

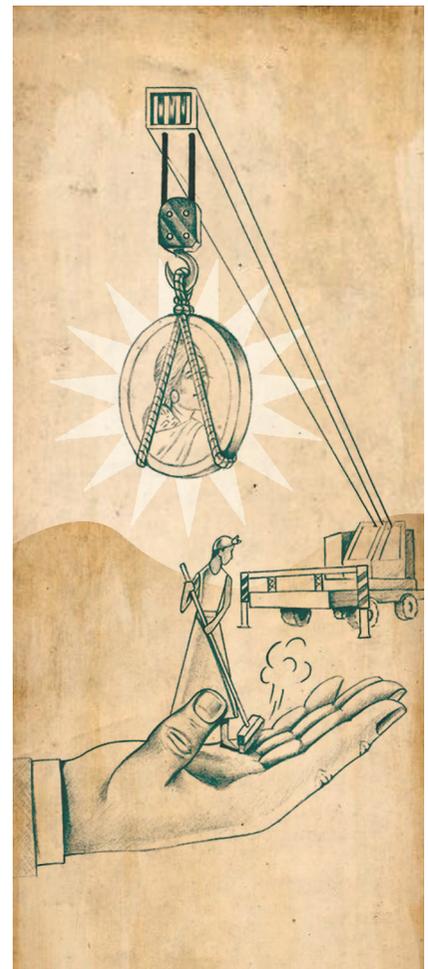
Participación privada en lo público, ¿a punto?

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA Z. >
 ILUSTRACIÓN:
 LUIS EDUARDO TOAPANTA >

Tras años de críticas al sector privado y de poner por delante la inversión pública desplazando la privada y, además, justificarlo con argumentos ideológicos, el 27 de octubre, la mayoría de Alianza País aprobó en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, mejor conocida como ley APP. Una cuestión tan real, como que al Estado se le acabó la plata, se impone a la línea mantenida en el modelo económico de estos nueve años de que solo lo público puede ser motor de la economía y que la inversión privada debe descartarse si no se ajusta a la visión del sector público, como lo proclamaba la Senplades. Hoy en día, ¿qué contratista o proveedor del Estado no soporta una acumulación de planillas que el Gobierno no paga? Y en consecuencia, ¿cuántos no están en mora con los bancos, sus proveedores, sus empleados y el IESS? El fin de la plata del Estado está en el corazón de la recesión en ciernes y en el desempleo actual y potencial. En este contexto se aprueba la ley APP para invitar al capital privado a que participe en cierto tipo de obras. La ley trasluce la sospecha que tiene el llamado socialismo del siglo XXI acerca del capital privado y por ello excluye a los empresarios del Comité Interinstitucional que crea y deja muy poco espacio para el arbitraje internacional en caso de conflicto.

Con bombos y platillos se hizo la presentación de los incentivos para el sector productivo que trae la ley APP, el 26 de noviembre, en una reunión ampliada promovida por el ministro coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, **Vinicio Alvarado**. La asistencia de empresarios del puerto

principal y de otras ciudades fue grande y resaltó el interés del sector privado en conocer los estímulos para la inversión que, tras nueve años de gobierno, este les plantea (*Cuadro 1*), más aún cuando los proyectos que pueden acogerse a sus beneficios pueden ser de un millón de dólares en adelante.



Alvarado evocó el hecho de que durante el régimen de la revolución ciudadana las empresas hicieron grandes negocios y el Estado construyó la infraestructura para impulsar la productividad de la industria ecuatoriana y promover la marca país. “Ha llegado el momento”, dijo Alvarado, “de retribuir a la república de

oportunidades, plasmando los beneficios que han obtenido en estos años, en nuevas inversiones en un momento difícil de choque externo cuando el país lo requiere, dejando de lado el talante de crisis para convertirlo en impulso productivo, cualidad que ha derrochado, la selección ecuatoriana de fútbol para llegar al sitial más alto en la región”.

Los incentivos a la inversión privada no son nuevos, se promovieron en años anteriores para el desarrollo sectorial, o también con el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Copci). De acuerdo a las cifras del Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (Mcpce), de las 1.374 empresas creadas fuera de Quito y Guayaquil en sectores priorizados, solamente 7% pudo acogerse a estos incentivos. El modelo económico priorizó la inversión pública y deliberadamente denostó a la privada, lo cual se trasluce en la composición de la formación bruta de capital fijo, que marca la tendencia en el período del correísmo cuando la inversión pública más que se duplicó en 13 años a partir de 2002 (Gráfico 1), mientras la privada cayó casi tres puntos desde el pico alcanzado en 2006, cuando fue equivalente a 16,6% del PIB.

¿Participación en los sectores estratégicos? No y sí

El fuerte recorte presupuestario en el gasto de capital entre la ejecución de 2014 y la proyección presupuestaria de 2015 será de al menos \$ 3.300 millones (M) de acuerdo con el Observatorio de la Política Fiscal, un desplome de 28%

absorbido en un solo año, lo que explica en parte la caída en el crecimiento del PIB por dos trimestres consecutivos, y la expectativa de una caída mayor hasta diciembre, que se prolongaría en el año venidero.

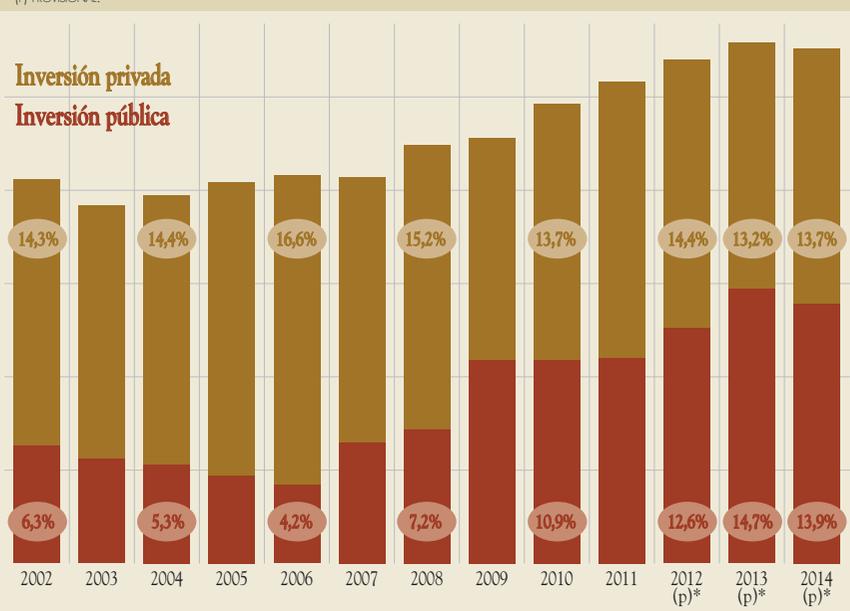
En la proforma de 2016 se plantea una baja adicional de 4% en gastos de

GRÁFICO 1

Participación de la inversión pública y de la privada en el PIB

FUENTE: MINISTERIO COORDINADOR DE PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD.

*(p) PROVISIONAL.



CUADRO 1

Incentivos para el sector productivo que trae la ley APP

FUENTE: MINISTERIO COORDINADOR DE PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD.



No pago del impuesto a la renta durante los diez primeros años que se generen ingresos operacionales.



Exoneración del impuesto a la salida de divisas (ISD) en importaciones, pago de servicios, financiamiento y utilidades o dividendos.



Para tributos al comercio exterior, se aplican las mismas condiciones que el sector público.



Estabilidad jurídica en los aspectos esenciales a la inversión y en los incentivos a otorgarse.

capital, lo que induce a temer por la disponibilidad de recursos para concluir la gran obra de infraestructura planeada por el Gobierno en materia de hidroelectricidad, por un monto aproximado de \$ 5.877 M. El temor —que no ha sido disipado por ninguna entidad— es que la falta de fondos les impida terminar las obras, según lo planeaban en marzo de 2015 (Cuadro 2) para obtener los beneficios fiscales y de balanza de pagos a partir de 2016 y 2017.

Es de esa coyuntura que surge con fuerza la idea de que la ley APP pueda abrir el espectro para la participación de socios privados para la terminación y operación de estas obras. La pregunta es relevante, ¿la ley APP abre los sectores estratégicos y otros a la participación privada? La exposición de motivos de la ley dice que solo excepcionalmente se permitirá al sector privado y de la

economía popular y solidaria “intervenir en la gestión y prestación de los sectores estratégicos y servicios públicos, así como las condiciones de su participación y los criterios para evaluar su desempeño”.

En concordancia el art. 13, inciso segundo, señala que “por excepción, el Comité Interinstitucional podrá, para la aplicación de esta ley, priorizar y aprobar asociaciones público-privadas en materia de servicios públicos en el marco de las disposiciones constitucionales”. Además, pone énfasis en que “las leyes de cada sector establecerán el régimen específico al que se sujeta la inversión privada para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios”.

Se entendería que la ley APP no da incentivos para participar en estos sectores, salvo en el caso —continúa el texto del art. 13— “de los nuevos proyectos públicos relacionados con el sector hidroeléctrico y otras energías alternativas, siempre y cuando se configuren las reglas establecidas en el art. 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y las leyes sectoriales”. Esto hace pensar que, si al Gobierno le faltase capital para terminar alguna de las obras detalladas en el Cuadro 2, podría dar paso a inversiones por parte del sector privado dependiendo de las negociaciones. En un caso así, el tema de la propiedad accionaria es procedente.

Derechos de propiedad para las partes

El inciso 3.5 del art. 3 de la ley norma uno de los seis lineamientos que regirán a este tipo de proyectos. Este punto directamente toca el crítico tema de la propiedad para las partes, y no dice otra cosa que “el contrato de gestión delegada y el proyecto público deberán garantizar los derechos de propiedad para las partes por el plazo de ejecución que conste en el contrato”. O sea que este tema clave de la propiedad del proyecto se lo pactará en un contrato. Para muchos esta es la esencia de la privatización de los bienes públicos. Pero cabe hacer una reflexión, ¿qué financiamiento puede obtener una empresa privada

CUADRO 2

Proyectos hidroeléctricos con cronograma totalmente desfasado

FUENTE: EL TELÉGRAFO, MARZO DE 2015, DECLARACIONES RAFAEL CORREA, MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE.

	Costo (\$ millones)	MW	Fecha inicial de terminación	Avance a sep 2015
Manduriacu	227	65	mar-15	entregado
Mazar-Dudas	83	21	jul-15	86,0%
Sopladora	963	487	jul-15	91,7%
Toachi Pilatón	585	254	dic-15	75,3%
Minas San Francisco	684	270	dic-15	68,4%
Quijos	155	50	2016	46,3%
Coca Codo Sinclair	2.851	1.500	2016	71,0%
Delsitanisagua	335	180	2016	52,0%

para el proyecto sin contar con un porcentaje de la propiedad de un bien, de al menos 51%? Otros lineamientos de los proyectos hablan de no comprometer el aporte del Estado más allá de la sostenibilidad fiscal, que se respeten los intereses de los usuarios, que el proyecto sea incluyente con los nacionales y grupos sociales involucrados, y que, además, se haga una determinación de riesgos y costos que enfrentan las partes.

Comité excluye al sector privado pero califica su participación

La ley crea un comité que está conformado solo por los ministros de Estado y tiene un rol preponderante: aprobar los proyectos públicos en los que puede tener participación la inversión privada, y coordinar políticas, lineamientos y regulaciones vinculadas a estas asociaciones público-privadas.

El comité interinstitucional es un cuerpo colegiado delegado del Ejecutivo que excluye a representantes del sector privado y se conforma únicamente por ministros en funciones. A pesar de los pedidos de los dirigentes gremiales de que se incluya la participación del sector privado, esto no sucedió, como no ocurre en ninguna instancia creada por este Gobierno; una nueva prueba de la desconfianza de fondo del régimen frente a la inversión privada.

¿Qué tipo de obras pueden convocar a la inversión privada?

Hay la teoría de que el sector empresarial hizo grandes negocios con el Estado durante los años 2007-2013, en

Con
endulzantes
poderosos se busca
atraer inversión
privada
(de la mano del
Estado).

que este recibió recursos extraordinarios por la bonanza petrolera. Hoy cuando la caída del precio del crudo y el dólar fuerte golpean la economía, la ley APP busca atraer los capitales de ahorro y ganancias que hicieron las empresas en la época de bonanza, para que se unan al sector público y se inicie una nueva etapa de asocio y beneficio mutuo.

El Estado ofrece quitar al emprendedor la obligación del pago del impuesto a la renta por diez años, exonerarlo del impuesto a la salida de divisas y costosas salvaguardias. Son endulzantes poderosos para renovar la inversión nacional de la mano del Estado. La presencia de tanto empresario en el evento de presentación de la ley, a fines de noviembre, hace prever que hay una mirada de oportunidades para el inversionista privado, en ámbitos tan variados como los que apruebe el todopoderoso Comité Interinstitucional, por lo que los contratos en firme dependerán de la capacidad de negociación de las partes. La propia ley señala varias áreas de interés público: infraestructura vial o portuaria, desarrollo urbano, inmobiliario, construcción, equipamiento o mantenimiento de una obra pública.

Por excepción, podría aportar en la dotación de servicios públicos o en proyectos de hidroelectricidad.

Margen mínimo para el arbitraje internacional

En caso de que se susciten controversias en el contrato, estas se pueden someter a arbitraje internacional únicamente “ante una instancia arbitral regional latinoamericana”, de acuerdo con el art. 19. Este hecho es una desventaja legal seria, pues cuando se trata de empresas privadas que quisieran invertir, pero cuya nacionalidad está fuera de la región, es difícil que confíen en una instancia latinoamericana en la que no tienen experiencia ni existe jurisprudencia, menos aún cuando hay propuestas de formar estas instancias en Unasur o en la Celac, alianzas en la que, hasta ahora, ha predominado la ideología del socialismo del siglo XXI.

El art. 20 se expresa en las reglas que una controversia debe seguir y la complica más todavía. Se puede solucionar con diálogo directo o mediación. Si esto no ocurre, primero deben agotar la vía administrativa (con el Ecuador), después mediante arbitraje nacional internacional, siempre que el contrato lo estipule. No se pueden someter a arbitraje internacional los temas tributarios (siempre cambiantes), “ni los que se deriven de la potestad legislativa y regulatoria del estado ecuatoriano”. Pregunta, ¿debe el inversionista privado pedirle permiso al Estado para ir a arbitraje internacional? Este punto genera una desconfianza enorme que puede dar al traste con cualquier intención de invertir.

El perdón de intereses de mora sobre deudas, cereza del pastel

La cereza del pastel para la motivación a invertir se encuentra en los art. 22 y 23 de la ley. Esos dos artículos perdonan los “intereses, multas y recargos generados en obligaciones patronales en mora con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), de conformidad con los parámetros establecidos en la ley”. Se entiende que las deudas de las empresas con el IESS por obligaciones patronales se deben cancelar en su totalidad, de acuerdo a unos plazos que se estipulan en los artículos siguientes, pero se borran los intereses, multas y recargos de la mora, tanto en deudas impagas, en deudas con convenio de pago como en obligaciones patronales impugnadas con reclamos o recursos administrativos.

En el inciso cuarto de la Disposición General octava se perdona el capital e intereses adeudados al Banco Nacional de Fomento (BNF), correspondientes a obligaciones de cartera vencida y castigada por montos de capital de hasta \$ 500. ¿Recuerda el lector los créditos 5-5-5 de reactivación que se canalizaron al inicio del Gobierno? Toda morosidad al respecto será borrada. ¿Quedará un inventario? Parece que no. Se perdonan también todas las obligaciones de deudores que han fallecido y que tengan un saldo de capital menor a \$ 5.000 con corte al 31 de marzo de 2015, previa aprobación del gerente del BNF.

Al cierre de esta edición se conoció que hay ciertas objeciones del Ejecutivo.

ENTREVISTA A MORGAN DOYLE representante del BID en el Ecuador El contexto nacional luce más atractivo para los inversionistas

—¿Cuál es la capacidad del Ecuador para desarrollar y aplicar APP en diferentes sectores? El índice Infrascopes del *Economist Intelligence Unit* de 2010, creado con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Grupo BID, dejó al Ecuador en el puesto 18 de 19 países en su capacidad de desarrollar APP. ¿Ha habido cambios desde entonces?

—Hay que destacar el ímpetu del Gobierno en impulsar una serie de reformas y cambios normativos para desarrollar la figura de las APP en el Ecuador. Celebramos este esfuerzo que sin duda contribuirá a hacer más atractivo el contexto nacional para inversionistas en APP, e incrementar el número de APP que existen en el país. Es importante recalcar que existen dos ediciones más recientes del Infrascopes que revelan que las condiciones para la implementación de APP en el Ecuador han mejorado paulatinamente. En efecto, en la edición de 2014, el Ecuador sumó 7,8 puntos más que en la edición de 2010, avanzando varios puestos en la clasificación de los países analizados, por mejoras en el marco normativo, el clima de inversión o las facilidades financieras en el país.



Foto: Cortesía.

Otros avances recientes aún no han sido recogidos por el Infrascopio 2014. Por ejemplo, con el Decreto 582 emitido en febrero se permitió que la empresa privada incursione en los sectores estratégicos, y el proyecto de Ley de Incentivos para APP recientemente remitido a la asamblea.¹ Es de esperar que estas medidas mejoren el puntaje que obtendrá el Ecuador en próximas ediciones del Infrascopio, y permitan aprovechar el gran potencial que las APP tienen en el país, especialmente en transporte, puertos, energía o agua y saneamiento. Infrascopio es un estudio independiente comisionado al *Economist Intelligence Unit* (EIU).

—¿Qué se debería cambiar en el marco regulatorio del Ecuador, en la institucionalidad, para dar cabida a APP que contribuyan a mejorar la productividad?

—El proyecto de Ley de Incentivos para APP incluye elementos que constituyen pasos importantes en la dirección correcta. En este momento, uno de los retos que se presenta es el de la implementación de la ley, para lo cual será clave fortalecer al Comité Interinstitucional, permitiéndole converger hacia las mejores prácticas internacionales. De igual forma, es importante seguir ampliando los incentivos para el financiamiento productivo, de tal manera que crezcan las alternativas de financiamiento a las que tienen acceso los gestores privados con un interés en trabajar en el Ecuador. Al respecto, una alternativa interesante son las garantías de crédito parcial que otorgan los multilaterales para mejorar la bancabilidad de estos proyectos APP, donde destacan los productos del BID, con la denominada garantía flexible o garantía de crédito parcial.

—En 2010 el Ecuador tuvo una calificación pobre en el marco regulatorio, institucional, el clima de inversión y las facilidades de financiamiento. ¿Qué han hecho otros países de la región para optimizar las oportunidades de APP?

—El Infrascopio 2014 reporta avances significativos en estas áreas y es de esperar que esta tendencia se prolongue con la aprobación e implementación de la nueva Ley de Incentivos para APP y los demás esfuerzos emprendidos por las autoridades. Los países que mejor clasificación tienen en el índice del Infrascopio son Chile, Brasil, Perú y México. Estos países se destacan por haber logrado desarrollar un marco jurídico que regula de manera clara y transparente las relaciones entre el sector público y privado, permitiendo una efectiva colaboración en la planeación y la preparación exhaustiva de proyectos fundamentados en estudios técnicos, socioeconómicos y financieros suficientes y sólidos. Asimismo, estos países cuentan con un marco institucional competente, ágil y claro, todo lo cual ha fomentado una adecuada asignación de riesgos del proyecto de APP entre el sector público y privado.

—¿Por qué el BID promueve las APP en América Latina para mejorar la productividad? ¿Qué ejemplos exitosos hay al respecto?

—Los dos objetivos del BID son, fundamentalmente, aumentar la inversión pública con recursos aportados por el sector privado, y aumentar la productividad de estas inversiones públicas. Existen numerosos casos de éxito apoyados por el BID a destacar en la región como, por ejemplo, el proyecto de concesión que une Valparaíso y Santiago en Chile, que contó con una garantía parcial, o el financiamiento del corredor Iirsa Amazonas Norte, con una inversión de \$ 220 M. Asimismo, a través del Fomin el BID ha brindado asistencia técnica, legal y financiera a numerosos Gobiernos nacionales y subnacionales de América Latina y el Caribe, como México, Brasil, Colombia, Uruguay y Guatemala. Tan solo en México, gracias a este apoyo se desarrollaron las leyes APP de seis estados mexicanos, se apoyó en la estructuración de cinco proyectos licitados por \$ 585 M y se han capacitado a más de 2.350 funcionarios federales y estatales.

Los países que mejor clasificación tienen en el índice del Infrascopio son Chile, Brasil, Perú y México.

—¿Por qué razones es indispensable para los países de América Latina mejorar la productividad? ¿En qué contribuye el BID?

—Existe amplia evidencia del rezago que ha ido acumulando América Latina en materia de competitividad a lo largo de las últimas décadas. Por poner un ejemplo: mientras que a mediados de los setenta la productividad promedio de los países de la región ascendía a casi 80% de la productividad total de los factores de EEUU, hoy en día apenas supera 50%. En este contexto, las economías latinoamericanas dependen en exceso de la exportación de productos primarios, cuyo precio es volátil, lo que contribuye a explicar el abrupto cambio de ciclo que la región vive en la actualidad.

—¿El BID apoyará en el Ecuador el proyecto para promover las APP, con tecnología o con una línea de crédito?

—El BID es un socio clave del Ecuador y como tal estaría dispuesto a apoyar al proyecto de las APP. A tal efecto el Banco está siempre abierto a proveer asistencia técnica en las áreas en las que su apoyo sea solicitado e igualmente dispone de distintos instrumentos financieros con los que se podrían apoyar APP concretas, como las garantías parciales que ya mencioné.

—En el Plan Estratégico del BID en el Ecuador, ¿qué líneas de trabajo y de crédito apoyan para el desarrollo de la productividad?

—La Estrategia del BID en el Ecuador, que cubre el período 2012 a 2017, plantea tres líneas de acción: **a)** la infraestructura, para potenciar el desarrollo de mercados tanto internos como externos y fomentar la productividad; **b)** el capital humano, para garantizar mayores oportunidades de generación de ingresos y estimular la productividad total de los factores; **c)** la gestión pública, para adecuar los nuevos mandatos legales del país con las necesidades del sector productivo y las demandas sociales. El BID contribuye al logro de estos objetivos a través de préstamos a los sectores público y privado, cooperación técnica y el diálogo permanente con las autoridades. **G**

¹ El proyecto fue aprobado en la Asamblea Nacional (AN) el 27 de octubre de 2015.