



# Participación Público Privada

Un informe de la Comisión Estado y  
Administración Pública del Instituto Patria

Beatriz Anchorena |  
Jorge Sotelo |

Buenos Aires, 19 de marzo de 2018

# 1 ¿Por qué el Gobierno apuesta a la PPP?

Con el programa PPP el Gobierno pretende mantener -e incluso incrementar- el ritmo de obras sin aumentar el gasto público en infraestructura, apelando a la inversión privada.

Se estima que la Argentina debe mantener un ritmo de inversión cercano al 4% del PBI durante por al menos 10 años para poner su competitividad a tono con los países de la región (FMI, BM). Sin embargo, para controlar el déficit fiscal primario, el presupuesto 2018 contempla un gasto en infraestructura de \$211.000 millones que alcanza apenas el 1,7% del PBI, de modo que para compensar el Gobierno pretende, a través de la PPP, atraer inversión privada en un volumen que le permita acercarse al 3,5% del PBI. Esto -que es una forma de “ganar espacio fiscal”-, permitiría desarrollar obras en el corto plazo posponiendo el pago de las mismas para años posteriores (a partir del 2020).

El mecanismo parece ideal para Cambiemos porque no abulta el presupuesto en los años que le queda de gestión<sup>1</sup>, compromete a gestiones futuras, carece de transparencia<sup>2</sup> y posibilita jugar con cierta discrecionalidad a favor de los empresarios/inversores participantes.

# 2 ¿Cómo opera la PPP?

Empresas privadas asumen la provisión de infraestructura y/o servicios públicos -en el marco de un contrato de largo plazo que suscriben con el Estado-, haciéndose cargo del financiamiento del proyecto durante los primeros años; en tanto que el Estado comienza el repago a la empresa privada recién cuando la obra está terminada. Para ello se crean fondos fiduciarios –o se utilizan fondos ya existentes- que tienen por objeto efectuar desembolsos, garantizar pagos, otorgar préstamos, conferir garantías, emitir valores negociables, expedir certificados, otorgar instrumentos o títulos de reconocimiento de inversión y asumir su pago, realizar aportes de capital, entre otros. La empresa se financia a través del mercado financiero y, luego, tendrá ingresos por *contraprestación pública* –a través de títulos de pago por inversión (TPI) o por disponibilidad de obra (TPD)- y/o por *contraprestación por uso* –a través de la explotación comercial de la obra y el cobro a los usuarios-.

Como los recursos de las obras que se llevan cabo en el ejercicio son financiados por las empresas contratistas, no figuran como gasto en el presupuesto y, como los

---

<sup>1</sup> En sentido estricto, los pasivos directos y contingentes que generan las PPP inciden en el presupuesto aun cuando el gasto de las obras no se transparente en el presupuesto anual publicado, hasta el momento en que el Estado comience a efectuar el repago a las empresas.

<sup>2</sup> El 25 de enero de este año, el *Financial Times* instó al gobierno británico a dejar de registrar fuera de balance sus obligaciones bajo los contratos PPP y los reconociera como la deuda pública porque “crean un pasivo de largo plazo, al igual que el endeudamiento público”. Y calificó a los métodos contables utilizados como “fraudulentos”. Ver: <https://www.ft.com/content/ae138d76-ff88-11e7-9650-9c0ad2d7c5b5>, también citado en Soler (2018).

instrumentos de pago son títulos emitidos por fideicomisos, no son considerados deuda pública.

Este mecanismo reemplaza el procedimiento tradicional de la obra pública contemplada en las leyes 13.064 y 17.520

### **3** ¿Cuál es el marco normativo e institucional de la PPP?

El marco normativo está integrado por los siguientes instrumentos:

- Ley N° 27.328, aprobada el 16 de noviembre de 2016, que introduce los contratos PPP como modalidad alternativa a la obra pública tradicional<sup>3</sup>.  
<https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Ley27328.pdf>
- Decreto reglamentario 118/2017, aprobado el 17 de febrero de 2017.  
<https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/ReglamentacionLey27238.pdf>
- Decreto reglamentario 936/2017, aprobado 14 de noviembre de 2017, que modifica sustancialmente lo definido en la reglamentación aprobada 10 meses atrás.  
[https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/decreto\\_936\\_2017.pdf](https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/decreto_936_2017.pdf)
- Decreto 808/2017 que crea, en la estructura del Ministerio de Finanzas, la Subsecretaría de Participación Público Privada, aprobado el 6 de octubre de 2017  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/280000-284999/280556/norma.htm>
- Decreto 153/2018 que designa al Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. como organizador y fiduciario del Fideicomiso PPP y de los Fideicomisos Individuales PPP. Se establece la duración del Fideicomiso PPP en 30 años. 26 de febrero de 2018.  
[https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto\\_153-2018.pdf](https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto_153-2018.pdf)
- Decreto 944/2017 que aprueba el Reglamentación del Procedimiento Transparente de Consulta aprobado el 11 de noviembre de 2017.  
[https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto\\_994\\_2017.pdf](https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/docs/Decreto_994_2017.pdf)
- Ley de Presupuesto 2018 que autoriza la contratación de obras bajo la modalidad PPP y crea el fondo fiduciario PPP (Artículos 59 y subsiguientes) y la planilla anexa correspondiente.  
<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/ley/ley2018.pdf>  
[https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/ley/pdf/planillas\\_anexas/ca pitulo1/obras.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/ley/pdf/planillas_anexas/ca pitulo1/obras.pdf)
- Guías y flujogramas aprobados por la Subsecretaria de Participación Público Privada  
<https://www.minfinanzas.gob.ar/uppp/>

El marco institucional comprende:

- La Subsecretaría de Participación Público Privada del Ministro de Finanzas es la autoridad de aplicación y ejerce la centralización normativa del mecanismo.
- Los ministerios y entes responsables de la operación de cada contrato (descentralización operativa).
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable que debe dictaminar en el área de su competencia
- El Ministerio de Hacienda que debe expedirse sobre la existencia de previsiones presupuestarias con relación a cada contrato.

---

<sup>3</sup> Las leyes 13.064 y 17.520, y sus modificatorias, así como el decreto 1023/2001, y sus modificatorios no serán de aplicación directa, supletoria, ni analógica a los contratos de PPP definidos en la Ley N° 27.328.

- La Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de Participación Público-Privada, integrada por siete (7) senadores y siete (7) diputados del Congreso de la Nación, actualmente presidida por el diputado nacional Diego Bossio.

## 4 ¿Cuáles son los riesgos de la PPP?

Uno de los aspectos más preocupantes de la PPP es el **riesgo fiscal a futuro** inherente al mecanismo, ya que se lo puede utilizar principalmente para eludir los controles de gasto, sacando la inversión pública fuera del presupuesto y evitando que en el corto plazo afecte el balance, pero genera enormes pasivos hacia ejercicios futuros. El espacio fiscal que por este mecanismo se logra hoy estrecha el espacio fiscal futuro y puede llegar a comprometer seriamente el presupuesto y el déficit.

*[De hecho, en el Presupuesto 2018, el gasto de capital es de \$185.745 millones<sup>4</sup>, es decir, el 6,45% del total de los gastos corrientes y de capital (el porcentaje más bajo de los últimos 14 años<sup>5</sup>); sin embargo, se prevén pasivos por \$2.184.612 millones (dos billones ciento ochenta y cuatro mil seiscientos doce millones de pesos), aproximadamente U\$D113.000 millones<sup>6</sup> a pagar en ejercicios futuros (de 2020 a 2034), de los cuales en el 2020 se pagarían \$43.614 millones, aproximadamente U\$D2.100 millones.]*

El **incremento excesivo del costo de las obras** constituye otro factor de preocupación. La experiencia internacional indica que el costo de las obras es, en general superior al de la obra pública tradicional. Varios factores inciden en esto: a) el costo financiero suele ser significativamente superior<sup>7</sup>, b) la rentabilidad exigida por las empresas es mayor en los países en desarrollo, c) los costos de transacción son más altos porque implica procesos de negociación largos y complejos<sup>8</sup>, d) la competencia es limitada ya que los costos de transacción y la complejidad del proceso reduce el número de empresas en condiciones de participar<sup>9</sup>, e) frecuentes renegociaciones de las condiciones durante el proceso<sup>10</sup>.

*[En Gran Bretaña, según el informe de la National Audit Office 2018, el costo de la construcción de escuelas por PPP resultó un 40% más alto que usando el sistema tradicional. En el caso de los hospitales, la diferencia fue del 70%. Tampoco fue mayor la eficiencia operativa en ninguno de los casos.]*

Otro factor negativo latente del mecanismo PPP es el **traslado de riesgos y costos**

<sup>4</sup> De acuerdo a la Decisión Administrativa de Distribución de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En la Ley se aprueba \$210.940 millones como límite máximo de gasto.

<sup>5</sup> Según datos del SIDIF.

<sup>6</sup> Calculado el tipo de cambio promedio contemplado en el presupuesto 2018 (\$19,3).

<sup>7</sup> Para la National Audit Office de Reino Unido, el costo financiero de los proyectos de PPP puede resultar el doble de caro para el público (ya sea Estado o usuarios) que adquirir un préstamo de los bancos privados o emitir bonos directamente. (NAO, [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk))

<sup>8</sup> *Financial Times* (2011) y Jones y Joel (2017), citados en Romero (2017).

<sup>9</sup> Estache y Serebrisky (2004).

<sup>10</sup> "Por ejemplo, como resultado de la investigación del escándalo de corrupción de la empresa de construcción Odebrecht, *The Economist* (2017), reveló que el principal método de la empresa para ganar contratos era presentar ofertas a precios bajos y "luego corruptamente asegurar un aumento importante en los costos a través de enmiendas – en algunos casos poco después de la aprobación del contrato" (Romero, 2017)

**al Estado** por parte de las empresas privadas. El sector privado reduce el riesgo de financiamiento a través de garantías crediticias soberanas; el riesgo de demanda se reduce a través de pagos mínimos garantizados para servicios vendidos al público; el riesgo del valor residual se reduce a través de garantías del Estado sobre el precio al que comprará el activo cuando llegue a su fin el contrato de operación; el riesgo de inversión por incumplimiento -asociado al riesgo país- se maneja a través de concesiones en los tiempos de pago de la obra; el riesgo de apreciación o depreciación de la moneda se mitiga a través de mecanismos de compensación, el riesgo de liquidez se reduce pagando primas de liquidez, entre otras. Por lo tanto, mediante los contratos PPP, el sector privado puede transferir prácticamente todo el riesgo al sector público<sup>11</sup>. Asimismo, la renegociación de contratos es una instancia que frecuentemente se usa para re-transferir riesgos al gobierno en una magnitud significativa y de manera poco transparente.

*[En estos días, tiene lugar una pulseada entre el Gobierno y las empresas por la asunción de riesgos y costos. La licitación de corredores viales debió ser postergada por dudas de los empresarios respecto de los costos del modelo y las posibilidades de retorno de inversión. Los reclamos se vinculan a las condiciones del bono TPI con el que se realizará el repago: cuestionan el interés del 0%, el valor que tendrán en el mercado (que estiman en un 35%) y el pago del IVA. También cuestionan que el financiamiento sea sin garantía soberana, ya que la tasa de interés que enfrentarán las empresas al buscar financiamiento será más alta (se especula en el mercado que el Ministerio de Finanzas terminará emitiendo alguna clase de bono con una garantía disfrazada). Por otra parte, por si el fideicomiso que se creará para pagar esas obras (que será alimentado por una tasa sobre el gasoil) llegara a ser insuficiente, el Gobierno se ha comprometido a incluir cada año en el Presupuesto una garantía para que el Tesoro pague la diferencia.]*

Ver: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/111733-el-gobierno-posterga-la-licitacion-de-ppp-porque-las-empresas-no-quieren-pagar-iva/>

Otros riesgos asociados son:

El **aumento de los costos de los servicios para los usuarios finales**. Una alternativa para superar la pulseada por los riesgos y costos es el encarecimiento de los servicios en el momento de la explotación comercial. Los gobiernos llevados por el interés de hacer obras en el corto plazo tienen incentivos para ceder y las empresas tienen incentivo para maximizar las ganancias. El ciudadano pierde por dos lados: el Estado paga más por la obra y él paga más por el servicio.

Los PPP no sólo genera riesgo fiscal futuro, sino que también limita la capacidad de los Estados dado que **reduce la flexibilidad presupuestaria y los cambios en la provisión del servicio pueden ser muy costosos**, lo que también **limita la capacidad de definir políticas públicas**.

Por otra parte, la limitada competencia también contribuye no sólo a aumentar el costo final del proyecto, sino también a **aumentar las oportunidades de corrupción**. Además, las empresas son lo suficientemente poderosas y grandes como para enfrentarse a los reguladores en caso de conflicto y forzar la renegociación de los contratos en términos más favorables.

---

<sup>11</sup> Einstoss Tinto (2018)

## 5 ¿Qué dicen las experiencias internacionales?

Las experiencias en PPP que se han desarrollado en diversos países durante las últimas dos décadas tienen, en general, una evaluación negativa.

Informes recientes de la National Audit Office (NAO) de **Reino Unido**<sup>12</sup> señalan -entre otros- los siguientes problemas: a) Los proyectos PPP han costado más que si hubieran sido financiados mediante obra pública tradicional; b) No se verifica una buena relación calidad-precio y las ganancias por eficiencia derivadas de la participación de privados no compensan los mayores costos afrontados por el gobierno; c) Las garantías de rentabilidad de los contratos en algunos casos han sido excesivas, derivando en beneficios extraordinarios a costa de presupuestos públicos futuros o de tarifas que pagan los usuarios; d) Se verifica la pérdida de capacidad estatal de diseñar, construir, financiar y gestionar infraestructura; e) Erosiona la rendición la de cuentas públicas.

*[El Municipio de Londres ha finalizado de manera anticipada los contratos de PPP de la Agencia de Transporte (Transport of London). Uno de los casos más resonantes fue el de las empresas Metronet y Tubelines que venían implementando desde 2003 contratos PPP para la renovación y mantenimiento del todo el sistema de metro de Londres. El gobierno nacional y Transport of London (TFL) les habían garantizado el 95% de las deudas contraídas para financiar las obras. Algunos de los beneficios de volver al sistema tradicional fueron ahorros por sustitución de deuda privada por deuda pública a tasas menores, mediante la emisión de bonos, así como ahorros por eficiencia estimados en más de 2.000 millones de libras por la eliminación de duplicaciones, licitando subcontratos de manera competitiva y mejorando la planificación y la programación]*

El fracaso del régimen de PPP en **España** le podría representar al fisco de ese país un costo de dos mil millones de euros según el cálculo que realiza el gobierno de Mariano Rajoy. El “mal negocio” involucró a las obras sobre las autopistas principales de España: las cuatro autopistas radiales de Madrid (R2, R3, R4 y R5), la M-12 (Madrid-Aeropuerto de Barajas), la AP 41 (Madrid-Toledo) y otras tres vías de interconexión. Todas ellas, construidas bajo el régimen de PPP, habían quedado en manos de sus constructoras para su explotación mediante el sistema de peaje. Pero todas estas explotaciones se declararon en quiebra y ahora el costo recae en el sector público. Algunas de esas empresas (Abertis, Cintra, Sacyr, Ferrovial, OHL, ACS, Acciona, FCC y Globalvía) ya participan de concesiones de autopistas en Argentina y todas ellas fueron contactadas por el ministro de Transporte argentino, Guillermo Dietrich, para interesarlas en los contratos de PPP en nuestro país.

**América Latina** ha desarrollado, entre 2006 y 2015, aproximadamente mil proyectos

---

<sup>12</sup> El Reino Unido desarrolla, desde el año 1992, la *Private Finance Initiative* (PFI). La experiencia acumulada es significativa, sin embargo, su evaluación ha sido crítica en muchos aspectos. El caso británico debería ser tomado en cuenta por los países que pretenden iniciar este camino. Ver: [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk).

de infraestructura a través de PPP (fundamentalmente en energía y transporte)<sup>13</sup>. Uno de los problemas más importantes, además los problemas fiscales a futuro, es la alta tasa de renegociaciones. Se han renegociaron aproximadamente 70% de los contratos en infraestructura, entre ellos el 92% de los proyectos relacionados con el agua, incrementando significativamente los costos.

<b>Costos de renegociación de la APP: Chile, Colombia y Perú</b>			
<b>Fuente: OCDE <sup>13</sup></b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
Numero de renegociaciones	21	25	15
Valor original del contrato en millones de USD	281,3	263,2	155,2
Número de contratos renegociados	18	21	11
% de contratos renegociados	86%	84%	73%
Costo adicional a partir de la renegociación	54,8	262,5	223
Costos adicionales como % del valor original	19,5	99,7	143,7

Einstoss Tinto, en base a datos de la OCDE.

## **6** ¿Cómo aparecen los PPP en el presupuesto?

El mecanismo tradicional de obra pública, regido por las leyes 13.064 y 17.520, exige que los proyectos de las obras que se iniciarán o continuarán en el ejercicio sean incorporadas al presupuesto, integrando el cálculo de los egresos anuales que aprueba el Congreso. El gasto de cada obra está contenido, por decirlo de alguna manera, en el número final del presupuesto que aprueba el Legislativo y se encuentra distribuido de acuerdo a los distintos clasificadores presupuestarios (institucional, programático, económico, por fuente de financiamiento, geográfico y por finalidad/función).

En el caso del mecanismo PPP, esto cambia radicalmente. Los recursos de las obras contratadas que se llevan cabo en el ejercicio son financiados por las empresas contratistas y no figuran, por tanto, como gasto en el presupuesto, aunque generan pasivos directos y contingentes que comprometerán seriamente la situación fiscal a futuro.

En la Ley de Presupuesto 2018, los proyectos de PPP no están en el gasto aprobado en el Artículo 1, ni en sus planillas anexas. Sólo aparecen en el Artículo 59 que contiene una autorización general para la contratación de obras por PPP, de las que, en las planillas anexas al artículo, sólo figuran los nombres de los proyectos, los pasivos que generarán en ejercicios posteriores y el avance de obra esperado. Se trata de 103 proyectos que van desde la construcción de cárceles y hospitales hasta la construcción de carreteras e infraestructura ferroviaria, pasando por obras de saneamiento básico, viviendas y acueductos (ver listado anexo). La distribución de estos proyectos por ministerio se puede observar en siguiente cuadro:

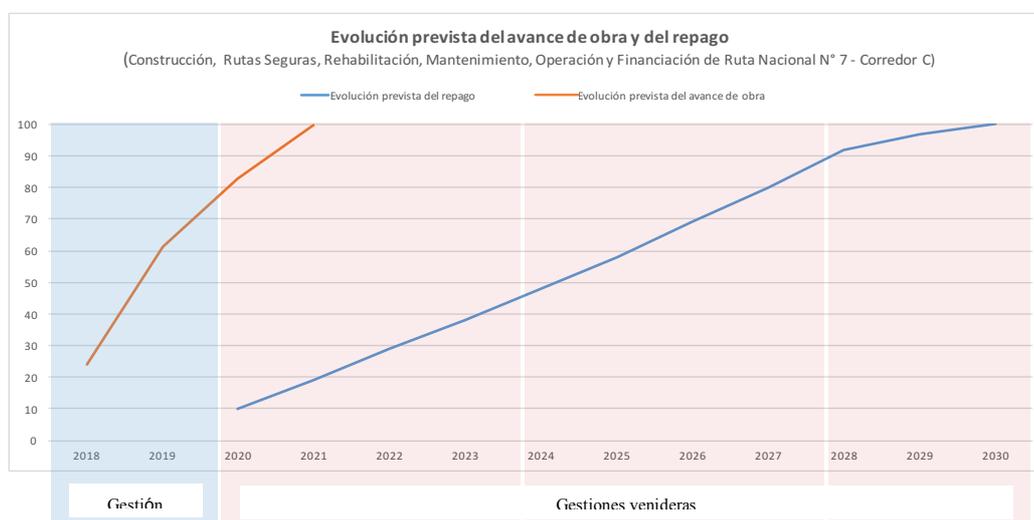
<sup>13</sup> El mercado de asociaciones público-privadas en la región está muy concentrado en Brasil, al que siguen en un muy lejano segundo lugar México y Colombia; en tanto que Honduras encabeza el coeficiente de inversión en asociaciones público-privadas con respecto al PIB.

	TOTAL (en pesos)	A pagar en 2018 y 2019 (en pesos)	A pagar en el 2020 (en pesos)	A pagar en 2021 - 2034 (en pesos)
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Cárceles, 3 proyectos- Pcia de Bs As	87.655.811.179	0	0	87.655.811.179
Ministerio del Interior - Hospitales - 6 en Pcia de Buenos Aires y 1 en Neuquén	48.320.567.916	0	0	48.320.567.916
Ministerio de Transporte - Rutas y Autopistas - 29 proyectos	699.060.177.500	0	43.614.253.820	655.445.923.680
Ministerio de Energía y Minería - 9 proyectos	182.214.560.633	0	0	182.214.560.633
Ministerio del Interior - Viviendas	115.048.971.229	0	0	115.048.971.229
Ministerio del Interior - Progrma 73 Recursos Hídricos (40 proyectos)	700.689.913.192	0	0	700.689.913.192
Ministerio de Transporte - RER /Trenes (8 proyectos)	343.180.989.161	0	0	343.180.989.161
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	8.441.058.078	0	0	8.441.058.078
<b>TOTAL</b>	<b>2.184.612.048.888</b>	<b>0</b>	<b>43.614.253.820</b>	<b>2.140.997.795.068</b>

Elaboración propia sobre datos del presupuesto 2018

Es importante observar en las planillas anexas del Artículo 59 la magnitud de los compromisos del Estado con las empresas participantes de concretarse todos los proyectos que en ella se consignan. Este monto asciende, para el periodo 2020-2034 a \$2.184.612.048.888 (dos billones ciento ochenta y cuatro mil seiscientos doce millones de pesos), aproximadamente U\$D113.000 millones (ciento trece mil millones de dólares)<sup>14</sup>.

Otra particularidad que ilustran claramente dichas planillas es que, en la mayor parte de los casos, al finalizar el periodo actual de gobierno, ya se encontrarían realizadas las dos terceras partes de las obras, pero éstas se comenzarían a pagar recién en las gestiones venideras. Esto se puede apreciar en el ejemplo de la Ruta Nro.7 del Corredor C que ilustra el cuadro siguiente.



Elaboración propia a partir de datos del Presupuesto 2018

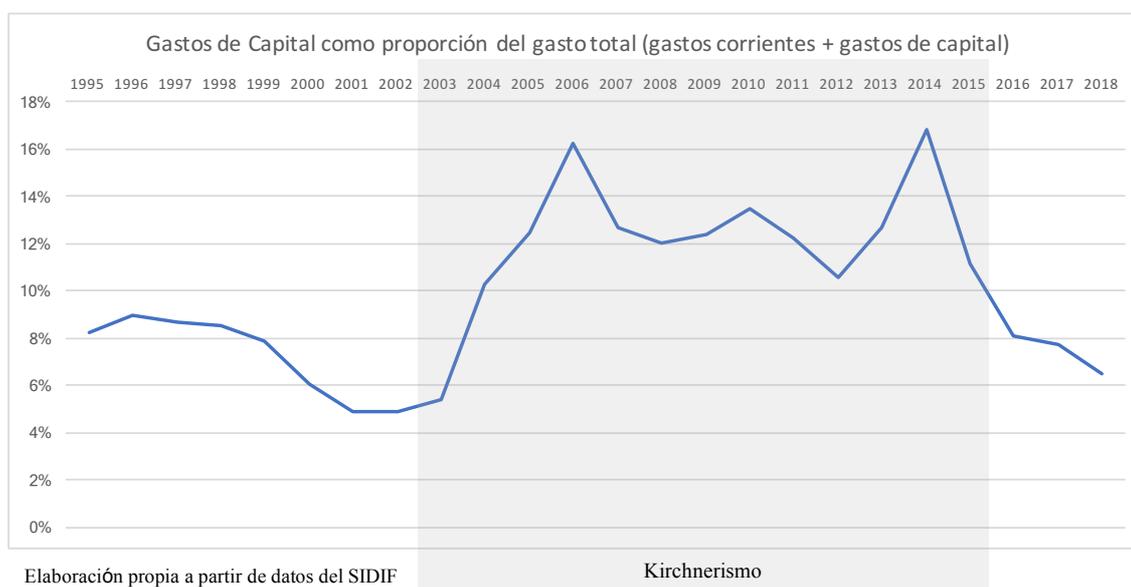
También resulta clave el Artículo 60 que crea el Fideicomiso de Participación Público-Privada, que podrá constituirse mediante un único fideicomiso y/o a través de distintos fideicomisos individuales. El artículo le otorga potestad para diversos temas clave que puede incidir en el traslado de costos y riesgos de los privados al Estado, entre ellos:

<sup>14</sup> Calculado el tipo de cambio promedio contemplado en el presupuesto 2018 (\$19,3).

efectuar y/o garantizar pagos; otorgar préstamos, garantías, fianzas, avales o cualquier otro tipo de financiamiento o garantía en relación con los contratos; emitir valores fiduciarios; emitir certificados, valores negociables, títulos de reconocimiento de inversión y asumir su pago; realizar aportes de capital y adquirir instrumentos financieros destinados a la ejecución y financiación de los proyectos.

El mismo artículo establece que las obligaciones y compromisos que asuman los fideicomisos PPP, así como el Estado nacional con los fideicomisos PPP, en relación con contratos o proyectos PPP no serán considerados deuda pública en los términos del Título III de la ley 24.156 de Administración Financiera, dando lugar al tipo de prácticas que el *Financial Times* calificó de fraudulentas.

Por otra parte, independientemente del mecanismo PPP con el que se intenta compensar la escasa inversión en infraestructura, el gasto de capital previsto en el presupuesto 2018, considerado como proporción del total de gastos corrientes y de capital, es uno de los más bajo de los últimos años. Si se observa la evolución de este indicador desde 1995 a la fecha, se puede ver que hasta el 2003 osciló entre el 5% y el 9%, en tanto que, durante el periodo kirchnerista, se mantuvo siempre por encima del 10% superando en dos oportunidades el 16% para terminar en 2015 en un 11,16%. Sin embargo, durante la gestión Cambiemos, descendió de un ya escueto 8,10% en 2016 al 6,45% programado para 2018. En el siguiente cuadro se puede observar su evolución:



## 7 ¿Hubo experiencia previa en el país?

Existen antecedentes vinculados a brindar mayor participación al sector privado en la obra pública:

- El **Decreto N° 1299/2000** que estableció un marco jurídico dirigido a la participación del sector privado en el diseño, construcción, mantenimiento, operación, y

financiamiento de las obras de infraestructura, incorporando en la contratación pública figuras como el *leasing* o la modalidad "llave en mano".

- Los decretos **966/2005** y **967/2005**, Régimen para Iniciativas Privadas – Estimulo para la inversión de particulares en el desarrollo de infraestructura y Régimen Nacional de APP – Infraestructura y servicios, respectivamente, instauran la modalidad de **PPP institucional**. En este tipo de PPP la relación entre el sector público y el sector privado no se basa en una relación contractual entre un agente y un principal, sino en la participación conjunta del sector público y privado en una entidad encargada de la gestión de la infraestructura. Un ejemplo de PPP institucional es el establecimiento de sociedades de economía mixta en las que el Estado pasa a ser un “socio” del sector privado más que un contratante. Éste es el caso de las autopistas francesas hasta que se llevó a cabo su privatización.

De todos modos, no han sido muchos los proyectos de infraestructura o servicios desarrollados en el marco del decreto N° 967/2005.



## ¿Cuál es la opinión de los organismos internacionales?

Organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI han sido lapidarios con las experiencias de PPP/APP.

Según el **FMI**, “en muchos países, los proyectos de inversión se han adquirido como PPP no por razones de eficiencia, sino para eludir las restricciones presupuestarias y postergar el registro de los costos fiscales de la prestación de servicios de infraestructura”, lo que en muchos casos termina exponiendo las finanzas públicas a riesgos fiscales excesivos. Como advierte (FMI, 2004), “es posible que el gobierno sobre-valore los riesgos y sobrecompense al sector privado por hacerse cargo de ellos, lo que aumentaría el costo de una PPP respecto a un proyecto de público”.

“En vez de que el gobierno haga pagos anticipados para cubrir el coste de la construcción de un activo, el sector privado soporta este coste y el gobierno cubre el coste de oportunidad del capital como parte del pago de servicios al sector privado. Es así como se pueden utilizar las APP para registrar un endeudamiento público y deuda inicialmente más bajo que con la inversión pública tradicional.” Y advierte: “Las APP se pueden utilizar principalmente para eludir los controles de gasto y mover la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera de la hoja de balance del gobierno, mientras el gobierno sigue soportando el riesgo inherente y es quien se enfrenta a los potenciales altos costes fiscales.”

Por su parte, el **Banco Mundial** señala como falencias de las APP:

1. **Uso de las APP para evitar controles de administración financiera pública.**

Aunque existen algunas instancias en las que las APP pueden aumentar el 'espacio financiero' disponible para infraestructura, estas son muy limitadas en la práctica. En el caso de los proyectos de APP con pagos del Gobierno, el costo de la infraestructura es, en última instancia, asumido por el sector público; en la

práctica, el flujo de pagos para reembolsar una adquisición pública financiada por deuda puede ser muy similar a un flujo de pagos disponible bajo una APP para el mismo proyecto.

2. **Riesgos fiscales.** Aun cuando se espere que una APP genere recursos adicionales, por ejemplo, al cobrar a los usuarios por los servicios, los gobiernos suelen afrontar o compartir ciertos riesgos del proyecto. Por ejemplo, los gobiernos pueden brindar garantías sobre factores de riesgo en particular, como la demanda, las tasas de cambio o determinados costos, mientras que los contratos de APP suelen contener cláusulas de compensación en caso de finalización del acuerdo por una variedad de razones. Aceptar estos riesgos podría coincidir con una buena asignación de riesgos, como se describe en la Sección 3.3. Sin embargo, hacerlo crea pasivos contingentes para el gobierno, el costo de los cuales puede ser más difícil de estimar que el de los pasivos directos y los costos de capital anticipados que surgen de un proyecto de inversión gubernamental tradicional. Como resultado, los gobiernos suelen asumir considerablemente más riesgos fiscales en los proyectos de APP de los que habrían esperado o de los que habrían coincidido con una gestión fiscal prudente.
3. **Mala planificación y selección de proyectos.** Se suele gastar recursos limitados en proyectos mal seleccionados que no logran alcanzar los beneficios concomitantes con su costo. El resultado puede traducirse en activos subutilizados y ofrecer un servicio deficiente a un costo más alto del necesario. Estos problemas sistemáticos son la consecuencia de: mala planificación y coordinación, análisis incompleto e intereses políticos o personales interfieren en el proceso de selección del proyecto.

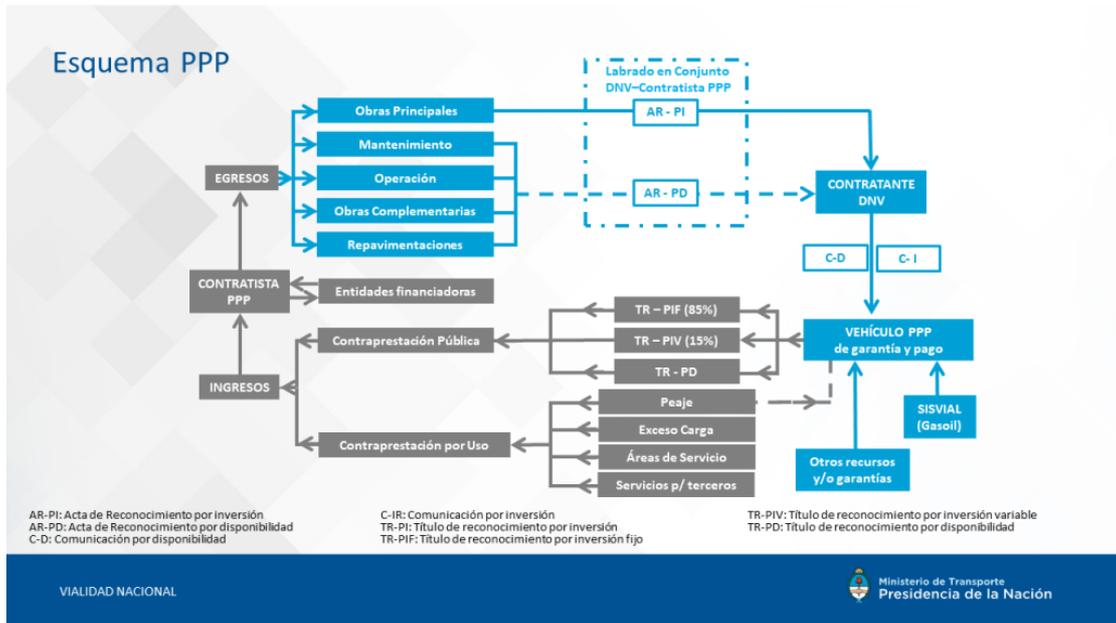
## **9** ¿Cuáles es la situación actual?

Aprobado el marco normativo y la Ley de Presupuesto 2018, tres son los proyectos con los que el Gobierno pretende poner en marcha el mecanismo PPP:

1. Red de Autopistas y Rutas Seguras PPP - Etapa 1 (Corredores A, B, C, E, F y Sur).
2. Red de Expresos Regionales -Roca Etapa 1– Contrato N° 1.
3. Eficiencia Energética en Alumbrado Público -PPP Etapa 1.

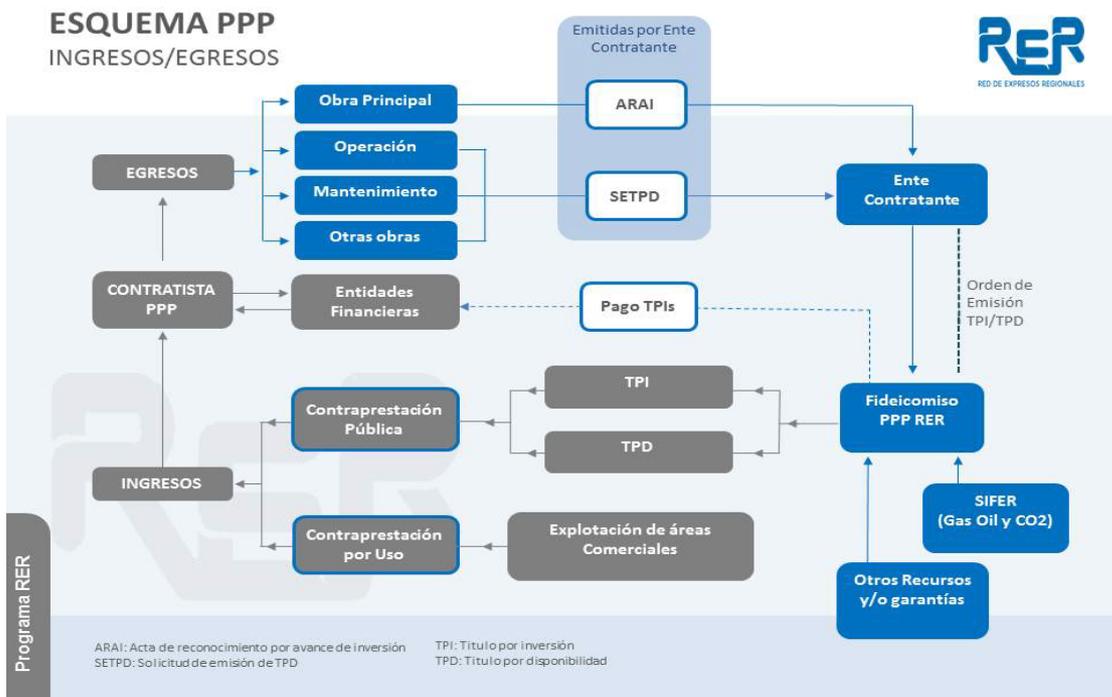
La primera implica una inversión plurianual de más U\$S 8,000 millones. Su puesta en marcha se pospuso por pedido de los empresarios para analizar mejor las condiciones y reclamar cambios en las reglas de juego. Es parte de la pulseada tendiente a trasladar riesgos y costos al sector público (ver página 4).

Su esquema financiero es el siguiente:



La segunda comprende una inversión de U\$S 1.060 millones de dólares. Se estima que la negociación y firma del contrato tendrá lugar en noviembre de 2018. Contempla 20 pagos semestrales de TPI (Títulos de Pago por Inversión), en dólares, entre 2021 y 2031. Asimismo, incluye una contraprestación por disponibilidad de carácter mensual a través de TPD (Títulos de Pago por Disponibilidad), en pesos.

Su esquema financiero es el siguiente:



La tercera plantea una inversión de 50.000 millones de pesos, pese a que en la planilla anexa al Artículo 59 del presupuesto figuran sólo 38.000 millones. Está dirigido a Municipios, quienes comprometen una cesión parcial de la Contribución Municipal y Tasa de Alumbrado y una cesión parcial de la Coparticipación Municipal para pagos contingentes. Contempla pagos de TPI y TPD.

Su esquema financiero es el siguiente:

**Proyecto de Participación Público-Privada – Etapa 1**  
**Esquema financiero**



13

**Bibliografía**

ASAP (2017) Inversión Pública Nacional. Aspectos relevantes contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2018

Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en infraestructura. BID-OVE.

Banco Mundial (2014) Asociaciones Público Privadas. Guía de Referencia.

Einstoss Tito, A. (2018) Contratos de Asociación Público – Privada. ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina? CECE.

Estache, A. y Serebrisky T.(2004) Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnership.

Fondo Monetario International (2004). Public-Private Partnerships.

Fondo Monetario International (2009). The effects of the financial crisis on public-private partnerships.

Fondo Monetario International (2016). “PPP Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM).

Hall, David. (2015). Why public-private partnerships don’t work. The many advantages of the public alternative. PSIRU.

National Audit Office. (2018) PFI1 y PFI2

National Audit Office. (2015). The choice of finance for capital investment.

National Audit Office. (2012). Equity investment in privately financed projects

OECD (2013). Working Paper No. 317: Opening the black box of contract renegotiations: an analysis of road concessions in Chile, Colombia y Perú.

Romero, María José (2017) Los contratos de participación público-privada (PPP) en la provisión de servicios públicos. Lecciones de la experiencia internacional.

Shiavi,P. (2011). La participación público-privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados en Uruguay. Primeras Reflexiones sobre la Ley N° 18.7861

Thea, F. y Diana, N.(2018) Informe Inicial sobre Contratos de Participación Público Privada, UNPAZ.

Leyes, decretos y disposiciones de PPP, de presupuesto, obra pública y concesiones.

Artículos periodísticos Página 12, El Cohete a la Luna, La Política Online, *Financial Times*, *The Economist*.