



UNIVERSITAT DE BARCELONA

MOD III.

MASTER EN COMERCIO Y FINANZAS INTERNACIONALES

2019-2020

**EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE PRIVATIZACIÓN DE
LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES EN BRASIL**

MÔNICA LUIZA GRAÇANO CASTRO

BARCELONA, DICIEMBRE 2020

CONTENIDO

1. Introducción

2. La Infraestructura de Transportes en Brasil: Datos Generales

2.1 Reseña histórica

2.2 Situación actual

3. Privatizaciones

3.1 Definición

3.2 Referencias Jurídicas

4. Privatizaciones de Infraestructura de Transportes en Brasil

4.1 Reseña histórica

4.2 Situación actual

5. Análisis de la Actual Competitividad Logística Brasileña

5.1 Desarrollo de la Economía Brasileña

5.2 Situación actual

5.3 El comercio exterior en Brasil

6. Estudios de Caso

6.1 Casos de América Latina

6.2 Unión Europea

7. Propuesta

7.1 Recomendaciones basadas en un análisis comparativo de los casos de Infraestructura Logística fuera de Brasil

8. Conclusión

9. Bibliografía

1. INTRODUCCION

Brasil tiene actualmente una matriz de transportes que ha pasado por una fase intensa en todas sus formas y modalidades. Esta fase se basa en los cambios que han estado tratando de mantenerse al día con el rápido ritmo del mercado global y las demandas internas del país. Por ese motivo, la infraestructura de transportes es prioridad para el gobierno brasileño en la actualidad ya que es requisito fundamental para lograr y mantener la competitividad nacional e internacional del país.

A pesar de ser un país de dimensiones continentales y de todos estos cambios, actualmente todas las formas de transporte del territorio brasileño se encuentran en un nivel más bajo de lo que podrían estar. De acuerdo con Pinheiro, A., & Frischtak, C. (2014), “el país depende de una infraestructura vieja, ineficiente y que está muy por debajo de la capacidad necesaria.”

Las carreteras del país son la infraestructura de transporte y logística más utilizada, lo que hace que muchos servicios sean esenciales para una sociedad que depende totalmente de esta modalidad de transporte. Para Pinheiro, A., & Frischtak, C. (2014), las carreteras “además de ser lo más ineficiente en términos de costos es también el mayor emisor de gases de efecto invernadero”, lo que también pone Brasil en una gran desventaja competitiva.

Sin embargo, es importante decir que desde la década de 1950, varios proyectos de construcción y reestructuración de carreteras se han diseñado para conectar el país de norte a sur. Pero, desafortunadamente, pocos salieron del papel y tampoco se hicieron realidad. Todavía hay muchas carreteras abandonadas, sin pavimentar o en pésimas condiciones de utilización, lo que hace que el transporte a través de este modal sea cada vez menos viable y más costoso.

Si hablamos de los ferrocarriles, podemos decir que su momento pico ocurrió entre los siglos XIX y XX como una forma de transportar cargas y personas, pero fue rápidamente reemplazado por automóviles. Actualmente, gran parte

de la red ferroviaria brasileña se usa solo para el transporte de minerales, lo que representa un porcentaje mínimo en comparación con otros modales de transporte en el país.

Otro medio de transporte de personas y cargas utilizado es el transporte aéreo y Brasil ha estado invirtiendo en la modernización y expansión de sus aeropuertos, pero todavía hay una falta de planificación y organización para lograr que el servicio sea ideal.

Del mismo modo, los puertos brasileños también han sido objeto de inversiones, ya que el 90% de las exportaciones se realizan por barco.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, un estudio de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), “muestra que en los últimos 20 años, Brasil ha invertido, en promedio, un poco más del 2% del Producto Interno Bruto (PIB) en infraestructura.”, lo que está por debajo del mínimo necesario para el mantenimiento de las infraestructuras existentes en Brasil. Además, este porcentaje representa solo una pequeña fracción de lo invertido por algunos competidores directos de Brasil en el mercado internacional, incluidos los países latinoamericanos.

Una consecuencia directa de la falta de inversiones en infraestructura de transporte se refleja en un servicio deficiente, lo que crea graves problemas para varias empresas brasileñas.

Por lo tanto, después de este breve análisis, pretendemos destacar la forma principal de inversión en infraestructura de transporte y logística que actualmente se está estudiando e implementando en Brasil: las privatizaciones.

La privatización puede definirse como el proceso de transferencia de compañías de propiedad estatal (es decir, compañías de propiedad del Estado, por lo tanto, empresas públicas) a la empresa privada a través de ventas, que generalmente se realizan a través de subastas.

Un punto importante a destacarse es que, según el estudio de John Vickers

and George Yarrow (1991):

no se puede decir que la propiedad publica o privada sea generalmente superior una de la otra cuando el poder del mercado esta presente, o sea cuando el mercado influya de forma significativa en los resultados esperados. Por eso, conjuntamente con la análisis de la evolución de las privatizaciones de transporte en Brasil, se propone hacer también un análisis de la evolución de la competitividad logística del país.

Los mismos autores destacan también un enfoque que es la transferencia de autoridad. Claro, se entiende que la privatización implica la transferencia de toda la autoridad publica para tomar decisiones las empresas privadas. ¿Pero hasta que punto es deseable que no haya intervención gubernamental en las decisiones tomadas por la empresa?

De ahí viene la importancia del estudio de las public-private partnerships. que son un acuerdo en el que el Estado otorga concesiones a empresas privadas para explorar ciertas actividades, como el mantenimiento o la construcción de carreteras por ejemplo bajo supervisión estatal. Este acuerdo se otorga a través de un contrato de concesión, que establece un vínculo obligatorio entre la Administración Pública y Privada. Hablando directamente del área de infraestructura, por ejemplo, el control de la actividad estaría en manos del sector privado, pero el Estado participa en la definición de los precios de venta de los servicios, garantizando los precios a niveles aceptables a través de subsidios o garantías de retorno al capital.

John Vickers and George Yarrow (1991), dicen que:

La privatización no implica un compromiso vinculante del gobierno de no subsidiar las pérdidas, como lo atestiguan Chrysler en los Estados Unidos y British Leyland en el Reino Unido, pero la subvención es claramente más fácil bajo la propiedad pública. Del mismo modo, los subsidios cruzados que sirven a objetivos políticos y distributivos suelen ser una característica de los precios de las empresas públicas.

Por lo tanto, este estudio buscará entender la influencia ejercida por la privatización en el desarrollo competitivo de la infraestructura de transporte en Brasil. Se puede destacar que actualmente el país está experimentando importantes cambios económicos y políticos que pueden influir positivamente (o no) en el resultado esperado de este proceso.

La metodología del proyecto se basará en un análisis comparativo, evaluando experiencias, prácticas y herramientas adoptadas por los países de América Latina y la Unión Europea en la estructuración de proyectos similares, con la intención de extraer las principales experiencias y lecciones aprendidas para que sea posible apoyar el desarrollo de propuestas para la mejora del modelo actual que se está utilizando en Brasil.

2. La Infraestructura de Transportes en Brasil: Datos Generales

2.1 Reseña histórica

Uno de los primeros pasos en la construcción de la red logística en Brasil fue a principios del siglo XVII con la carretera União - Indústria, creada por Fernão Dias (razón por la cual hoy esta carretera toma su nombre) conectando el estado de Minas Gerais con Río de Janeiro, que se inauguró en 1861.

En 1950, Brasil tenía una red de 968km de carreteras federales pavimentadas. En 1965, el arquitecto portugués Artur Diniz Raposo, recomendó la regularización de las superficies recién terminadas en preparación para la plantación vegetal, particularmente en los taludes de corte y terraplén. Recomendó la remoción de escombros y aceras abandonadas y la demolición de edificios expropiados a lo largo de las carreteras. Estos temas iniciaron un mayor cuidado durante la construcción de las carreteras y una actitud de preservación ambiental.

Cronológicamente los hechos que más se han destacado en el panorama nacional durante los últimos siglos son:

1856- El Decreto No. 1.733 autoriza la primera concesión de transporte urbano que viaja por medio de animales sobre vías de hierro en Río de Janeiro;

1868 - Se inaugura la primera línea de tranvía de Brasil en Río de Janeiro, con tracción animal;

1891 - Henrique Santos Dumont trajo de París el primer automóvil que circula en el país, en São Paulo. Peugeot con motor Daimler de patente alemana;

1894 - Se inaugura el primer tranvía eléctrico en la ciudad de Río de Janeiro;

1900 - En Petrópolis, Río de Janeiro, Fernando Guerra Duval, conduce el primer coche de motor explosivo, un Decauville de 6 caballos de fuerza, propulsado por bencina;

1910 - El Decreto N ° 8.324 aprueba el reglamento para el servicio subsidiado de transporte de pasajeros o mercancías mediante automóviles industriales, vinculando dos o más estados del país o dentro de un solo estado;

1919 - El 24 de abril, Ford Motor Company en Detroit (EE. UU.) Decide crear una subsidiaria en Brasil. El 1 de mayo del mismo año, Ford inicia operaciones en Brasil.

1921 - Inauguración de la línea de montaje de FORD en Sao Paulo. Y la creación de la Ley 1.835-C que establece normas para el estudio, construcción y conservación, seguridad y vigilancia de carreteras.

1928 - El Decreto N ° 18.323 crea la "Policía de Carreteras" y define las normas de tránsito de la época;

1930 - "GOBERNAR ES ABRIR CARRETERAS". Cita del presidente Washington Luiz Pereira de Souza.- A partir de 1930 comenzaron y se implementaron señales de tránsito en Brasil;

1938 - Decreto Ley No. 395, de 29 de abril, Getúlio Vargas crea el Consejo Nacional del Petróleo - CNP. - El 15 de diciembre, el interventor federal del Estado, señor Manoel Ribas, creó el Departamento del Servicio de Tránsito (DST), vinculado a la Policía Civil;

1939 - Inicio de la construcción de la carretera que conecta el estado del Río al estado de Bahía (BR-393 / BR-116), fue la primera carretera brasileña de largo recorrido y la primera ruta de integración nacional efectiva;

1941 - El Decreto Ley N ° 2.994 establece el primer Código Nacional de Tráfico. Se crean el Consejo Nacional de Tránsito - CONTRAN, con sede en Distrito Federal y directamente subordinado al Ministerio de Justicia e Interior,

y los Consejos Regionales de Tránsito - CRT, en las capitales de los estados, dependientes de los respectivos gobiernos;

1950 - Volkswagen comienza a ensamblar el VW Sedan, el popular "fusca", con componentes importados de Alemania;

1961 - Se construye la carretera Régis Bittencourt (BR-116), un tramo que une São Paulo con Curitiba, para recibir 8.000 automóviles por día. En la actualidad, comprende más de 32.000 vehículos, de los cuales 25.000 son camiones;

1962 - Se abre la Carretera Belém-Brasilia, de 1.909 kilómetros, cruzando cuatro estados: Goiás, Tocantins, Maranhão y Pará y el Distrito Federal, abarcando cuatro carreteras federales: BR-153, BR-226, BR-010 y BR-316. - Inauguración de la Fábrica Toyota, en São Bernardo do Campo, SP;

1966 - El Decreto Ley 5.108 instituye el segundo Código Nacional de Tráfico;

1970 - La Carretera Transamazónica (BR-230), con 5.600 kilómetros, conecta João Pessoa, en la costa atlántica, con la frontera con Perú, cruzando la selva tropical. Durante los años 70, autobuses y camiones transitaban este camino, hoy en día está abandonado, volviéndose intransitable en muchos tramos;

1975 - Decreto 76.593, con el objetivo de crear una fuente alternativa de energía, el gobierno federal crea el Programa Nacional de Alcohol - PROÁLCOOL. En 1990, con el retiro de los subsidios federales a la producción de alcohol, el programa retrocedió y las industrias redujeron la producción de vehículos de alcohol;

1976 - Inauguración de FIAT, en Betim, estado de Minas Gerais;

1979 - Inicio de la producción de los coches de alcohol Fiat, el Fiat 147.- La crisis mundial del petróleo provoca una crisis económica internacional;

1997- La Ley N ° 9.503 establece el actual Código de Tránsito de Brasil;

1999 - Brasil tiene 436 carreteras transitables, 150 de las cuales son carreteras federales; Carreteras pavimentadas: 164.244 km (9,52%), Carreteras sin pavimentar: 1.560.678 km (90,40%).

Por tanto, es posible notar que en Brasil las carreteras tienen un papel muy importante entre los modales logísticos en todo el país, a pesar de la enorme costa y los miles de kilómetros de ríos navegables. El privilegio del transporte por carretera sobre otros modos proviene de la década de 1930. Los estudios muestran que aproximadamente el 60% de la carga nacional se transporta por carretera.

Si pensamos en los ferrocarriles brasileños, se sabe que el primero fue inaugurado en 1854 y conectaba las ciudades de Río de Janeiro y Petrópolis, ambas ubicadas en el estado de Río de Janeiro. A partir del siglo XX se realizaron importantes inversiones para construir una red ferroviaria en el país. Los ferrocarriles se desarrollaron inicialmente para conectar los centros de producción agrícola y minera con los puertos. La construcción de las líneas ferroviarias en ese momento se limitó a las regiones Nordeste y Centro de Brasil debido al aspecto económico. En la década de 1930, la red ferroviaria fue transferida gradualmente al control del gobierno federal. En la década de 1960, la industria ferroviaria se estancó como resultado de la decisión del gobierno brasileño de priorizar el transporte por carretera que, aunque es más caro a largo plazo, requirió inversiones iniciales más pequeñas.

Si lo analizamos bien los primeros pobladores de Brasil llegaron al país por la costa brasileña y a pesar de tener una de las costas más grandes del mundo con 8.511 km de costa marítima, el uso de la vía navegable modal no fue un legado en la colonización.

2.2 Situación actual

Brasil es un país que tiene hoy camiones que circulan de norte a sur, muchas veces más de 3000 km para realizar una sola entrega. Hoy, el país cuenta con aproximadamente 202.589 km de carreteras pavimentados. Sin embargo,

un estudio realizado por la Confederación Nacional de Transportes en 2015, analizó un total de 96.714 km en toda la red pavimentada a nivel federal y estatal y señaló en este estudio que el 63.8% del total de extensión evaluada tiene alguna deficiencia en el pavimento, en la señalización o en geometría, es decir, actualmente el principal modal del país no contribuye a su competitividad.

Si pensamos en los ferrocarriles actuales, podemos decir que el paso de décadas sin inversión, llevó a la privatización de la red ferroviaria. La red ferroviaria brasileña tiene 29.706 km de extensión repartidos por el territorio nacional, sin embargo es una red antigua, desordenada y pequeña. Esto hace que sea imposible conectarse de una región a otra, ya que las carriles son incompatibles, lo que hace que este modal sea ineficaz. En Brasil, esta modalidad maneja alrededor del 25% del volumen total de carga brasileña, mientras que el 60% de la mercancía viaja en camión, aunque las distancias son inmensas.

El modal de vía fluvial hoy en día no está ampliamente explorado en el país, aunque el 75% de las exportaciones del país se realizan a través de este modal. Sin embargo, la navegación fluvial, lacustre, el cruce, el apoyo marítimo, el apoyo portuario, el transporte costero y el largo recorrido no están muy inutilizables en Brasil, ya que existe la necesidad de inversiones para que sean viables y competitivas.

Hoy existen 63 puertos en el país que manejan el 13,6% de toda la carga del país. Es muy poco si tenemos en cuenta la alta capacidad de carga de este modal.

3. Privatizaciones

3.1 Definición

La privatización es la práctica en la que una empresa o institución pública se vende al sector privado. En este caso, el Estado deja de administrarlo, pasándolo a una empresa privada. Este término también puede referirse a la transferencia del control de las acciones de una empresa pública específica a una empresa privada. Cabe mencionar que la privatización puede ocurrir en una empresa, en una inversión o en un terreno.

En resumen, la privatización se produce cuando una empresa de propiedad estatal, es decir, una empresa creada por ley, que está controlada por el gobierno, se convierte en una entidad legal normal, administrada y propiedad de las personas físicas de los empresarios.

Así, los resultados obtenidos por esta empresa, el uso de fondos o recursos recaudados, dejan de ser responsabilidad de las autoridades públicas y pasan a ser responsabilidad de quienes la adquirieron.

Esta transferencia de lo público a lo privado se da a través de una contraparte, claro: la organización se compra, generalmente mediante subastas públicas, obedeciendo ciertas reglas.

El proceso de privatización ocurre, en la práctica, con la publicación de un aviso público, que establece, en detalle, todos los temas relacionados con la privatización y el contrato de servicio público que se otorgará a la exploración por la iniciativa privada. En el anuncio destaca el objeto de la privatización, el criterio de elección del adjudicatario, el plazo, el programa de inversiones con el respectivo cronograma de obras, las garantías exigidas a las empresas participantes, la inspección, los informes, etc.

Este proceso continúa con el proceso de licitación, cuando los participantes ofrecen sus ofertas a través de la propuesta comercial, con el fin de obtener la concesión del negocio. El proceso se concluye con la firma del contrato por

parte de la empresa ganadora con la autoridad otorgante, en el que se establecen claramente todas las reglas.

3.2 Referencias Jurídicas

En 1997 se publicó la Ley No. 9.491, modificando los procedimientos del Programa Nacional de Privatización, este hecho fue un marco normativo para la privatización.

Podemos destacar a continuación su primer artículo que muestra cuáles son los objetivos del gobierno con el programa, lo que ayuda a comprender la importancia de las privatizaciones para Brasil:

"Arte. 1o El Programa Nacional de Privatizaciones - PND tiene como objetivos fundamentales:

I - reordenar la posición estratégica del Estado en la economía, transfiriendo actividades indebidamente explotadas por el sector público al sector privado;

II - contribuir a la reestructuración económica del sector público, especialmente mejorando el perfil y reduciendo la deuda pública neta;

III - permitir la reanudación de inversiones en empresas y actividades que puedan ser transferidas al sector privado;

IV - contribuir a la reestructuración económica del sector privado, especialmente para la modernización de la infraestructura y el parque industrial del país, ampliando su competitividad y fortaleciendo la capacidad empresarial en los diversos sectores de la economía, incluso a través del otorgamiento de crédito;

V - permitir que la Administración Pública concentre sus esfuerzos en actividades en las que la presencia del Estado es fundamental para el logro de las prioridades nacionales;

VI - contribuir al fortalecimiento del mercado de capitales, mediante el aumento de la oferta de valores y la democratización de la propiedad del capital de las empresas que forman parte del Programa ”

Como se indicó en el ítem I, la gran importancia de las privatizaciones radica en que el gobierno tiene a su disposición este instrumento para "reordenar la posición estratégica del Estado en la economía" o permitir que el Estado se concentre donde su presencia es fundamental para las prioridades nacionales. Por ejemplo, la captación y tratamiento de aguas residuales y el suministro de agua tratada son servicios indispensables que no se pueden perder. Por tanto, son sectores en los que predominan las empresas estatales.

Cabe señalar que la legislación que rige los contratos de concesión tiene un doble carácter: interés público e interés privado (explotación comercial orientada a resultados económicos). En cualquier contrato administrativo, aunque participa en un pacto de voluntades con un particular, la administración pública mantiene siempre algunos privilegios, las llamadas cláusulas exorbitantes, que le confieren poderes unilaterales.

Actualmente en Brasil, hay tres caminos diferentes para el proceso de concesión o privatización, a saber: trabajo interno del gobierno, esencialmente por agentes públicos, sin apoyo externo; obtener los estudios de apoyo al equipo público a través de la ley federal No. 8.666, de 1993 (Ley de Licitaciones) y también obtener los estudios necesarios mediante la autorización del art. 21 de la Ley Federal N ° 8.987 de 1995 - Ley de Concesiones.

Se puede notar que no existía un modelo único, el camino elegido para modelar la concesión siguió los ciclos vividos por el país, después de la Constitución Federal de 1988, para revisar el rol del Estado en los sectores de infraestructura económica.

Fue en el principio de la década del 90 que hubo un gran desarrollo del programa de Reforma del Estado, que tuvo su destaque en el gobierno del

presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), con la privatización de grandes empresas federales y la flexibilización del monopolio de los servicios públicos. La modelización de estos proyectos se llevó a cabo mediante una combinación de esfuerzo interno y servicio proporcionado por consultores contratados por el gobierno. Eran sectores organizados predominantemente en torno a empresas estatales cuyo personal técnico pudo preparar los estudios que precedieron a las concesiones.

Fue entonces a mediados de la década de 2000 que los socios públicos y privados comenzaron a estructurar proyectos innovadores, calificados para involucrar nuevos servicios y formatos contractuales sin precedentes. En este periodo se realizaron concesiones de servicios económicos públicos que no habían probado el modelo de concesión, como por ejemplo las concesiones aeroportuarias.

De hecho, los procedimientos de contratación regidos por la Ley de Licitaciones resultaron difíciles para la elección de consultorías técnicas de calidad para la modelización de concesiones, esto se debe a la burocracia y al exceso de objetividad de dicha ley. Por lo tanto, ante tales dificultades y el bajo número de proyectos concesionales, surge el modelo de autorización del art. 21, que es un instrumento que requiere una relación dinámica entre el Estado y el sector privado, dinámica diferente a la observada para el modelo tradicional, operado en la línea de la Ley N ° 8666/93.

Este modelo de autorización permite la formación de relaciones legales más flexibles entre la administración pública y el sector privado. En resumen, a través del modelo de autorización, las personas jurídicas de derecho privado pueden participar en la elaboración de proyectos de infraestructura, proponiendo ideas y/o conceptos innovadores y, principalmente, elaborando estudios de viabilidad y ejecutando otras medidas que son un camino crítico para estructurar un proyecto.

El régimen de autorización del art. 21 de la Ley de Concesiones es bastante amplio y permite al estado, por ejemplo: recibir manifestaciones espontáneas destinadas a modelar la concesión; recibir estudios en profundidad; convocar

al mercado para responder a una solicitud; recibir ideas y conceptos; e interactuar con el mercado, que puede estar restringido a consultores independientes o abierto a posibles licitadores.

4. Privatizaciones de Infraestructura de Transportes en Brasil

4.1 Reseña histórica

Durante la década de 1950, el gobierno de Getúlio Vargas fue responsable por la creación de grandes empresas estatales, como CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), Petrobras y Vale do Rio Doce. Por lo tanto, entre los años 60 y 80, durante el régimen militar, hubo un aumento de las empresas estatales en algunos sectores estratégicos como la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria.

A partir de la década de 1980 se inició la tendencia contraria, con las privatizaciones. En la década siguiente las privatizaciones crecieron aún más y fue durante el gobierno de Fernando Collor que surgió en 1990 el Programa Nacional de Privatizaciones, instituido por la Ley N ° 8.031.

Hasta que, durante la administración de Fernando Henrique Cardoso, se creó el Consejo Nacional de Privatizaciones y se produjeron varias privatizaciones destacadas, con énfasis en el mismo Vale do Rio Doce fundado por Getulio Vargas y Telebras.

En los últimos gobiernos de Lula y Dilma Rousseff, hubo muchas concesiones de carreteras y hidroeléctricas, privatización de algunos aeropuertos y bancos regionales.

4.2 Situación actual

Una de las grandes promesas del actual gobierno de Bolsonaro fue la venta de empresas estatales, a través del argumento de promover recortes de gastos y ajuste fiscal. Paulo Guedes, actual ministro de Economía, dijo en 2018 durante la campaña presidencial que se calculaba privatizar \$ 1 billón en activos de la Unión, y entre ellos, acciones de Petrobras.

Sin embargo, lo que sucedió en 2020 fue todo lo contrario, con el veto del presidente a la venta de las mayores empresas estatales brasileñas,

Petrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil y Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

El incumplimiento de la agenda de privatizaciones, que van desde los retrasos provocados por la pandemia COVID-19, hasta la falta de apoyo en el Congreso Nacional (CN), hizo que el secretario especial de Privatizaciones, Salim Mattar, renunciara sin haber vendido una única empresa estatal y lejos de alcanzar la meta marcada por Paulo Guedes en 2018 durante las elecciones.

A principios de 2020, se pretendía que, de los 115 activos de la Unión, al menos 64 se subastarían este año, incluidas 6 empresas estatales. Además, la intención era formalizar varias concesiones para diferentes áreas, como aeropuertos, carreteras y ferrocarriles. Se esperaba que las subastas se realizarían en mayor cantidad en comparación con el año pasado, cuando 47 proyectos salieron del diario. Hasta ahora y ya a finales del año, el gobierno actual no ha llevado a cabo ni una privatización completa de ninguna empresa estatal y lo que lograron hacer fue un nuevo plan de privatización.

El equipo económico del gobierno está formulando un nuevo plan de privatizaciones, con el objetivo de lograr lo esperado para este año de 2020 en los próximos dos años de gobierno, apuntando a la privatización y / o concesión de otras importantes empresas estatales como Eletrobras, Correios y Casa da Moeda.

Luego de la salida de Salim Mattar, Paulo Guedes asumió el retraso en su agenda de privatizaciones y también dijo que se debe retomar para que se equilibre el déficit causado por la nueva pandemia de Coronavirus y las cuentas públicas. Según el presidente Jair Bolsonaro, el Estado atraviesa una situación atípica y complicada y las empresas con déficit deben privatizarse y pasarse al sector privado.

Entre las principales intenciones privatizadoras del actual gobierno para los próximos años, podemos destacar: siete carreteras federales, 22 aeropuertos (divididos en tres bloques), nueve terminales portuarias y dos vías férreas

que serán otorgadas al sector privado. También en el radar del gobierno está la renovación anticipada de cuatro contratos de transporte de carga por ferrocarril.

5. Análisis de la Actual Competitividad Logística Brasileña

5.1 Desarrollo de la Economía Brasileña

El desarrollo de la economía brasileña está marcado por una extensa trayectoria que se inicia durante la etapa colonial, pasando por la independencia, marcada por la preservación de las mismas estructuras productivas, basadas en plantaciones agrícolas de exportación y mano de obra esclava, y llega al costoso proceso de industrialización de mediados del siglo XX. En el último siglo, Brasil experimentó un proceso de crecimiento de su base industrial, al mismo tiempo que la revolución agrícola en las tierras centrales apoyó la constitución de una agricultura comercial fuerte.

Cabe señalar que Brasil es uno de los pocos países del mundo con total posibilidad de abastecer a la población mundial de alimentos como carne, cereales y lácteos, al mismo tiempo que la agroindustria invierte fuertemente en energías renovables basadas en biomasa.

Es cierto que en las últimas décadas, Brasil ha vivenciado muchas crisis económicas, como la deuda externa en la década de 1980, la inflación hasta mediados de la década de 1990 y la crisis fiscal en el período más reciente, pero se puede decir que la economía brasileña es sólida en sus principales componentes, que son: agricultura, industria y servicios.

Durante la década de 1960, el proceso de modernización que tuvo lugar en Brasil dejó el país, que venía de una posición secundaria entre las grandes economías (entre la 30 y la 40) en esa década, a un papel más destacado en los últimos veinte años. Sin embargo, es importante mencionar que el ingreso per cápita de los brasileños ya no mantiene el país en una posición considerada razonable, permaneciendo siempre entre la clasificación 60 y 70. La distribución del ingreso también muestra indicadores muy negativos, básicamente por el descuido histórico de las élites con la educación masiva, que simplemente suplía deficiencias pasadas en el campo de las tasas de escolaridad básica; la proporción de jóvenes en el ciclo universitario también es insuficiente para garantizar una tasa sostenida de crecimiento de la

productividad en la actualidad, lo que representa uno de los principales y más graves desafíos para la economía brasileña.

Según el economista brasileño Paulo de Almeida (2019), el desempeño económico brasileño en las últimas tres décadas fue irregular ya que luego después la estabilización macroeconómica conducida por el Plan Real (1994-99), la economía del país se benefició de la enorme demanda china de sus productos de exportación como: soja y mineral de hierro. Este período estuvo marcado por el crecimiento de los ingresos por exportaciones y del crédito interno.

Errores significativos en las políticas económicas implementadas a principios de la segunda década, tales como: intervención estatal en el sector privado, expansión del gasto público y uso de la banca pública para financiamiento no directamente productivo, llevaron a Brasil a una enorme crisis fiscal. El manejo de la economía se está corrigiendo con una orientación más liberal de la política económica, con apertura, liberalización comercial y mayor integración del país en las cadenas productivas de valor. En la coyuntura 2019-2020, el PIB de Brasil estaba en un nivel de -3,9% si lo comparamos de un año al otro, por lo que el PIB per cápita, para una población de más de 209 millones de habitantes, es alrededor de los US \$ 9, 5.000.

Otro punto destacado por el economista Paulo de Almeida (2019), es que básicamente hay tres problemas principales en la economía brasileña:

En primer lugar, destacamos el grave desequilibrio fiscal: hasta la última década el principal cargo del gasto público era el pago de intereses de la deuda pública, hoy en día los gastos de seguridad social son los mayores gastos y con un crecimiento alarmante en los últimos años, especialmente con funcionarios públicos, en total desproporción al régimen general del sector privado. El gasto en salarios y el funcionamiento del Estado también es alarmante, el Poder Judicial, por ejemplo, representa un gasto total de alrededor del 2% del PIB, lo que representa más del doble del promedio de este tipo de gasto en la mayoría de los países. Los salarios del Legislativo también están en clara contradicción con el promedio para funciones

equivalentes o similares en el sector privado. Más importante que aumentar los ingresos, sería reducir el gasto público, lo que significa la privatización de diversos servicios públicos, la privatización de empresas estatales y un régimen de concesiones y venta de activos para reducir el peso del Estado en la economía. Por ello, se destaca que la aprobación de la reforma previsional es fundamental para señalar una solución a la crisis fiscal del país; que hoy soporta una deuda pública de casi el 80% del PIB. Un entorno macroeconómico estable capaz de estimular la inversión y la producción solo es posible con el equilibrio de las cuentas públicas.

El segundo problema estaría relacionado con el volumen de inversiones, tanto privadas como públicas. La tasa de ahorro varía entre el 15 y el 17% del PIB, disminuyendo cada año el nivel de inversiones públicas, tanto por el crecimiento de los gastos corrientes como por la crisis presupuestaria de los últimos años y la reducción de los ingresos por la recesión creada por las propias políticas del gobierno. Una solución a este problema sería básicamente reformas estructurales en los mercados de capitales, en la concentración del sector bancario, en el sistema de seguridad social, además de un programa de apertura económica, con flexibilidad en los regímenes regulatorios sectoriales.

El tercer punto, por otro lado, sería la baja productividad general de la economía. Las razones son complejas y tienen tanto que ver con deficiencias en la infraestructura y el entorno empresarial como con la mala calidad de los sistemas educativos en Brasil, lo que termina reflejándose en la baja productividad de la investigación aplicada realizada en las universidades.

En general, a pesar de un buen volumen de inversiones extranjeras directas en Brasil, en comparación con otros países emergentes, este nivel es bastante modesto en proporción al PIB, y también en la dirección atribuida a una gran parte de estas inversiones, que a menudo apuntan más a el mercado interno que las exportaciones, por ejemplo. Brasil y los demás miembros del Mercosur registran en general una participación muy pequeña en las cadenas globales de valor, lo que también explica los bajos niveles de

competitividad internacional, prácticamente limitada a la exportación de productos básicos.

Otro gran desafío para la economía y la sociedad brasileñas radica en los altos niveles de desigualdad de ingresos, que en general, menos del 10% de la población se apropia de casi la mitad del ingreso nacional, dejando poco menos del 10% de ese ingreso para más del 40% de la población. El desempleo ha crecido mucho debido a la crisis mundial, más del 13% de la población económicamente activa, pero los niveles de informalidad también son muy altos, porque Brasil tiene una legislación laboral muy estricta para las características de la fuerza de trabajo y los niveles de productividad.

Un estudio de la Fundación Getúlio Vargas (2019) calculó que el puntaje promedio de felicidad del brasileño nunca ha sido más bajo de lo que es en la actualidad. El índice se basa en datos sobre ingresos laborales y bienestar. La renta real brasileña se ha ido recuperando muy lentamente. Recién a fines de 2017, volvió a los niveles previos a la recesión de 2014. El desempleo, a su vez, hoy afecta aproximadamente a más de 13 millones de brasileños y, junto a esto, el consumidor ha estado enfrentando dificultades para pagar sus facturas, y el país ahora tiene aproximadamente más de 60 millones de morosos

A pesar de todo esto, Brasil aún presenta condiciones favorables para nuevos brotes de crecimiento sostenido en los próximos años, una vez que se hayan implementado las reformas estructurales y administrativas necesarias. Esto se debe a que la base energética del país es notoriamente limpia, con un gran componente de renovables, hidráulica y biomasa, pero también un gran impulso en las fuentes alternativas, principalmente eólica y solar, además del petróleo pré-sal, lo que garantiza inversiones y exportaciones satisfactorias. durante muchos años por venir. Otro punto claro es debido a su población de diversas razas y creencias religiosas además de tradiciones culturales, siempre receptiva a las modernidades tecnológicas y siempre con estricto respeto al derecho internacional y otros principios de las relaciones internacionales, por lo que estos también son factores en gran

medida positivos si pensamos en el futuro de Brasil en el mediano y largo plazo.

5.2 Situación actual

Podemos comenzar indicando que los principales costos incurridos en logística incluyen el transporte, el almacén, el almacenamiento y su administración. Estos elementos juntos representan un diferencial importante para todo producto que necesita ser llevado a su consumidor final. El transporte representa la mayor parte de este costo, y es donde se encuentran las mayores diferencias entre Brasil y otros países que tienen un referencial en infraestructura logística.

Según “O Jornal do Comercio”, el costo del transporte ha aumentado en un promedio de 147% en Brasil desde principios de la década de 2000 hasta el año de 2019. Los factores que contribuyeron a esto son las carreteras sin condiciones de tráfico, la falta de redes ferroviarias y fluviales, además de que la agroindustria estar mayoritariamente alejada de las regiones costeras, es decir, están a mayores distancias de los puertos y con una infraestructura aún más precaria. Estos hechos se agravan aún más cuando se sabe que el medio oeste de Brasil es responsable de aproximadamente el 35% de la producción de granos del país, y que todo este cereal se sigue exportando a través de los puertos del sur y sureste.

Como ejemplo de lo anterior y aun según “O Jornal do Comercio”, el 80% de la producción en el estado de Mato Grosso pasa por los puertos de Vitória, Santos, Paranaguá y São Francisco do Sul. De estos, el 70% se transporta a los puertos por carretera, dado que la capacidad de los ferrocarriles y vías navegables es bastante limitada. Además del alto costo del flete, también hay una pérdida de grano que se produce en el transporte por carretera, especialmente en largas distancias como es el caso y a la mala calidad de las carreteras. Si consideramos el ejemplo anterior, según “O Jornal do Comercio”, esta pérdida es de aproximadamente 60 kg por carga entre la zona de producción y el puerto.

Otro importante indicador es el Informe de Competitividad 2018/2019, del Foro Económico Mundial, que indica que Brasil no tiene una buena posición en cuanto a la calidad de la infraestructura, ubicándose en el puesto 78, en relación al mercado global. Según este mismo estudio, Brasil está muy lejos de alcanzar altas tasas como los países que encabezan el ranking, como por ejemplo Francia, Alemania y Estados Unidos. Brasil está incluso detrás de países como México, China y Turquía.

En Brasil, el modal ferroviario corresponde a cerca del 25% del transporte del país, mientras que en otros países con las mismas características llega al 50%. Sin embargo, esta situación se agrava cuando se analiza que del 25% del uso de los ferrocarriles, el 10% es utilizado por la gigante del minero Vale do Rio Doce, o sea, quedando solamente los otros 15% para las demás actividades.

En el modal fluvial, que es el medio de transporte más económico, hay unos 40.000 km navegables, sin embargo, solo se utilizan 10.000 km.

Es importante señalar que el problema también es que la producción del país ha aumentado mucho en los últimos años, pero por supuesto que la infraestructura logística no se ha mantenido al día con este crecimiento. Actualmente, las carreteras son el principal medio de transporte del país, mientras que lo ideal sería un equilibrio entre los diferentes modales.

En cuanto al modal ferroviario, Brasil necesita mayores inversiones, ya que las los puerto ofrecen poco espacio para los trenes y conexión a la red ferroviaria, sin mencionar que los trenes son de baja calidad, viajan a muy baja velocidad y ofrecen dificultades a la hora de transbordo. Además, existen limitaciones en relación al alcance de la red ferroviaria, que cubre muy poco del territorio nacional, aún con precarios problemas de derechos de paso entre concesionarios y diferencias de ancho entre los ferrocarriles.

También cabe mencionar el uso de vías navegables, en el caso de bienes de gran volumen, como los cereales, que es una opción de bajo costo en la que

Brasil tiene potencial navegable, pero que claramente necesita inversiones para hacer navegables los ríos y con puertos para los transbordos.

En cuanto a las carreteras, si bien es el más utilizado en el país, todavía es necesario construir carreteras que conecten a muchas mas localidades, y en muchos lugares donde existe, necesitan importantes mejoras. Este modal, a pesar de ser uno de los de mayor costo, es de vital importancia, ya que llega a lugares donde otros modos no llegan, además de transportar mercancías que no es posible transportar con otros modales.

La planificación logística en Brasil, con miras a la competitividad y la agilidad, implica mapear todo el territorio, de acuerdo con sus necesidades y peculiaridades. También implica el estudio de mejores salidas y puntos de encuentro entre los modales.

En general, analizando la situación actual, podemos decir que la solución para una logística eficiente y de bajo costo en Brasil está ciertamente en el equilibrio entre modos de transporte, aprovechando las mejores características de cada uno

5.3 El comercio exterior en Brasil

Con el tiempo, Brasil ha logrado modificar significativamente su comercio exterior. Hasta la década de 1960 el país tenía una producción restringida a la exportación de productos primarios, como el café, que a principios de siglo era responsable del 70% de todas las exportaciones del país, y luego otros productos se destacaron, como el cacao, el algodón. , tabaco, azúcar, madera, carne, minerales (principalmente hierro y manganeso).

Hoy en día se puede decir que la economía del país es más compleja y diversificada, con exportaciones de productos industrializados y procesados (semielaborados), calzado, jugo de naranja, telas, combustibles, bebidas, alimentos industrializados, armamentos, productos químicos, vehículos y sus respectivos repuestos y aviones.

Si hacemos una comparación con las datos del pasado, los productos industrializados y semimanufacturados, en 1960, correspondían solo al 5% de las exportaciones totales de Brasil, en 2008 este tipo de producción ya representaba el 60% de todo el comercio exterior de Brasil, lo que es un resultado de los avances económicos provocados por la modernización del sector industrial. Cabe mencionar que este porcentaje sufre variaciones de acuerdo a los ingresos del año, que pueden ser del 55% al 65%, por ejemplo, en el año que aumentan las ventas de aviones, estos datos son altos. Por otro lado, cuando hay un aumento de la producción agrícola y las exportaciones, como en el caso de la soja, hay un aumento en el porcentaje de productos primarios.

Entre los socios comerciales de Brasil, podemos destacar los siguientes mercados: toda la Unión Europea, principalmente Alemania, Italia, Francia, España y Holanda, además de Estados Unidos, Argentina, Japón, Paraguay, Uruguay, México, Chile, China, Taiwán, Corea, África y Arabia Saudita.

Otra evidencia del cambio económico e industrial brasileño es el tipo de importaciones, en el pasado estaban básicamente compuestas por productos manufacturados, hoy en día este contexto ha cambiado, ya que las importaciones, alrededor del 40%, son materias primas como trigo, carne, minerales, automóviles, tractores, repuestos, artículos de computación, telefonía, maquinaria, motores, material eléctrico, químicos, insumos agrícolas, electrónica, entre otros.

Los principales exportadores de productos a Brasil son: Estados Unidos, Unión Europea principalmente Alemania, Italia, España y Francia, Argentina, Arabia Saudita, Japón, Venezuela, México, Uruguay, Chile, China, Corea del Sur, Kuwait y Nigeria.

Cabe señalar, además, que en el último informe de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2019, Brasil representó solo el 1,2% de las exportaciones (posición 27 global) y el 1% de las importaciones (posición global 28) de bienes. Es decir, si se compara con el año anterior, nos

mantenemos en el mismo nivel, a pesar del crecimiento de las exportaciones de algunos segmentos, como agricultura, chatarra ferrosa y mineral de hierro.

En resumen, es importante que Brasil comience a diversificar sus exportaciones, comenzando por la venta de productos que requieren más trabajo industrial, sin embargo, es necesario asegurar que los productos básicos, que siempre han sido el destaque en el país, se vendan siempre a mayores volúmenes.

6. Estudios de Caso

6.1 Casos de América Latina

En esta fase del estudio, realizaremos un breve análisis de los sistemas de privatización en Perú, Colombia y Chile.

Chile

El modelo de privatización en Chile es un sistema básicamente de exclusión, es decir, las empresas privadas pueden presentar cualquier proyecto a través del sistema de proyectos de iniciativa privada, siempre que estos ya no estén en fase de estudios por el Ministerio de Obras Públicas. El artículo 4 del Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas de Chile establece que:

“(...) las personas naturales o jurídicas podrán solicitar al Ministerio de Obras Públicas la realización, reparación / rehabilitación o conservación de obras públicas, a cambio de su exploración, a través del sistema de concesión, siempre que dicha obra no esté siendo estudiada por el MOP 29 para ser ejecutada a través de este mismo sistema, cuando se presente la respectiva solicitud ”.

Por esta misma ley, podemos destacar que el Ministerio de Obras Públicas tiene la función de poner a disposición de las entidades privadas interesadas la relación de proyectos seleccionados para su explotación a través del sistema de concesiones, generalmente en los meses de enero y julio de cada año.

Esta ley es clara y tiene como objetivo principal incentivar la participación privada a través de la presentación de proyectos a través del mecanismo de iniciativa privada, en relación a todas las áreas donde el Ministerio de Obras Públicas no está estudiando el mismo tipo de proyecto. Cabe señalar que el Ministerio de Obras Públicas nunca ha publicado el listado de proyectos seleccionados para su explotación a través del sistema de concesiones a disposición de los interesados, según lo dispuesto en el Reglamento de la

Ley de Concesiones de Obras Públicas. Por lo tanto, desde el punto de vista legal, existe absoluta libertad en cuanto a presentación de proyectos.

Sumado a lo anterior, la Administración Pública está preocupada y enfocada en el alcance de la presentación de proyectos de Iniciativa Privada en Chile. Por tal motivo, la última reforma a la Ley de Concesiones de Obras Públicas de 2010, determinó que el Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas debe establecer criterios mínimos para la clasificación de los proyectos de Iniciativa Privada presentados.

El artículo 102 del Decreto Superior No. 215, establece que el Ministerio de Obras Públicas tomará en cuenta los siguientes indicadores básicos en la calificación y mejor identificación de los requisitos de los proyectos de Iniciativa Privada:

- *la rentabilidad social preliminar asociada al proyecto;*
- *su acuerdo con los planes regulatorios comunales, intercomunales y metropolitanos y la contribución al desarrollo territorial o las medidas de corrección y / o mitigación propuestas, si no se ajustan a dichos planes;*
- *si el proyecto se refiere al aporte original a la infraestructura pública, en relación con los demás que hayan sido preparados por el Estado o presentados por particulares para su realización, a través del sistema de concesiones, o si se trata de un aporte innovador desde el punto de vista de creación, tecnología o gestión de proyectos;*
- *en general, la ausencia o la necesidad de subvencionar el proyecto.*

Si, por un lado, la última modificación de la ley y el reglamento constituye un avance, por otro, no sería posible argumentar razonablemente que un posible resultado sería algún tipo de criterio claro y determinado para la publicación de las obras en relación a lo cual el Estado necesita la participación privada, a través de proyectos de iniciativa privada.

Ante esta preocupación, la última reforma a la Ley de Concesiones de Obras Públicas en Chile también estableció que el Ministerio de Obras Públicas debe requerir el informe previo del Consejo de Concesiones para declarar interés público en un proyecto de iniciativa privada.

El Comité de Concesiones es:

“un órgano asesor encargado de brindar información sobre el tipo de infraestructura que se desarrollará bajo la ley de Concesiones, los proyectos y las modalidades del régimen de concesiones, teniendo en cuenta, entre otros antecedentes, y si existen, regionales planes urbanísticos y planes normativos comunales, intercomunales y metropolitanos, así como la evaluación social aprobada por el órgano urbanístico competente”.

Una de las principales consecuencias de los temas antes mencionados fue la caída en el número de proyectos de iniciativa privada declarados de interés público desde que comenzó a operar el Comité de Concesiones. Sin embargo, es importante resaltar que no es posible establecer un vínculo directo entre estos temas, ya que, cuando el Comité comenzó a operar, ya existían un número considerable de proyectos de Iniciativa Privada por regularizar, lo que no obstaculiza su importancia. en esta situación.

Colombia

La legislación más reciente, que regula las privatizaciones en Colombia, tiene como principal motivación aumentar la participación del sector privado en la inversión en infraestructura, pero al mismo tiempo permite la transferencia de riesgos de construcción, demanda, gestión del proceso de adquisición de terrenos y ambientales. gestión con el socio privado, aunque la posibilidad de gastos indirectos del proyecto mantiene indirectamente parte de estos riesgos con el sector público.

En el modelo colombiano de privatizaciones, no existe una regulación que establezca el objetivo específico que busca el Estado en cuanto a los proyectos de Iniciativa Privada, pero por otro lado, el modelo sigue una

regulación determinante a la hora de analizar el estudio y presentar proyectos de esta naturaleza si se trata de proyectos que requieren recursos públicos.

Así, el artículo 17 de la ley de privatizaciones establece que:

“En este tipo de proyectos, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las autoridades territoriales o de otros fondos públicos, no pueden exceder el 20% del el presupuesto de inversión estimado del proyecto ”.

Por lo tanto, cabe mencionar que este hecho constituye una barrera de entrada relevante para la presentación de proyectos de Iniciativa Privada, que prioriza claramente los proyectos de infraestructura productiva sobre los proyectos de infraestructura social.

Es importante y necesario analizar con detenimiento esta limitación, ya que en Colombia los subsidios comprometidos por el Estado en los proyectos de privatización, alcanzan un promedio del 50% al 60% del presupuesto de inversión estimado, como se confirma en los informes públicos de los últimos años. Si también consideramos que los proyectos antes mencionados requirieron este nivel de subsidio, es posible concluir que el espacio en el que las entidades privadas pueden presentar y desarrollar proyectos de Iniciativa Privada es bastante restrictivo.

En la misma línea, la Ley de Privatizaciones de Colombia establece que no es posible presentar proyectos de iniciativa privada que modifiquen contratos o concesiones ya existentes o en relación con los cuales la autoridad estatal ya haya avanzado en su estructuración y, en consecuencia, se basen en estudios e informes de la etapas de viabilidad del proyecto en cuestión.

También podemos destacar que el reglamento de privatizaciones de Colombia establece que, en caso de presentación de un proyecto para el cual la autoridad estatal haya contratado su estructuración con terceros, la autoridad estatal responsable deberá continuar la estructuración que se ha realizado en paralelo con el estudio de el proyecto de Iniciativa Privada, hasta

que cuente con información suficiente que permita su comparación con la entidad privada, conforme a lo previsto en la Ley.

En la práctica y en resumen de lo anterior, el Reglamento de la Ley de Privatizaciones de Colombia hace que los proyectos de iniciativa privada compitan con los de iniciativa pública.

La autoridad estatal debe informar al postulante del proyecto de iniciativa privada sobre esta situación y esta última debe incluir en su propuesta como asumirá los costos incurridos por la autoridad estatal en el proceso de elaboración en curso, y los términos y condiciones de acuerdo a lo que propone que el Estado ceda los estudios realizados o los contratos firmados, referidos a la estructuración del proyecto.

El Estado no podrá abrir el proceso de selección para la ejecución del proyecto de Iniciativa Pública, ni responder al postulante sobre la viabilidad de su proyecto de Iniciativa Privada en la etapa de viabilidad, sin haber comparado dichos proyectos, independientemente de la etapa en la que se encuentre, considerando los criterios que demuestren cuál de los proyectos es el más conveniente, de acuerdo con los intereses y políticas públicas.

Además de lo anterior, el Estado requerirá que el solicitante del proyecto de iniciativa privada y el tercero responsable de la estructuración pública incluyan, en su análisis de viabilidad, información suficiente para realizar dicha comparación. Luego, la decisión de optar por alguna de estas alternativas debe adoptarse mediante un acto administrativo motivado que contenga los análisis exigidos por la Ley.

Si hacemos un análisis del indicado anteriormente, se puede decir que esta regulación no parece ser razonable, ya que su justificación solo podría encontrarse en la capacidad de desarrollar o estructurar un proyecto de privatización, criterio que no parece suficiente para aceptar o rechazar una propuesta de iniciativa privada. Es decir, una vez que el Estado ya ha avanzado en la estructuración de un determinado proyecto, en los términos

establecidos en la normativa aplicable, no tiene sentido desarrollarlo como iniciativa privada.

Finalmente, el modelo colombiano establece que dichas propuestas podrán incluir, en su objeto, infraestructura existente o en construcción, así como su explotación económica como fuente de remuneración, siempre que no modifique contratos o concesiones existentes. Por tanto, no es posible identificar, en base a la citada normativa, la existencia de criterios y/u objetivos que establezcan una determinada finalidad en relación a la presentación de proyectos de iniciativa privada.

Peru

La decisión de realizar un proyecto de privatización de infraestructura en Perú debe basarse en un análisis de costo-beneficio (VFM) que señale que esta opción genera mayores beneficios netos para la sociedad que si se realizara directamente como obra pública.

El organismo principal en lo que respecta a la promoción, análisis y seguimiento de los proyectos de privatización en el Perú es Pro Inversión (Agencia de Promoción de la Inversión Privada). Pro Inversión es una entidad pública, subordinada al Ministerio de Economía y Finanzas, pero con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Su principal objetivo es promover la participación privada en la prestación de servicios y en la ejecución de obras de infraestructura, así como en otros proyectos y actividades estatales.

Perú mantiene una actitud relativamente abierta hacia la iniciación de proyectos de privatización. Así, está abierto a cualquier entidad pública, de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), proponer una privatización. Es decir, cualquier entidad pública puede proponer a Pro Inversión la realización de un proyecto de privatización de infraestructura.

El marco regulatorio del plan de privatización de Perú requiere que el proyecto de Iniciativa Privada sea auto sostenible o cofinanciado, y que no recaiga sobre proyectos que coincidan, total o parcialmente, con los que

contaban con su respectivo Plan de Promoción a la Inversión Privada aprobado.

El plazo para la aprobación de un Plan de Promoción de la Inversión Privada es de 240 días hábiles, y si este tiempo ha transcurrido sin que se haya convocado el respectivo proceso de selección, el Estado podrá admitir y aprobar el trámite y evaluar el proyecto de privatización presentado. En estos casos, un organismo relacionado debe coordinar los actos con la autoridad competente para que esta lleve a cabo las acciones para que el Plan de Promoción de la Inversión Privada aprobado no tenga efecto.

En el caso de proyectos de Iniciativa Privada cofinanciados, la Ley de Presupuestos del Sector Público de Perú, prioriza de manera excepcional y urgente proyectos de esta naturaleza, destinados a cubrir el déficit en infraestructura y servicios públicos, en su caso, estableciendo que estos deben ser presentados a la entidad que será responsable de su análisis y respectiva declaración de interés público, según la autoridad o sector correspondiente.

Los proyectos de Iniciativa Privada Cofinanciada priorizados en relación con los cuales el sector, gobierno regional o local se hayan expresado, en cuanto a su relevancia y prioridad, serán destinados exclusivamente a cubrir el déficit de infraestructura y servicios públicos de manera conjunta y contar con la concesión como modalidad contractual.

El proyecto de inversión propuesto bajo la modalidad de Iniciativa Cofinanciada Privada deberá cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y demás normas correspondientes. Entre los criterios que establece el reglamento de presentación de proyectos de Iniciativa Privada priorizados, cabe mencionar los siguientes aspectos:

- un proyecto de iniciativa privada cofinanciado puede incluir más de un proyecto de inversión pública;

- El solicitante sólo podrá utilizar los proyectos registrados en el Banco de Proyectos, cuando dichos proyectos de inversión pública hayan sido declarados viables y cuando la autoridad pública competente no haya realizado los actos correspondientes para iniciar la ejecución del proyecto.

6.2 Unión Europea

Antes de empezar con la análisis de la situación en la Unión Europea, es importante hacer un breve indicativo del su actual infraestructura logística.

La calidad y desempeño del sector logístico en la Unión Europea solo es superado por Estados Unidos y Japón. La logística en la Unión Europea representa el 14% del PIB, que se divide en: 44,9% carretera, 37,2% marítimo, 10,8% por ferrocarril, 4% por vías navegables interiores, 3% por tubería y 0,01% por aéreo.

Sin embargo, el sector se vio afectado por algunos factores, como el gran desafío al que se enfrenta la logística en Europa, que están relacionados con el transporte de mercancías por carretera y las emisiones de dióxido de carbono. Esto resultó en políticas nuevas e importantes, como el impuesto ecológico y el impuesto al kilometraje, aumentando así los costos de las cadenas de suministro.

Hace unos años, la Comisión Europea anunció que en el año 2030 se espera que el 30% del transporte que recorra más de 300 kilómetros sea reemplazado por agua o tren, con la esperanza de alcanzar el 50% en 2050.

Si hablamos de la Unión Europea, podemos decir que la privatización es diferente de lo ya discutido en una forma convencional de contratación pública en algunos aspectos. En otras palabras, la privatización en UE se caracteriza por una asociación entre los sectores público y privado para desarrollar proyectos de infraestructura pública (como carreteras, ferrocarriles y aeropuertos) que, en la mayoría de los casos, tienen las siguientes características: un contrato a largo plazo basado en la prestación de

servicios; la transferencia de ciertos riesgos del proyecto al sector privado; centrarse en la especificación de los resultados del proyecto; financiamiento del sector privado; y pagos a la institución privada, relacionados con los servicios prestados. Pagos estos que pueden ser abonados por los usuarios, vía tarifas, por el gobierno o ambos, en una combinación de tarifas de bajo valor con subsidios públicos para la operación.

La Unión Europea no cuenta con una legislación específica sobre privatizaciones, las reglas son dictadas por las normas legales y su tradición legal imperante en cada país miembro. Sin embargo, existe una legislación a nivel comunitario que impone restricciones y exigencias relevantes sobre la forma en que se deben llevar a cabo las privatizaciones dentro de sus países miembros. Entre estas normas, las más importantes son las dos directivas de la Unión Europea sobre el método de contratación por parte del sector público.

La Directiva del Sector Público establece los procedimientos para la adjudicación de contratos de obras, suministros y prestación de servicios al sector público. Además, establece procedimientos a ser adoptados por las entidades que operan en los sectores del agua, energía, transporte y también postal.

Aunque no existe un procedimiento obligatorio a seguir por todos los países de la UE, es posible tener una idea de cómo se estructuran y funcionan las privatizaciones a partir de la guía elaborada por EPEC (European PPP Expertise Center) con el objetivo de orientar a los países miembros en la preparación, licitación y ejecución de las privatizaciones.

A continuación se muestra un breve resumen de estas pautas:

Selección y definición del proyecto: Garantizar que la inversión ofrezca, como análisis preliminar, el mejor resultado para la sociedad, después de considerar todos los beneficios, costos y riesgos del proyecto a lo largo de toda su implementación. También es de suma importancia destacar los

indicadores de desempeño esperados, tanto en términos de cantidad como de calidad.

Evaluación del uso de la modalidad de privatización: El principal objetivo aquí es analizar si la modalidad de privatización es la mejor forma para que el sector público contrate el proyecto. Algunos de los principales puntos a tener en cuenta son: identificación de los riesgos del proyecto, viabilidad financiera del proyecto, si el proyecto es financiable y por quién se puede generar interés de inversores privados, si es necesario el aporte de recursos y si esto puede tener lugar sin perjudicar las normas de la UE y del país en relación con la contribución de los recursos públicos, y si se han considerado debidamente las implicaciones presupuestarias y fiscales.

Organización inicial: definición de los responsables directos del proyecto y del equipo de técnicos que gestionará su estructuración, además de asesores externos y/o consultores, que apoyarán al equipo en la elaboración de los distintos estudios técnicos. El objetivo principal es asegurar la disponibilidad de recursos humanos con formación compatible con la complejidad del proyecto. Es importante que el equipo comience su trabajo con la elaboración de un plan de acción detallado y un cronograma, también es importante verificar que la disponibilidad de recursos, humanos y financieros, sea consistente con las actividades y cronograma propuesto.

Desarrollo del proyecto de privatización: En esta etapa, el equipo debe, por un lado, detallar las responsabilidades de los socios públicos y privados, la asignación de riesgos y los mecanismos de pago de la privatización y, por otro, especificar el método de elección del socio privado.

Proceso de licitación: La conclusión de esta etapa se resume en la capacidad de precalificación de los socios privados interesados en participar del proyecto. Podemos destacar cuatro procedimientos de licitación:

1. Licitación abierta: No hay preselección, la declaración de licitación no se puede cambiar durante el proceso y la interacción con los licitantes debe limitarse a hacer aclaraciones y también no están permitidas las

negociaciones con los licitantes una vez estén hechas las ofertas. El criterio de selección del licitante ganador debe ser el precio más bajo o la oferta más ventajosa económicamente.

2. Licitación restringida: Básicamente de la misma forma que la licitación abierta, con la diferencia de que es posible una preselección de licitantes, en base a los criterios especificados en el anuncio de licitación.

3. Licitación negociada: funciona como un proceso de licitación restringido, sin embargo, las negociaciones con los licitantes están permitidas durante todo el proceso.

4. Diálogo competitivo: Funciona básicamente como la licitación negociada, y el diálogo con los licitantes puede darse en relación con todos los aspectos del procedimiento de licitación. Sin embargo, hay la necesidad de una definición final de los criterios de la subasta, que no es obligatoria en la licitación negociada. El criterio de selección es la oferta económicamente más ventajosa.

El proceso de licitación en sí comienza con la publicación del anuncio de licitación, que se publica en el Boletín Oficial de la Unión Europea. Dependiendo del modelo de licitación, la siguiente fase pasa por la preselección de licitantes, que debe enfocarse en identificar a los grupos de interés que parecen más capaces e interesados en llevar a cabo el proyecto, con el objetivo de reducir el número de candidatos y, en consecuencia, reducir el costo de ejecución de la licitación.

El análisis de las propuestas realizadas en la subasta, en general, se desarrolla en dos fases. En la primera, por un análisis a ver si la propuesta cumple con los requisitos de la declaración y si la propuesta es técnicamente viable. Luego, las propuestas son evaluadas y clasificadas según los criterios definidos en la declaración pública.

Contrato de privatización y cierre financiero: En esta etapa se produce la propia concesión y la firma de los contratos de concesión y financiación. En

esta fase se detalla el contrato de concesión y la participación de los financiadores del proyecto, con el cierre de sus aspectos legales y comerciales.

Es importante señalar que el final del proceso no termina con la contratación, ya que el proyecto necesita un seguimiento continuo para verificar que se están respetando los términos del contrato, especialmente en la fase de construcción y en lo referente a los indicadores de ejecución. Además, durante el período y la concesión, el contrato puede necesitar cambios, que deben renegociarse. En general, los financiadores de proyectos también deben participar y autorizar estas renegociaciones.

Otro tema estaría relacionado con el refinanciamiento del proyecto, (si fuera necesario), que puede ocurrir una vez finalizada la fase de implementación del proyecto e iniciadas sus operaciones. La práctica actual es incluir las reglas de reparto de las ganancias que de ello se deriven, entre los socios públicos y privados, en el contrato de concesión.

Las posibilidades de resolución anticipada del contrato también son variadas y están previstas en el contrato. Estos pueden variar desde el hecho de que el contrato ha expirado hasta su terminación real, que puede ser iniciada por cualquiera de las partes.

Finalmente, una característica interesante de las privatizaciones en la UE sería la evaluación ex post, que permite aprender lecciones para mejorar la estructuración de proyectos futuros. La EPEC analiza en detalle los pros y contras de una serie de alternativas en relación a aspectos importantes de esta etapa, como quién debe realizar esta evaluación, el momento ideal para realizarla, qué criterios utilizar, entre otros. Idealmente, esta evaluación debe estar prevista en el contrato de concesión, de manera que posteriormente se generen indicadores que faciliten este proceso a lo largo de su implementación.

7. Propuesta

7.1 Recomendaciones basadas en un análisis comparativo de los casos de Infraestructura Logística fuera de Brasil

El punto mas problemático de la situación del país viene de su historial de malas inversiones y no priorización de otros modales de transportes, como el ferroviario, por ejemplo, que como ya comentado representa un porcentaje mínimo en comparación con otros modales de transporte en el país. En comparación, si volvemos al caso de Unión Europea, el modal ferroviario representa casi un 11% de la distribución logística en los países miembros y como indicado sus representantes ya tienen planes para que el 2050 este modal represente aproximadamente un 50%.

Como explicado al inicio de este estudio, aún no existen lineamientos bien definidos para la inversión pública en infraestructura en Brasil, ni una adecuada planificación sectorial que priorice proyectos en base a criterios bien definidos de costo-beneficio, como el VFM utilizado en Perú, por ejemplo. Luego, no hay como creer o esperar una mejora si la esencia del problema que es el planeamiento no esta bien definido.

Además, los instrumentos de planificación existentes, como los planes logísticos del gobierno, no tienen consecuencias legales en el caso que los proyectos no sean ejecutados, ni existe una jerarquía de prioridades, una vez que los instrumentos legales de planificación en ocasiones son insuficientemente detallados y cubren horizontes muy cortos para un área como la infraestructura.

Así, incluso si el gobierno elabora regularmente planes que incluyen proyectos de infraestructura, estos planes no establecen prioridades claras, no están suficientemente articulados con el proceso de presupuesto público, y no cuentan con cronogramas que sirvan para orientar los planes y actividades de los agentes públicos y privados que trabajan en estos proyectos, o porque no están suficientemente detallados o también porque no se siguen en la práctica. Además, también se destaca el hecho de que mismo

que haya mucho conocimiento sobre el alcance de los principales proyectos, la interferencia política en el proceso de selección y en los detalles del proyecto es significativa.

Por lo tanto, una primera recomendación sería que el gobierno mejore significativamente la planificación agregada y sectorial de los proyectos de infraestructura, con planes que se sigan efectivamente y sirvan para orientar a todos los organismos públicos y agentes privados involucrados. Dicho plan puede reflejarse en el EPEC que utiliza la Unión Europea, que tiene como objetivo orientar a los países miembros en la preparación, licitación y ejecución de proyectos de infraestructura.

La preparación de proyectos por parte del sector privado ha demostrado ser una vía importante para la viabilidad de estudios que puedan enfrentar la falta de capacidad y / o flexibilidad del sector público. Por tanto, otro punto a destacar también estaría basado en la experiencia de los países examinados en este estudio en relación a la formación de gestores públicos; donde se indica que aun cuando consultores independientes realizan buena parte de los estudios de preparación de proyectos, es necesario que el sector público cuente con la capacitación suficiente para evaluar y analizar estos estudios, pudiendo así interactuar con especialistas del sector privado.

Aunque el costo de transacción del sector privado en la preparación del proyecto es menor, esta opción no exime al administrador público de un esfuerzo considerable para evaluar e inspeccionar los estudios que recibe del estructurador privado.

Otra recomendación interesante sería que el gobierno contara con una unidad de infraestructura encargada de apoyar al resto de la administración en la preparación y seguimiento de los proyectos de infraestructura. Esta unidad se encargaría de elaborar y mantener un Manual de Privatizaciones y Concesiones sobre la elaboración de proyectos de infraestructura con el fin de orientar y estandarizar el desempeño de las distintas agencias públicas que operan en los distintos proyectos existentes.

Otra responsabilidad de esta unidad sería también la evaluación de los proyectos de infraestructura elaborados por las distintas agencias, contribuyendo así al análisis de su viabilidad y evolución. Esta unidad también tendría la tarea de mantener una base de datos con información sobre el tiempo y costo invertido en las distintas etapas de los proyectos ejecutados y así recopilar y difundir estadísticas consolidadas sobre inversión en infraestructura en Brasil.

Otra recomendación sería que el Gobierno mejore su capacidad de planificación con el fin de informar al mercado, y a la sociedad en general, de sus planes para llevar a cabo proyectos de privatizaciones y concesiones, ayudando a predecir las oportunidades que estarán disponibles para que las empresas estructuradoras de proyectos tengan tiempo y capacidad de planificación.

Se recomienda que exista un proceso de preselección de personas autorizadas para preparar estos proyectos de privatización y concesión, de modo que solo los candidatos mejor preparados sean los responsables de los estudios. Se deben definir los criterios a utilizar en esta preselección para seleccionar la mejor propuesta, considerando principalmente aspectos de calidad y precio. El objetivo principal de esta preselección es reducir el número final de estudios a ser evaluados por la agencia pública, lo que en consecuencia disminuiría el costo posterior del gestor público al analizar una gran cantidad de modelos propuestos.

Finalmente, otro punto que debería ser aprovechado del caso de Unión Europea sería su característica de evaluación ex post, que permite aprender lecciones para mejorar la estructuración de proyectos futuros. Luego, el gobierno debería también buscar que la unidad de infraestructura tenga la capacidad de desenvolver este tipo de análisis con el objetivo de buscar siempre una mejoría en cada nuevo proyecto.

Todas estas recomendaciones tomadas en conjunto y, una vez aplicadas, ayudarían Brasil, en un primer momento, a tratar de mantener un nivel efectivo de estandarización en todos los proyectos de privatización para la

expansión y mantenimiento de las redes de transporte, pero a aplicar una gestión eficiente y homogénea aun es un gran desafío.

8. Conclusión

Como indicado en el presente estudio, Brasil enfrenta hoy un déficit en infraestructura logística, es decir, faltan carreteras de calidad, vías navegables, ferrocarriles, aeropuertos y una estructura portuaria para atender una demanda reprimida.

Además, el país tiene una matriz de transporte sumamente desequilibrada, ya que un país con dimensiones continentales como Brasil, que mueve mercancías internamente y exporta un gran volumen de granos y minerales producidos en zonas alejadas de la costa, debería utilizar, de manera integrada, varios modos de transporte. Sin embargo, como se indicó, esto no es lo que sucede ya que gran parte de todo el transporte en el país se realiza por carretera.

Considerando que el gobierno no cuenta con los recursos para realizar estas inversiones, es sumamente necesario reestructurar sus procesos de licitación para que dichos proyectos puedan atraer el interés de inversionistas privados que, junto con el gobierno, puedan comenzar a reestructurar la infraestructura logística del país. El desafío es grande, pero se puede superar de manera estratégica, inteligente y objetiva, a corto, mediano y largo plazo.

Invertir en infraestructura de transporte es un camino que solo trae beneficios, multiplicados cuando se trabaja en conjunto con una gestión público/privada optimizada y eficiente. Además de la inversión, es fundamental que exista un proyecto de gestión bien elaborados que pueda identificar los puntos que provocan pérdidas y sepa aprovechar los beneficios que ofrece cada proyecto.

La clave para la solución de este problema grave y recurrente en Brasil sería mirar los casos en países que ya son potencia o que se han destacado en términos de infraestructura logística. Es cierto que en cada país, cada sistema de transporte tiene sus ventajas y desventajas, especialmente en un país con dimensiones continentales como Brasil. Por eso es necesario evaluar cuidadosamente el uso de cada uno y extraer lo mejor.

Sin embargo, cabe destacar una vez más que el tamaño del país y su gran diversidad hacen casi imposible que un solo responsable garantice la expansión y mantenimiento de toda la red de transporte, dificultad esta aliada a la gran desigualdad social y económica del país en sus diferentes regiones.

Además, no debemos olvidar que el país enfrenta una larga historia de corrupción, por lo que el sector del transporte y las empresas constructoras tienen un papel destacado en este asunto. Por lo tanto, asegurar la gestión de la calidad se ha visto obstaculizado por el espectro de la corrupción que aún está presente en la realidad brasileña y que tanto obstaculiza el desarrollo del país.

9. Bibliografía

Pinheiro, A., & Frischtak, C. (2014). Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes (1st ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Da Silva Campos Neto, C., Vicente Moreira, S., & Varjão Motta, L. (2018). MODELOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS NO BRASIL, NO MÉXICO, NO CHILE, NA COLÔMBIA E NOS ESTADOS UNIDOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AVANÇOS REGULATÓRIOS. Acesso en 8 de noviembre de 2019, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8299/1/TD_2378.PDF http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8299/1/TD_2378.PDF

Bertaglia, P. (2009). Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento (3rd ed.). São Paulo: Saraiva

La Política Europea de Transportes. (2017). Acesso en 8 de noviembre de 2019, https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/02_politica_europea_transportes.pdf

García Morales, F. LAS PRIVATIZACIONES EN AMERICA LATINA (Segunda parte). Acesso en 5 de noviembre de 2019 <http://rcci.net/globalizacion/fg037.htm>

Trumbo Vila, S., & Peters, M. (2016). La industria de la privatización en Europa. Acesso en 5 de noviembre de 2019, https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_la_industria_de_la_privatizacion_en_europa.pdf

Bertaglia, P. (2009). Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento (3rd ed.). São Paulo: Saraiva.

Schwab, K. (2019). The Global Competitiveness Report. Acesso en 6 de noviembre de 2019, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Vickers, J., & Yarrow, G. (1991). Economic perspectives on privatization. Journal of economic perspectives, 5(2), 111-132.

Savas, E. S., & Savas, E. S. (2000). Privatization and public-private partnerships.

GUIMARÃES, Luiz. Caderno Economia. Jornal do Comércio.

R. S. Freitas, W. and J. C. Jabbour, C. (2011). UTILIZANDO ESTUDO DE CASO(S) COMO ESTRATÉGIA DE PESQUISA QUALITATIVA: BOAS PRÁTICAS E SUGESTÕES. p. 07-22.

Asociación de Zonas Francas de las Américas.
<http://www.asociacionzonasfrancas.org>

O diário do comercio <https://diariodocomercio.com.br/>

Associação de Comercio exterior do Brasil. <http://www.aeb.org.br>

Banco Nacional do Desenvolvimento. <https://www.bndes.gov.br>

Confederação Nacional da Industria. <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

IBGE – Índice Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://www.ibge.gov.br>

The Global Competitiveness Report
http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

European PPP Expertise Centre (EPEC). The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects

Buendia, V.; Gagan, O. IJ Infrastructure Investment Guide: Colombia

Jadresic, A. Expert Panels in Regulation of Infrastructure in Chile

ProInversión. Asociaciones Público Privadas: Promoviendo la inversión Privada en el Perú.

Noticias Relacionadas:

<https://www.dci.com.br/negócios/investimento-em-infraestrutura-sera-crucial-apos-concess-es-portuarias-1.792621>

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/brasil-cai-em-ranking-de-competitividade-pelo-6-ano-seguido.html>

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/infraestrutura-depender-da-ampliacao-das-concessoes-dizem-especialistas.html>

<https://g1.globo.com/pr/parana/especial-publicitario/fiep/sistema-fiep/noticia/2018/09/05/competitividade-logistica-como-transportar-mais-e-melhor.ghtml>

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/correio Debate/desafios2019/2019/02/12/noticias-desafios2019,736978/carga-tributaria-e-logistica-ultrapassada-diminuem-competitividade.shtml>

<https://www.imam.com.br/logistica/noticias/armazenagem/3341-fora-dos-trilhos-da-competitividade>