



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	10
Sobre Fundeps	12
Bibliografía	13

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 Argentina¹

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

¹ Parte de la información de este apartado es información oficial extraída de las respuestas a los pedidos de información realizado al Gobierno Nacional.

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 como prueba piloto del 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 (OA) 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 OA 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.

El Mecanismo realizó una prueba piloto en las licitaciones de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) en el Proyecto APP de Red de Autopistas y Rutas Seguras. Así, se establecieron las reglas de tratamiento interno de los reportes que se recibiesen a través del MRAN de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 del Decreto N° 118/2017 que le otorga a la OA y a la Subsecretaría la función de identificar las mejores prácticas de transparencia y ética vigentes internacionalmente en materia de proyectos de PPP. La OA especificó los órganos intervinientes y reguló su procedimiento, estableciendo que el mecanismo procedería ante alertas o reportes sobre direccionamiento de los pliegos, soborno o tentativa de soborno, conflicto de interés y/o tráfico de influencias.

El MRAN recibiría las denuncias a través de un canal y formato específico administrado operativamente por el titular de la Coordinación de Admisión y Derivación de Denuncias (CADD) de la OA. Por ello, la OA habilitó la casilla de correo electrónico reportemran@anticorrupcion.gob.ar de la OA y publicó en su sitio web información acerca del funcionamiento del mecanismo, los requisitos para la presentación de reportes y la vía para hacerlo. El canal fue habilitado desde el comienzo del proceso PPP (publicación de pre-pliego y pre-contratos) en enero de 2018 hasta 48 horas antes del acto que dio publicidad a la adjudicación, es decir, hasta junio de 2018. Durante ese transcurso, se recibieron en total 5 reportes, no advirtiéndose en ninguno de los casos registrados los supuestos previstos para la procedencia del MRAN (direccionamiento de los pliegos, soborno o tentativa de soborno, conflicto de interés o tráfico de influencias), ni tampoco referían a un contrato dentro del proceso de Participación Público-Privada para la construcción de la Red de Autopistas Seguras, por lo que se les asignó el trámite correspondiente para la recepción de denuncias en general.

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. Fue creada por el artículo 2° del Decreto N° 118 del 17 de febrero de 2017, en el ámbito del Ministerio de Finanzas. La Subsecretaría, por Decreto N° 808 del 6 de octubre del 2017, es continuadora de la Unidad de Participación Público Privada. De acuerdo a este decreto, los objetivos de la Subsecretaría son:

- Ejercer las funciones asignadas por la Ley N° 27.328 y su Decreto reglamentario N°118/17.
- 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 el establecimiento de criterios y parámetros para justificar la satisfacción del interés público mediante el recurso a la modalidad de participación público privada frente a otras alternativas contractuales disponibles.
- Intervenir con relación a la factibilidad y justificación de cada contratación mediante el régimen de participación público privada.
- Coordinar las intervenciones de los distintos integrantes del Sector Público Nacional que se requieran en las distintas 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 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 durante los siguientes DOS (2) ejercicios presupuestarios.

- Entender en la selección de profesionales habilitados para integrar los Paneles Técnicos y efectuar 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 Ministerios de Justicia y Derechos Humanos.

Por Decisión Administrativa N° 962, se estableció la estructura organizativa de la Subsecretaría, otorgándole cinco Direcciones Nacionales:

- Dirección Nacional de Coordinación Ejecutiva de Proyectos de Participación Público Privada;
- Dirección Nacional de Proyectos de Energía y Minería;
- Dirección Nacional de Proyectos de Transporte, Comunicaciones y Tecnología;
- Dirección Nacional de Proyectos de Agua, Saneamiento y Vivienda;
- Dirección Nacional de Proyectos de Salud, Justicia y Educación.

Principales proyectos en Argentina²

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:

² Parte de la información de este apartado es información oficial extraída de las respuestas a los pedidos de información realizado al Gobierno Nacional.

- 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.

Actualmente, los proyectos que se encuentran en distintas fases de estructuración son:

- *Proyecto de Interconexión Eléctrica en 500KV - Río Diamante - Charlone*: on fecha 08 de marzo de 2019 se ha efectuado el llamado a licitación, habiéndose definido como plazo máximo para presentación de ofertas, luego de haber sido prorrogada; el 31 de marzo de 2020 según la circular modificatoria N°4/2019.
- *Proyecto de Oficina para el Estado Nacional – Ciudad Autónoma de Buenos Aires*: El 19 de Julio de 2019 se procedió a la publicación del Dictamen de acuerdo a lo previsto en los términos del Artículo 13 de la Ley 27328 -Contratos de Participación Público –

Privada. Actualmente se está trabajando en la documentación licitatoria, considerando para ello el Procedimiento Transparente de Consultas que tuvo lugar entre el 16 de mayo de 2019 y el 05 de junio de 2019.

También en junio de 2018 se firmaron los contratos de los 6 corredores viales licitados bajo la Etapa 1 del “Programa PPP: Red de autopista y rutas seguras” y en julio de 2019 los Contratistas PPP firmaron una adenda al contrato que contempla la extensión del plazo programado para el cierre financiero, entre otras cuestiones. Para el año 2020, se prevé continuar con el desarrollo de proyectos bajo la modalidad de APP ya que se encuentran incorporados en el presupuesto donde se contempla la ejecución de 47 proyectos de diferentes jurisdicciones y programas.

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

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>