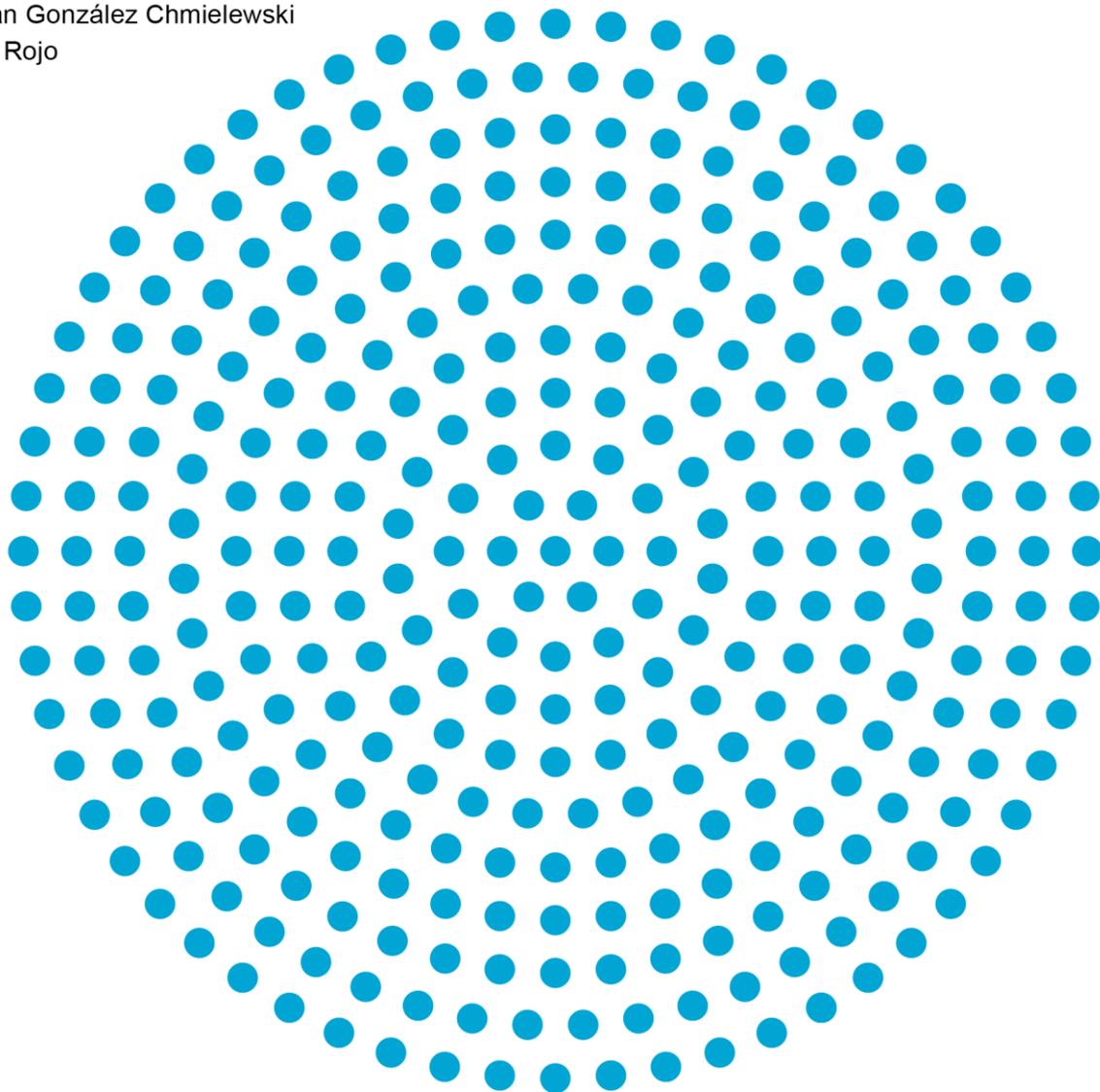


PROGRAMA DE GESTIÓN PÚBLICA

Gobernanza e institucionalidad del financiamiento de infraestructura en Argentina

Obras públicas, préstamos bilaterales y participación público privada

Alejandro Einstoss
Demian González Chmielewski
Julián Rojo





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

La inversión en infraestructura pública es importante para el desarrollo del país y sus capacidades tanto de energía, como de logística y otras actividades comerciales que influyen en la productividad de la economía. En 2020 el Estado invirtió cerca del 1,3% del PBI y en 2021 se planteó como una importante actividad económica de la reactivación subiendo a 2,2% del PBI según las proyecciones para este año. Sin embargo, las necesidades de infraestructura en Argentina requieren de mayor presupuesto y alternativas de financiamiento que la obra pública tradicional que financia el Estado. Es aquí donde se ven involucrados varios actores, instituciones y mecanismos con distintos grados de institucionalidad y robustez financiera.

La elección de los mecanismos de financiamiento para nuevas obras es fundamental, ya que determina de qué manera las cuentas públicas van a repartir el esfuerzo fiscal en el tiempo y la posibilidad de realizar los desembolsos de manera eficiente.

El presente documento analiza tres mecanismos de financiamiento de la obra pública: el sistema tradicional del Estado a través del presupuesto nacional, los préstamos blandos bilaterales con países que financian de forma directa obras en el país y los programas de Participación Público-Privada (PPP). Si bien este último abarca una amplia gama de modalidades, el análisis limita su alcance a la luz de los contratos previstos en la ley 27.328 del 2016. Cada uno de estos mecanismos tiene observables ventajas y desventajas, que serán abordadas en el documento para su comparación sistemática.

Los instrumentos de financiamiento conviven con diversos problemas que los condicionan. Estos inconvenientes son la coexistencia de un déficit crónico de cuentas públicas, constante inestabilidad económica e institucional, que incluye crisis de deuda de recurrentes, depreciación de la moneda y la interrupción de contratos en el marco de la emergencia pública, que eleva los riesgos que enfrenta la inversión del sector privado en el país. Estas variables conducen a un desempeño económico bajo de los préstamos blandos y de las PPP.

Además de estas barreras a la inversión, se agregan otras como por ejemplo la falta de planes sectoriales en los gobiernos que orienten las inversiones, la escasa implementación de buenas prácticas internacionales en los contratos y legislaciones locales, la dificultad para alocar correctamente los riesgos de los proyectos entre el Estado y el financiador y la ausencia de políticas públicas eficientes para el desarrollo de la infraestructura.

La experiencia internacional y los puntos débiles de los mecanismos de financiamiento disponibles descubiertos en la comparación realizada en el presente documento, arrojan algunos puntos clave. En primer lugar, la necesidad de fortalecer marcos normativos e institucionales para canalizar el financiamiento internacional y local destinado a infraestructura. En segundo lugar, robustecer iniciativas de transparencia que nivelen la información a lo largo de los tres mecanismos analizados. Finalmente, todos los mecanismos requieren de condiciones macroeconómicas estables y previsibles, además de una planificación sectorial a lo largo de todos los ministerios que ejecuten planes de inversión en infraestructura.

Presentación

Este documento se enmarca en un proyecto del Programa de Gestión Pública que indaga en la institucionalización y gobernanza de los sistemas de financiamiento de la infraestructura pública en Argentina. La información que reúne esta publicación es producto de un trabajo llevado a cabo entre 2017 y 2021.

Índice

PARTE I. Análisis normativo y regulatorio de los programas de participación público-privada	5
Sección I. Introducción	5
Los programas de participación público privada	7
Antecedentes institucionales y normativos de los PPP	11
PPP bajo el nuevo marco regulatorio: proyectos, contratos e impacto presupuestario.....	17
Conclusiones preliminares	22
Sección II. Los préstamos blandos bilaterales. Otra alternativa a la obra pública tradicional.....	23
Proyectos con la República Popular de China	24
Proyectos con la República Bolivariana de Venezuela	27
Proyectos con Rusia.....	28
Conclusiones Parte I.....	29
PARTE II. Buenas Prácticas internacionales y análisis comparativo de ventajas y desventajas de los PPP	31
Sección III. Buenas prácticas en la implementación de PPP	31
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....	31
La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE).....	32
Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)	34
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU)	36
Síntesis y conclusiones	37
Sección IV. Análisis de la implementación de las PPP en Argentina	37
Análisis FODA.....	37
Comparación entre modalidades de financiamiento	39
Conclusiones Parte II	41
Comentarios finales.....	43
Bibliografía	44

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. inversiones PPP por sector _____	10
GRÁFICO 2. Monto vs cantidad de proyectos por países _____	10
GRÁFICO 3. Cantidad de proyectos PPP en Argentina por tipo de contrato _____	11
GRÁFICO 4. Estructura de Unidad PPP en el tiempo _____	17
GRÁFICO 5. Inversión en infraestructura pública (2016-2019) (% PBI) _____	18
TABLA 1. Contratos PPP registrados bajo ley PPP _____	18
TABLA 2. Listado de proyectos con préstamos bilaterales _____	23
TABLA 3. Matriz FODA _____	38
TABLA 4. Modalidades de financiamiento comparadas _____	40

PARTE I. Análisis normativo y regulatorio de los programas de participación público-privada

Sección I. Introducción

La inversión en infraestructura a través de la obra pública es un aspecto central para mejorar la productividad de los países, optimizar su conexión interna y con el exterior, proveer seguridad en los procesos productivos, asegurar el abastecimiento energético y mejorar en términos generales el bienestar de la sociedad y el desarrollo del comercio.

Se trata de una importante herramienta para el crecimiento y el desarrollo económico que debe ser utilizada de manera inteligente y eficiente para lograr los mejores resultados posibles. Uno de los aspectos centrales de la inversión pública en infraestructura es su financiamiento.

En Argentina existen tres formas de financiar la infraestructura pública:

- el sistema tradicional de obra pública,
- los créditos blandos bilaterales,
- los programas de Participación Público-Privada (PPP).

A pesar de esto, el déficit de infraestructura en el país es grande y se observan necesidades no sólo de capital sino también de gestión. Son diversos los problemas al momento de abordar los proyectos de infraestructura por parte del Estado en Argentina y, en particular, para los programas de PPP.

Un primer inconveniente es la crónica restricción fiscal del país, expresada en un déficit de cuentas públicas casi permanente, e ininterrumpido desde el año 2009 (FIEL, 2020, p. 5), que explica la necesidad de complementar a la obra pública tradicional con otros mecanismos de financiamiento ante la imposibilidad de contar con los fondos públicos suficientes.

El segundo inconveniente es la constante inestabilidad macroeconómica¹ que dificulta severamente la planificación de la infraestructura y el acceso al financiamiento a bajo costo. Entonces la volatilidad económica eleva el riesgo sistémico y el sector privado enfrenta un elevado costo del capital que hace menos atractivos los proyectos de inversión.

El tercer problema surge por la dificultad de alocar los riesgos adecuadamente entre los actores intervinientes en la obra pública. Un reparto de los riesgos poco claro abre ventanas al comportamiento oportunista tanto del Estado como del sector privado que debe ser debidamente mitigado a partir de buenas regulaciones y adecuadas normas de transparencia y cumplimiento.

La inestabilidad institucional que implica el incumplimiento de contratos y cambios radicales y/o discrecionales a los marcos regulatorios representa una importante restricción al financiamiento de largo plazo y un sobre costo vinculado al “riesgo institucional” percibido.

¹ Entendida como una situación económica donde conviven la alta inflación, devaluaciones frecuentes de la moneda, encarecimiento del crédito y fluctuación significativa de los salarios reales.

La nueva Ley de PPP sancionada en el año 2016, y su reglamentación, ha sido un avance dentro de los intentos por regular el financiamiento de la obra pública. La normativa releva aspectos y los principales problemas identificados en la experiencia internacional y establece parámetros claros en el tratamiento fiscal y de control público de los proyectos.

Según el Mensaje del Presupuesto del año 2020, los 47 proyectos PPP identificados con potencial de ser licitados sumaron USD 25.745 millones, equivalente al 8% del stock de deuda bruta del país, y se concentran en cuatro sectores: agua y saneamiento, comunicaciones, energía y transporte.

Al momento de la redacción de este documento se encuentran licitadas, y con contrato registrado bajo el nuevo marco regulatorio, obras del esquema PPP que involucran un monto total de repago de USD 9.969 millones hasta el año 2033 y pertenecen todas a inversiones en Corredores Viales. Dichos contratos implican pasivos contingentes para el Estado Nacional por el equivalente a 3,1% el stock de deuda bruta del país en el año 2019.²

Las obligaciones contractuales de las partes están previstas tanto en la ley de PPP y su reglamentación como en el respectivo pliego de licitación y en el contrato correspondiente. En este último es donde se refleja el impacto negativo de la constante inestabilidad económica, institucional y el elevado riesgo de los proyectos, que a su vez son los determinantes del resultado del programa.

En este sentido, la coyuntura económica adversa de los últimos tres años pone a los contratos vigentes ante las siguientes alternativas: a) la posibilidad de ejecutar las garantías, b) de cerrar los contratos, o c) de llamar a una nueva licitación para los proyectos. Esta situación deja en evidencia la necesidad de la normalización institucional, fiscal y macroeconómica, que representa una condición de base de cualquier instrumento de financiamiento sostenible de la obra pública con el objetivo de desarrollar los proyectos de manera eficiente.

En este estudio se hará una actualización del seguimiento de proyectos llevados adelante con ayuda financiera proveniente de la República Popular de China, la Federación Rusa y Venezuela retomando [un análisis de 2018 sobre el mecanismo de préstamos blandos bilaterales](#). Se profundizará en la utilización de la PPP como mecanismo de financiamiento alternativo. De este modo, pretende contribuir al conocimiento comparado de los mecanismos de financiamiento de la infraestructura pública: su buena gobernanza, la rendición de cuentas, sus debilidades y fortalezas y, finalmente, su efectividad en el desarrollo del proyecto de infraestructura en Argentina.

Para esto, se propone un plan de trabajo que comenzará haciendo un análisis institucional, normativo y regulatorio de la obra pública y en particular de los proyectos financiados con PPP analizándose la cartera Argentina de proyectos financiados por PPP. Seguidamente, se realizará una actualización de la información correspondiente al estado de los Prestamos Bilaterales. Para la confección del informe final, se complementará en la segunda entrega del informe con dos aspectos importantes para realizar recomendaciones de mejora en el proceso de la obra pública. Por un lado, el análisis comparado a través de una matriz FODA que permita evidenciar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada mecanismo; y por el otro un pormenorizado análisis de las buenas prácticas en base a la experiencia internacional del financiamiento de infraestructura y de los proyectos PPP, junto con las recomendaciones elaboradas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE, o UNECE por sus siglas en inglés), el Fondo

² El Ministerio de Economía informó a través de la Secretaría de Finanzas que el stock de deuda pública bruta de Argentina ascendió a USD 323.065 millones en el año 2019. Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>

Multilateral de Inversiones (FOMIN) que es miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y CEPAL.

Los programas de participación público privada

¿Qué son los proyectos de Participación Público-Privada?

La Participación Público Privada (PPP) es un mecanismo para el desarrollo de la obra pública que cuenta con al menos 50 años de antigüedad desde su pionera implementación en el Reino Unido³³. Se trata de una prestación directa de un servicio al sector público, por parte de una empresa privada, celebrada a través de un contrato que puede abarcar el diseño y la construcción hasta incluso la operación y el mantenimiento de un proyecto de infraestructura determinado dependiendo del tipo de participación que se concrete.

En este sentido, los contratos PPP se constituyen como un pasivo contingente para el Estado (aun en el caso del repago de la inversión vía tarifas, ya que en general se extienden avales estatales que garantizan la ecuación económico financiera y que permiten a su vez bajar el costo de financiamiento), y se presenta como una alternativa para la contratación de la obra pública para todos los niveles de gobierno con características distintivas a la obra pública tradicional, donde el Estado diseña, financia, paga y opera y el privado solo construye la obra de infraestructura. También se distingue del financiamiento de obra pública a través de préstamos blandos bilaterales.

La principal premisa de la implementación de la PPP es la búsqueda de ganancias de eficiencia derivadas de un solo constructor, diseñador y operador de la obra que, a su vez, tenga a su alcance la oportunidad de sumar las ventajas obtenidas a partir de la sinergia entre el sector público y el sector privado en cuanto al acceso y nivel de financiamiento, eficiencia constructiva, capacidad de endeudamiento y de gestión de los proyectos.

En esta búsqueda de eficiencia y de optimización de las sinergias, la determinación y repartos de los riesgos asociados es un aspecto de vital importancia ya que determina el formato contractual a implementar y por lo tanto el tipo de participación en el proyecto de cada una de las partes.

A lo largo de los años se ha observado una amplia variedad de tipologías de contratos de PPP aplicados al desarrollo de infraestructura. Los principales pueden ser:

- **Contrato de Servicios.** Este tipo de contratos le permiten al sector privado realizar solo tareas específicas en el desarrollo de la obra mientras que el sector público es responsable de la coordinación. Una de las características más importantes que la gestión del proyecto se beneficia de la experiencia técnica del sector privado siempre y cuando se abra a la competencia al momento de la contratación.
- **Contrato de Administración.** Se trata de un acuerdo mediante el cual empresas privadas se encargan del desarrollo de servicios propios del Estado, siendo contratadas a nombre de una entidad pública.
- **Contrato de Arrendamiento.** En este caso, el sector privado gestiona la infraestructura en base a las decisiones determinadas por el sector público y asume el riesgo operativo del proyecto y obtiene ganancias dependiendo de los beneficios del manejo de la empresa sin recibir tarifa alguna. Por su parte, el Estado mantiene la responsabilidad de la inversión asumiendo el riesgo inherente.

³³ La PPP tiene su origen a principio de los años 70's en el Reino Unido centrándose en la concesión de construcción y operación de obras viales. Con el paso del tiempo, este mecanismo se ha extendido a otros tipos de infraestructura como la energética, de transporte, provisión de servicios de agua potable y saneamiento, educación y salud.

- **Contratos tipo BOT (Build, Operate and Transfer por sus siglas en inglés) y DBO (Design, Build and Operate por sus siglas en inglés).** Este tipo de contratos de PPP se basan en resultados. En estos casos, el privado tiene la responsabilidad de la inversión en infraestructura, pero también de la operación y mantenimiento de los activos invertidos. Sin embargo, la propiedad de los activos invertidos se mantiene en el Estado al finalizar el contrato.

Es habitual que el sector público otorgue garantías y subvenciones al privado con el objetivo de reducir el riesgo del proyecto y que se presente como rentable al momento del acuerdo contractual.

Dentro de estas tipologías contractuales existen algunas alternativas dependiendo de las tareas definidas:

- **BOOT (Build, Own, Operate and Transfer).** Se trata de un contrato de construcción, propiedad, operación y transferencia.
- **BOOST (Build, Own, Operate, Subsidize and Transfer).** Se trata de un contrato de construcción, propiedad, operación, subsidio total o parcial sobre la infraestructura y transferencia al Estado.
- **DBFO (Design, Build, Finance and Operate).** En este caso, el privado tiene a cargo también el diseño, la construcción, el financiamiento y la operación del proyecto.
- **BOO (Build, Own and Operate).** Se trata de un contrato de construcción, propiedad y operación.
- **BROT (Build, rehabilitate, operate, and transfer).** Se trata de un contrato donde el privado construye pero también rehabilita infraestructura existente, luego opera y transfiere al Estado. Un ejemplo de esta alternativa tipo BOT son los contratos de Construcción, Operación y Mantenimiento (COM) de accesos a la Ciudad de Buenos Aires.
- **Contratos tipo ROT (Rehabilitate, operate, and transfer).** Este caso se trata solamente de rehabilitar la infraestructura existente para luego operar y transferir al Estado. Un ejemplo de esta modalidad son los Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CReMa) destinados a mejorar las rutas nacionales de Argentina. En estos casos el sector público está representado por la dirección Nacional de Vialidad mientras que las empresas constructoras representan al sector privado conformando, incluso, Unión Transitorias de Empresa (UTE) para optimizar los aspectos técnicos requeridos.

Una vez que el Estado ha resuelto el proyecto a desarrollar, la tipología de los contratos y el llamado a licitación, se procede a realizar un procedimiento abierto de adjudicación de la licitación en el cual se elige, entre las ofertas licitadas, la más adecuada en función tanto de los criterios previamente establecidos en el contrato como de otros requisitos considerados básicos como pueden ser el monto ofertado y la estabilidad económica-financiera y experiencia de la empresa a cargo de desarrollar el proyecto.

La infraestructura construida o rehabilitada tiene básicamente tres mecanismos de repago:

- A través de tarifas que pagan los usuarios y cobra el privado o
- A través de un canon periódico pagado por el Estado a través del tiempo
- Una combinación determinada de ambos mecanismos.

Todos estos aspectos de las PPP suelen desarrollarse a través en unidades específicas dependientes de los ministerios afectados que cuentan con personal especializado y que tienen la tarea de gestionar los proyectos de PPP. Sin embargo, en muchos casos puede suceder que quienes lideren la administración y gestión de los contratos sean las unidades directamente involucradas por su naturaleza.

Los PPP en Latinoamérica

En los últimos 10 años América Latina y el Caribe ha dado pasos importantes en el desarrollo de las Asociaciones Público Privadas (APPs, o PPP por sus siglas en inglés), siendo la financiación uno de los puntos a fortalecer en la mayoría de los casos. En este sentido, según el *Infraescopio 2019*, la región se ha fortalecido en el área de regulaciones y continúa demostrando avances en cuanto a las protecciones necesarias para los inversionistas (The Economist Intelligence Unit, 2019).

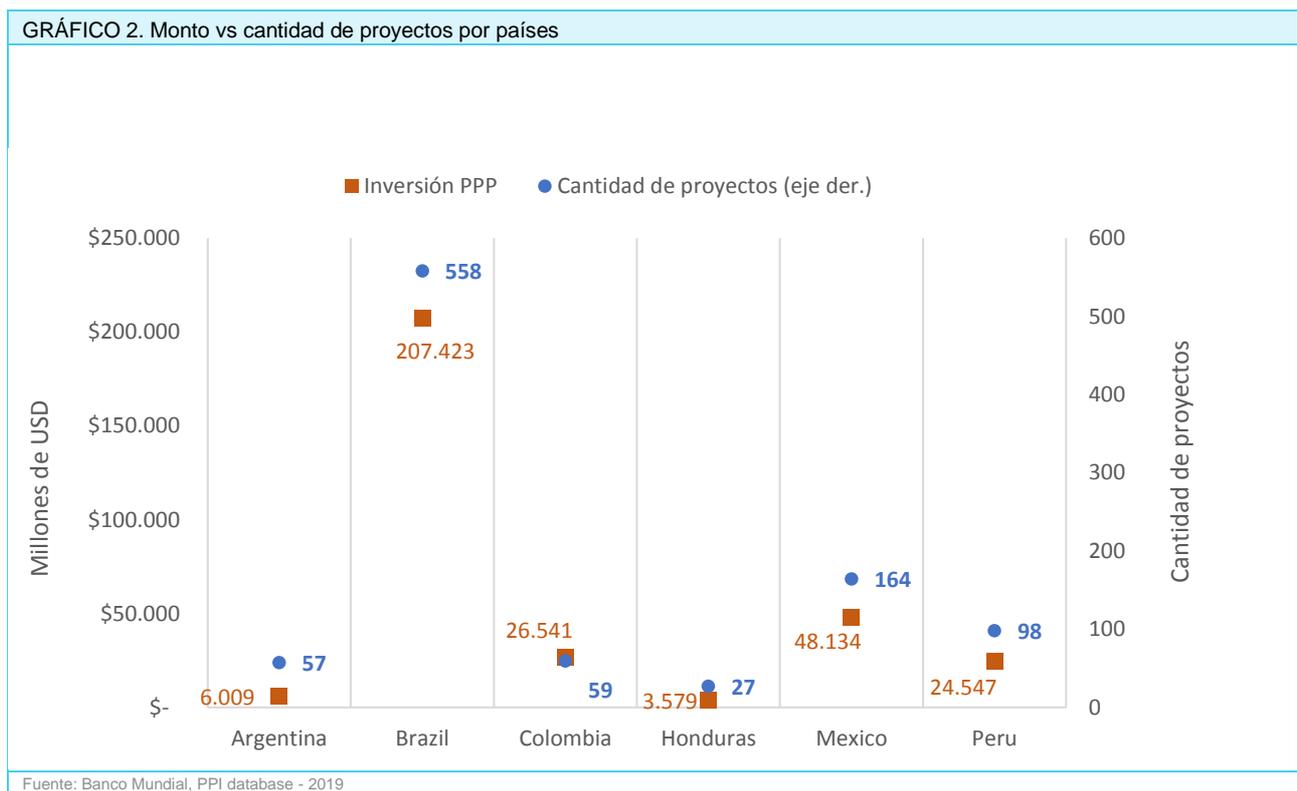
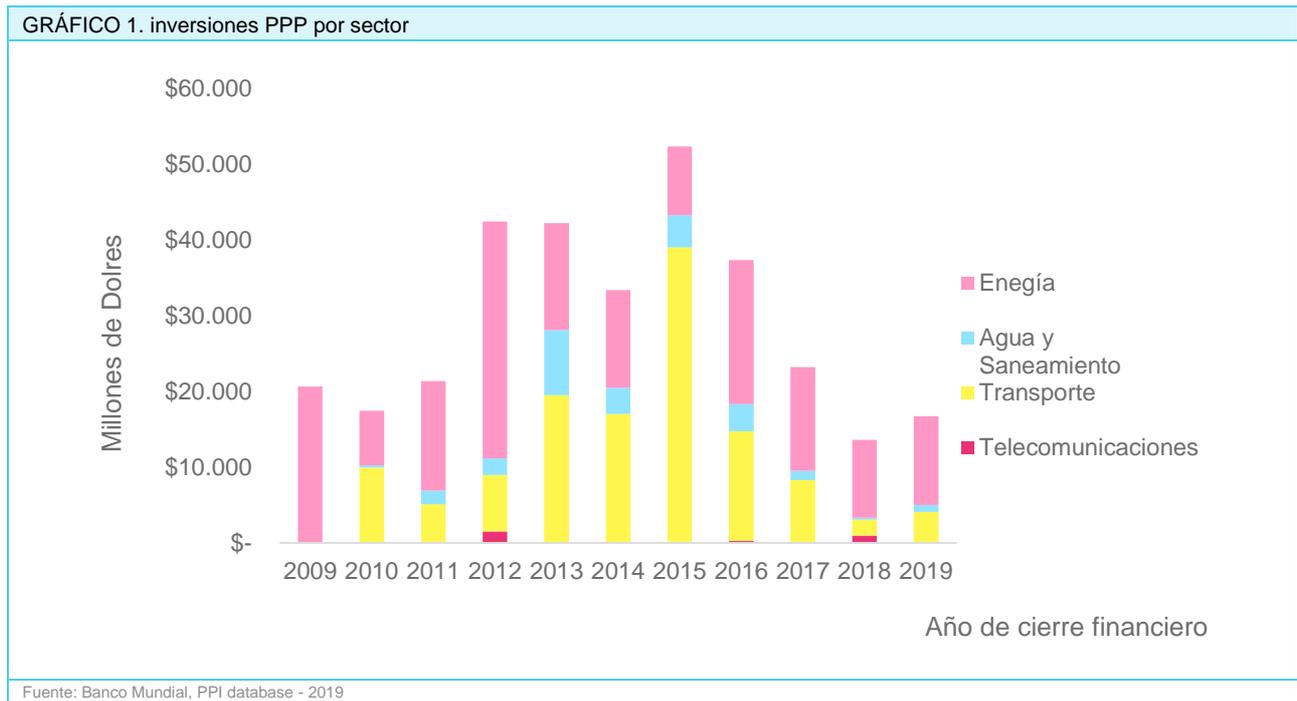
En la Región, las PPP se aceptan casi universalmente como una herramienta de contratación, adopción generalizada de planes nacionales de infraestructura y mejoras. Sin embargo, en más de la mitad de los países el tamaño de la inversión en PPP en relación con el PIB es del 2 % o menos; además, en materia de financiación, dos tercios de los países de la región aún se encuentran en la etapa “emergente”.

La base de datos de Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial (Banco Mundial, 2019) para América Latina y el Caribe muestra que la inversión en proyectos de Participación Público Privada, con cierre financiero entre 2009 y 2019, tuvo una media anual de UDS 30.000 millones⁴, observándose una caída del 60% en los últimos 6 años.

Los sectores de transporte y energía concentran las inversiones mediante este esquema a lo largo del periodo analizado, siendo los subsectores principales los relacionados con rutas y electricidad respectivamente. En el **Gráfico 1** se ilustran las inversiones de PPP por sector.

Del mismo modo, los países donde la implementación de PPPs se concentró durante la última década son: Brasil (53%), México (16%), Perú (9%), Colombia (6%), Argentina (5%) y Honduras (3%). La cartera de proyectos PPP de Brasil contuvo en este periodo 558 proyectos lo que significó USD 207 mil millones, mientras que los demás países nombrados tuvieron en promedio 61 proyectos. En el **Gráfico 2** se muestran el monto vs cantidad de proyectos por países.

⁴ Solo se toman en cuenta los proyectos activos o concluidos, y se excluyen los cancelados o rescindidos.



Cartera de proyectos comparables en Argentina

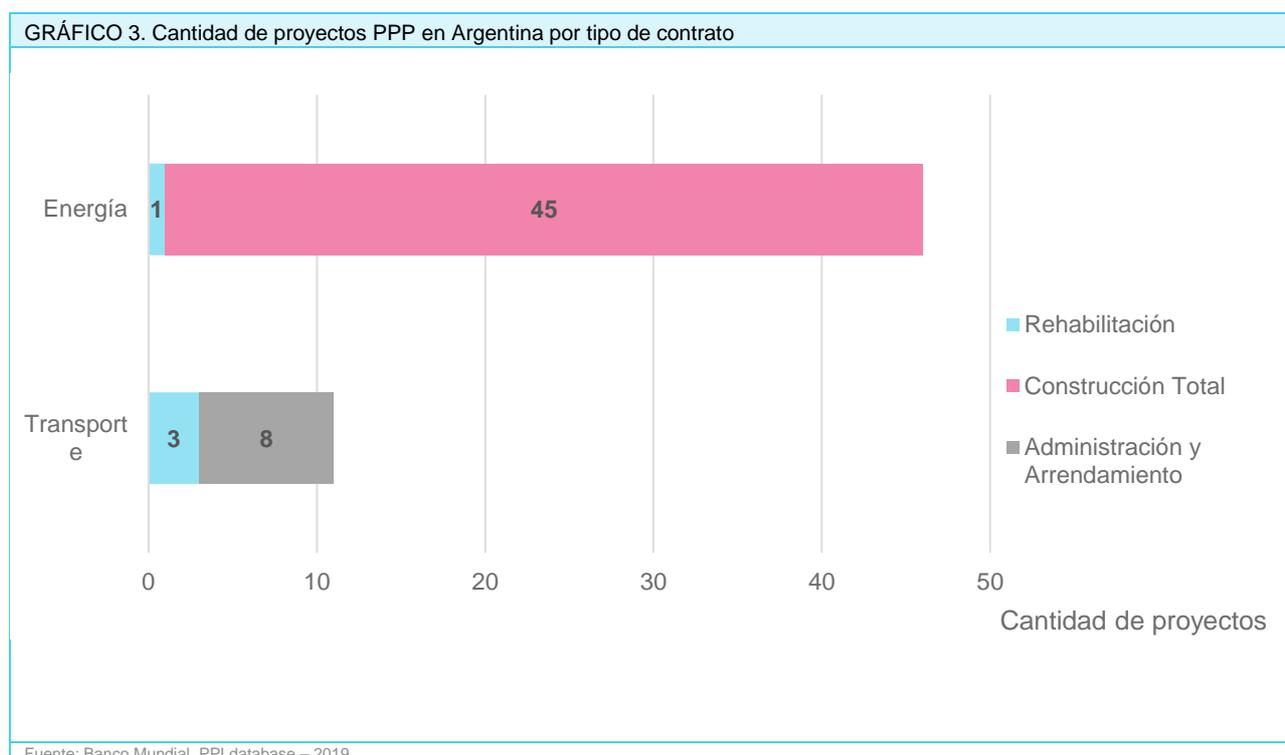
Argentina tiene experiencia muy limitada con las PPP ya que, según *Infraescopio 2019*, el Gobierno fue el principal inversionista en infraestructura, dedicando casi el 4 % del PIB por año a inversiones en infraestructura entre 2008 y 2015 (The Economist Intelligence Unit, 2019). Sin embargo, al aumentar los déficits fiscales y de la cuenta corriente, en 2017 la inversión fue de alrededor del 3 % del PIB.

Según la base de datos de Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial, los proyectos bajo el esquema PPP con año de cierre de financiero entre 2009 y 2019

en Argentina fueron 57, y sumaron una inversión total de USD 6.009 millones⁵. El sector energético recibió el 95% del monto de las inversiones con contratos de construcción del tipo BOO (build, own and operate) en su mayoría; mientras que el sector Transporte con el 5% del monto de las inversiones se concentraron en proyectos de Administración y Rehabilitación en las variantes BROT (Build, rehabilitate, operate, and transfer) y ROT (Rehabilitate, operate, and transfer). En el **gráfico 3** se ilustran la cantidad de proyectos PPP en Argentina por tipo de contrato.

Los proyectos del sector Energético bajo el esquema PPP que recibieron la mayor inversión son el Parque Eólico Gastre (2013) y el Parque eólico Loma Blanca (2019) en Chubut, y Plantar termoeléctricas en Tucuman & Loma Capana II (2017) en Neuquén.

Mientras que el proyecto con mayor inversión en el sector de Transporte es Corredor Vial Integrado del Atlántico en Buenos Aires con año de cierre financiero en el año 2011.



Antecedentes institucionales y normativos de los PPP

Marco legal y normativo de la obra pública

Los procedimientos de contratación para la obra pública en Argentina requieren para su gestión un conjunto de reglas y parámetros que deben cumplirse para su concreción. Estas tienen como finalidad la implementación, control y administración del Estado en la materia.

Las normas básicas que regulan la obra pública en Argentina son:

- Ley N° 13.064 de Obra Pública del año 1947.
- Ley N° 24.156 del año 1992 sobre Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 24.354 del año 1994 sobre el Sistema Nacional De Inversiones Públicas.

⁵ El relevamiento del Banco Mundial incluye todos los proyectos de infraestructura pública con participación privada, e incluye tanto sectores privatizados en la década del 90, como los proyectos incluidos bajo la Ley 27.328 del año 2017 y cuyos contratos son objeto del presente informe.

- Decreto N° 1.545/1994 que establece la Creación de la Oficina Nacional de Contrataciones. Misiones y Funciones.
- Ley N° 25.188 del año 1999 sobre Ética en la Función Pública.
- Decreto N° 436/2000. Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional.
- Decreto Delegado N° 1.023/2001. Régimen de Contrataciones del Estado Nacional.
- Ley N° 25.551 del año 2001 sobre Compre Trabajo Argentino.
- Decreto N° 1.818/2006 sobre el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.

Este conjunto de normas básicas regula a los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente en las mismas. Además, también comprende contratos y concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

Están excluidos del ámbito de aplicación los contratos de empleo público, las compras por caja chica, los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, así como los comprendidos en operaciones de crédito público.

El régimen de contrataciones públicas es de aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y sus modificaciones. En ese sentido, el Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional se aplica a la administración central, organismos descentralizados, universidades nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Su ámbito de aplicación no alcanza, en cambio, a provincias, municipios, ni a otros organismos que cuentan con un régimen específico. También se encuentran excluidos empresas y sociedades del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal y entidades financieras del sector público nacional.

Si bien la regla general debe ser la Licitación Pública, la normativa prevé excepciones a dicha regla en casos tales como urgencia, exclusividad, obras artísticas y científicas, contrataciones entre organismos con universidades, o para reparación de equipos.

Nueva Ley PPP. Principales disposiciones

En el año 2016 la República Argentina sancionó la Ley 27.328 para regular los Contratos de Participación Público-Privada, con el objetivo de promover la participación del sector privado en proyectos de infraestructura.

Si bien la legislación Argentina sobre la obra pública data del año 1947 y se ha ido modificando y adaptando con el paso del tiempo en diferentes direcciones, la legislación respecto a los proyectos de PPP es relativamente nueva y deja expresado en su Decreto Reglamentario que las obras bajo esta modalidad no se enmarcan dentro de las disposiciones generales de las Leyes de obra pública tradicional.

Se encuentran dos antecedentes reglamentarios en forma de decretos para esta nueva modalidad, ninguno de los cuales fue utilizado de manera plena durante un periodo prolongado. El primero es el Decreto N° 1.299 del año 2000 y el segundo Decreto N° 967 del año 2005 conocido como de “iniciativa privada” que ha sido derogado a partir de la nueva Ley.

El Decreto N° 1.299 creó el Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura y fue dictado en un contexto económico internacional

y político argentino muy adverso, lo cual determinó el resultado de su implementación efectiva. Por otra parte, mediante el Decreto N° 967 se creó el Régimen Nacional de Asociación Público-Privada dando origen a la Comisión de Evaluación y Desarrollo de Asociaciones Público-Privada, responsable de la recepción y evaluación de los proyectos bajo esta modalidad. De esta manera, se designó como Autoridad de Aplicación a los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y Economía y Producción. Este Decreto denominado “de iniciativa privada” tuvo como principal restricción haberse instrumentado a través de una regulación deficiente, a pesar de haber sido emitido en un excelente contexto económico internacional, con abundancia de capital para las economías emergentes y términos de intercambio favorables para la Argentina.

El nuevo régimen de PPP sancionado a partir de la Ley 27.328 y su decreto reglamentario 118/2017, implicó un cambio de paradigma en relación a la contratación pública: creó un nuevo marco legal y posicionó al financiamiento de infraestructura mediante contratos PPP como una alternativa viable.

La nueva Ley de PPP otorgó una mejora respecto del régimen establecido en los Decretos anteriormente mencionados, ya que mantiene alguna de las premisas fundamentales, pero incluye otras muy relevantes. En este sentido, las características principales de la nueva ley son:

- **Régimen alternativo.** Se trata de un régimen alternativo al de obra pública y concesión de obra pública y, por ende, no impide la utilización de los sistemas tradicionales. El sector público decidirá en cada proyecto cuál es la forma de contratación más apta para satisfacer las necesidades públicas y recurrirá al régimen de PPP si lo considera más eficaz para tales fines.
- **Marco regulatorio.** El régimen legal de cada proyecto se complementará con la reglamentación, los pliegos y los términos del respectivo contrato. Las obligaciones contractuales de las partes serán aquellas expresamente previstas en la ley de PPP y su reglamentación, en el respectivo pliego de licitación y en el contrato correspondiente.
- **Flexibilidad en cuanto a la estructura jurídica.** El vehículo que participa en el contrato puede ser una sociedad existente o una sociedad de propósito específico. El Estado Nacional también puede participar en una sociedad anónima creada a ese solo efecto. En este sentido las sociedades de propósito específico previstas en la ley están habilitadas a realizar oferta pública de títulos valores de conformidad con la Ley de Mercado de Capitales 26.831, una herramienta potencialmente importante a la hora de obtener un financiamiento más amplio.
- **Flexibilidad en cuanto a la estructura de garantías.** Se faculta la cesión de derechos de cobro, cesión de derechos de la sociedad de objeto específico en caso de incumplimiento, el otorgamiento de fianzas, avales y cualquier garantía por parte de entidades solventes nacionales o internacionales. Permite también la constitución de fideicomisos como mecanismo de garantía y/o pago de la contraprestación a cargo del ente contratante, los que deberán prever la existencia de una reserva de liquidez durante la vida del contrato. En este sentido el Capítulo IX del proyecto de Presupuesto 2018 se prevé la creación de un “Fideicomiso PPP”, que podrá constituirse mediante un único fideicomiso o a través de distintos fideicomisos individuales y que tendrán por objeto, efectuar o garantizar pagos en virtud de contratos PPP, otorgar préstamos, garantías, fianzas, avales o cualquier otro tipo de financiamiento o garantía en relación con los contratos PPP, emitir valores fiduciarios, emitir certificados de avance de obra, actas de reconocimiento de inversión y asumir su pago y realizar aportes de capital y adquirir instrumentos financieros destinados a la ejecución y financiación de contratos PPP.

El mencionado Fideicomiso PPP estará constituido por, bienes, garantías y créditos presupuestarios que asigne el Estado Nacional, aportes y contribuciones

provenientes de otros fondos fiduciarios, contribuciones, cargos específicos, tarifas y otras contraprestaciones por uso, y pagos que deban realizar los contratistas. El patrimonio del fideicomiso estará a cargo de un fiduciario que deberá ser una entidad financiera, estará constituida por los recursos mencionados la ley, incluyendo tributos, y posibilitará la emisión de títulos valores para permitir la titulación de los flujos provenientes del pago del canon periódico.

- **Flexibilidad en cuanto a la estructura de la remuneración del contratista** para preservar el valor del contrato en el tiempo. En este sentido, la iniciativa expresamente excluye la prohibición de indexación prevista en la Ley de Convertibilidad 23.928. Además, las partes pueden acordar que los pagos se realicen en moneda extranjera y se excluye la aplicación del art. 765 del CCyC. En cuanto a la estructura de la contraprestación, se prevé la posibilidad de cesión de fondos de operaciones de crédito o de tributos, la constitución de derechos de superficie y/o de uso u cualquier otro aporte por parte del Estado Nacional. Además, se consagra el derecho del contratista a mantener el equilibrio económico financiero original del contrato. El art 9º inciso f indica que sin perjuicio de lo que establezca la reglamentación, pliegos o contratos, los contratos PPP deberán incluir los “procedimientos de revisión del precio del contrato que permitan preservar la ecuación económico-financiera del contrato”.
- **Step-in rights.** El contratista podrá contratar préstamos bajo la condición de que su incumplimiento importará la cesión del contrato a favor del acreedor o de terceros, según las modalidades y procedimientos que se establezca en el contrato.
- **Designación de auditores externos independientes.** Las partes del contrato podrán designar a auditores técnicos independientes quienes harán el efectivo control y seguimiento en la ejecución de las obras a efectos de determinar si se ha devengado o no la contraprestación a favor del encargado de la obra. En forma concurrente la Auditoría General de la Nación “deberá incluir en cada plan de acción anual la auditoría de la totalidad de los contratos de PPP existentes, su desarrollo y resultado”.
- **Diálogo competitivo.** Este es un novedoso mecanismo que introduce la ley. El diálogo competitivo es una de las opciones que posee la Administración para realizar un proceso de selección de contratistas y se debe utilizar únicamente en situaciones especiales. Resulta aplicables cuando no se conoce con precisión qué tipo de bien o servicio se quiere o debe contratar, pero sí se conoce cuál es el fin o beneficio que se quiere obtener.
- **Cuantificación de daños en caso de incumplimiento de las partes.** Se prevé que la responsabilidad patrimonial de las partes se rige por lo establecido en los pliegos de la licitación y el contrato que se celebre, así como por las normas del CCyC. El cálculo de los daños podrá incluir la posibilidad de reclamar lucro cesante en los términos previstos en el contrato, aunque eso es controversial.
- **Indemnización por terminación anticipada.** El contrato fijará el alcance de la indemnización en casos de rescisión por razones de interés público, así como el método de determinación y pago, debiéndose abonar el 100% de la indemnización previo a la toma de posesión de los activos, pero evitando compensaciones que incluyan el lucro cesante.
- **Resolución de controversias. Arbitraje.** Las controversias técnicas y cualquier tipo de disputas que surjan con motivo de contratos de PPP podrán someterse a paneles técnicos y/o a tribunales arbitrales. El texto expresamente excluye la revisión del laudo arbitral por tribunales locales. En la iniciativa no se excluye la posibilidad de que el arbitraje tenga lugar en el exterior.

El nuevo régimen de PPP implicó un cambio de paradigma en relación a la contratación pública debido a que se limitan significativamente las prerrogativas de derecho público de la Administración. Es decir, se limita el poder de modificar unilateralmente el contrato, la rescisión por razón de interés público, la imposibilidad del contratista

privado de invocar el incumplimiento del Estado para suspender sus prestaciones y la limitación de la responsabilidad del Estado, entre otros. Esto implica que se ha establecido un claro límite sobre el denominado “oportunismo contractual del gobierno” que generalmente aparece en los momentos de mayor debilidad del contratante privado como, por ejemplo, una vez que la inversión principal ya ha sido realizada y la infraestructura ha sido construida. Sin embargo, no aparece como una preocupación simétrica – explícita en el texto de la ley – lo relacionado al “oportunismo contractual de la contraparte privada” que, como demuestra la experiencia regional y europea, se presenta como un problema recurrente y es una temática central en la literatura especializada.

Institucionalidad de la PPP

La nueva Ley y su reglamentación resultó en la creación de la Unidad de Participación Público Privada como órgano a cargo de la centralización normativa de los contratos regidos por la Ley cuyas funciones son las de asesorar y asistir al Poder Ejecutivo Nacional en la preparación y regulación de iniciativas público-privadas, así como diseñar y gestionar proyectos con otras jurisdicciones.

La Unidad fue creada en el ámbito del entonces Ministerio de Finanzas de la Nación. Sin embargo, la normativa exigió la intervención de otros organismos del Estado para expedirse sobre cada proyecto:

- Intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable para la formulación de consideraciones que considere pertinentes.
- Intervención del Ministerio de Hacienda en relación a la razonabilidad de la utilización de los recursos públicos y la asunción de riesgos y obligaciones por parte del Sector Público Nacional.
- Intervención del Ministerio de Finanzas en lo atinente a la asunción de riesgos y obligaciones por parte del Sector Público Nacional relacionados con la estructura financiera propuesta y su costo financiero.

Por último, en términos de control y seguimiento de los proyectos del Poder Ejecutivo, la Ley determinó la creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de Participación Público Privada, integrada por 7 Diputados y 7 Senadores de la Nación, con el objetivo de dar seguimiento a los proyectos desarrollados bajo el régimen PPP, verificar el cumplimiento de la Ley y sus resultados. Complementariamente, se instituyó la obligatoriedad de auditar la totalidad de los contratos PPP, su desarrollo y resultado por parte de la Auditoría General de la Nación (AGN) en sus planes de acción anual.

El rol del Congreso y la AGN refuerzan el componente de rendición de cuentas desde el origen de la Ley, brindando, al menos en su intención, un mayor balance entre los poderes del Estado y dotando de mayor transparencia al mecanismo de las PPP respecto de las alternativas tradicionales.

El funcionamiento de la Unidad de PPP desde 2017

El Decreto Reglamentario N° 118 emitido en julio 2017 creó la Unidad de Participación Público Privada en el ámbito del Ministerio de Finanzas. En el mes de Octubre, el Decreto 808/2017 creó la Subsecretaría de Participación Público Privada como continuadora de la Unidad PPP. dándole un lugar específico en la estructura política del Estado. A partir de los cambios de gabinete sucedidos al año siguiente, el área pasó a Secretaría, siempre bajo un mismo titular.

Durante el año 2018 el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional sufrió una importante modificación que resultó, entre otras cosas, en la unificación de los ministerios de Hacienda, Finanzas y Energía en el nuevo Ministerio de Hacienda. Tras esta modificación, se elevó el rango de la autoridad PPP al grado de Secretaría, por el decreto N° 636 del mismo año manteniendo a su titular.

En Octubre de 2018, se produce la única presentación en la Comisión Bicameral de Seguimiento, en conjunto con el entonces Ministro de Transporte Guillermo Dietrich.

Luego de 5 meses, el órgano es modificado nuevamente y se cambia su rango al de Subsecretaría, dependiente de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este reordenamiento coincidió con el primer cambio de autoridades del órgano, que pasó a estar liderado por Ignacio Machado⁶. La estructura se mantuvo con el cambio de gobierno en el 2019, siendo reemplazado su titular por Federico Carlos Molina⁷. En el **Gráfico 4**, se ilustra cómo es la estructura de unidad PPP en el tiempo.

En la actualidad la Subsecretaría cuenta con tres Direcciones Nacionales bajo su órbita, que contribuyen a la gestión del ciclo de vida de cada proyecto:

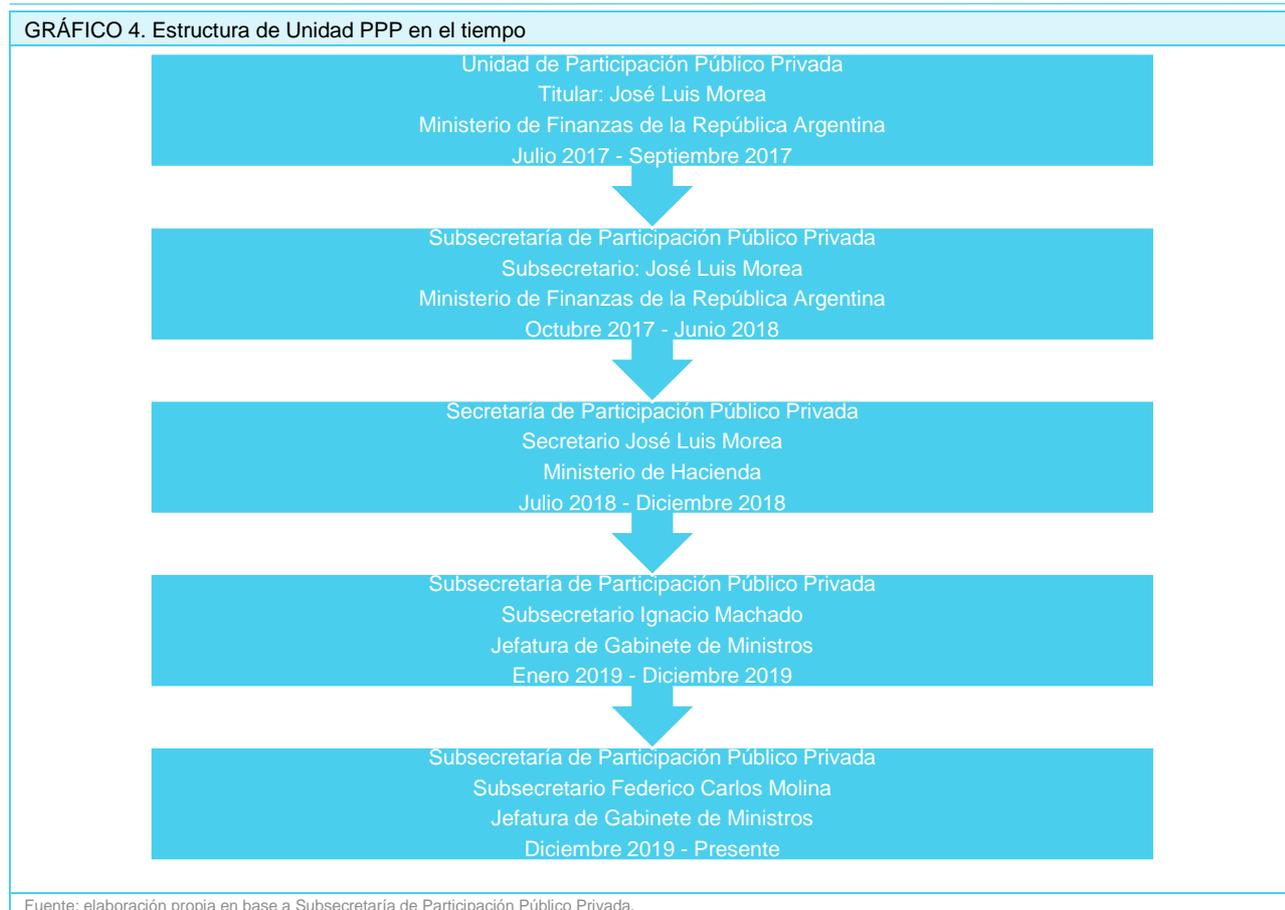
- Dirección Nacional de Información y Seguimiento de Proyectos de Participación Público Privada.
- Dirección Nacional de Evaluación Técnica de Proyectos de Participación Público Privada.
- Dirección Nacional de Análisis Legal y Regulatorio de Proyectos de Participación Público Privada.

Sin embargo, el personal de la Subsecretaría PPP ha sido transferido al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Esta entidad, al día de hoy cumple funciones de asistencia técnica a la vez que funciona como estructurador de proyectos asesorando a los organismos convocantes/impulsores.

El BICE recibe los proyectos de parte de la Subsecretaría con los estudios de ingeniería y socioeconómicos ya realizados por el Concedente. Luego, convenio mediante con la Subsecretaría, el BICE realiza la estructuración del proyecto, el análisis de elegibilidad (Valor por Dinero) y el análisis de la documentación referente a Pliegos y Contratos. Finalmente, elabora el modelo financiero del Proyecto.

⁶ Decreto 1141/2018

⁷ Decreto 86/2019



PPP bajo el nuevo marco regulatorio: proyectos, contratos e impacto presupuestario

Proyectos de Participación Público-Privada

El marco regulatorio de participación público-privada, aprobado por la Ley N° 27.328 y su Decreto reglamentario N° 118/2017, define a los contratos de participación público-privada como aquellos celebrados entre los órganos y entes que integran el Sector Público Nacional (en carácter de contratante), y sujetos privados o públicos en los términos que se establece en la referida ley (en carácter de contratistas) con el objeto de desarrollar proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Por este motivo, la evaluación actual y futura sobre el desarrollo, financiamiento y seguimiento de las obras a través de PPP deben analizarse bajo este marco regulatorio.

Según el Mensaje del Presupuesto del año 2020, los 47 proyectos PPP identificados con potencial de ser licitados suman USD 25.745 millones, el equivalente al 8% del stock de deuda bruta Argentina, y se concentran en cuatro sectores:

- Sector Transporte: se trata de un total de 17 proyectos por un monto estimado de inversión de USD 15.655 millones.
- Sector Agua Potable y Alcantarillado: de trata de un total de 22 proyectos por un monto de USD 8.363 millones.
- Sector Energético: son 4 proyectos en estudio por USD 1.404 millones.
- Sector de Administración Fiscal, Defensa, Vivienda y Urbanismo: en este caso se trata de un total de 4 proyectos por USD 323 millones.

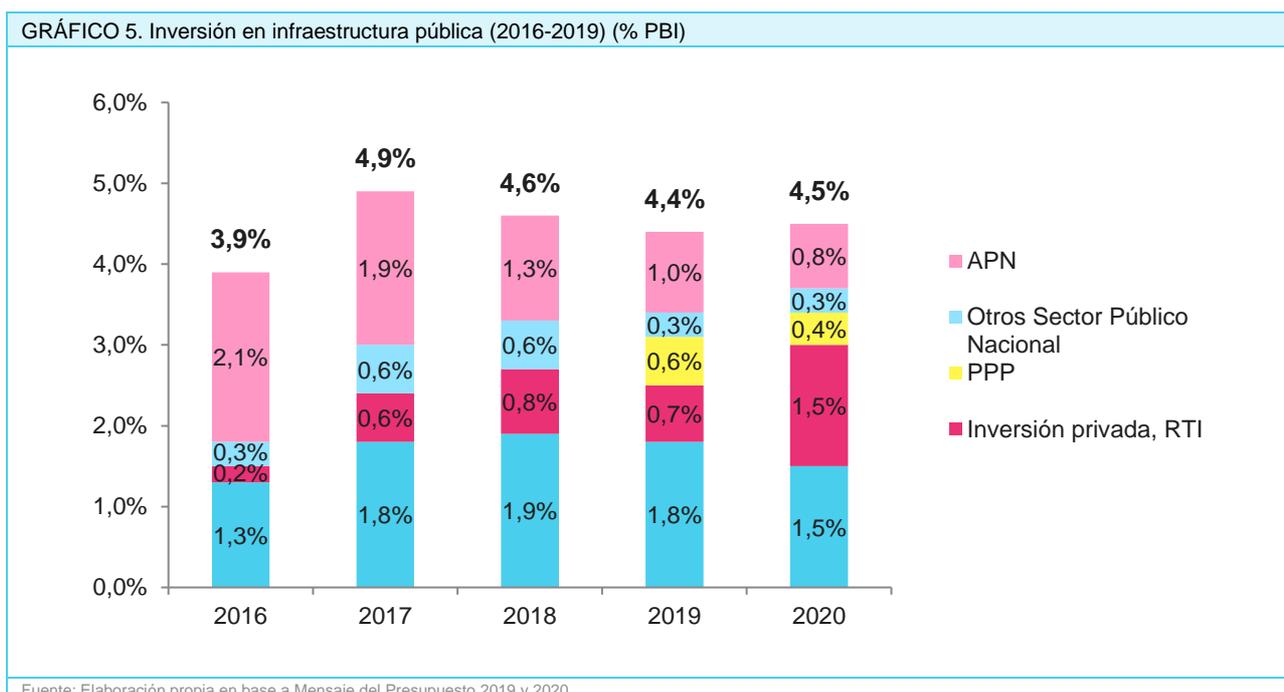
Sin embargo, al momento de redacción del presente informe se verifican contratos y obras licitadas bajo el nuevo marco regulatorio PPP por un monto total de repago de USD 9.969 millones hasta el año 2033, equivalente al 3,1% de la deuda bruta Argentina, y pertenecen todas a inversiones en Corredores Viales.

Por otra parte, en el Presupuesto Nacional se ha establecido que mediante este mecanismo se pueda alcanzar inversiones en infraestructura por 0,6% del PBI durante 2019 y 0,4% del PBI durante el año 2020 considerando los seis contratos suscriptos.

A pesar de haberse presupuestado los fondos necesarios para las obras PPP en 2019, las inversiones previstas no pudieron realizarse debido a las dificultades derivadas de la obtención del financiamiento por parte de las empresas causadas por el deterioro del contexto macroeconómico y el encarecimiento del capital. En el **Gráfico 5** se ilustra la inversión en infraestructura pública entre los años 2016 y 2019.

Denominación	Total repago TPI (USD corrientes)	Fecha de inicio	Fecha de finalización estimada
Corredores Viales A - RN N° 3 y 226 - Etapa I	\$ 1,863,282,080	20/07/2018	20/07/2033
Corredores Viales B - RN N° 5 - Etapa I	\$ 2,129,761,162	26/07/2018	26/07/2033
Corredores Viales C - Construcción de Autopistas, Rutas Seguras, Rehabilitación, Mantenimiento, operación y financiación de la RN N° 7.	\$ 1,455,051,790	20/07/2018	20/07/2033
Corredores Viales E - RN N° AU 09, 193, 34, A 012, A 008 y RN N° 11 - Etapa I	\$ 1,892,423,863	26/07/2018	26/07/2033
Corredores Viales F - RN N° 9, AU 9 y 33 - Etapa I	\$ 1,339,992,504	26/07/2018	26/07/2033
Corredores Viales Sur- RN N° 205 y 3, AU Ricchieri, AU Ezeiza-Cañuelas y Av. Jorge Newbery - Etapa I	\$ 1,288,917,070	26/07/2018	26/07/2033
Total	\$ 9,969,428,469		

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda



El impacto presupuestario de las obras PPP

En el Presupuesto 2020 se establece que las inversiones cuyo plazo vayan más allá de ese año, deben detallarse. De esta manera, las obras PPP con contrato firmado bajo el nuevo marco regulatorio, e impacto presupuestario establecido con incidencia en ejercicio futuro, suman un total de USD 6.376 millones y responden al concepto de “Obras en Corredores Viales con Participación Público-Privada (PPP)” según las referencias establecidas en la planilla anexa al artículo 11. En particular, para el año 2020 se prevé destinar un total de USD 354 millones para este concepto obteniendo un avance financiero del 6%.

Debilidades de las PPP

La nueva Ley de PPP ha incluido entre sus artículos algunos aspectos tendientes a prever la mayoría de los problemas que se han puesto en evidencia en los distintos países que han implementado un marco regulatorio para las obras PPP. Sin embargo, el régimen de PPP en Argentina ha presentado algunas debilidades⁸ que se manifiestan en los siguientes aspectos (Einstoss & Guasch, 2019):

- En la toma de decisiones y en la gobernabilidad global del programa PPP.
- En el proceso de identificación, priorización, avance, y estandarización de algunos aspectos de los proyectos, así como también en la adjudicación y gestión de los mismos.
- En la legislación vigente y en el marco normativo y contractual.
- En la exigencia de los estudios requeridos y otros aspectos técnicos requeridos para el avance del proyecto.
- En la institucionalidad del programa.
- En el mecanismo de pago utilizado.
- En el tratamiento de apuestas temerarias.
- En la planificación de la cartera de proyecto de PPP.
- En el control del programa.

Muchos de estos problemas no se presentan como determinantes al momento de concretar las obras pero constituyen un conjunto de situaciones indeseadas para la implementación de buenas prácticas respecto de la ejecución de los proyectos. Por otra parte, el marco regulatorio actual contempla el tratamiento de la mayoría de los problemas comunes, por lo que es adecuado en términos administrativos. Sin embargo, la coyuntura macroeconómica de Argentina ha logrado sobrepasar el marco regulatorio y afectar a los contratos de manera directa. Este es el principal factor de retraso en el desarrollo de proyectos PPP en el país y su eventual cancelación.

Los principales desafíos para una buena implementación del programa PPP en Argentina son:

1. Gobernabilidad y selección de proyectos.

- La buena Gobernabilidad de un programa PPP empieza con la identificación y selección de una cartera de proyectos y continúa con su priorización en base a criterios claros y comparables. Mientras que la identificación de una lista larga de proyectos es relativamente sencilla de lograr, su priorización no lo es tanto.
- El proceso de priorización requiere que el Concedente negocie los inevitables compensaciones y cesiones que otorga la restricción presupuestaria fiscal. Por otra parte, debe también alinear los intereses de las partes y las presiones de

⁸ Las debilidades relevadas corresponden al contraste de los contratos suscritos y proyectos licitados con las buenas practicas relevadas a nivel internacional.

necesidades inmediatas con los objetivos a largo plazo. Esa ha sido una de las debilidades clave en la gobernabilidad del programa PPP que ha derivado, por lo tanto, en una selección de proyectos que suele hacerse de manera *ad-hoc*.

- La experiencia relevada para este estudio refleja que se concretaron aquellos proyectos que presentaban mayor grado de avance en sus estudios previos, y han quedado relegados los más estratégicos para el país.
- Actualmente, el mercado de PPP se encuentra en una coyuntura muy compleja debido a los problemas legales que enfrenta varios de los potenciales participantes, mientras la situación económica local ha detenido la implementación del programa desde el año 2018 hasta la actualidad.
- Existen deficiencias derivadas de la falta de estandarización de los procedimientos y procesos para concretar los proyectos. En este sentido, las debilidades se manifiestan a través de la carencia de pautas y manuales de operación para guiar, estandarizar y otorgar más transparencia al proceso. La estandarización integral (de contratos, de modelos financieros y de ingeniería), que conforma a las mejores prácticas internacionales ha sido un elemento esencial en el éxito de programas PPP.

2. Deficiencia en la legislación y en el marco normativo y contractual

- En la normativa argentina no se establecen criterios y/o pautas para el avance de los proyectos y para su aprobación.
- No se otorga suficiente tiempo para avanzar en las distintas etapas del proceso de adquisición.
- La normativa argentina requiere la evaluación de Valor por Dinero para justificar la implementación del proyecto como PPP. En este sentido, existe cierta confusión sobre el alcance y el significado de Valor por Dinero en los proyectos PPP, y en relación con el concepto de Comparador Público – Privado.
- El uso y aplicación del concepto del equilibrio económico-financiero, existente en la normativa argentina, ha sido causa sistémica de conflictos resultando en costos innecesarios. Esencialmente los problemas se inician al momento de decidir cuándo y cómo se determina la cláusula de equilibrio económico-financiero. En el caso de Argentina esa cláusula, tanto en la Ley como en el Reglamento, establece que en el caso de que el equilibrio financiero original se rompiera adversamente para el Concesionario (a veces las acciones que dan derecho a restablecer el equilibrio se acotan y a veces no, y a menudo quedan ambigüedades), el Concedente otorgaría el derecho al Concesionario de restablecer su equilibrio financiero mediante intervenciones del Concedente y / o modificaciones del contrato. Las cláusulas van desde derechos absolutos a guiados, por eventos específicos.
- En los países que establecen esta cláusula se ha dado lugar a una solicitud continua de modificaciones y renegociaciones del contrato en muchos casos injustificadas o no apropiadas para el proyecto. En este sentido, la mención de restablecer el equilibrio económico-financiero ha llevado a cometer abusos y tergiversaciones en su objetivo.
- La normativa argentina parece no establecer, o indicar claramente, la asimetría de las consecuencias de las acciones unilaterales del Concedente que afectan el flujo de efectivo del proyecto. En este sentido, no se reflejan claramente las compensaciones por el exceso de discrecionalidad por parte del Concedente.
- La deficiencia en la legislación existente para la expropiación de predios, derechos de vía y liberación de interferencias, ha derivado en el lanzamiento de proyectos sin tener avances considerables en la liberación de predios. Esto ha generado, en prácticamente todos los proyectos, demoras y costos sustanciales.
- La normativa argentina permite modificar los contratos para añadir obras obligatorias adicionales mientras no superen el 20% de la inversión original (esto,

a su vez, no es acumulativo) y obras voluntarias. Eso corresponde a las mejores prácticas, aunque el nivel de modificaciones respecto a la inversión original es alto, pues la norma suele estar en alrededor del 15% y, en caso de ser superior a éste, debe adjudicarse mediante licitación abierta.

- A razón de eso, y mayormente a través de esas obras voluntarias, existe el riesgo de abuso de este mecanismo otorgando incrementos sustanciales sin licitación.
- La normativa argentina establece el pago al Contratista por las inversiones no amortizadas y un pago por extinción de contrato. Este último no cuenta con el suficiente nivel de detalle en su implementación.
- El marco normativo no especifica con claridad los mecanismos y pautas de renegociación y/o modificación del contrato, ni se han desarrollado los procesos y procedimientos al respecto.
- Debilidad en el tratamiento de ofertas temerarias.
- Una oferta es agresiva o temeraria cuando esta se elabora de manera deficiente con el único objetivo de ganar el proyecto, pero con el objetivo paralelo de renegociar posteriormente mejores condiciones (rendimientos positivos). En este sentido, se define a la oferta agresiva cuando las ganancias netas no cubren el retorno al capital desde el primer día. En la normativa vigente, existen vacíos importantes tanto en la Ley como en el Reglamento. Esto da lugar a la expectativa sobre modificaciones del contrato.
- No exigir la contabilidad reglamentaria o no emitir un Manual para normalizar la presentación (por parte del Concesionario), el contenido y la estructura de la información de desempeño es un gran defecto de muchos programas PPP.

3. Deficiencias en los estudios requeridos

- En Argentina, la evaluación de Impacto medio ambiental dado el marco normativo actual es preocupante: el Ente nacional encargado no tiene jurisdicción para imponer los criterios o vetar el análisis de los Entes provinciales, pues estos son los que tienen la jurisdicción de emitir la licencia ambiental. La preocupación es que esos entes provinciales presentan diversas capacidades y una alta varianza en sus evaluaciones y Plan de gestión. El Ente nacional solo puede añadir no criticar o vetar. Adicionalmente, los estándares varían de Provincia a Provincia.
- Los principales problemas de los estudios socioeconómicos son y han sido las estimaciones sobre optimistas de la demanda del servicio, las estimaciones exageradas sobre los beneficios que el proyecto va a generar y el descuido de incluir todos los efectos externos del proyecto, más allá de usar la tasa de descuento adecuada. La evidencia muestra un alto sesgo optimista sistémico en las evaluaciones de la demanda y beneficios, que puede dar lugar a peticiones de modificación de contrato.

4. Deficiencias en el proceso posterior a la adjudicación

- Luego de tomada la decisión de adjudicación, el Concedente y la Concesionaria privada participan, a menudo, en negociaciones directas que socavan la transparencia y la imparcialidad del proceso de licitación y que resultan en acuerdos que afectan las condiciones de competencia.
- Análogamente, pueden ocurrir modificaciones del contrato con cambios significativos afectando condiciones de competencia. Todo eso puede generar apelación por parte de los perdedores y/o invalidación del contrato posterior a la licitación a la vez que conlleva inquietudes de transparencia, pues no se suelen divulgar negociaciones bilaterales o los cambios significativos en los términos del contrato.

Conclusiones preliminares

El nuevo régimen de PPP y su reglamentación implicó un verdadero cambio de paradigma en relación a la construcción de infraestructura pública debido, entre otras cosas, a que se ha establecido un claro límite sobre el denominado “oportunismo contractual del gobierno” aunque se explicita que no es preocupante la situación inversa, es decir, lo relacionado al “oportunismo contractual de la contraparte privada”.

La nueva Ley y su reglamentación constituyen un marco regulatorio adecuado para esta nueva versión de deuda pública, entendida como la existencia de un pasivo contingente para el Estado argentino. Aunque no está exceptuada de deficiencias, es un avance respecto de sus antecedentes ya que prevé y aborda los principales problemas comunes derivados de la experiencia internacional, y establece parámetros claros en el tratamiento fiscal y de control público de los proyectos.

Muchas de estas deficiencias no son determinantes al momento de concretar los proyectos en sí mismos, sino que se manifiestan como aspectos no deseados para la implementación eficiente de un programa PPP y por lo tanto deberían ser subsanadas. Por otra parte, la coyuntura macroeconómica de Argentina es la gran protagonista ya que ha logrado opacar estas deficiencias y sobrepasar el marco regulatorio para afectar directamente a los contratos registrados bajo la nueva Ley. Este es el principal factor de retraso en el desarrollo de proyectos PPP en el país.

Sección II. Los préstamos blandos bilaterales. Otra alternativa a la obra pública tradicional

En el presente apartado actualiza la información correspondiente a los proyectos financiados por préstamos blandos bilaterales⁹. La **Tabla 2** refleja el listado actualizado de proyectos bajo esta modalidad.

PAÍS	SECTOR	PROYECTO	SUBPROYECTO	ESTADO	MONTO (millones USD)
China	Transporte	Adquisición de material ferroviario	Línea San Martín (servicio urbano)	Finalizado	134
			Servicios de larga distancia	Finalizado	321
			Subterráneos de Buenos Aires "Línea A"	Finalizado	100
			Líneas Mitre y Sarmiento (servicio urbano)	Finalizado	684
			Línea Belgrano Sur (servicio urbano)	Finalizado	81
			Línea Roca (servicio urbano)	Finalizado	354
			Línea Roca (servicio urbano)	En ejecución	278
	Energía	Rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas	-	En ejecución	4.070
	Energía	Represas Hidroeléctricas Santa Cruz	-	En ejecución	4.714
		Centrales Nucleares IV y V	-	En negociación	14.000
Parque Solar Caucharí		-	Finalizada	390	
Rusia	Energía	Aprovechamiento Multipropósito Chihuido I	-	En negociación	2.109
		Central Nuclear VI	-	En negociación	5.000 ¹⁰
Venezuela	Energía	Adquisición de fuel-oil para generación eléctrica	-	Finalizado	2.000 ¹¹
TOTAL					34.235

Fuente: Elaboración propia.

La inversión total a través de esta modalidad de préstamos alcanza los USD 34.235 millones, esto equivale al 7,7% del PBI argentino del año 2019. A su vez, este monto es equivalente al 10% de la Deuda Bruta de la Administración Central (deuda pública)¹².

Respecto al informe anterior se evidencian algunos cambios en los montos y en los estados de los proyectos. Estos se detallan a continuación con el objeto de exponer los avances entre el año 2018 y la actualidad.

⁹ La información correspondiente a 2018 está disponible en: <https://www.cippe.org/publicacion/la-gobernanza-de-la-asistencia-financiera-internacional-en-empresas-publicas-de-infraestructura/>

¹⁰ Gigante estatal ruso quiere construir una central nuclear en la Argentina

<https://www.cronista.com/negocios/Gigante-estatal-ruso-quiere-construir-una-central-nuclear-en-la-Argentina-20130827-0033.html>

¹¹ El escenario. La compra de fueloil alienta las sospechas.

<http://www.lanacion.com.ar/1263711-la-compra-de-fueloil-alienta-las-sospechas>

¹² En el año 2019 el PBI argentino fue de USD 445.114 millones según el portal de datos abiertos:

https://datos.gob.ar/series/api/series/?ids=9.1_PPCDC_2004_A_33

Por otra parte, el Ministerio de Economía informó a través de la Secretaría de Finanzas que el stock de deuda pública bruta de Argentina ascendió a USD 323.065 millones en el año 2019:

<https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>

Proyectos con la República Popular de China

Proyecto: adquisición de material ferroviario línea roca (servicio urbano)

En 2017, mediante la Resolución 1382/2017 del Ministerio de Transporte de la Nación, se presenta para adjudicación por contratación directa un contrato para la renovación de las formaciones más antiguas del servicio urbano línea Roca. Este contrato tiene como objeto la compra de 200 coches de material rodante eléctrico, señalándose que deben ser provistos única y exclusivamente por el fabricante CSR Qingdao Sifang Co. Ltd., proveedor de la primera etapa de la renovación.

Inicialmente, este proyecto estaba valuado en USD 317 millones y las negociaciones por el financiamiento buscaban conseguir ese monto. Sin embargo, en marco de La Cumbre del G-20 realizada en Buenos Aires en diciembre del año 2018, se firmó un acuerdo de Financiamiento, entre el Ministerio de Hacienda de la Nación y China Development Bank (CDB) resultando, en el año 2019, en la otorgación de una línea de crédito por USD 278 millones para la compra de las 200 unidades eléctricas nuevas, repuestos, software y capacitación.¹³¹⁴

Proyecto: rehabilitación del ferrocarril Belgrano cargas

En el año 2013 el Ministerio del Interior y Transporte alcanzó un acuerdo con la empresa china CMEC para adquirir equipamiento, vagones y renovar vías en la red carguera por USD 2.470 millones. La mitad de los recursos acordados se destinarían a adquirir material rodante a aquella firma china, y la otra mitad a las siguientes obras civiles y de ingeniería ferroviaria:

- Renovar íntegramente 1.511 kilómetros de vías y mejorar otros 321 kilómetros
- 3500 vagones de carga y 107 locomotoras
- 102 puentes y más.¹⁵

Luego, en el año 2014, mediante el Decreto 1.071/2014 se aprueba el Convenio de Crédito Comprador suscripto entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas por el Estado Nacional y las entidades bancarias China Development Bank Corporation (CDB) e Industrial And Commercial Bank Of China LIMITED (ICBC), por un monto de USD 2.099.965.834, equivalente al 85% del monto del proyecto.

En el año 2017, el Ministerio de Transporte firmó un Memorando de Entendimiento con la intención de lograr una extensión crediticia de USD 1.600 millones con la empresa china (China Machinery Engineering Corporation (CMEC) que se suma al préstamo original de USD 2.470 millones. La extensión del crédito contempla una mayor participación de componentes de origen nacional y de obras clave para la recuperación integral del tren que no habían sido contempladas y planificadas cuando se estableció el primer crédito en 2013. Entre ellas la renovación de 92 puentes ferroviarios, el circunvalar ferroviario de la ciudad de Santa Fe, la construcción de los accesos a los puertos de Rosario y del complejo Portuario Rosafe.¹⁶ Se acordó además que el componente de origen nacional será del 65% y el restante 35% será de insumos como rieles, fijaciones de vía y maquinaria de mantenimiento. Se excluyen así de materiales que pueden ser fabricados en nuestro país, como los durmientes, que sí habían formado parte del acuerdo inicial en diciembre de 2013.

¹³ El Cronista. Uno por uno, todos los acuerdos firmados con China.

<https://www.cronista.com/economiapolitica/Uno-por-uno-todos-los-acuerdos-firmados-con-China-20181202-0006.html>

¹⁴ Ministerio de Transporte de la Nación. El Tren Roca sumará 200 coches nuevos.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-tren-roca-sumara-200-coches-nuevos>

¹⁵ Página 12. Crédito chino para tren de carga.

<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-235095-2013-12-06.html>

¹⁶ Casa Rosada. Habrá más crédito para que el Belgrano cargas quintuple su capacidad de transporte.

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/39610-habra-mas-credito-para-que-el-belgrano-cargas-quintuple-su-capacidad-de-transporte>

En mayo 2017, el Ministerio de Transporte acordó con la empresa China Railway Construction Corporation (CRCC) las condiciones para rehabilitar integralmente el FFCC San Martín de cargas y para la obtención de un crédito concesional. El resultado fue el financiamiento por parte de Eximbank China mediante un Préstamo concesional preferencial con un costo financiero del 3% anual, donde la participación de bienes y servicios de origen chino en el proyecto es de 28% mientras que la participación argentina es del 72%.¹⁷

El Plan contempla la inversión de USD 2.400 millones para la renovación completa de 1.626 km de vías, 120 puentes, 1.600 km de señalamiento y 400 pasos a nivel. Como parte del acuerdo, del total de 1.626 km se renovarán 726 km con una nueva tecnología jamás usada en el país llamada Tren de Construcción Continua.

Hasta el momento de la realización de este informe, el equipamiento que pudo ser relevado por diferentes fuentes oficiales son:

- 2.963 vagones totales.
- 1.930 vagones San Martín.
- 107 locomotoras: 40 de Belgrano y 67 de San Martín.
- 711 kilómetros línea Belgrano cargas.
- 700 km de la línea San Martín.

Proyecto: represas hidroeléctricas sobre el Río Santa Cruz

El proyecto del aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz prevé la construcción de dos represas: Cóndor Cliff (Néstor Kirchner) y La Barrancosa (Gov. Cepernic). El contrato para su construcción está a cargo de la contratista conformada mediante una Unión Transitoria de Empresas (UTE) entre Electroingeniería, China Gezhouba Group Corporation e Hidrocuyo; y fue adjudicado mediante un proceso de licitación pública internacional.

La financiación quedó a cargo de un conjunto de bancos chinos, liderados por el China Development Bank Corporation (CDB), e incluyó una cláusula de incumplimiento cruzado (cross default): la cancelación de este proyecto conduciría a la revocación del préstamo para renovar el ferrocarril Belgrano.

Estado de avance del proyecto al 30/6/19, según La Secretaría de Gobierno de Energía, es de 15% y está explicado por un avance de:

- Cóndor Cliff: 14,5%
- La Barrancosa: 17,2%
- Línea de Extra Alta Tensión (LEAT) 500kV: 4,4%
- 11,5 millones de m3 excavados
- 4,1 millones de m3 ejecutados rellenos en las presas
- 1.910 personas empleadas en las obras

En La Barrancosa y en la LEAT no se han producido contingencias destacables por lo que a la fecha se prevén ajustes de plazo no significativos (del orden de los tres meses), mientras que en Cóndor Cliff se han detectado algunas complejidades geológicas que están motivando ajustes de ingeniería que se traducirán en mayores volúmenes de excavaciones y de hormigones, con un consecuente mayor plazo de obra del orden de 12 a 18 meses.¹⁸

¹⁷ Ministerio de Transporte. Se firmó un acuerdo para renovar el FFCC San Martín de Cargas.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-firmo-un-acuerdo-para-renovar-el-ffcc-san-martin-de-cargas>

¹⁸ Informe N° 122 de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la HCDN.

https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secpar/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME-122.pdf

Por otro lado, como consecuencia por la denominada “causa de los cuadernos”, la UTE Represas Patagonia cambió en el último tiempo su conformación empresaria con supremacía china: "Gezhouba Group Company se quedó con el 70, Electroingeniería S.A. se redujo a un 20% e Hidrocuyo mantiene el 10 %"¹⁹, se informó.

Proyecto: centrales nucleares (IV y V)²⁰

En mayo de 2017 se firmó en la ciudad de Beijing un contrato marco entre Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) y China National Nuclear Corporation (CNNC), para la construcción de La Cuarta y La Quinta centrales nucleares argentinas.

La Cuarta central, que se establecerá en Provincia de Buenos Aires, aportará una potencia 700 MW al Sistema Interconectado Nacional (SIN). La tecnología que se utilizará en esta instalación es similar a la de la Central Nuclear Embalse, de tipo CANDU (canadiense) con agua pesada y uranio natural, lo que permitirá aprovechar la experiencia y los recursos acumulados en 30 años de operación.

Por otro lado, La Quinta Central tendrá una potencia de 1.150 MW y utilizará tecnología china HPR 1000 con diseño PWR (Pressurized Water Reactor / Reactor de Agua a Presión), de agua liviana y uranio enriquecido. Como parte de las negociaciones para la construcción de esta instalación se prevé también la transferencia de tecnología, tanto del reactor como la de fabricación de elementos combustibles, lo que impulsará el desempeño del sector y especialmente a las empresas proveedores de servicios e insumos.

Las nuevas centrales se prevé una inversión de unos USD 14.000 millones, de los cuales el 85% serán financiados por un crédito chino, liderado por el banco ICBC, que tendrá un plazo de 20 años, con una tasa de interés preferencial y contará con un período de gracia de diez años, por lo que se empezaría a pagar cuando la primera planta esté en servicio. Las condiciones del convenio del préstamo aún se encuentran en etapa de negociación.

En Julio de 2019, la Secretaría de Gobierno de Energía informa que la Subsecretaría de Energía Nuclear y la empresa NA-SA se encuentran trabajando en la optimización de las condiciones técnicas y comerciales del contrato para la construcción de la cuarta central nuclear. Las negociaciones siguen llevándose adelante y están protegidas por acuerdos de confidencialidad. Sin embargo, se aclara que los tres pilares que se negocia con la República Popular China son:

- Un contrato “llave en mano” para el Suministro y Construcción de una Central Nuclear tipo PWR modelo Hualong One de aproximadamente 1200 MWe de potencia.
- Otro contrato de transferencia de tecnología.
- Un acuerdo financiero con un crédito chino de tipo concesional.

El precio del contrato es confidencial por razones asociadas a la negociación entre privados para un contrato de este tipo. Se estima que el costo total de la cuarta central nuclear será de alrededor de USD 7.900 millones de dólares.

La Secretaría de Gobierno de Energía advierte que la decisión de pasar a la tecnología de agua liviana ya había sido tomada durante la administración anterior, ya que se proyectaba que la central IV sea la última central de agua pesada para pasar luego al agua liviana. Además, informa que desde el punto de vista de la generación eléctrica el impacto es positivo, ya que se ha optado por una línea tecnológica más avanzada y eficiente, con mayor capacidad de generación y menores costos de operación y mantenimiento. También, desde el punto de vista económico, el proyecto permite darle

¹⁹ Télam. Las centrales hidroeléctricas Cándor Cliff y La Barrancosa generarán energía hacia mediados de 2024. <https://www.telam.com.ar/notas/201902/335052-centrales-hidroelectricas-santa-cruz-energia.html>

²⁰ Nucleoeléctrica Argentina S.A. <http://www.na-sa.com.ar/nuevos-proyectos/>

continuidad a un sector estratégico como el nuclear, sin necesidad de depender de aportes del tesoro.²¹

Proyecto: parque solar Caucharí²²

El proyecto Parque de Energía Solar Caucharí de 300 MW de potencia ubicado en la Provincia de Jujuy, integrado por tres etapas (Caucharí Solar I, II y III), con una inversión cercana a los US\$ 400 millones, fue construido con financiamiento del Banco chino Eximbank (Export-Import Bank of China), y de la colocación de un bono internacional, denominado "bono verde", por parte del Gobierno provincial. Perteneció a la empresa provincial Jujuy Energía y Minería S.E. (JEMSE), cuyo proyecto fue adjudicado durante la Ronda 1 del programa RenovAr. La ejecución de la obra está a cargo de dos empresas chinas, que actúan de proveedoras de materiales y constructoras de la planta: Power China y Shanghai Electric Power Construction (SEPC).

En el marco del G20, realizado en 2018, se firmaron acuerdos con China en relación con este proyecto. Entre ellos el "Acuerdo sobre la Prórroga de la Validez del Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica (DECCE)", donde se extendió el Memorando anterior por 5 años. En el marco del DECCE se impulsó el avance de los proyectos de infraestructura que fueron incluidos dentro del Plan Integrado Chino-Argentino para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021); entre ellos, el proyecto del Parque Fotovoltaico Caucharí I, II y III.

También se suscribió el acuerdo "Ampliación de las Plantas Fotovoltaicas Caucharí Solar I, II y III". La ampliación de las plantas de energía fotovoltaica Caucharí prevé incorporar 200 MW adicionales (resta cerrar el contrato financiero) con posterioridad a la finalización del proyecto Caucharí I, II y III.²³

En octubre de 2019 se realizó una inauguración parcial del Parque Solar Caucharí en Jujuy por parte del gobierno nacional, que implicó la terminación mecánica y puesta a prueba de los Parques Solares Caucharí II y III, mientras que Caucharí I se encuentra instalado en un 75 por ciento²⁴. Por otra parte, en septiembre el parque comenzó a inyectar energía al Sistema Argentino De Interconexión (SADI).²⁵

Proyectos con la República Bolivariana de Venezuela

Proyecto: adquisición de fuel-oil para generación eléctrica

Como parte del "Convenio Integral de Cooperación" firmado en el año 2004, se estableció un mecanismo de intercambio compensado, mediante el cual Venezuela se comprometió a proveer de Fuel Oil y Gasoil a la República Argentina, a cambio de la compra de productos de origen argentino (productos agrícolas e industriales).

El convenio entre el Estado Nacional y PDVSA para la compra de Fuel Oil, estableció un marco de aprovisionamiento máximo en el año 2004, de 1.200.000 toneladas, pero sólo se compraron 631.715 toneladas.

Las transacciones identificadas por los informes de auditoría de la AGN y de la SIGEN ascienden a un monto superior a los USD 823 millones, pero se trata de datos parciales. Artículos periodísticos sostienen que Argentina importó cerca de cinco millones de

²¹ Informe N° 122 de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la HCDN. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_122_hcdn.pdf

²² Gobierno de la Provincia de Jujuy. Disponible en: <http://prensa.jujuy.gob.ar/2017/10/06/jujuy-puso-en-marcha-la-construccion-del-parque-solar-cauchari/>

²³ Informe N° 117 de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la HCDN. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_117_hsn.pdf

²⁴ Jefatura de Gabinete de Ministros. Unidad Plan Belgrano. Se inauguró el Parque Solar Caucharí, en Jujuy. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-inauguro-el-parque-solar-cauchari-en-jujuy>

²⁵ Jujuy al día. Caucharí comenzó a inyectar energía jujeña renovable al sistema interconectado nacional. Disponible en:

<https://www.jujuyaldia.com.ar/2020/09/13/cauchari-comenzo-a-inyectar-energia-jujena-renovable-al-sistema-interconectado-nacional/>

toneladas de Fuel Oil venezolano en el periodo 2004-2009 por un valor cercano a los USD 2.000 millones.²⁶

Otro cuestionamiento es que la compañía petrolera PDVSA fue elegida proveedor principal sin que hubiera mediado licitación pública alguna, es decir, mediante un mecanismo de contratación directa.

A su vez, se desprende de los informes de auditoría, que las compras de combustibles líquidos no se ajustaron a los valores de mercado y se inhibió a las empresas compradoras (CMMESA, ENARSA y ENARSA-PDV) de usufructuar las ventajas comparativas otorgadas por el mercado, al no realizarse licitaciones públicas.

Adicionalmente, el Fuel Oil producido por Venezuela poseía un mayor contenido de azufre que el permitido por la normativa argentina, no reuniendo las características necesarias para su consumo en el mercado nacional, al menos sin mezclarlo previamente con Fuel Oil de bajo contenido de azufre.

En el desarrollo de este informe no se han detectado consecuencias o repercusiones de este proyecto concluido en 2010.

Proyectos con Rusia

Proyecto: aprovechamiento multipropósito Chihuido²⁷

El Aprovechamiento Multipropósito Chihuido-1 es un proyecto que incluye la construcción de una represa y de una central hidroeléctrica de 637 MW en la provincia de Neuquén.

En el año 2014, El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios emitió la Resolución 1.550/2014 en la cual se adjudica la licitación pública sobre la construcción del Aprovechamiento Multipropósito Chihuido-1 por un monto de ARS 18.039.210.643, equivalente a USD 2.109²⁸, al consorcio empresas liderado por Helpport S.A. (Grupo Eurnekian), Chediack, Panedile, Hidroeléctrica Ameghino y Eleprint, y con participación de firmas rusas.

Más adelante, en el año 2017, la administración de Macri no logró llegar a un acuerdo de financiación con el Banco de Desarrollo de Rusia (Vnesheconombank), por lo que la concreción del proyecto atraviesa una fase de incertidumbre. El esquema original de financiamiento del proyecto de la central hidroeléctrica Chihuido con dicho banco, contemplaba un crédito a 20 años de plazo, financiación del 85% del contrato de construcción, con 66 meses de gracia, la devolución en pagos semestrales una vez terminada la obra y provisión del equipamiento a cargo de las empresas rusas Inter RAO y Power Machines.

El Ministerio de Desarrollo Productivo informa que, en junio 2020, la adjudicación no se concretó por falta de financiamiento. Sin embargo, informa que durante este año se reactivó el interés en el proyecto, por lo que se están evaluando alternativas de financiamiento como así también la anulación de la licitación anterior y la convocatoria a una nueva.²⁹ Entre las opciones de financiamiento, los adjudicatarios han comunicado oficialmente las tratativas entabladas con un consorcio de bancos europeos, junto a distintas Agencias de Promoción de Exportaciones de países de la Unión Europea.³⁰

²⁶ La Nación. La compra de fueloil alienta las sospechas. <http://www.lanacion.com.ar/1263711-la-compra-de-fueloil-alienta-las-sospechas>

²⁷ Télam. Adjudicaron las obras del complejo Chihuido I a un grupo argentino-español con financiamiento ruso. <http://www.telam.com.ar/notas/201412/89525-adjudicacion-complejo-construccion-chihuido-i-grupo-argentino-espanol-financiamiento-ruso-energia-neuquen.html>

²⁸ Valuado a un tipo de cambio de 8,55 \$/USD del tipo Divisa Vendedor que publicó el Banco Nación el día de emitida la Resolución.

²⁹ Informe N° 125 de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la HCDN.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_125_.pdf

³⁰ Informe N° 122 de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la HCDN.

Además, de acuerdo con versiones periodísticas, el consorcio a quien se le pre adjudicó la obra ya no cuenta con firmas rusas.³¹

Proyecto: central nuclear VI

A partir del año 2009 se han firmado numerosos acuerdos entre Argentina y Rusia concernientes al ámbito de la energía nuclear donde ambas partes destacaron el interés mutuo en el desarrollo conjunto de proyectos de construcción de nuevas centrales nucleares de potencia en la Argentina con tecnología de la empresa rusa estatal ROSATOM, a pesar de ello no se han logrado avances significativos.

En el marco de la Cumbre de líderes del G20, se suscribió un documento estratégico sobre la cooperación Argentina-Rusia en el campo del uso pacífico de la energía nuclear entre la Secretaría de Gobierno de Energía y la Corporación Estatal de Energía Atómica “ROSATOM”. En dicho documento, ambas partes expresan su intención de desarrollar la interacción en el campo de la aplicación energética y no energética de las tecnologías nucleares con fines pacíficos. Se incluyen cuestiones como la producción de uranio, la producción y suministro de radioisótopos, reactores de investigación y sus aplicaciones, ciclo de combustible nuclear, realización de proyectos conjuntos en terceros países, incluyendo la construcción de centros de investigación, centrales nucleares de alta y baja potencia, entre otros temas.

En ese sentido, en octubre 2019, un alto ejecutivo de la empresa estatal rusa Rosatom declaró que se planea construir en la Argentina plantas de energía atómica flotantes e instalaciones de baja capacidad de generación.³²

Conclusiones Parte I

El financiamiento de la infraestructura pública en Argentina ha incorporado, en los últimos 20 años, dos mecanismos que no habían estado presentes hasta el momento: la posibilidad de financiar obras mediante los denominados préstamos blandos bilaterales y con esquemas de financiamiento por Participación Público – Privada.

Si bien las características son muy diferentes, en ambos casos se trata de instrumentos de deuda pública para financiar obras de infraestructura con diferentes enfoques respecto a la toma de riesgos de los proyectos y a los dispositivos institucionales para llevarlos adelante y transparentar sus procesos. En particular, los dos mecanismos alternativos al financiamiento tradicional del Estado implican un esfuerzo fiscal que puede estar entera o parcialmente “por debajo de la línea”, es decir, que no se refleje en las cuentas públicas hasta el momento en que se hacen efectivas las devoluciones totales o parciales de los montos invertidos por los privados.

En Argentina se manifiestan diversos problemas al momento de abordar los proyectos de infraestructura por parte del Estado. Los principales están dados por el conjunto de inconvenientes derivados de un débil desempeño económico integrado por la existencia de un déficit crónico de cuentas públicas, la constante inestabilidad económica, de deuda y de moneda y el elevado riesgo al que se enfrenta el sector privado en el país.

Este conjunto de inconvenientes ha derivado en la imposibilidad de implementar proyectos debido a que se tradujeron en problemas para concretar el financiamiento o, más aún, para llevar adelante las obras contratadas.

En particular, si bien la regulación PPP es adecuada normativa e institucionalmente, las obligaciones contractuales de las partes están previstas no solo en la ley de PPP y

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_122_-hcdn.pdf

³¹ La Nación. El Gobierno impulsa el postergado proyecto hidroeléctrico de Los Chihuidos.

<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-impulsa-postergado-proyecto-hidroelectrico-chihuidos-nid2336599>.

³² El Cronista. Rusia quiere construir centrales nucleares flotantes en la Argentina.

<https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Rusia-quiere-construir-en-la-Argentina-plantas-de-energia-nuclear-flotantes-20191015-0002.html>

su reglamentación, sino que también se reflejan también en el pliego de licitación y en el contrato específico. En este último es en donde se refleja el impacto negativo de la coyuntura macroeconómica para la determinación del resultado del programa. Es así que los seis contratos registrados bajo la nueva Ley PPP presentan una disyuntiva que no ha sido resulta respecto a las posibles soluciones aplicables ante la coyuntura económica excesivamente adversa: a) la posibilidad de ejecutar las garantías, b) de cerrar los contratos, o c) de llamar a una nueva licitación para los proyectos.

PARTE II. Buenas Prácticas internacionales y análisis comparativo de ventajas y desventajas de los PPP

La segunda parte del presente informe tiene como objeto realizar un análisis sobre las ventajas, desventajas y riesgos de los proyectos PPP en Argentina. Para esto, se pretende relevar información respecto a las buenas prácticas de implementación de PPP que han sido recomendadas por diferentes organismos internacionales para, luego, mostrar un análisis de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) que permita observar con claridad los puntos fuertes y débiles de los programas PPP en Argentina así como también los riesgos asociados. Por último, se realiza una comparación entre los principales mecanismos de financiamiento de la obra pública en Argentina con el fin de mostrar comparativamente las ventajas y desventajas más significativas al implementar cada uno de ellos.

Sección III. Buenas prácticas en la implementación de PPP

La implementación de programas PPP alrededor de mundo ha motivado la elaboración de estudios de casos, documentos de trabajo, recopilación de información y trabajos de investigación acerca de sus éxitos y fracasos. En este sentido, diversas instituciones multilaterales internacionales han llevado a cabo una recopilación de lo que se denomina “buenas prácticas” en la utilización de esquemas y programas PPP entendidas estas como aquellas iniciativas y medidas que han sido vectores de éxito en el desarrollo de los programas en cuanto a su gestión y control.

En este capítulo se realiza un repaso sobre los principales organismos multilaterales en cuanto a su visión y recomendaciones para implementar las mejores prácticas en los proyectos PPP.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE elaboró una serie de recomendaciones para la gobernanza pública de proyectos bajo el esquema PPP. Las mismas se basan en 3 principios:

1. Establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo respaldado por autoridades competentes y dotadas de recursos:
- El liderazgo político debería asegurar un buen conocimiento público acerca de los costos, beneficios y riesgos del esquema PPP. Para ello, se sugiere implementar mecanismos de consulta activa e involucramiento de las partes interesadas (stakeholders) como sindicatos, ONGs y usuarios finales de los servicios brindados, tanto en la definición de la solución como en el monitoreo de la calidad brindada.
 - Debe existir una clara división de tareas entre las autoridades contratantes, las unidades PPP, la autoridad central encargada del presupuesto, las unidades de auditoría y las entidades reguladoras. Para tal fin, todas las partes deben estar dotadas de los recursos suficientes para asegurar su correcto funcionamiento.
 - La regulación que afecte a la operación de los contratos PPP debe ser clara y transparente, y debe fomentar la competencia, eliminar barreras de entrada e incentivar los principios de gobernanza abierta. La misma debe apostar a suprimir los trámites burocráticos innecesarios y a disminuir los tiempos de aprobación de los proyectos.

2. Basar la selección de los proyectos en el concepto de “Value for Money”

- La decisión de inversión en un proyecto debe estar basada en fundamentos estratégicos políticos y un análisis costo-beneficio de los mismos, teniendo en cuenta su ciclo de vida completo. El tipo de financiamiento del proyecto no debe influir en la decisión (positiva o negativamente).
- Una vez tomada la decisión, debe realizarse un análisis comparativo preliminar entre los diversos tipos de opciones de contratación, analizando costos de cada opción, riesgos, competidores disponibles y beneficios asociados. La opción de contratación vía PPP debe ser comparada con un proyecto convencional de referencia, mediante una metodología clara y transparente.
- Los riesgos del proyecto deben ser definidos, medidos y transferidos a la parte que incurra en menores costos para evitarlos o para lidiar con ellos en caso de que se materialicen.
- Las autoridades deben prepararse para la fase de operación del proyecto, donde los esfuerzos de monitoreo y vigilancia no deben reducirse para garantizar la maximización del “Value for money”.
- En caso de requerirse una renegociación de los contratos por cambios políticos discrecionales, la misma debe realizarse siguiendo mecanismos de resolución de disputas pre-establecidos.
- Las autoridades deben asegurarse la existencia de una cantidad suficiente de competidores a la hora de licitar un proyecto. Mecanismos como la separación de las diferentes partes de la cadena de valor o la división de grandes proyectos de escala nacional en pequeños proyectos regionales son recomendados.

3. Minimizar los riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso de contratación siguiendo de manera transparente los procesos presupuestarios.

- La autoridad presupuestaria debe asegurar que los gastos del proyecto y las posibles contingencias son afrontables de manera sostenible con el nivel de ingresos del estado.
- La documentación del proyecto debe incluir toda la información concerniente a los costos y posibles contingencias de manera transparente. Dicha transparencia presupuestaria debe garantizarse en todos los niveles del estado, incluyendo dependencias regionales y empresas estatales.
- La contratación a través de PPP debe ser una herramienta estratégica y no un simple proceso administrativo. Para ello, las autoridades deben contar con las habilidades, herramientas y el poder necesario para garantizar la integridad del proceso de contratación, evitando actos de corrupción.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE, o UNECE por sus siglas en inglés) preparó los principios de buena gobernanza en proyectos PPP, haciendo foco en siete aspectos principales (United Nations Economic Commission for Europe, 2008).

1. Políticas

El proceso PPP requiere políticas coherentes que definan objetivos y principios claros, identifiquen proyectos, visualicen metas realistas y determinen la importancia que significa alcanzarlos. El objetivo es obtener la aprobación por parte de la población para poder llevar adelante el proyecto.

Las políticas PPP deben comenzar fijando objetivos económicos claros. Sin embargo, este criterio puede ser insuficiente para convencer a la población o al resto de los

interesados de que el proyecto seleccionado es más conveniente para proveer los servicios públicos básicos para el bienestar humano.

Por otro lado, en la elaboración de las políticas relacionadas a la PPP deberían estar involucrados todos los sectores relevantes del gobierno, así como también las demás partes interesadas. En la discusión acerca de estas políticas se debe incorporar una instancia de consulta entre el sector público y privado, y la posibilidad de aprender de los errores y realizar los cambios necesarios para no volver a cometerlos.

2. Aumento de capacidad

El gobierno puede aumentar las capacidades necesarias con un enfoque combinado, donde se crean nuevas instituciones públicas mientras se utiliza la experiencia externa.

Desarrollar las habilidades dentro de los gobiernos es el mayor desafío, en este sentido debe crearse una institución nacional que se encarguen esta tarea.

Programas de formación nacional también puede fortalecer el desarrollo de las PPPs ya que, al fomentar la cooperación multilateral, que se combina con la contratación de colaboradores externos, permiten cubrir las habilidades a desarrollar.

3. Marco legal

Los inversores en PPPs necesitan previsibilidad y seguridad en el marco legal, lo que significa establecer mayor claridad mediante menos normas, más simples y de mejor calidad. Además, este debe tener en cuenta los beneficiarios y también empoderarlos a participar en procesos legales, protegiendo sus derechos y garantizando su acceso a la toma de decisiones.

4. Riesgos

Los proyectos PPP permiten que el sector privado se encargue de los riesgos que ellos están preparados para controlar. Sin embargo, los gobiernos deben aceptar su parte y ayudar a mitigar los riesgos asumidos por el sector privado en apoyo mutuo.

Para la aplicación de los proyectos PPP es de crucial importancia balancear los riesgos. Por ello el gobierno debe identificarlos antes de comenzar con los proyectos, utilizando como herramienta una matriz de riesgos. Luego debe prepararse para mitigarlos, mientras asume su propia parte del riesgo dentro de las áreas en las que tienen influencia y da respuesta al sector privado con los asuntos referidos a la burocracia.

Al mismo tiempo, también es crucial que el gobierno provea el apoyo necesario en la toma de riesgos del sector privado. Sin embargo, las garantías y asistencias deben ser provistas con cuidado, ya que el riesgo y los beneficios deben ser compartidos por ambas partes.

5. Transparencia en los contratos PPP

La agencia PPP, como brazo ejecutor del Estado, debe garantizar que la selección del mecanismo de financiamiento debe seguir un proceso transparente, neutral y sin discriminación, que promueva la eficiencia, la competencia y encuentre el equilibrio entre la necesidad de reducir el tiempo de obras y el costo del proceso de licitación y financiamiento, y que como resultado se adquiera la mejor propuesta.

La transparencia puede ser alcanzada compartiendo información de manera pública del proceso.

Es importante que todo el proceso de contratación y de adjudicación sea, y sea visto por la opinión pública como, neutral y justo. En este sentido, la no discriminación por el origen de las compañías juega un papel importante al igual que las sanciones en contra de la corrupción.

6. Las personas primero

Las personas son importantes en los proyectos PPP ya que son las principales beneficiarias, y por ello son primordiales para identificar el interés público del

proyecto. Por esto, como parte interesada, deben ser consultadas en la política asegurando siempre que, a través del análisis costo/beneficio, las PPPs provean “value for money”.

El gobierno debería también asegurarse que el público esté bien informado de los contratos PPPs, y esto puede generarse si las obligaciones definidas por este son supervisadas por un tercero objetivo, quien genere información accesible y de confianza otorgándole las personas mayores opciones y poder en base a la información.

7. El medioambiente

El proceso de PPP debe integrar los principios del desarrollo sostenible en proyectos, reflejando las consideraciones ambientales en los objetivos de los mismos y fijando especificaciones. El proceso de adjudicación debe tener en cuenta aquellos licitadores que no cumplan plenamente con criterios ambientales establecidos.

Los gobiernos deben ser diligentes en la promoción de los criterios ecológicos en las PPP. Para ello debe alinear las políticas ambientales nacionales y los objetivos del proyecto, e incorporar a expertos y asesores ambientales en el proceso.

Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

Las buenas prácticas para el desarrollo de proyectos de PPP que recomienda el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), son (Fondo Multilateral de Inversiones, 2015):

Diagnóstico de las leyes vigentes y de las estructuras de gobierno

Como primer paso, se aconseja realizar siempre un diagnóstico minucioso de las leyes vigentes que rigen las PPP y del sistema de participación del gobierno en estos proyectos, con el propósito de ayudar a detectar fortalezas y debilidades, y para evaluar los cambios necesarios que permitan su desarrollo exitoso. Por ejemplo, un análisis semejante fue llevado a cabo en Uruguay para evaluar mejor qué acciones llevar a cabo y las alternativas disponibles para conectar al Estado con las herramientas necesarias para implementar estos proyectos.

Diseño de nuevas leyes.

Las leyes y regulaciones desarrolladas para reglamentar las PPP son muy similares en los diferentes países y abordan los principales aspectos de estos proyectos:

- La definición de PPP debería ser lo suficientemente amplia como para abarcar las diferentes alternativas posibles; las fórmulas restrictivas deberían evitarse.
- Transferir el riesgo desde el sector público al privado es un elemento esencial en los proyectos de PPP y ha sido una característica general de todas las leyes y políticas aprobadas.
- Las leyes de PPP (o las leyes generales de presupuesto) deberían contener una cláusula explícita que establezca pagos multianuales, preferentemente utilizando un plan de pago basado en la disponibilidad, por el cual el sector público pague al proveedor privado de acuerdo con la disponibilidad de un servicio de infraestructura de o por encima del nivel de calidad preacordado.
- La legislación debería incluir criterios claros para renegociar un contrato de PPP y debería convenir cómo se ponen de acuerdo el gobierno y el contratista privado sobre las potenciales modificaciones que se hagan al contrato.
- Reglas y regulaciones claras deberían explicar en detalle la compensación al promotor y a los financiadores de un proyecto de PPP, en los casos en que un gobierno decida finalizar el contrato unilateralmente, o cuando una razón de fuerza mayor y fuera de su responsabilidad impida al contratista cumplir sus obligaciones

- Al estructurar un proyecto, resulta esencial tener una hoja de ruta, que incluya los estudios necesarios para cada fase del proceso. Además de los informes de viabilidad técnica y económica, estos estudios deberían incluir una comparación de las inversiones, como inversión pública versus inversión de PPP, para determinar cuál brinda la mejor relación precio-calidad para el gobierno.
- Los procesos de licitación y adjudicación de contratos deben ser regulados cuidadosamente.
- Debería haber regulaciones que rijan cómo recibir y revisar las iniciativas del sector privado que no hayan sido solicitadas en la licitación del gobierno. Estas regulaciones deberían definir el proceso para asegurar la transparencia y la competencia, así como para proteger los intereses del aspirante del sector privado.
- Debería haber límites a los compromisos del presupuesto anual estipulados en los contratos de las PPP. En la mayoría de los países analizados, cuando hay una transferencia satisfactoria de riesgos al sector privado, estos proyectos pueden evitar convertirse en deuda pública para la contabilidad nacional, aunque sí generan compromisos de pago y es necesario asegurar la sostenibilidad del programa a lo largo del tiempo.

Estructuración de las unidades de PPP

Resulta altamente recomendable crear una estructura apropiada para las unidades de PPP:

- Se recomienda conceder a las unidades de PPP la autoridad que necesitan, y que la ley establezca y defina su ubicación en la estructura de gobierno, así como sus roles y responsabilidades.
- Una unidad de PPP debería tener suficiente influencia dentro del gobierno como para vencer la reticencia y la inercia burocrática tradicional.
- El rol de una unidad de PPP puede incluir un amplio rango de responsabilidades y tareas ejecutivas o consultivas, incluyendo las siguientes:
 - Evaluar asuntos legislativos específicos
 - Desarrollar lineamientos y metodologías
 - Analizar la cartera de proyectos apropiada para promover como PPP
 - Seleccionar, evaluar y definir proyectos
 - Estructurar, promover y licitar proyectos, o bien brindar apoyo y evaluación durante la estructuración para los organismos de gobierno que los dirigen
 - Estandarizar contratos
 - Analizar y evaluar iniciativas propuestas por el sector privado, y
 - Manejar la gestión del conocimiento, incluyendo el mantenimiento de las bases de datos y las estadísticas, y la divulgación del conocimiento sobre la materia.
- Selección del jefe de un proyecto
 - Los jefes de proyecto deberían elegirse en el interior de una unidad de PPP. Serán quienes lideren el equipo del proyecto, compuesto por la unidad de PPP y los ministerios de gobierno relevantes, y coordinarán a los diferentes organismos del Estado participantes e interactuarán con asesores externos.
- Creación de un fondo de contingencia para los riesgos que reserva el Estado. Un rasgo importante es la existencia de un fondo de contingencia que pueda ser usado para responder a las obligaciones financieras de las PPP.

- Evaluación de aptitudes antes de licitar proyectos de PPP. Resulta altamente recomendable que el gobierno evalúe la elegibilidad de un proyecto para conformar una PPP antes de proceder a constituirlo como tal. Este proceso optimiza el uso de recursos al enfocarse en los esfuerzos del organismo de estructuración del gobierno, ayudando así a maximizar la tasa de éxito de los proyectos lanzados finalmente a licitación. La selección de proyectos a licitar debería hacerse sobre la base de un análisis de criterios múltiples. En este sentido, los criterios políticos o las restricciones de presupuesto no deberían verse como la única motivación.
- Preparación de lineamientos y manuales. Las mejores prácticas en la preparación de lineamientos y manuales para estructurar, desarrollar y monitorear proyectos en esta área son: a) criterios técnicos para la selección de proyectos y la evaluación de sus aptitudes, b) estudios sobre viabilidad técnica, económica y financiera, c) estructuración, llamado a licitación y adjudicación y d) seguimiento de gestión y monitoreo.
- Capacitación. Un buen plan de capacitación tendría que evolucionar junto con las necesidades de cada fase del proyecto, y debería ser específico para cada departamento o servicio. Se recomienda que la capacitación se ofrezca a través de instituciones educativas que ofrezcan cursos de nivel universitario o superior sobre la materia que los ocupa, porque esto permite dar continuidad, estimula el seguimiento y da al sector privado acceso a capacitación.
- Creación de un fondo de garantía. En entornos donde existe un riesgo significativo de que los desembolsos de presupuesto para un proyecto de PPP no lleguen (por ejemplo, a nivel de los gobiernos locales, o en el caso de un gobierno nacional con antecedentes negativos en el pago de cuentas a tiempo), podría ser aconsejable la creación de un fondo de garantía. El fondo no sería diseñado para cubrir contingencias, sino para pagar los compromisos de la administración.
- Disponibilidad de fondos. Un clima favorable para las PPP no tiene mucho valor si los fondos no están disponibles, por lo que, otra buena práctica consiste en preparar instrumentos financieros públicos (fondos, líneas de crédito de entidades financieras oficiales, etc.) que puedan financiar o cofinanciar proyectos de PPP. Asimismo, es importante ofrecer incentivos para que los bancos privados y los inversionistas institucionales participen en la financiación de proyectos de PPP y, de ese modo, alentar la emisión de bonos y no encomendar el financiamiento completo a los organismos públicos. Dicho esto, el papel del sector público es crucial en los primeros pasos del desarrollo de una política de PPP; también lo es en el momento de asegurar el financiamiento cuando los mercados se restringen.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU)

En estudios independientes de la CEPAL, se abordan algunos puntos destacados que coinciden con gran parte de las recomendaciones internacionales. Mientras que se identifica un déficit en la infraestructura latinoamericana de servicios públicos, también se encuentran necesidades en materia de infraestructura para el desarrollo productivo y económico, como la energía, caminos, puentes y conectores urbanos.

Por un lado, Rozas, Bonifaz y Guerra-García Picasso (2012) destacan la centralidad del Estado en el desarrollo de proyectos públicos, también identifican la necesidad de involucrar al sector privados con condiciones de competencia y marco regulatorios claros para su participación.

Sin embargo, Cipoletta (2015) profundiza este argumento y destaca la necesidad de involucrar actores que permitan diversificar las escasas fuentes de capital de los Estados nacionales en Latinoamérica. Para ello las dos principales recomendaciones son el fortalecimiento de los mercados financieros locales para contar con opciones sostenibles y de fácil repago, y por otro lado mejorar la regulación para las APP

brindando condiciones claras para los inversores, pero también para proteger al Estado de posibles sobrecostos.

Síntesis y conclusiones

En primer lugar, del relevamiento efectuado en las cuatro instituciones internacionales surge con claridad que establecer un adecuado marco legal y regulatorio se constituye como la más destacada de las principales buenas prácticas internacionales para el éxito de la implementación de programas PPP. En este sentido, los principales aspectos a tener en cuenta para implementar un adecuado marco legal son la claridad, la simplicidad y la transparencia de las normas que se presentan como determinantes de su eficiencia.

En segundo lugar, las instituciones coinciden en que un adecuado reparto de riesgos, previa identificación de los mismos, entre el sector público y el sector privado se establece como una de las principales buenas prácticas internacionales. Esto no solo otorga previsibilidad en la administración del programa, sino que también reduce la posibilidad de controversias contractuales al hacer un análisis de riesgos previo para tomar las decisiones.

En tercer lugar, se puede incluir a la metodología “Value For Money” como la más adecuada, y aceptada internacionalmente, para realizar una selección y priorización de los proyectos a implementar. Esto no sólo es importante para tomar una decisión, sino que también permite realizar un análisis comparativo de los proyectos y recopilar “experiencia” para futuros proyectos similares.

En cuarto lugar, se puede mencionar a la institucionalidad gubernamental adecuada, la capacitación permanente y la estandarización integral de los procedimientos y procesos mediante pautas y manuales. Estos tres aspectos son esenciales porque, dada la complejidad de los proyectos PPP, son fundamentales para reducir costos y tiempos en la implementación del programa, logrando así mayor una mayor eficiencia.

En quinto lugar, la disponibilidad de los fondos y la posibilidad de crear fondos de garantías y/o de contingencias son importantes para evacuar cualquier duda respecto a la viabilidad económica de los proyectos. En este sentido, la correcta estimación del impacto en el presupuesto público afectado en la financiación o la co-financiación de los proyectos es fundamental debido a que se constituye también como una forma adicional de estimar el riesgo asociado del sector público en el proyecto.

Por último, dos aspectos relevantes al momento de implementar los proyectos: incluir en la discusión de políticas sobre los programas PPP a la sociedad civil involucrada directa o indirectamente y realizar estudios de impacto ambiental. Estos dos aspectos se potencian si existe un alto grado de información y comunicación respecto de los proyectos a las poblaciones afectadas.

Sección IV. Análisis de la implementación de las PPP en Argentina

El objetivo de este capítulo es mostrar un análisis de la implementación de las PPP en Argentina a la luz de las “Buenas Prácticas” relevadas en el capítulo anterior para luego realizar un análisis de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de los proyectos PPP en Argentina en base a la información recolectada y a bibliografía adicional seleccionada.

Análisis FODA

El análisis FODA se divide en dos grandes rubros: uno donde se agrupan los análisis sobre las características internas de los proyectos (Debilidades y Fortalezas) y otro donde se evalúan todos los factores externos que puedan afectarlo (Amenazas y Oportunidades). En este sentido, se busca expresar de la manera más sencilla y clara posible la interacción entre estas cuatro categorías.

La matriz FODA es una forma de sistematizar y resumir visualmente los hallazgos en cada una de las categorías analizadas. Para los proyectos PPP la matriz de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas se ve reflejada en la **Tabla 3**.

TABLA 3. Matriz FODA	
Fortalezas	Debilidades
<p>Sinergia entre público y privado: ganancias de eficiencia.</p> <p>Mayor acceso al financiamiento del Privado.</p> <p>Ley específica para regular los proyectos.</p> <p>Quita presión sobre fondos públicos en corto plazo aliviando las cuentas públicas.</p> <p>Esfuerzo del pago de la inversión se distribuye intertemporalmente: tanto los pagos como el uso de la infraestructura.</p>	<p>Baches normativos y contractuales.</p> <p>Reparto de riesgos poco claro.</p> <p>Institucionalidad de baja calidad.</p> <p>Poca experiencia del funcionariado.</p> <p>Deficiencias en los procesos de selección y adjudicación.</p> <p>Deficiencias en los estudios requeridos: debilidades de control en la confección de los estudios de pre-inversión (ej. impacto ambiental).</p> <p>Conformación de equipos técnicos de alta especialización en la temática.</p>
Oportunidades	Amenazas
<p>Construcción rápida una infraestructura.</p> <p>Si se identifican las obras rápidamente se pueden evitar cuellos de botella en el proceso administrativo.</p> <p>Liberar cuellos de botella en el proceso de construcción de la infraestructura.</p> <p>Permite canalizar productivamente el capital financiero.</p> <p>La sinergia Estado-Privado, con este último aportando tecnología, limita el sobre costo financiero que es compensado por las ganancias de eficiencia del privado.</p>	<p>Inestabilidad macroeconómica.</p> <p>Incentivo a romper o renegociar contratos, o a incurrir en comportamiento oportunista.</p> <p>Cláusula de "equilibrio económico financiero" confusa o poco clara.</p> <p>Deuda pública por "debajo de la línea"³³.</p> <p>Apuestas agresivas.</p> <p>Contingencias legales de los participantes.</p> <p>Deficiencias en el proceso de selección y priorización de los proyectos.</p> <p>Deficiencias en la estandarización integral de procesos.</p> <p>Deficiencias en la estimación sobre la demanda de servicios.</p> <p>Retrasos y problemas en el proceso de Expropiaciones.</p>

Fuente: elaboración propia.

Cada uno de los aspectos abordados en el informe puede tener asociado una Debilidad o una Fortaleza que generarán indefectiblemente una Amenaza y una Oportunidad respectivamente.

Las debilidades y amenazas del programa PPP en Argentina han sido abordadas en detalle en la Sección I del informe. En este sentido, como se observa, las principales debilidades y amenazas están relacionadas a una institucionalidad de baja calidad y un deficiente marco normativo en la implementación, gestión y procesos de los proyectos

³³ "Deuda por debajo de la Línea" hace referencia a la posibilidad que "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 costos fiscales." cita del FMI: <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf> pág. 19. Y es un concepto que hace referencia a los pasivos contingentes mencionado en puntos anteriores.

PPP. A su vez, la coyuntura económica de la Argentina es un factor determinante que se constituye como una de las amenazas más importantes para el éxito del programa.

El esquema PPP en Argentina presenta fortalezas derivadas de la propia modalidad, aunque también de las iniciativas que han sido lideradas por el Estado. En este sentido, se puede identificar que la sanción de una Ley de PPP con regulación específica implicó un cambio de paradigma en relación al tratamiento de los contratos PPP y pertenece a las fortalezas lideradas por el Estado mientras que la propia modalidad de contratos PPP sobre la obra pública implica la existencia de fortalezas que se traducen en: una sinergia entre el sector público y privado que da como resultado ganancias de eficiencia, la quita de presión sobre los fondos públicos en el corto plazo y la distribución intertemporal tanto del esfuerzo por el pago como del disfrute de la infraestructura.

La quita de presión sobre los fondos públicos es posible gracias a que las obras son financiadas por el sector privado. Esto implica que se evita cargar a las cuentas públicas en el corto plazo a la vez que se aprovecha la capacidad de gestión del sector privado. Sin embargo, esta situación también genera una amenaza debido a que se contabiliza una “deuda por debajo de la línea” entendiéndose esto como un compromiso del Estado para con el Privado que no se refleja de manera inmediata en el stock de deuda pública ni en el Presupuesto Nacional.

Por otra parte, el financiamiento privado resulta beneficioso para el sector público ya que el repago de la infraestructura por parte del Estado se realiza a lo largo del tiempo mediante el canon periódico por el servicio provisto por el privado. Esto permite diferir en el tiempo el impacto sobre el Presupuesto Público del monto de la obra mientras favorece la solidaridad intergeneracional en su financiación.

La posibilidad de unificar y alinear los intereses de quien diseña construye y opera la obra, genera beneficios por eficiencia que potencian no sólo la capacidad de gestión del privado en la obra, sino también la tarea del Estado.

Las fortalezas de los esquemas PPP en la infraestructura pública derivan en una serie de oportunidades con resultados beneficiosos para los programas implementados. En este sentido, la oportunidad de liberar cuellos de botella en los procesos administrativos, y en la construcción en sí misma, le otorga dinamismo al desarrollo de los proyectos y se constituye como una de las ventajas más atractivas en esta modalidad de contratación. Esto puede derivar en una mayor rapidez en la construcción de la infraestructura pública.

Comparación entre modalidades de financiamiento

Las diferentes modalidades de contratación para la infraestructura pública presentan ventajas y desventajas en su implementación. Un breve análisis comparativo expone las diferencias de base entre el financiamiento vía PPP, tradicional y préstamos blandos bilaterales, pero también algunas similitudes entre éstas. En la **Tabla 4** se muestran las modalidades de financiamiento comparadas.

Tanto los programas PPP como los préstamos bilaterales, permiten al sector público evitar las restricciones presupuestarias, ya que permiten diferir en el tiempo el impacto presupuestario de las obras favoreciendo la solidaridad intergeneracional, al mismo tiempo no generan deudas de corto plazo – aunque como se vio generan pasivos contingentes en ocasiones no contemplados en la hoja de balance del gobierno.

A su vez, en el caso de que avance rápidamente la selección, priorización y cierre de acuerdos de financiamiento de los proyectos, pueden constituirse como las modalidades más ágiles para la efectiva construcción. Esto se debe, también, a que comparativamente la obra pública con financiamiento tradicional presenta una alta probabilidad de presentar incumplimientos, postergaciones o reprogramaciones.

TABLA 4. Modalidades de financiamiento comparadas			
	PPP	Tradicional	Préstamos blandos
Construcción rápida y ágil	Sólo en caso de que se identifican y seleccionen rápidamente los proyectos y disponibilidad de capital.	Alta probabilidad de retrasos consecuencia de restricciones fiscales	Sólo en caso de que se cierran condiciones y acuerdos rápidamente. Con disponibilidad de capital.
Impacto presupuestario en el corto plazo	Bajo en el corto plazo Incierto en el mediano/largo plazo a partir de inestabilidad macroeconómica.	Alto	Bajo, en función de las condiciones contractuales.
Impacto en el stock de deuda pública	Por debajo de la línea - Alto	Alto/Nulo Alto, si es financiado con endeudamiento público. Nulo si es financiado como gasto de capital.	Por debajo de la línea - Alto
Disfrute de la infraestructura y reparto de los pagos de la inversión	Intergeneracional homogéneo	Actual-Futura	Futuras
Marco regulatorio	Específico - Bueno - Mejorable	Específico - Bueno - Mejorable	No específico
Control y auditoría	Determinado claramente - Muy bueno	Determinado claramente - Muy bueno	No determinado
Estudios requeridos	Mejorable	Mejorable	No determinado
Financiamiento	Esquemas flexibles público-privado	Público	Privado
Institucionalidad administrativa	Insuficiente	Mejorable	No determinado
Principales fortalezas	Sinergia público-privado: ganancias de eficiencia	Mecanismos de control y auditoría	No requiere desembolsos inmediatos
Principales debilidades	Institucionalidad y coyuntura	Restricción fiscal	Institucionalidad y rendición de cuentas
Fuente: elaboración propia			

Uno de los puntos de comparación más importantes es el referido al impacto que tienen las modalidades de financiamiento en la deuda pública. Al respecto, el tipo de financiamiento tradicional puede tener un alto impacto en la deuda pública si las obras son financiadas con endeudamiento a través de organismos internacionales u otros instrumentos de deuda. Sin embargo, el impacto también puede ser nulo si se decide financiar los proyectos con aportes del Tesoro (gastos de capital). Por el contrario, tanto los proyectos PPP como los préstamos blandos bilaterales tienen un alto impacto “de gastos por debajo de la línea” y permite registrar un endeudamiento público y deuda inicialmente más bajo que con la obra pública tradicional.

En el disfrute de las obras y repago de la inversión es donde se observa una clara diferencia entre todas las modalidades de financiamiento. La construcción vía PPP implica, bajo el supuesto de una construcción de acuerdo a lo planeado, un reparto homogéneo entre generaciones debido a que la obra se realiza y paga a través del tiempo.

Por su parte, en la modalidad tradicional el repago de la inversión la solidaridad intergeneracional varía en función si los gastos de capital se financian vía recursos fiscales presentes o si por el contrario se recurre a endeudamiento público de largo plazo.

En contraste con las anteriores, el financiamiento mediante préstamos blandos bilaterales implica que la carga del repago de la inversión la soporten las generaciones futuras mientras que las obras las pueden disfrutar también la generación actual en el caso de una construcción sin demoras. Nótese que las diferencias más importantes recaen en la generación que soportará el esfuerzo ya que, dependiendo del plazo de la construcción, el disfrute de la obra se presenta similar entre las modalidades.

El conjunto de las principales características que hacen a la institucionalización de las modalidades (marco regulatorio, control y auditoría e institucionalidad administrativa) son un punto central porque su diseño es muy importante para el éxito y la eficiencia de cada una de las modalidades.

En este sentido, los préstamos blandos son los que presentan las mayores debilidades ya que no tienen determinado un marco regulatorio específico, no tendrían especificado un proceso de control y auditoría y no se ha implementado un sistema institucionalidad administrativa. Por esto, los préstamos blandos bilaterales tienen como principal debilidad el bajo grado de institucionalidad y de rendición de cuentas, mientras que presentan como principal fortaleza el hecho de no requerir desembolsos inmediatos para el repago de la inversión.

Por otra parte, debido a la sanción de la nueva Ley PPP, la modalidad de financiamiento tradicional y los programas PPP se presentan similares en los aspectos referentes al conjunto de las principales características que hacen a la institucionalización. Sin embargo, las principales fortalezas y debilidades son diferentes entre ambos: mientras que la principal fortaleza de los programas PPP es la ganancia de eficiencia derivada de la sinergia público-privada, en la modalidad tradicional la constituye el nivel de control y auditoría que es realizado concomitantemente por las correspondientes áreas de auditoría interna y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) mientras que se realiza post-temporalmente por la Auditoría General de la Nación (AGN). Por otra parte, los programas PPP presentan como principal debilidad la insuficiente institucionalidad y la elevada exposición ante la coyuntura macroeconómica, mientras que el financiamiento tradicional tiene a la restricción fiscal como principal debilidad en su implementación.

Conclusiones Parte II

A lo largo de la sección III se ha relevado información relativa a las buenas prácticas internacionales de implementación de PPP que han sido recomendadas por los diferentes organismos internacionales. Entre ellas se destaca el establecimiento de un adecuado marco normativo y regulatorio que cumpla con los criterios de claridad, simplicidad y transparencia, y un adecuado reparto de riesgos, previa identificación de los mismos, entre el sector público y el sector privado en relación a los proyectos. Análogamente, es ampliamente aceptada la inclusión de la metodología “Value For Money” para realizar una selección y priorización de los proyectos a implementar, mientras que se recomienda un grado de institucionalidad gubernamental adecuada, capacitación permanente y estandarización integral de los procedimientos y procesos mediante pautas y manuales.

Otros aspectos fundamentales que surgen de las buenas prácticas es contar con la disponibilidad de los fondos para la concreción de los proyectos y la posibilidad de crear fondos de garantías y/o de contingencias. Por último, incluir en la discusión de políticas sobre los programas PPP a la sociedad civil involucrada directa o indirectamente y realizar estudios de impacto ambiental constituyen también el conjunto de buenas prácticas internacionales.

En la Sección IV se realizó un análisis de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) que permite observar con claridad los puntos fuertes y débiles de los programas PPP en Argentina, así como también los riesgos asociados. Seguidamente, se realizó una comparación entre los principales mecanismos de financiamiento de la obra pública en Argentina donde puede verse con claridad las principales ventajas y desventajas más significativas al implementar cada uno de ellos.

Las debilidades y amenazas del programa PPP en Argentina han sido abordadas en detalle en la Sección I. En este sentido, se ha observado que las principales debilidades y amenazas están relacionadas a una institucionalidad de baja calidad y un deficiente marco normativo en la implementación, gestión y procesos de los proyectos PPP. A su vez, la coyuntura económica de la Argentina es un factor determinante que se constituye como una de las amenazas más importantes para el éxito del programa.

Por el lado de las fortalezas, podemos identificar aquellas que derivan de la propia modalidad, de aquellas que surgen de las iniciativas que han sido lideradas por el Estado. En este sentido, la sanción de una Ley de PPP con regulación específica implicó un cambio de paradigma en relación al tratamiento de los contratos PPP y pertenece a las principales fortalezas lideradas por el Estado mientras que la propia modalidad de contratos PPP sobre la obra pública implica la existencia de fortalezas que se traducen en: una sinergia entre el sector público y privado logrando ganancias de eficiencia, la quita de presión sobre los fondos públicos en el corto plazo y la distribución intertemporal tanto del esfuerzo por el pago como del disfrute de la infraestructura.

Por último, se abordó un análisis comparativo entre las diferentes modalidades de financiamiento de la infraestructura pública en Argentina. En este sentido, se han descripto las principales diferencias y similitudes entre éstas que, a su vez, sirven como una expresión de las ventajas y desventajas comparativas de cada una y están determinadas por la institucionalidad y la coyuntura, la restricción fiscal, la rendición de cuentas y las ganancias de eficiencia derivadas de cada una de las modalidades.

Comentarios finales

En este informe se abordaron en detalle las ventajas y desventajas de la implementación de programas PPP en Argentina y se lo ha comparado no sólo con las buenas prácticas internacionales, sino también con las restantes modalidades de financiamiento de la infraestructura pública en el país.

El propósito de esta breve sección de comentarios finales es expresar dos aspectos importantes que no se incluyeron en las secciones anteriores.

En primer lugar, Argentina tiene un problema que corta transversalmente a todos los niveles de gobierno que se encargan del tratamiento de la infraestructura pública. Este es el del tratamiento integral de los proyectos a través de un Plan articulador que, por deficiencias en la formulación y en el arbitraje entre todos los proyectos, se hace muy difícil su concreción.

La ausencia de Planes de infraestructura pública resulta en una dificultad sobre el abordaje básico de cualquier plan de financiamiento, muchas veces no se pueden contestar preguntas elementales sobre los proyectos que se han comprometido, que luego se licitan sin contar con estudios de factibilidad completos.

No solamente son fundamentales los criterios de priorización de proyectos para la infraestructura pública, sino también la incorporación de buenas prácticas para una implementación transparente y eficiente.

Por otra parte, dado que cada uno de los mecanismos de financiamiento presentan claras ventajas y desventajas, se desprende de este informe que cualquiera sea el instrumento para financiar la infraestructura pública, va a ser ineficiente si no se elabora un Plan articulador que contenga “buenos proyectos”, esto es, aquellos que dada la restricción fiscal sean potencialmente elegibles por haber presentado adecuadamente los estudios de factibilidad técnica, económica, financiera, ambiental y social.

En este sentido, la incorporación de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) no garantiza que éstos sean debidamente evaluados ni que formen parte de un plan sectorial articulado. Si bien se evidencian mejoras en la gestión de proyectos en los últimos años, son claras debilidades que serán objeto de análisis en una tercera etapa de esta investigación.

Finalmente, Argentina cuenta con una debilidad extra relacionada a un Estado sin recursos fiscales en el marco de déficit fiscal crónico, deja la obra pública a merced de quien está dispuesto a financiarla. Es decir, existe una suerte de delegación o tercerización en la elección o priorización de los proyectos en manos de los organismos de crédito o de las relaciones bilaterales que direccionan en consecuencia los prestamos concesionales.

Esta situación resulta en una marcada debilidad en la realización de los estudios de factibilidad integral de los proyectos en cartera y en desplazamiento parcial del Estado como actor relevante en la planificación, ejecución y control de la obra pública.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura*.

Banco Mundial. (2019). *The World Bank - Infrastructure Finance, PPPs & Guarantees*. Obtenido de Private Participation in infrastructure (PPI) database: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>

Benjamin, J., & Jones, T. (2017). *La catástrofe de las asociaciones público-privadas (APPs) británicas: Lecciones de finanzas privadas para el resto del mundo*. Londres: Jubilee Debt Campaign, The Grayston Centre.

Cipoletta Tomassian, G. (2015). *Financiamiento de la infraestructura para la integración regional: alternativas para América del Sur*, CEPAL, Santiago de Chile.

Datos Argentina. (Septiembre de 2020). Obtenido de Datos.gob.ar: <https://datos.gob.ar/>

Einstoss, A. (2018). *Contratos de Asociación Público - Privadas ¿una solución al déficit de infraestructura en Argentina?* CABA: Fundación Centro de Estudios Para El Cambio Estructural (FCECE).

Einstoss, A., & Guasch, J. L. (2019). *Diagnostico de la implementación del modelo de PPPs en Argentina*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Einstoss, A., González, P., & Nuñez, P. (2018). *The governance of financial assistance in the infrastructure sector in Argentina*. CABA: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

FIEL. (2020). *Indicadores de Coyuntura - Octubre de 2020*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Fondo Monetario Internacional. (2004). *Public-Private Partnerships Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank)*.

Fondo Monetario Internacional. (2020). Chapter 11: Fiscal Risks in Infrastructure. En I. R. Rui Monteiro, *Well spent : how strong infrastructure governance can end waste in public investment*. Washington: International Monetary Fund.

Fondo Multilateral de Inversiones. (2015). *Lecciones aprendidas y mejores prácticas en proyectos de Asociación Público-Privada*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (Septiembre de 2020). Obtenido de Argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura>

Ministerio de Economía. (Septiembre de 2020). Obtenido de Argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar/economia>

Ministerio de Transporte. (Septiembre de 2020). Obtenido de Argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar/transporte>

Oficina Nacional de Presupuesto. (Septiembre de 2020). Obtenido de Argentina.gob.ar: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

Participación Público Privada. (Septiembre de 2020). Obtenido de Argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/evaluacion-presupuestaria/ppp>

Private Participation in Infrastructure (PPI) database. (Septiembre de 2020). Obtenido de Worldbank.org: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>

Rozas, P., Bonifaz, J. L. y Guerra-García Picasso, G. (2012). El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial. CEPAL, Santiago de Chile.

Schwartz, G., Fouad, M., Hansen, T., & Verdier, G. (2020). *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. Washington, DC: International Monetary Found.

The Economist Intelligence Unit. (2019). *Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2019*. Nueva York (NY).

United Nations Economic Commission for Europe. (2008). *Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships*. New York and Geneva: United Nations.

Acerca de los autores



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Alejandro Einstoss

– Investigador Asociado del Programa de Gestión Pública

Magíster en Energía y Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de grado y posgrado en varias universidades.

Demian Gonzalez Chmielewski

– Coordinador del Programa de Gestión Pública

Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de grado y posgrado en varias universidades.

Julián Rojo

– Consultor del Programa de Gestión Pública

Magíster en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Especialista en Economía de la Energía y Planificación Energética (COPIME) y Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Durante la elaboración del documento y el desarrollo del proyecto, los autores contaron con la ayuda indispensable de Agustina Mouly y Sebastián Zaera, a quienes agradecen por sus aportes y ayuda en el relevamiento de información y datos. Asimismo, agradecen a los revisores del documento Jorge Lapeña y Maximiliano Castillo, cuyas devoluciones y comentarios fueron sustanciales para la versión final del documento.

Para citar este documento:

Einstoss Alejandro; González Chmielewski, Demian y Rojo, Julián (septiembre de 2021). Gobernanza e institucionalidad del financiamiento de infraestructura en Argentina. Obras públicas, préstamos bilaterales y participación público-privada. *Documento de Trabajo N°208*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec