



La Participación Público Privada en Argentina

En el presente documento se brinda un panorama resumido sobre qué son las Asociaciones Público-Privada (APP), cómo funcionan en Argentina, cuáles son los principales proyectos con este tipo de contratación y cuál es el balance que se puede realizar sobre las APPs.

Autora: Sofía Brocanelli

Octubre, 2019

Tabla de Contenidos

I. Acerca de la Participación Público - Privada	2
II. Las APPs en Argentina	3
III. Principales proyectos en Argentina	7
IV. Balances sobre las APPs	9
Sobre Fundeps	11
Bibliografía	12

Acerca de la Participación Público - Privada

Las Asociaciones Públicos Privadas (APPs) o Public Private Partnerships (PPP) tienen su origen en Reino Unido en la década del 70 donde se focalizó en la concesión de construcción y operación de rutas. Luego emergieron en el marco del Consenso de Washington en los años noventa y han resurgido luego de la crisis del 2008. Actualmente, su radio de acción se ha ampliado a otras áreas de infraestructura y servicios públicos como provisión de agua potable, construcción de autopistas, educación, salud, energía, entre otros.

Las PPP o APP son los acuerdos a mediano o largo plazo entre el Estado y una empresa del sector privado, es decir es un acuerdo donde el sector privado otorga bienes y servicios como hospitales, rutas, agua, puentes que normalmente los proporciona el Estado.

Esta modalidad se aplica a proyectos relacionados a la infraestructura pública y la provisión de servicios sociales con financiamiento deficitario. Fomenta la participación conjunta de agentes privados y gubernamentales en la provisión de agua, transporte, infraestructura vial, energía, entre otros.

Las asociaciones públicos-privadas poseen cuatro características esenciales:

- La alianza entre el sector privado y público debe ser de larga duración (mayor a diez años).
- El sector privado tiene que participar en la financiación;
- El sector privado tiene que tener un importante rol en el mantenimiento y desarrollo de los proyectos en sus diferentes fases.

- La alianza debe percatarse de establecer una clara distribución de riesgos entre ambos sectores.

Este tipo de participación entre el ámbito privado y público ha recibido el apoyo de las instituciones financieras internacionales por medio del otorgamiento de fondos y beneficios como también a través del apoyo técnico para la ejecución de los proyectos.

Las APPs en Argentina

Debido al déficit en infraestructura que posee Argentina, se ha tornado necesario el capital, la tecnología, gestión y recursos para poder disminuir este desbalance. Por lo que el tipo de asociación público-privado se ha tornado importante para disminuir el déficit de infraestructura del país, ya que ambos sectores por sí solos no han sido capaces de solucionar este problema.

En consecuencia, este tipo de asociación se ha constituido en una alternativa a los clásicos sistemas de contratación de la obra pública. Sin embargo, las APPs presentan desafíos y riesgos que deben ser atendidos por el sector público ya que las experiencias en muchos países de la región no siempre han sido positivas.

En Argentina, el marco legal sobre APP posee dos antecedentes legislativos el Decreto N° 1299 del 2000 y el Decreto N° 967 del año 2005. Ambos redactados en tiempos económicos muy diferentes que no se corresponden con la realidad de la economía internacional actual. El nuevo marco legal que regula la aplicación de este tipo de participación es la Ley N° 27238 y su decreto 118/2017. A diferencia de los otros instrumentos legales, este excluye o limita las prerrogativas de derecho público de la Administración como el poder modificar de manera

unilateral el contrato, se imposibilita al contratista privado de invocar el incumplimiento del Estado para suspender sus prestaciones, entre otros.

A partir de esta ley, la autoridad contratante es la encargada de elaborar el proyecto que será realizado por el sector privado. Además, se trata de compartir los riesgos de inversión, en este sentido el artículo 9° prevé: “... los contratos de participación público-privada deberán contener las siguientes previsiones: el equitativo y eficiente reparto de aporte y riesgos entre las partes del contrato, contemplando al efecto las mejores condiciones para prevenirlos, asumirlos o mitigarlos, de modo tal de minimizar el costo del proyecto y facilitar las condiciones de su financiamiento, incluyendo, entre otras, las consecuencias derivadas del hecho del principio, caso fortuito, fuerza mayor, alea económica extraordinaria del contrato y la extinción anticipada del contrato”.

El éxito de las APPs va a depender de una serie de factores que generan alivio fiscal en el presente pero que no sea un problema para el futuro. La selección de proyectos debería poseer una mirada global sobre la prestación del servicio. También es relevante que se delimiten las responsabilidades y la propiedad de los nuevos activos. Para que las PPP funcionen adecuada y eficazmente, se debe garantizar que los contratos sean financiados por el sector privado. Otras cuestiones que deben tenerse en cuenta son la rentabilidad y el endeudamiento. En la adjudicación debe tenerse en cuenta no sólo las cuestiones cuantitativas, sino también las cualitativas. Por último, es necesaria la implementación de un mecanismo de resolución de conflictos, aquí Argentina ha creado el Mecanismo de Reporte de Alto Nivel (MRAN) que atiende estas cuestiones.

El Mecanismo de Reporte de Alto Nivel es una herramienta de prevención de la corrupción o comisión de irregularidades éticas promovida por la OCDE y el Basel Institute on Governance. El propósito del MRAN es que las empresas del sector privado y otras partes participen en el

proceso licitatorio y tengan a disposición un canal confiable y específico para denunciar situaciones de mal comportamiento ético o solicitud de sobornos.

Hasta el momento el alcance del mecanismo se limita a las licitaciones que lleva a cabo la Secretaría de Gobierno de Energía en el marco del Proyecto de “Transmisión Eléctrica”. Para utilizar el MRAN, se debe presentar el formulario de Reporte Alto Nivel (RAN) en la Oficina Anticorrupción. Luego, la Oficina Anticorrupción habilita la intervención del Órgano Alto Nivel (OAN), el cual se encarga de analizar el Reporte junto al Grupo de Expertos. Una vez realizado esto, el OAN emite un dictamen técnico donde puede resolver: desestimar el Reporte ó formular recomendaciones a la Secretaría de Gobierno de Energía. Por último, el OAN se encarga de efectuar seguimiento a las recomendaciones realizadas.

La subsecretaría de Participación Público Privada es la autoridad de aplicación de este régimen y se encarga de participar en la elaboración de programas y planes de desarrollo de proyectos de PPP y ofrecen apoyo de consulta operacional y técnico a órganos o entes licitantes. De acuerdo a la página web de la Subsecretaría, sus principales funciones son:

- Intervenir en la centralización normativa de los contratos regidos por la Ley N° 27.328.
- Prestar, en los términos de la Ley N° 27.328, apoyo consultivo, operativo y técnico, a solicitud de los órganos o entes licitantes, en las etapas de formulación del proyecto, elaboración de la documentación licitatoria y ejecución del contrato.
- Participar en la elaboración de programas y planes de desarrollo de proyectos de participación público-privada y promover propuestas tendientes a optimizar el funcionamiento general del régimen de participación público privada.

- Entender, en los casos previstos en la Ley N° 27.328 y su reglamentación, en el establecimiento de criterios y parámetros para evaluar la satisfacción del interés público, mediante el recurso a la modalidad de participación público-privada.
- Intervenir, en los casos previstos en la Ley N° 27.328 y su reglamentación, con relación a la evaluación de la factibilidad y justificación de cada contratación a través del régimen de participación público-privada frente a otras alternativas contractuales.
- Coordinar las intervenciones de los distintos integrantes del Sector Público Nacional que se requieran en las diferentes etapas del desarrollo de un proyecto de participación público-privada.
- Entender en la implementación y administración de un registro que centralice toda la documentación relativa a cada uno de los proyectos de participación público-privada.
- Intervenir en forma previa a la cesión, total o parcial, de un contrato de participación público-privada.
- Elaborar, en los casos previstos en la Ley N° 27.328 y en su reglamentación, informes sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los contratos de participación público-privada en curso y de los proyectos que se considere conveniente desarrollar bajo dicha modalidad.
- Entender en la selección de profesionales habilitados para integrar los Paneles Técnicos y llevar el listado respectivo.
- Intervenir en la identificación de las mejores prácticas de ética y transparencia para el desarrollo de proyectos de participación público-privada en coordinación con la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Entender en el control de la formulación y evaluación de los proyectos de inversión realizados en las jurisdicciones, en cumplimiento de lo establecido en el inciso b) del artículo 5° de la Ley N° 24.354, cuando se trate de proyectos de inversión pública

ejecutados a través de contratos de participación público privada en los términos de la Ley N° 27.328.

Principales proyectos en Argentina

Los proyectos en Argentina sobre PPP se dividen en cuatro importantes sectores de infraestructura: energía y minería; transporte, comunicación y tecnología; agua, saneamiento y vivienda; y educación, salud, justicia y defensa. Se esperan desarrollar 60 proyectos por un monto de USD 26.000 MM de inversión desde el 2018 a 2023.

El sector de **energía y minería** contempla tres proyectos:

- Interconexión eléctrica en 500Kv - Etapa I - Río Diamante - Charlone: construcción, operación y mantenimiento de la Línea extra alta tensión 500 kV. Vinculación entre E.T. Río Diamante - E.T. Charlone Ampliaciones ET.
- Interconexión eléctrica en 500kv - Etapa II: construcción, operación y mantenimiento de la obra de Línea de Alta tensión en 500kv - Etapa II.
- Interconexión eléctrica en 500kv - Etapa II: construcción, operación y mantenimiento de la obra de alta tensión en 500kv - Etapa III.

De estos tres proyectos, sólo el primero tiene fecha estimada de licitación y se ha realizado el estudio de impacto ambiental.

En el sector de **transporte, comunicación y tecnología** se encuentran cinco proyectos:

- Red de autopista y rutas seguras - Etapa I: construcción de autopistas y carriles de sobrepeso, pavimentación de banquetas, variantes de traza en zonas urbanas y obras complementarias.

- Proyecto ferroviario norpatagónico de carga (Bahía Blanca - Añelo): mejoramiento de tramos de vías existentes y construcción de vía nueva para mejorar la confiabilidad y capacidad de transporte de la troncal.
- FFCC Urquiza: mejoramiento y renovación del tendido ferroviario, incorporación de material rodante y mejoras en las estaciones y plataformas.
- FFCC Belgrano Norte: contrato de construcción, operación, mantenimiento y provisión de material rodante.
- Taller de locomotoras FCGSM (Palmira - Mendoza): contrato de construcción, readecuación y operación de un taller ferroviario de locomotoras y vagones.

De estos proyectos, sólo en el primero se han firmado los contratos en julio de 2018 y también se han realizado los estudios de impacto ambiental. Además, el período de desarrollo de la red de autopista será desde el 2015-2027 por un monto de USD 35 millones.

En el área de **agua, saneamiento y vivienda**, se encuentran tres proyectos:

- Oficina para el Estado Nacional - Proyecto 01: construcción de nuevos y mejores espacios de trabajo para la Administración Pública Nacional, con finalidad de dotarla de espacios de oficinas suficientes y óptimas para el desenvolvimiento adecuado de las tareas que son de su competencia, garantizando la puesta en valor de inmuebles.
- Construcción sistema de riego meseta intermedia - Provincia de Chubut: convertir regiones de bajo valor agrícola en polos agroindustriales a partir de la implementación de sistemas de riego mediante la construcción de infraestructura hídrica y de servicios.
- Programa de Desarrollo de Vivienda (ProDeVi): la situación actual del Programa de Desarrollo de Vivienda, demuestra la necesidad de brindar soluciones habitacionales para contribuir a la disminución del déficit habitacional. El proyecto impulsará la construcción de soluciones habitacionales a nivel nacional para contribuir a la

reducción del déficit habitacional cuantitativos, propiciando el desarrollo del municipio/barrio y generando mixtura social y mixtura de usos.

La oficina para el Estado Nacional es el único proyecto que tiene previsto la licitación para el cuarto trimestre de 2019.

En **educación, salud, justicia y defensa** solo hay un proyecto que aún no se encuentra en marcha: la Base Antártica Conjunta Petrel. En este proyecto se quiere ampliar la Base Antártica Conjunta Petrel, para ello se reconstruirá el hangar, para la guarda de aeronaves y vehículos especiales y se construiría una casa principal.

Balances sobre las APPs

Luego del 2015, la importancia de los contratos APP han aumentado por ser una importante fuente de financiamiento para el desarrollo. Actualmente, se fomenta este tipo de participación del sector privado en el desarrollo y se espera que sea una de las principales herramientas para lograr los objetivos de desarrollo sostenible. En América Latina, la utilización de este tipo de contratos ha aumentado en los últimos 10 años.

Los contratos de Participación Público Privada han generado posiciones en contra y a favor en todo el mundo. Sin embargo, a pesar de que las posturas a favor sostienen que es un medio de contratación que puede facilitar la reducción del déficit en infraestructura en los países mediante los contratos entre el sector público el privado; en la actualidad son mayores las opiniones en contra.

Las críticas generales hacia las APP son sus elevados costos, inciertos resultados de desarrollo, la falta de transparencia, difíciles de negociar e implementar, mala planificación y selección de proyectos, escasa o nula rendición de cuentas y sus elevados riesgos.

Los argumentos en contra sostienen en relación a las Asociaciones Público - Privadas que:

- Aumentan el gasto público ya que se consideran que son el método más costoso de financiación.
- Es difícil negociar y llevar a cabo las APP. Además, en algunos casos los costos de construcción y transacción son más elevados que los de las obras públicas.
- Son instrumentos que generan potenciales riesgos para el sector público.
- No hay demasiadas evidencias de la eficiencia de las APPs.
- No garantizan la reducción de la pobreza y la desigualdad y de prevenir consecuencias negativas sobre el medio ambiente.
- Capacidad limitada del sector público para poner en marcha contratos de tipo APP en los países en desarrollo.
- No son muy transparentes y la conciencia en la opinión pública es limitada por lo tanto no tiene un elevado impacto para rendir cuentas y reparar los daños causados a las comunidades afectadas.

En conclusión, como sociedad civil tendremos que monitorear los proyectos que están en marcha bajo APP en Argentina y verificar si la Ley los avala. Además, el sector público tendrá como desafío garantizar la seguridad jurídica dentro de un marco jurídico-político estable.

Sobre FUNDEPS

La **Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)** es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo es la incidencia en políticas públicas para que se respeten los derechos humanos. Realiza actividades de investigación, capacitación, incidencia, litigio estratégico y cooperación en general, tanto a nivel local como nacional e internacional.

:: Misión

Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva que, a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.

Página web: www.fundeps.org

Facebook: Fundeps Argentina

Twitter: @fundeps

Instagram: @fundepsargentina

Bibliografía

- Einstoss Tinto, A. (2018). Contratos de Asociación Público - Privada ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina? *CECE*. Recuperado de: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/participacion-publico-privada.pdf>
- FARN ¿Por qué las asociaciones público-privadas ahora? Recuperado de: <https://farn.org.ar/archives/22366>
- Mecanismo de Reporte de Alto Nivel (MRAN). Oficina Anticorrupción. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/reporte-alto-nivel>
- Romero, M. J. (2015). Lo que yace bajo la superficie: Una evaluación crítica de las APP y su impacto en el desarrollo sostenible. *Public Services International*. Recuperado de: <https://www.world-psi.org/es/lo-que-yace-bajo-la-superficie-una-evaluacion-critica-de-las-app-y-su-impacto-en-el-desarrollo>
- Slipczuk, M. (2018). ¿Qué son los PPP? Ventajas y peligros del nuevo sistema que se usará para construir infraestructura en el país. Recuperado de: <https://chequeado.com/el-explicador/que-son-los-ppp-ventajas-y-peligros-del-nuevo-sistema-que-se-usara-para-construir-infraestructura-en-el-pais/>
- Subsecretaría de Participación Público Privada. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/ppp>