteras en las inmediaciones, e instalaciones de agua y alcantarillado, y son también puntos importantes para las empresas que están valorando su expansión en Paraguay. Por lo tanto, mediante la mejora de dicha infraestructura pensamos que mejorará la atracción de inversión en Paraguay.

Otra de las propuestas es la incorporación de la experiencia del sector privado para la operación del parque industrial dentro del marco de las APPs. Además, en combinación con el sistema de zona franca, es tomar ventaja de los incentivos a la inversión. Aunque la selección del lugar requiere de una investigación, si se hiciese a lo largo de las Rutas 2 y 7 del proyecto de APP en progreso (carreteras principales entre Asunción y Ciudad del Este), sería muy conveniente en términos de logística.

(B) La creación del libro guía de inversión

Si hubiese directrices relativas a la aplicación y uso de incentivos a la inversión (guía), pensamos que mejoraría la comodidad de los usuarios. Además, creemos que para las empresas que consideran su expansión en Paraguay sería útil contar con una guía con información detallada sobre los incentivos a la inversión (cómo solicitar los incentivos a la inversión, tiempos requeridos para los procedimientos) para determinar el calendario de su incursión en el país, y calcular los riesgos. En particular, para las empresas japonesas como tienen un acceso limitado a la información, una guía en

japonés sería un instrumento útil para promover la inversión en Paraguay por parte de las empresas japonesas.

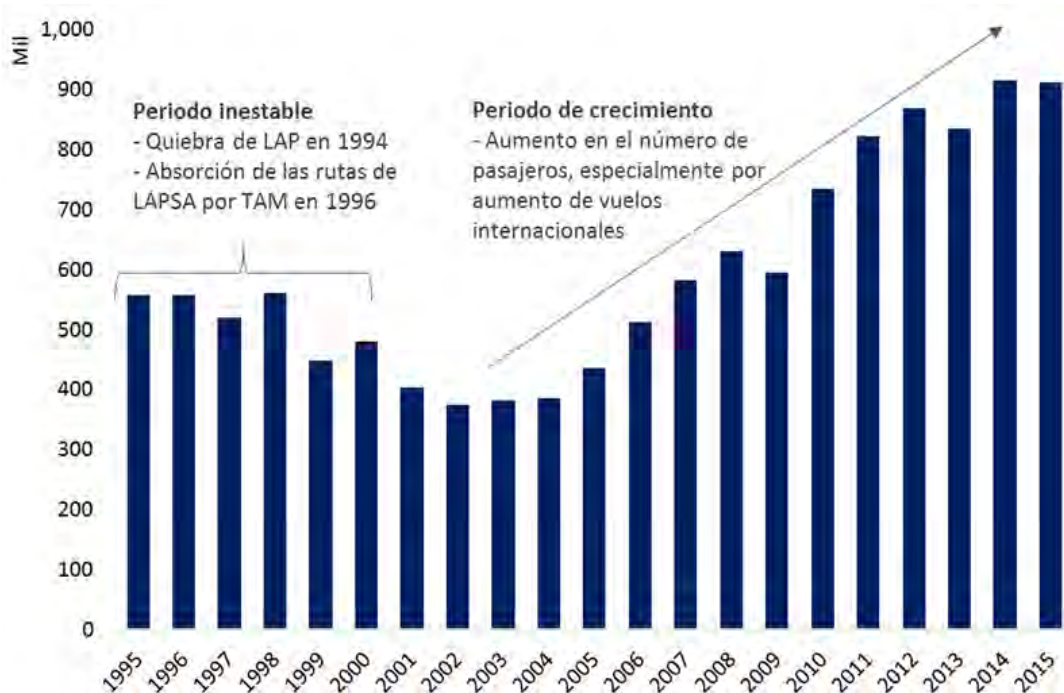
(C) Desarrollo de la gestión de recursos humanos

La formación de RRHH en gerencia haría aún más atractiva la inversión en Paraguay. La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) realiza la cooperación al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y la Unión Industrial Paraguaya para fortalecer la función de estas entidades y así contribuir a la formación de los recursos humanos que puedan beneficiar a las empresas que operan en Paraguay.

Anexo 1: El Proyecto APP del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi El Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi

El AISP es el aeropuerto más importante del Paraguay ya que es el aeropuerto del país con mayor tráfico de pasajeros y con mayor carga movilizada. En 2015, el AISP movilizó 910.554 pasajeros, el 96 por ciento del total de los pasajeros movilizados en el país¹⁰¹. El tráfico de pasajeros aumentó 137 por ciento en los últimos 10 años—equivalente a nueve por ciento compuesto anual. La Figura A1.1 presenta la evolución histórica del tráfico de pasajeros del AISP.

Figura A1.1: Evolución del Tráfico de Pasajeros del AISP



Fuente: DINAC. “Variaciones de los Movimientos de Tráficos de Pasajeros, Aeronaves y Carga” http://dinac.gov.py/v2/index.php?option=com_k2&view=item&id=122:datos-estad%C3%ADsticos-de-movimiento&Itemid=122. Consultado el 4 de mayo de 2016.

Además, el AISP es el aeropuerto que mayor carga moviliza en el Paraguay. En 2015, el AISP movilizó 12.198 toneladas—equivalente al 68 por ciento de la carga movilizada por aire en el país. La Figura A1.2 presenta la evolución histórica de carga movilizada por el AISP.

¹⁰¹ DINAC. “Variaciones de los Movimientos de Tráficos de Pasajeros, Aeronaves y Carga” http://dinac.gov.py/v2/index.php?option=com_k2&view=item&id=122:datos-estad%C3%ADsticos-de-movimiento&Itemid=122 (consultado el 4 de mayo de 2016).

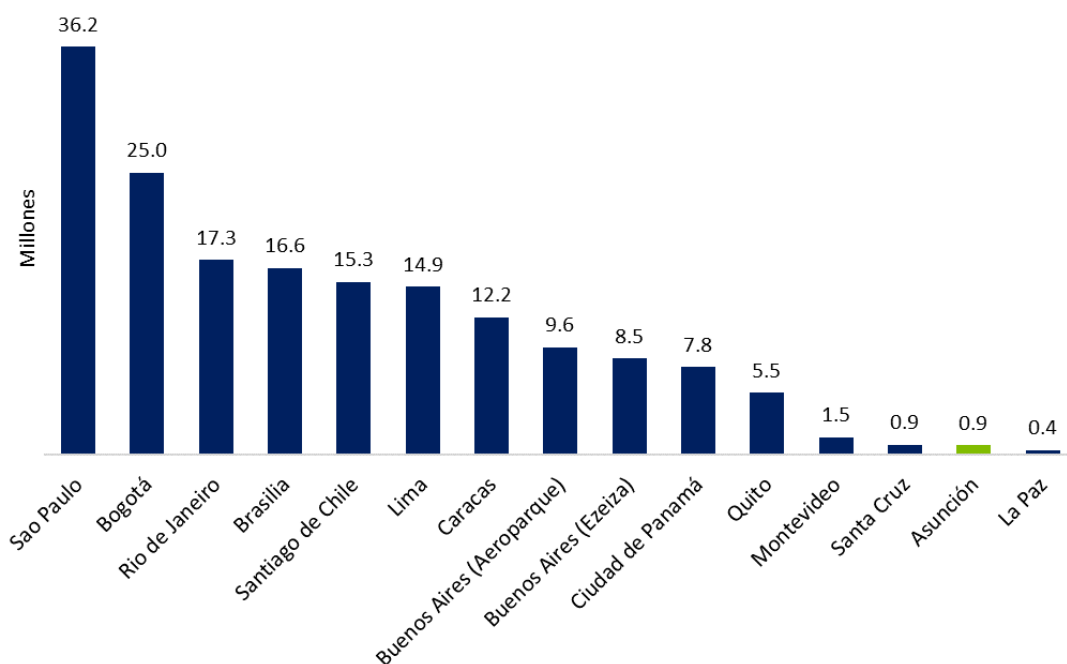
Figura A1.2: Evolución la Carga Movilizada por el AISP



Fuente: DINAC. “Variaciones de los Movimientos de Tráficos de Pasajeros, Aeronaves y Carga” http://dinac.gov.py/v2/index.php?option=com_k2&view=item&id=122:datos-estad%C3%ADsticos-de-movimiento&Itemid=122. (consultado el 4 de mayo de 2016).

Aunque el tráfico de pasajeros y carga han crecido en los últimos años, el AISP es pequeño en comparación con los aeropuertos de otras ciudades capitales de la región. Por ejemplo, mientras que el Aeropuerto de Sao Paulo moviliza 36 millones de pasajeros, el de Bogotá 25 millones, y el de Lima 15 millones, el AISP solo moviliza 0.7 millones de pasajeros. La siguiente figura presenta la comparación del tráfico movilizado por los principales aeropuertos de la región.

Figura A1.3: Comparación del Tráfico de Pasajeros de Aeropuertos de la Región



Fuente: MOPC. “Estudio de Factibilidad del Proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Capítulo II: Estudio de demanda.

Dada su posición geográfica, el AISP tiene la posibilidad de convertirse en un aeropuerto importante para la región de América Latina y la sub región del Mercosur. Según el estudio de factibilidad del proyecto preparado por Deloitte para el MOPC¹⁰², el AISP podría convertirse en un punto de conexión entre bases (*hubs*) regionales. Actualmente, las bases de la alianza Star Alliance están alejadas de los países del Mercosur. Por esta razón, se podría crear una base secundaria en la sub región que centralice las rutas desde las capitales del Mercosur hacia las bases principales en América Latina (Colombia, Panamá, El Salvador) de Star Alliance.

El proyecto APP del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi

El proyecto APP busca la ampliación y el mejoramiento de las operaciones del AISP. En particular, el proyecto consiste en la construcción de una nueva terminal, calles de rodaje en plataforma, mejoramiento de la pista, ampliación de los estacionamientos y la construcción de una zona específica para taxis. Estas obras serán financieras con una combinación de recursos provistos por bancos, capital propio (*equity*), e ingresos netos por la explotación del AISP. Los ingresos netos son la totalidad de los ingresos aeronáuticos y comerciales que recibe el privado, menos un canon de arrendamiento pagado por el privado a la AC pro la explotación del aeropuerto. El canon de

¹⁰² Deloitte. “Estudio de Factibilidad del Proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Capítulo II: Estudio de demanda. Página 34.

arrendamiento es ofertado por los privados en el proceso de licitación y es el factor principal para elegir el socio privado del contrato APP.¹⁰³

Obras, plazos, e inversión estimada del proyecto APP del AISP

Inicialmente, estaba previsto que el proceso de licitación se cerrara el 26 de abril de 2016. Sin embargo, el plazo fue ampliado dos meses, hasta el 29 de junio. Para este proceso de licitación se habilitaron 11 firmas para presentar propuestas. Las 11 firmas fueron preseleccionadas en agosto de 2015 por el MOPC.

El plazo del proyecto APP del AISP es de 30 años. En los primeros cinco meses del contrato, el privado deberá preparar todo para iniciar la construcción del proyecto. Posteriormente, el privado deberá iniciar la construcción de la nueva terminal. Se estima que la construcción de la nueva terminal se demore 24 meses y que tenga un costo estimado de US\$98.5 millones¹⁰⁴. Durante la fase de preparación y construcción, habría costos adicionales por un valor de US\$33.5 millones. Estos gastos incluyen los gastos financieros durante la etapa de construcción, impuestos, gastos de constitución de la SOE, gastos de administración, y otros gastos operacionales. En total, es espera que la inversión total durante la fase de pre construcción y construcción de la nueva terminal ascienda a US\$132. La Tabla A1.1 presenta los plazos y fechas relevantes del proyecto.

Tabla A1.1: Plazos e Inversión Estimada del Contrato APP del AISP

Plazos		Inversiones en la Fase de Construcción por Plazos					
Plazo del Contrato	30 años						
Fecha de inicio del contrato	Oct - 16						
Periodo de pre construcción	5 meses						
Fecha inicio construcción nueva terminal	Mar - 17						
Periodo de construcción	24 meses						
Fecha fin de construcción nueva terminal	Feb - 19						
Inicio de operación nueva terminal	Mar - 19						
Fin del contrato	Sep - 46						
		Total	2016	2017	2018	2019	Total
		Nueva terminal	0	41,060,832	49,272,998	8,212,166	98,545,996
		Otros gastos durante construcción	898,633	7,160,683	7,873,914	1,312,319	17,245,549
		Gastos financieros	1,682,594	6,730,375	6,730,375	1,121,729	16,265,074
		Total	898,633	48,221,515	57,146,912	9,524,485	132,056,619

Fuente: MOPC. “Estudio de Factibilidad del Proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Informe de Análisis Financiero.

Se espera que la nueva terminal entre en operación el mes siguiente al que se haya terminado la construcción. Después de esto, el privado operará el AISP por los 27 años restantes del contrato APP. Durante estos 27 años, el privado deberá hacer obras adicionales de ampliación y mantenimiento.

¹⁰³ Se estima que el privado podría obtener un retorno de 18% si paga un canon de 31.2% de los ingresos.

MOPC. “Estudio de Factibilidad del Proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Informe de Análisis Financiero.

¹⁰⁴ MOPC. “Estudio de Factibilidad del Proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Informe de Análisis Financiero.

Estas obras están encaminadas a mejorar las operaciones del aeropuerto en el largo plazo. La Tabla A1.2 muestra las obras planeadas a largo plazo.

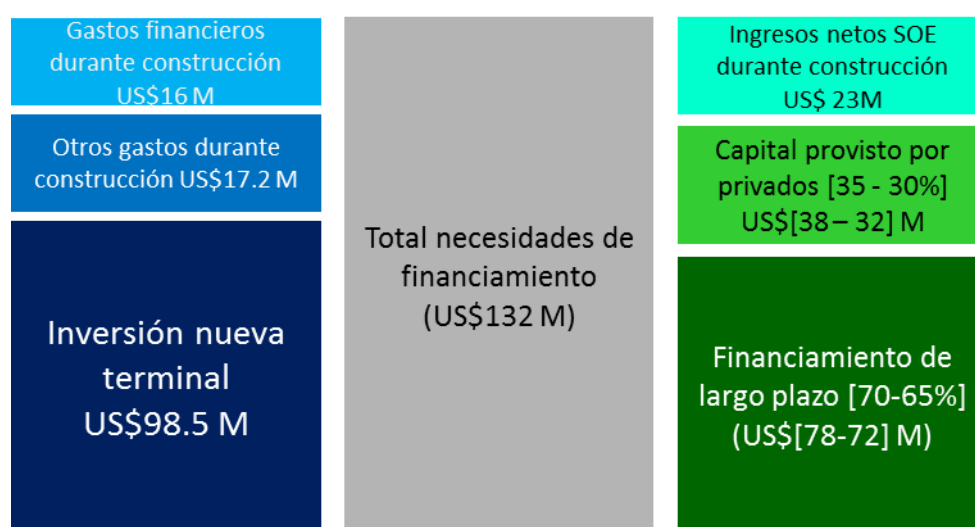
Tabla A1.2: Obras Durante la Operación del AISP

Obra	Periodo
Ampliación de plataforma Fase II	2029 - 2030
Refuerzo pista, calles de salida rápida, by-pass de acceso	2034 - 2035
Refuerzo de calle de rodaje paralela a la pista (TWY)	2040
Mejoras a la terminal de carga - Fase II	2042 - 2043
Ampliación de plataforma Fase II	2042 - 2043
TWY de acceso a ampliación de plataforma	2042 - 2043
Extensión Plataforma I	2042 - 2043

Financiamiento del proyecto APP del AISP

La inversión total estimada de la fase de pre construcción y construcción de la nueva terminal del AISP es US\$132 millones, que serán financiada con una mezcla de capital de accionistas (equity) y deuda de largo plazo (provista por bancos o fondos) (Tabla A1.4).

Tabla A1.4: Estructura de Financiamiento de la Fase de Pre-Construcción y Construcción



Fuente: MOPC. “Estudio de Factibilidad del Proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Informe de Análisis Financiero.

Los US\$132 corresponden a las inversiones en la nueva terminal y demás gastos durante la fase de construcción (incluyendo gastos financieros, impuestos, gastos de constitución de la SOE, entre otros gastos administrativos). Se espera que alrededor del 82 por ciento de la inversión, o US\$109 millones, sean cubiertos a través de deuda de largo plazo y capital del privado. Se estima que la estructura de capital estará compuesta entre 65 y 70 por ciento por deuda y entre 30 y 35 por ciento

capital privado. Los US\$23 millones restantes serán cubiertos a través de los ingresos netos que reciba la SOE por la operación del AISP durante la fase de construcción.

Después de la fase de construcción, la SOE utilizará los ingresos, netos del canon de arrendamiento, para cubrir las obligaciones de largo plazo adquiridas en el contrato APP.

Distribución de riesgos del contrato APP del AISP

En su mayoría, los riesgos del APP del AISP en las fases de construcción y operación se asignaron a la parte que está en mejor posición para asumirlos. Sin embargo, como se menciona en la Sección 3-4-1, el Gobierno corrió con mayores riesgos a los asumidos normalmente en este tipo de proyectos al asumir el riesgo predial.

Tabla A1.3: Matrices de Riesgos en el Proyecto APP del AISP

Principales riesgos	Paraguay	Colombia	Chile
Sobrecosto en construcción	Privado		
Retraso en construcción	Privado		
Rescisión por incumplimiento	Privado		
Deficiencias en el diseño	Privado		
Gestión predial	Privado	Privado	Privado
Sobrecosto predial	Público	Compartido	Privado
Obtención de permisos y licencias	Privado		
Medioambiental	Privado		
Geológico, geotécnico	Privado		
Arqueológico	Público		
Retraso / paralización de obras por otra administración	Público		
Modificación de proyecto / petición de obras adicionales por otra administración o MOPC	Público		
Menores ingresos	Privado		
Demanda	Privado		
Sobrecosto de explotación	Privado		
Sobrecosto de mantenimiento	Privado		
Riesgo de progresos de la ciencia y cambios regulatorios	Compartido		
Fuerza mayor	Compartido		
Tipo de cambio	Privado		
Inflación	Privado		
Político	Privado		

Fuente: MOPC. “Estudio de Factibilidad del Proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi” Informe de Análisis Financiero.

Anexo 2: El Proyecto APP de las Rutas 2 y 7

El proyecto APP consiste en la ampliación y el ensanchamiento de las Rutas 2 y 7, las carreteras de mayor circulación del país. En particular, las Rutas 2 y 7 unen a Asunción con Ciudad del Este, ubicada en la región del Alto Paraná, en la frontera con Brasil. El proyecto prevé una inversión de US\$ 375 millones y será ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

La construcción de las obras y la rehabilitación de la infraestructura existente tomará tres años. El contrato de concesión durará tres años, incluyendo los tres años de la rehabilitación y construcción de la infraestructura. La Tabla A2.1 describe el ciclo de vida del proyecto esperado. 11 empresas fueron precalificadas para presentar propuestas. Sin embargo, solo un consorcio presentado por dos empresas precalificadas presentó una propuesta. El consorcio lo integran la firma Sacyr Concesiones s.l. y el Consorcio Mota Engil - Ocho A.

Tabla A2.1: Cronograma del Proyecto de Ampliación de las Rutas 2 y 7

Plazo del contrato	30 años
Firma del contrato	1-Nov-16
Periodo de pre-construcción	6 meses
Fecha de inicio de construcción	1-May-17
Periodo de construcción	30 meses
Fecha final de la construcción	30-Oct-19
Inicio de operación	1-Nov-19
Fin del contrato	31-Oct-46

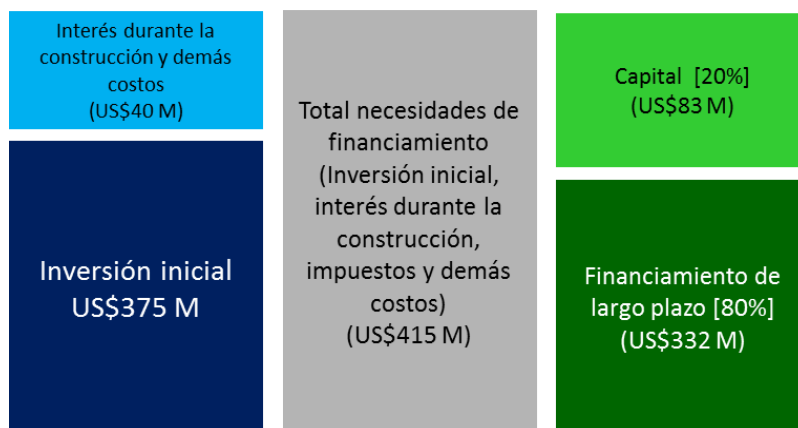
La Tabla A2.2 presenta los tramos del proyecto de ampliación de las Rutas 2 y 7.

Tabla A2.2: Tramos del Proyecto de Ampliación de las Rutas 2 y 7

Tramos	Plazo (meses)
Tramo 0. Refuerzo Sn. Lorenzo - Ypacaraí	15
Tramo 1. Ypacaraí - E. Ayala	30
Tramo 2. E. Ayala - Sn. José Arroyos	30
Tramo 3. Sn. José Arroyos - Crnl. Oviedo	27
Tramo 4. Crnl. Oviedo - km 155	21
Tramo 5. km 155 R7 - km 183 R7	30
Tramo 6. Enlace R2 - R7 - R8	12
Tramo 7. Refuerzo T4 y T5	12
Tramo 8. Variante Caacupé	18

El monto total de inversión es de US\$415 millones. US\$375 millones serán invertidos en la obra, mientras que US\$40 millones serán invertidos en pagos de intereses durante la construcción y otros costos. La Figura A2.1 muestra la estructura de inversión y financiamiento del proyecto.

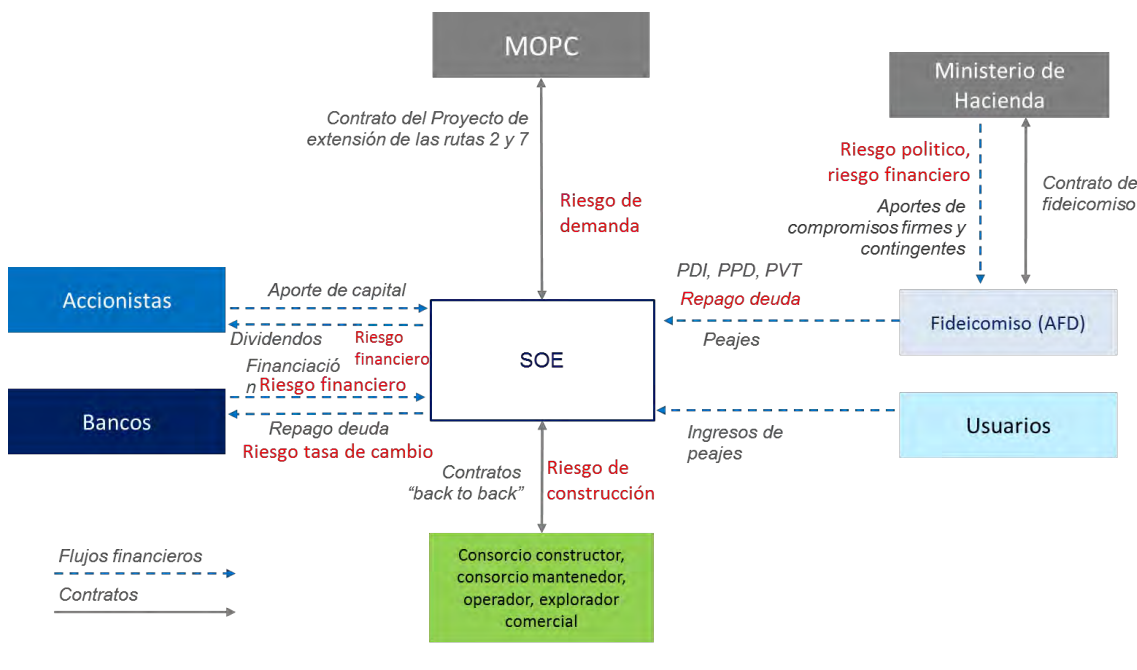
Figura A2.1: Tramos del Proyecto de Ampliación de las Rutas 2 y 7



El proyecto será financiado en un 80 por ciento (US\$332 millones) a través de financiamiento otorgado por instituciones financieras. El 20 por ciento restante (US\$83 millones) será aportado directamente por el privado, en forma de capital.

Aparte de la construcción de las obras, la SOE será la encargada de operar las obras hasta el final del contrato. La Figura A2.2 muestra el modelo de negocio de la APP de las Rutas 2 y 7.

Figura A2.2: Modelo de Negocio del Proyecto APP de las Rutas 2 y 7



La asignación de riesgos en la fase de construcción y operación se muestra en la Tabla A2.3.

Tabla A2.3: Asignación de Riesgos en el Proyecto APP de las Rutas 2 y 7

Principales riesgos	Paraguay	Colombia	Chile
Sobrecosto en construcción	Privado		
Retraso en construcción	Privado		
Rescisión por incumplimiento	Privado		
Deficiencias en el diseño	Privado		
Derecho de vía (gestión predial)	Público	Privado	Privado
Sobrecosto predial	Público		
Obtención de permisos y licencias	Privado		
Medioambiental	Privado		
Geológico, geotécnico	Privado		
Arqueológico	Público		
Retraso / paralización de obras por otra administración	Público		
Modificación de proyecto / petición de obras adicionales por otra administración o MOPC	Público		
De disponibilidad	Privado		
Demanda	Compartido		
Sobrecosto de explotación	Privado		
Sobrecosto de mantenimiento	Privado		
Riesgo de progresos de la ciencia y cambios regulatorios	Compartido		
Fuerza mayor	Compartido		
Tipo de cambio	Público	Privado	Privado
Inflación	Privado		
Político	Privado		

Anexo 3: Estructura de Nota Resumen para Proyectos APP

Esta es una muestra de la estructura y contenidos de la Nota Resumen para proyectos APP.

Tabla A3.1: Estructura de una Nota Resumen para Proyectos APP

Preguntas ejemplo para desarrollar la nota resumen
Detalles del proyecto Sector, Ubicación, Resultados esperados, Tamaño, Costo estimado del proyecto
Viabilidad técnica ¿Hay algún estudio que indique que el proyecto es viable técnicamente? Si no existe, explique por qué considera que este proyecto es viable técnicamente ¿Este proyecto es el primero de su tipo en el país? ¿La tecnología que se usa en este proyecto está probada? ¿Proyectos similares han sido estructurados como APPs exitosamente? (en el país o en el mundo) Comente sobre los resultados de estos proyectos (en el país o en el mundo) Explique cómo éste proyecto incorpora las lecciones aprendidas en proyectos anteriores. ¿Existe un estudio de viabilidad ambiental?
Viabilidad Financiera ¿Cuáles son las posibles fuentes de ingresos del proyecto? ¿Los ingresos del proyecto proveen los recursos necesarios para cubrir las inversiones del privado y proveer una tasa de retorno? Si no, explique qué mecanismos requeriría el privado para que el proyecto sea atractivo. ¿Los costos de este proyecto ya están incluidos en el presupuesto de la AC? ¿Qué porcentaje representan los costos de éste proyecto en el presupuesto total de la AC? ¿Alguna agencia internacional de desarrolla ha expresado su interés en financiar este proyecto?
Facilidad de Implementación ¿La tecnología propuesta para este para este proyecto ya se ha utilizado en el Paraguay? ¿Este proyecto tiene alguna persona con influencia en el gobierno nacional o local que éste impulsando el proyecto?
Ajuste a las prioridades del gobierno ¿El alcance y la estructura del proyecto se alinea con el plan de desarrollo del sector? ¿Se espera que el gobierno asuma algún riesgo que pueda desestabilizar la situación fiscal del país?
Nivel de atractivo para el sector privado ¿Se ha desarrollado un sondeo que permita estimar el interés del sector privado en el proyecto? Si no, por favor explique por qué considera que habría suficiente interés del sector privado ¿Se ha realizado algún estudio de demanda que pueda ser usado para demostrar el nivel de atractivo del proyecto?

Preguntas ejemplo para desarrollar la nota resumen

Otras áreas

¿Qué otros beneficios podría generar este proyecto en adición a los beneficios por la construcción y operación de la infraestructura? (Reducción en la contaminación, mejoras en los niveles de salud, empleo, etc)

¿Se ha realizado un análisis legal que indique que el proyecto es viable?

Si no, explique cómo el proyecto se alinea con la Ley APP y el Decreto APP
