



**Instituto del
Transporte**
IT_UNSAM

Nº ISSN: 2469-1631

Documentos de Trabajo del IT

Serie: Análisis de Políticas

Nº 19 año 2020

PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA VIAL

EXPECTATIVAS VS REALIDAD Y LECCIONES APRENDIDAS

GUSTAVO PIAZZA.

**Universidad Nacional
de San Martín**



**Universidad Nacional
de San Martín**

RECTOR

Carlos Greco

DECANO DEL INSTITUTO DEL TRANSPORTE

José Barbero

**Documentos de Trabajo
del Instituto del Transporte
Nº ISSN: 2469-1631**

DIRECTOR

Julián Bertranou

COMITÉ EDITORIAL

José Barbero

Daniel Álvarez

Carlos Leguizamón

José Luis Zárate

Instituto del Transporte

UNSAM Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia.

C.P.: 1650. San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Teléfonos: 4006-1500 Int. 1301

Programa de Participación Público-Privada Vial

Expectativas vs Realidad y lecciones aprendidas

Gustavo Piazza¹

1. Introducción

El Programa de Participación Público – Privada en el sector vial (de aquí en más PPP Vial) tiene su origen como idea en los *think tanks* de la alianza política *Cambiamos*, en forma previa a las elecciones presidenciales del año 2015. Una vez ganadas las elecciones por dicha alianza y apenas iniciado el mandato presidencial, se comenzó a delinear dicho Programa en el marco de dos ejes que se desarrollarían en forma paralela: un programa de participación público privada más general, que no solo incluía el sector vial, y un Plan Vial Federal, en el cual el Programa PPP vial era un componente fundamental pero no el único.

Durante el año 2016 equipos especializados en temas viales y legales trabajaron en conjunto, los primeros para definir los detalles del Programa PPP Vial y los segundos para dar forma al proyecto de ley PPP que finalmente fue aprobado por el Congreso Nacional en noviembre de dicho año como Ley 27.328 (Decreto Reglamentario 118/2017), configurando el marco regulatorio para todo contrato PPP entre el Estado Nacional y el sector privado. El Reglamento creaba la Unidad de Participación Público Privada en el ámbito del Ministerio de Finanzas. En solo dos años esa unidad pasó a ser subsecretaría, luego secretaría dependiente del Ministerio de Hacienda y finalmente subsecretaría, pero dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Ley PPP establecía varios cambios respecto al régimen vigente de concesiones por peaje y al de obra pública, como la exclusión o limitación de las prerrogativas de derecho público y novedosos mecanismos de solución de controversias, como el panel de expertos y el arbitraje. También permite que los ingresos de los contratistas estén nominados en moneda extranjera o indexada. Estas y otras modificaciones buscaban atraer a las empresas internacionales, consideradas fundamentales para lograr el financiamiento necesario para los proyectos previstos.

El Programa PPP vial fue el que más rápido avanzó y el primero y único que se llegó a adjudicar. Luego de la presentación de las ofertas de la primera fase del programa PPP vial, en abril de 2018, comenzó la crisis fiscal y financiera, la devaluación, la suba del riesgo país y la

¹Docente e investigador del Instituto de Transporte de la UNSAM. Ingeniero Civil (UBA). Máster en Economía de Gobierno (CEMA). Consultor para proyectos de transporte en América Latina y para organismos internacionales como Banco Mundial y CAF. Entre diciembre de 2015 y abril de 2017 se desempeñó como Coordinador Ejecutivo de Estudios Económicos, Financieros, y Demanda del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad.

recesión económica, cambiando totalmente la coyuntura y las expectativas vigentes hasta pocas semanas antes. Debido a ello, todos los otros programas PPP incluidas las fases 2 y 3 del programa vial fueron suspendidas y los contratos vigentes en el ámbito vial están en una situación muy complicada de muy difícil resolución, tanto desde el punto de vista legal como técnico. Mientras tanto las obras previstas se encuentran paralizadas, por no decir no iniciadas, y los recursos para el mantenimiento y conservación de las rutas, muy comprometidos.

El objetivo de este trabajo es hacer una reseña del Programa de Participación Público Privada RARS (Red de Autopistas y Rutas Seguras) desde sus inicios hasta su complicada situación actual (agosto de 2020), con la decisión política aparentemente irreversible de rescindir los contratos. Se describirá el contexto inicial, caracterizado por altas expectativas hacia el éxito del programa, y de cómo se llegó poco tiempo después a un panorama bastante desolador y poco optimista. Se analizará que, factores que la experiencia internacional considera imprescindibles para el éxito de las asociaciones público privadas, se cumplían en Argentina al momento del lanzamiento del programa. También, se comentarán las opciones que el contrato prevé para la extinción del contrato y, finalmente, se realizará una conclusión orientada a rescatar algunos aprendizajes que sirvan para el futuro.

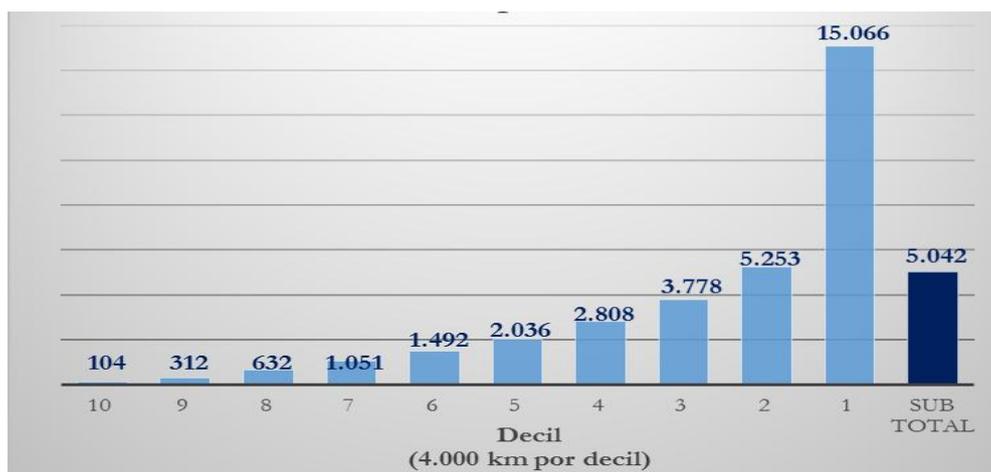
2. Los fundamentos del programa

La red vial bajo jurisdicción del Gobierno Nacional tiene una extensión total de aproximadamente 40.000 km, de los cuales el 91% se encuentran pavimentados [1]. La Dirección Nacional de Vialidad (DNV), dependiente del Ministerio de Obras Públicas, es la responsable de mantener, conservar, mejorar, ampliar o construir la red vial nacional. Esta función la ejerce históricamente a través de distintos mecanismos de gestión, agrupando los tramos principalmente por el criterio del volumen de tránsito por ellos circulante.

En los últimos 30 años, los tramos de mayor tránsito fueron otorgados en concesión al sector privado bajo tres programas sucesivos: el primero, desde 1990 hasta 2003, el segundo desde 2003 hasta 2010 y el tercero desde 2010 hasta 2016. Las excepciones a estos períodos de concesiones fueron los accesos a Buenos Aires y el Corredor 18 (Ruta 14, Ceibas – Paso de los Libres). Los accesos a la ciudad de Buenos Aires, de naturaleza predominantemente urbana, fueron concesionados hacia fines de la década de los 90. Actualmente, Acceso Norte y Acceso Oeste siguen en concesión luego de modificaciones contractuales que extendieron su plazo y la Autopista Ricchieri / Ezeiza – Cañuelas fue incluida en el Programa PPP RARS [2]. Respecto al Corredor Vial 18, una serie de renegociaciones extendieron el plazo de concesión hasta el año 2023[3].

Cuando Mauricio Macri asumió la presidencia de la Nación, en diciembre de 2015, en total estaban concesionados aproximadamente 9.000 km de rutas nacionales; de ese total, 8.000 km se repartían entre nueve corredores con contratos que vencían en el primer semestre del 2016. Esos 8.000 km representan el 20% de la Red Vial Nacional, y abarcan los tramos de mayor tránsito. En la Ilustración 1 se muestra el tránsito diario promedio para cada uno de los deciles de la Red Vial Nacional, correspondiendo cada decil a 4.000 km.

Ilustración 1 – Red Vial Nacional - Tránsito Medio Diario Anual por deciles



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Vialidad Nacional (2018)

Se destaca la disímil distribución de la demanda entre deciles. El primer decil, correspondiente a los 4.000 km más cargados, presenta un nivel de tránsito promedio que triplica la media de toda la red. El segundo decil supera levemente esta media, mientras que los ocho deciles restantes no llegan a la media. Considerando los dos primeros deciles (8.000 km) el promedio de tránsito diario es de 10.150 vehículos, mientras que el de los restantes ocho deciles es de 3.750 vehículos.

Desde el punto de vista de la exigencia presupuestaria, los tramos más cargados son los que mayor exigencia de gasto tienen, ya que son los que más se deterioran y los que más requieren ampliaciones de capacidad y obras de seguridad vial (por la mayor cantidad de accidentes concentrada en ellos). Si la Dirección Nacional de Vialidad se encargara directamente de esos tramos, prácticamente no le quedarían suficientes recursos para atender adecuadamente el resto de la red, hablando no solamente de recursos presupuestarios, sino también equipos, recursos humanos y de gestión. Un incremento del presupuesto de la DNV no resulta factible en un contexto de fuertes restricciones fiscales y con una tendencia creciente de la proporción de gastos rígidos como el Sistema Previsional, los Servicios de Deuda y, en menor medida, las remuneraciones de los empleados públicos. Frente a este panorama, la decisión desde hace 30 años es la de concesionar esos tramos al sector privado para que parte de los gastos sean cubiertos por los propios usuarios a partir del peaje y reduzcan un poco las exigencias presupuestarias hacia el gobierno nacional. Sin embargo, las experiencias en este sentido no han sido satisfactorias y han terminado siendo siempre más onerosas para el Estado Nacional que lo planificado inicialmente.

3. Las concesiones viales anteriores (1990 – 2016)

Existen numerosos trabajos que analizan las características, resultados y problemas que tuvieron los procesos de concesiones viales anteriores [4]. Podemos decir, en resumen, que las primeras concesiones (1990-2003) tenían por finalidad que el mantenimiento, mejora y ampliación de los corredores concesionados se financiara por el cobro de peaje, generándose incluso un excedente que configuraba un canon a ser pagado por las empresas al Estado, de modo de permitirle cubrir gran parte de la inversión necesaria en el resto de la red no

concesionada. Sin embargo, las dificultades con el nuevo sistema se presentaron muy poco tiempo después de iniciados los contratos y todo el período de concesión se caracterizó por renegociaciones frecuentes, desprolijidad normativa, debilidad institucional, contextos macroeconómicos inestables al inicio y al final de los contratos y otros factores que derivaron en que, ya en 1991, se suprimieran los cánones y fueran reemplazados por subsidios e indemnizaciones compensatorias del Estado hacia las concesionarias, provocando importantes costos fiscales y desvirtuándose de este modo uno de los objetivos principales del programa.

El esquema de concesión siguiente (2003-2010) buscaba suprimir subsidios y compensaciones, de modo de liberar al Estado de ese costo fiscal recibiendo, además, un canon por parte de los concesionarios. De este modo, el peaje sería el único ingreso para las concesionarias adecuando las tareas exigidas al nivel de tarifas establecido. Es por ello que, bajo este sistema, los concesionarios eran responsables solamente de los gastos de mantenimiento, explotación, administración y servicios al usuario, mientras que obras de rehabilitación, de seguridad, de reconstrucción y ampliación de capacidad serían contratadas por el Estado mediante licitación aparte. Sin embargo, el objetivo de reducir el costo fiscal para el Estado nuevamente no se cumplió. Las solicitudes de ajustes tarifarios por parte de las empresas por el incremento de sus costos, en un marco legal caracterizado por la ausencia de una regla automática y transparente para el ajuste de las tarifas, sumado a la resistencia política del gobierno a aumentar los peajes, provocó que nuevamente se pasara a un sistema de subsidios a las concesionarias. El sistema aplicado entre 2010 y 2016, prorrogado posteriormente hasta 2018, mantuvo los subsidios y las obras de rehabilitación y ampliación de capacidad seguían siendo pagadas por el Estado, pero ahora como obras específicas incluidas dentro de los contratos.

Podemos decir, entonces, que en todos los procesos de concesión anteriores la Dirección Nacional de Vialidad no pudo cumplir con el objetivo de generar un alivio mínimamente significativo en las exigencias presupuestarias hacia los tramos más transitados de la red vial nacional y, mucho menos, conseguir fondos adicionales, a través de cánones, que le permitan un flujo relativamente estable para financiar parte del resto de la red, disminuyendo la dependencia de los inestables recursos del Tesoro Nacional.

4. Características del Programa PPP RARS

Al asumir el nuevo gobierno de Cambiemos, en diciembre de 2015, sus equipos técnicos llevaban más de un año estudiando la problemática del sector vial y planificando una serie de obras que, por su envergadura, necesariamente requería el acompañamiento del sector privado. El diagnóstico respecto al sector vial al inicio del nuevo gobierno no era muy favorable. Se consideraba necesario hacer inversiones urgentes en ampliaciones de capacidad, en seguridad vial, en accesos a los puertos, en modernización de trazados antiguos, entre otras obras. Los altos costos logísticos que limitaban la competitividad de la economía era otro de los problemas a resolver, donde la inversión en el sector vial tenía un importante rol que cumplir. Por otro lado, las concesiones vigentes en aquel momento vencían en abril de 2016 por lo que fue necesario prorrogar dichos vencimientos con el fin de dar tiempo para desarrollar un completo plan vial federal y rediseñar el sistema de

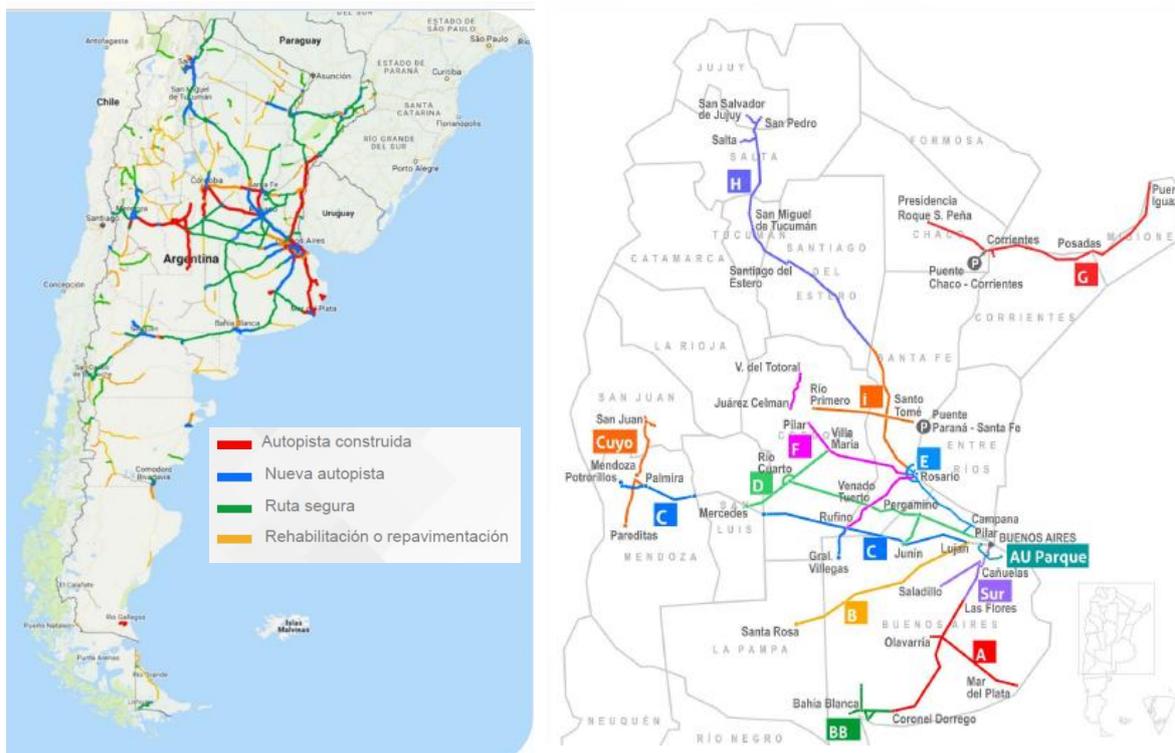
vinculación entre el sector público y el privado, el cual debía ser consistente con un escenario de creciente restricción fiscal dada la necesidad de reducir el déficit público imperante.

El Plan Vial Federal preveía una inversión total del orden de los usd 35.000 millones a 12 años (2016-2027), concentrando la tercera parte de esa inversión en los primeros cuatro años, coincidente con el período de gobierno. El Plan incluía la transformación en autopista o autovía de 2.800 km de la red, duplicando la extensión existente hasta ese momento, la construcción de 4.000 km de rutas seguras (banquinas, ensanchamientos de calzada, rectificación de curvas, carriles de sobrepaso, etc.) y 13.000 km de rehabilitación. Estas obras serían, en parte, realizadas por la Dirección Nacional de Vialidad a través de obra pública tradicional y, otra parte, a través de contratos de Participación Público Privada, donde las empresas adjudicadas debían conseguir el financiamiento para luego recuperar la inversión a través del cobro de títulos públicos entregados por el Estado contra hitos de obra.

El Programa PPP constaba de tres etapas, todas previstas para ser adjudicadas durante el año 2018. La primera etapa incluía seis corredores y preveía obras por aproximadamente usd 8.000 millones, concentrando el 75% de ese monto en los primeros cuatro años. Las inversiones incluían la construcción de 800 km de autopistas, 1.500 km de rutas seguras, 250 km de obras especiales y 17 variantes a localidades. En la siguiente ilustración se muestran los corredores incluidos en el programa y las obras principales en cada tramo².

² Los corredores abarcan las principales rutas del país. Como ejemplo, en lo que respecta a los corredores que integraron la Etapa 1 del programa, se incluyeron las siguientes rutas y tramos principales: Autopista Riccheri, la Autopista Ezeiza – Cañuelas y tramos de las Rutas 3 y 205 (Corredor Sur), Ruta 3 entre Las Flores y Coronel Dorrego y Ruta 226 entre Olavarría y Mar del Plata (Corredor A), Ruta 5 desde Luján hasta Santa Rosa (Corredor B), Ruta 7 desde Luján hasta Potrerillos, en Mendoza, exceptuando el tramo que atraviesa la provincia de San Luis (Corredor C), Ruta 9 entre Campana y Rosario y circunvalares a esta ciudad (Corredor E) y Ruta 9 entre Rosario y Córdoba, y Ruta 33 entre Rosario y Rufino (Corredor F).

Ilustración 2 – Obras previstas en el Plan Vial Federal y Corredores PPP



Fuente: Vialidad Nacional, “Red de autopistas y rutas seguras PPP” [5]

El marco legal para este nuevo vínculo entre los sectores público y privado debía lograr transmitir cierta confianza respecto a que no se volverían a cometer los mismos errores que en el pasado, no solamente para atraer nuevamente el interés privado hacia las obras de infraestructura de largo plazo, sino también para dar cierta previsibilidad a los requerimientos presupuestarios hacia el sector. El primer paso se dio con la promulgación, en noviembre de 2016, de la Ley 27.328 (Ley PPP) y su reglamentación a través del Decreto 118/17. Esta ley establecía el marco regulatorio para todo contrato de participación público – privada (PPP) entre el Estado Nacional y el sector privado. Dentro de este paraguas normativo se planificaba incorporar numerosas obras de infraestructura, con inversiones previstas en ferrocarriles, rutas, transmisión eléctrica, hospitales, complejos penitenciarios, acueductos, plantas potabilizadoras y otros. De todos esos programas, el vial es el que avanzó más rápido y el único que logró llegar a la instancia de adjudicación, al menos de su primera etapa [6].

Algunas características del nuevo marco legal

La ley de Participación Público – Privada y su decreto reglamentario establecen algunas características distintivas del nuevo marco legal. Algunas de las más destacables son las siguientes [7]:

1. El sistema PPP no reemplaza a los sistemas tradicionales de obra pública (Ley 13.064) y concesión de obra pública (Ley 17.520) sino que lo complementan, al presentarse como una alternativa más que tiene el Estado debiendo optar por aquella que se demuestre más conveniente para satisfacer sus intereses.

2. Se limitan o excluyen las prerrogativas de derecho público como las de modificar unilateralmente el contrato o la de rescindirlo por razón de interés público, entre otras.
3. Se crea la Unidad de Participación Público Privada para brindar apoyo consultivo, operativo y técnico a pedido de los órganos y entes licitantes desde la elaboración de planes hasta su ejecución final.
4. Se incluye la posibilidad de usar fideicomisos como mecanismo de garantía y/o pago de la contraprestación a cargo del ente contratante. Estas garantías deberán ser autorizadas por el Congreso.
5. Se excluye la prohibición de indexación prevista en la Ley de Convertibilidad (N° 23.928) y se permiten pagos nominados en moneda extranjera.
6. En cuanto a la remuneración del contratista, se prevé el respeto del derecho del contratista a mantener el equilibrio económico financiero original del contrato.
7. Se habilita a que el contratista celebre préstamos bajo la condición de que su incumplimiento importará la cesión del contrato a favor del acreedor o de terceros financieristas.
8. Las partes del contrato podrán designar a auditores técnicos externos 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 el contrato podrá preverse que, si la Administración no acuerda con la determinación del auditor, ello no obstaría al pago de la contraprestación, que quedaría en una cuenta en garantía o en fideicomiso hasta la resolución de la controversia.
9. En casos de extinción anticipada por parte del contratante previo a la toma de posesión de los activos, se deberá abonar al contratista una compensación que nunca podría ser menor a la inversión no amortizada, garantizando el repago del financiamiento.
10. Las controversias técnicas y cualquier tipo de disputas que surjan con motivo de los contratos celebrados bajo el Régimen de PPP podrán someterse a paneles técnicos y/o a tribunales arbitrales. En caso de optarse por arbitraje con prórroga de jurisdicción, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) debe aprobar tal elección e informar al Congreso. Se excluye expresamente la revisión por tribunales locales del mérito del laudo arbitral. El arbitraje puede tener lugar en el exterior.

Respecto a este último aspecto, los contratos del programa PPP vial prevén un original mecanismo en caso de controversias. El mismo consta de tres etapas:

1. Negociación amistosa: En primer lugar, las partes acuerdan dirimir cualquier controversia a través de negociaciones amistosas, las cuales se celebrarán de buena fe. Vencido el plazo previsto contractualmente para las negociaciones amistosas sin que se haya llegado a un acuerdo y sin que las partes hayan decidido prorrogarlo, las controversias técnicas pasan a dirimirse mediante la intervención de un panel técnico.
2. Panel Técnico: el panel es imparcial e independiente y lo integran un profesional en ingeniería, uno en ciencias económicas y uno en ciencias jurídicas, elegidos de común acuerdo a partir de un listado de profesionales habilitados. Las partes deben

cooperar con el panel técnico y entregarle toda la información que solicite. Previo a la emisión de su recomendación, el panel técnico convocará a las partes a una audiencia para intentar que concilien sus respectivas pretensiones. Una vez que el Panel Técnico emite su recomendación, la misma pasa a ser definitiva y obligatoria para las partes salvo que una de ellas presente, en tiempo y forma, su disconformidad. En ese caso se puede abrir una nueva instancia de negociaciones amistosas y solo en el caso que las mismas no lleguen a buen término se prevé una última y definitiva instancia que es el Tribunal Arbitral.

3. Tribunal Arbitral: compuesto por tres miembros, dos de ellos elegidos por cada una de las partes y el tercero elegido de común acuerdo entre los otros dos árbitros. La sede del arbitraje será la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, salvo que el contratista PPP esté sujeto a control por parte de accionistas extranjero o se trate de beneficiarios TPI/TPD³ no residentes en Argentina. En ese caso la sede podrá ser un país que forme parte de la Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras. El sometimiento de la controversia a un Tribunal Arbitral impedirá al accionista extranjero con participación mayoritaria a reclamar al amparo de un tratado bilateral de inversión por los mismos hechos o medidas. El laudo que emita el Tribunal Arbitral será final y vinculante para las partes y solo podrán interponerse contra el mismo los recursos de aclaratoria y nulidad.

Otro tema relevante para el contexto actual es el de los causales de extinción contractual previstos en el marco legal y sus consecuencias sobre las partes. Este tema se tratará en forma específica más adelante.

Financiamiento de las inversiones

A diferencia de los contratos de obra pública tradicional, el financiamiento de las obras del programa PPP RARS es responsabilidad de las contratistas, ya sea con fondos propios u obteniendo préstamos en el mercado crediticio local o internacional. El repago de estas obras se realizará mediante la entrega de títulos públicos, nominados en dólares, emitidos por un Fideicomiso PPP específicamente creado.

Cada mes, el Gobierno emite un Acta de Reconocimiento de Avance de Inversión (ARAI) para calcular la inversión aún no amortizada. Al finalizar cada trimestre, cada contratista habrá acumulado tres ARAI que le permiten hacerse de un Título de Pago por Inversión (TPI), nominado en dólares, para los gastos en moneda extranjera, en tanto para las erogaciones en pesos se emitirán Títulos de Pago por Disponibilidad (TPD) que ajustarán por inflación. Mientras los TPI están destinados al pago de las obras, los TPD tienen por finalidad pagar la parte de los gastos de operación y mantenimiento no cubiertos por el peaje. El mecanismo de adjudicación fue, justamente, adjudicarle el contrato a la empresa que menor monto nominal solicite de TPI y TPD de acuerdo con la forma y ponderación prevista en los pliegos.

³ TPI: Título de Pago por Inversión. TPD: Título de Pago por Disponibilidad. Refieren a los títulos que debe emitir el Fondo Fiduciario PPP RARS para el repago de las inversiones y la cobertura de parte de los gastos operativos respectivamente.

Para administrar los flujos necesarios para los pagos de los TPD y TPI se creó un fideicomiso específico (Fideicomiso PPP RARS) cuyas partes serán el Estado nacional, como fiduciante, y el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A., como fiduciaria, y todos los adjudicatarios de cada proyecto, como beneficiarios. Este fideicomiso se financia con los montos que le corresponden al Sistema Vial Integrado (“SISVIAL”) de la recaudación del impuesto a los combustibles, las contribuciones por tránsito de los contratistas PPP (solo los dos corredores de mayor tránsito) y, si fuera necesario, con aportes contingentes del Estado Nacional ya que éste se compromete a aportar los fondos necesarios, en la moneda y en la periodicidad establecida para cubrir cualquier diferencia entre las obligaciones de pago y los fondos disponibles en el Fondo Fiduciario. Cabe resaltar que estas obligaciones de pago no son consideradas deuda pública.

Los TPI, que sirven de contraprestación por la ejecución de las obras, serán incondicionales, irrevocables y transferibles libremente sin consentimiento del ente contratante. Son emitidos en dólares y bajo ley argentina, contemplándose 20 pagos semestrales. El primer pago de cada título se ejecuta dos años después su emisión.

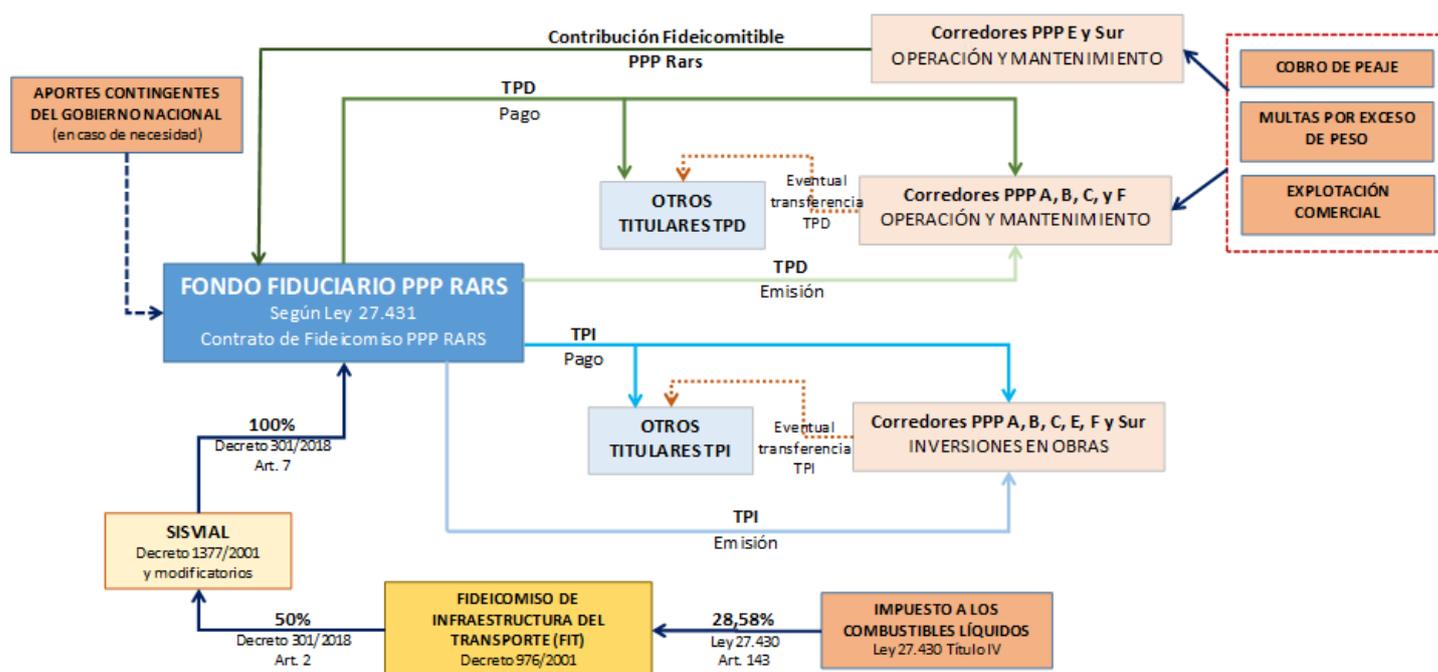
Los gastos de operación y mantenimiento del sistema se prevé que sean cubiertos por los ingresos por peaje; sin embargo, dado que existen importantes diferencias de tránsito entre algunos corredores, se estableció un sistema de compensación donde los dos corredores de mayor tránsito (Corredor E y Corredor Sur) aportan una parte de los ingresos por peaje al Fondo Fiduciario para cubrir los pagos de los TPD requeridos por el resto de los corredores. Cada TPD contemplará un único pago al contado y en pesos a los 15 días hábiles de emitido.

Es importante señalar que el principal fondeo del fondo fiduciario específico para el pago de las obras bajo este régimen proviene de una parte de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y al dióxido de carbono, que luego de la reforma tributaria de fines de 2017 pasó a ser un monto fijo (ajustable por el Índice de Precios al Consumidor, IPC), reduciendo así la correlación entre el flujo de SISVIAL y el precio del petróleo, haciéndolo más sensible a variaciones del tipo de cambio real. Esto es un aspecto relevante toda vez que los títulos TPD emitidos por el fondo son nominados en dólares.

El contratista puede modificar o requerir obras adicionales obligatorias hasta en un 20% sobre el valor total del contrato. También se podrán solicitar obras adicionales voluntarias. En ambos casos, deberá acordarse su retribución y, a partir de determinados montos, se deberá realizar una licitación o concurso de precios.

El esquema descrito se resume en la siguiente ilustración.

Ilustración 3 – Esquema de financiamiento del Programa PPP RARS



Fuente: Elaboración propia

5. Las expectativas previas

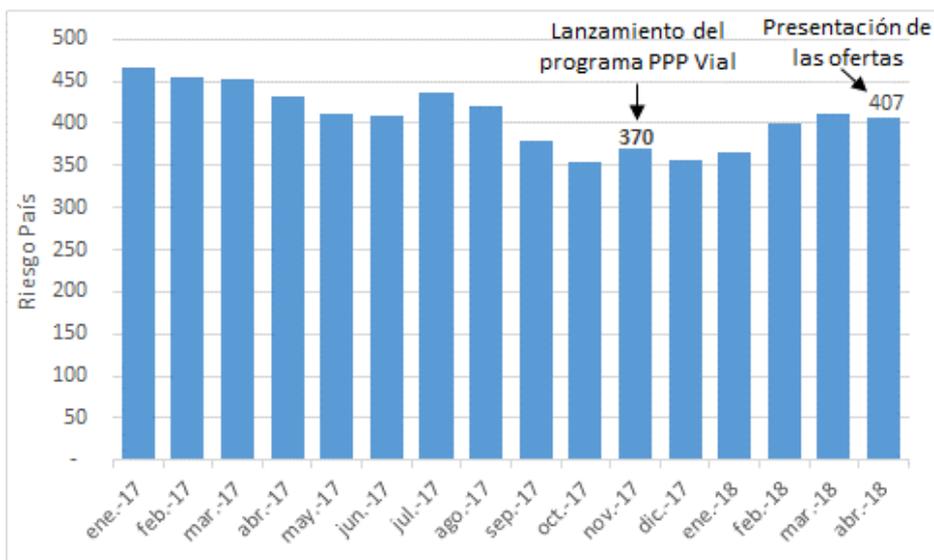
Al momento de presentar formalmente el programa PPP vial en noviembre de 2017, las expectativas sobre el futuro de la Argentina en general, y del programa en particular, eran muy buenas. Con el riesgo país en 360 puntos básicos, una inflación alta pero estabilizada en orden del 25% anual y el dólar contenido, el crédito externo para financiar los proyectos parecía asegurado y se esperaba que el mismo tuviera un costo no superior al 10% anual (ver Ilustraciones 4 a 6). Además, se esperaba un fuerte crecimiento económico en el corto plazo lo que derivaría también en importantes crecimientos de tránsito. Había mucho interés por parte de las empresas argentinas y algunas internacionales también.

Las expectativas buenas continuaron hasta abril de 2018 cuando fueron presentadas las ofertas técnicas y económicas de los distintos consorcios interesados. La confianza en el futuro provenía de ambas partes, del gobierno y también de los empresarios nacionales. Ambos hacían proyecciones optimistas. El gobierno consideraba que iba a seguir bajando el riesgo país y que la economía iba a tener un sostenido crecimiento, lo cual lo beneficiaba al menos de dos maneras directas:

- Por un lado, reduciría los montos nominales en dólares de los TPI a pagar por las obras ya que una cláusula del contrato establece un factor de corrección a la baja sobre los montos de TPI a emitir en el caso que, al momento del cierre financiero, el riesgo país sea inferior al del momento de presentación de las ofertas. Del mismo modo se aplica un factor incremental si el riesgo país es mayor.
- Por otro lado, el alto crecimiento esperado de la economía hubiera provocado un aumento de la recaudación del impuesto a los combustibles, asegurando que no fuera necesario que el Estado Nacional realizara aportes contingentes futuros para el repago de las obras.

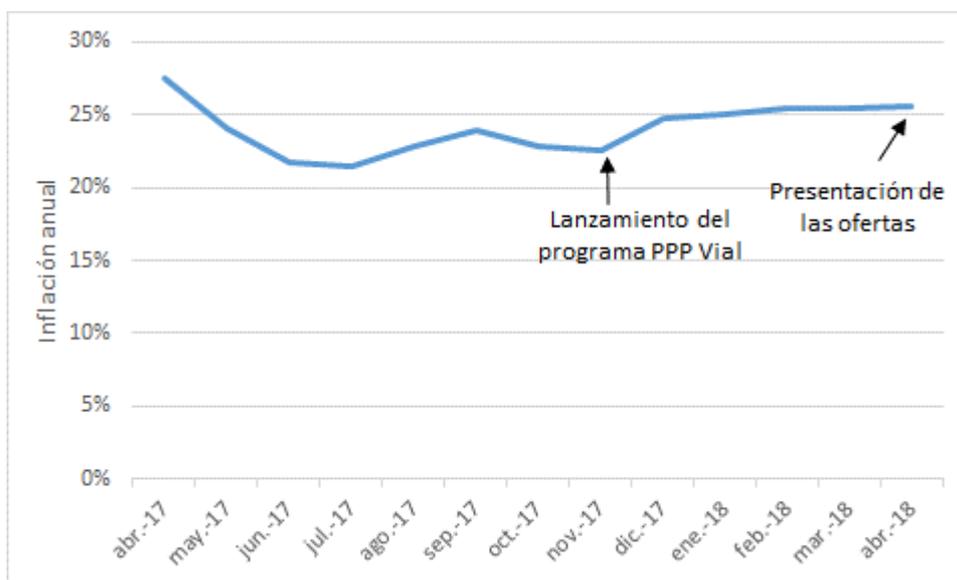
Del lado privado, la confianza provenía del convencimiento de poder obtener créditos en dólares al 10% anual o incluso menos y de la previsión de crecimientos de tránsito altos que permitieran una buena cobertura de los gastos de operación y mantenimiento rutinario.

Ilustración 4 – Evolución del Riesgo País desde enero 2017 a abril 2018



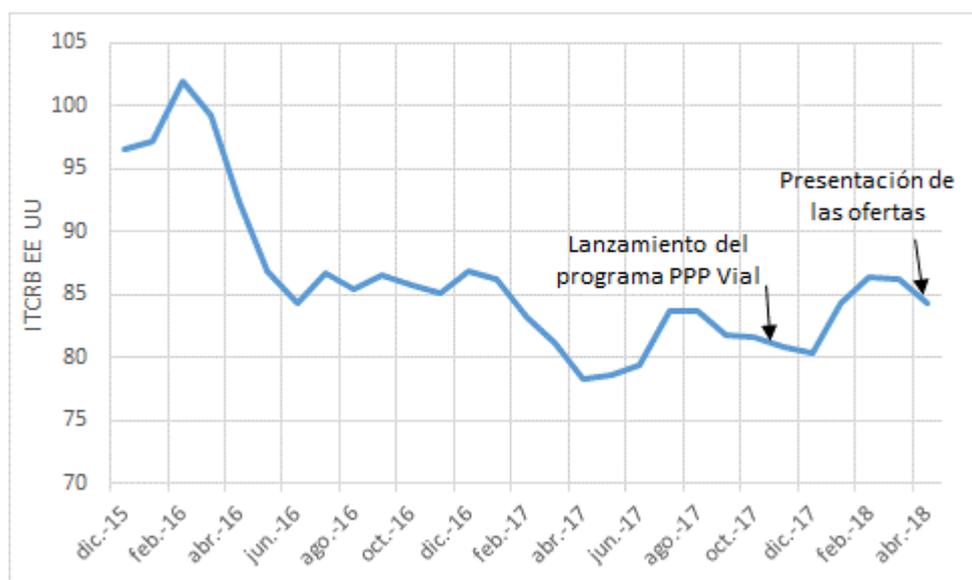
Fuente: Elaboración propia

Ilustración 5 – Inflación interanual (Abril 2017 – Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 6 – Tipo de Cambio Real Bilateral con EE UU (Dic 2015 – Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia

En este contexto optimista se presentaron las ofertas a fines de abril de 2018. Diez consorcios conformados por un total de 26 empresas, siete de ellas extranjeras, presentaron un total de 32 ofertas para los seis corredores. Uno de los puntos llamativos de las ofertas fue su gran dispersión, ya que dentro de un mismo corredor la diferencia entre la oferta máxima y la mínima promediaron el 150% (ver Ilustración 7). Es probable que gran parte de esa dispersión se deba a los diferentes costos de financiamiento que cada consorcio preveía tener, pero también puede deberse a la falta de profundidad de los estudios previos en algunas empresas por causa del poco tiempo disponible para realizarlos[8].

Ilustración 7 – Montos ofertados por cada consorcio y consorcios ganadores por corredor (millones de usd)

	A	B	C	E	F	Sur
1 Helpport, Pandile y Copasa	1.100	1.603	799	1.010	722	807
2 Ci Grodco, CRZ y Grupo Alberdi	1.474	-	-	-	-	-
3 Rovella Carranza, JCR y Mota Engil	-	827	701	-	-	699
4 CCA y Groen	1.45	1.175	886	-	1.509	-
5 Cartellone	994	-	801	-	1.684	-
6 Paolini, Vial Agro y INC	1.002	-	-	-	-	-
7 Roggio y Chediack	1.740	1.739	1.641	-	2.624	1.652
8 Sacde, ODS y Groundwork	-	-	-	1.573	1.623	-
9 MSU, UCSA y Inversiones PPP	1.799	1.648	2.141	-	-	1.946
10 Techint y Acciona	1.576	1.373	1.292	-	-	-

Consorcios adjudicatarios de cada corredor

Un mismo concesionario no podía ser adjudicatario de más de dos corredores, aunque al momento de presentar la oferta podía manifestar su intención de no aceptar más de un corredor en caso que sus ofertas sean las menores para más de uno. El mecanismo de adjudicación preveía que el Estado debía adoptar la combinación más conveniente considerando las ofertas de todos los corredores y las limitaciones existentes en la cantidad de corredores que se podían adjudicar a cada consorcio. Así, en la ilustración anterior, se puede ver que el consorcio conformado por Rovella Carranza, JCR y Mota Engil presentó la menor oferta en los corredores B, C y Sur, pero solo le fue adjudicado este último. A su vez, a Cartellone se le adjudicó el Corredor C pese a ser la tercera oferta más conveniente, y no se le adjudicó el Corredor A, en el que presentó la menor oferta, adjudicándose este corredor a la segunda mejor oferta presentada por el consorcio de Paolini, Vial Agro e INC.

6. Los hechos a partir de mayo de 2018

Cuando fueron firmados los seis contratos, en Julio de 2018, el peso argentino se había depreciado un 30%, el riesgo país se había incrementado un 60% y la inflación anualizada pasó de 25% al 34%. Todo esto en tan solo tres meses después de la presentación de las ofertas.

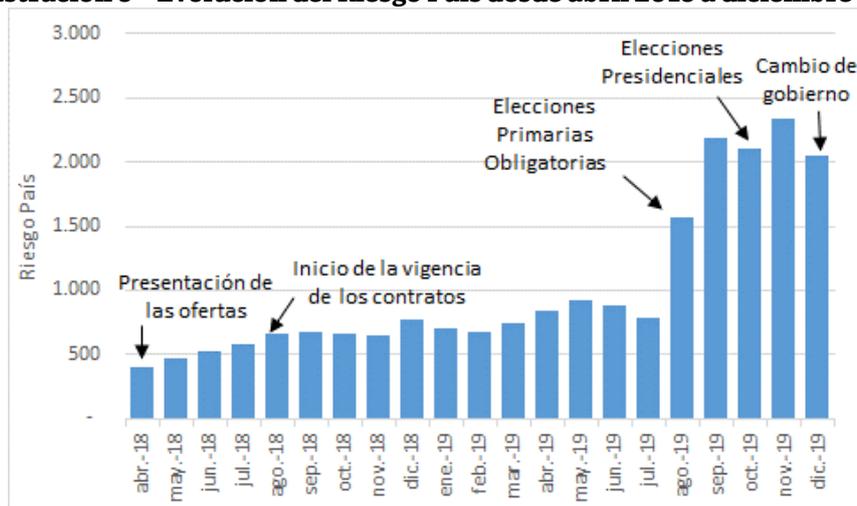
El escándalo del caso de “los cuadernos”⁴, en el cual varias de las empresas adjudicatarias estaban mencionadas, sumado al incremento del riesgo país, tornó imposible la obtención de créditos externos, los cuales de haberse conseguido hubieran significado un costo financiero exagerado y un aumento del 33% de los montos en dólares a ser pagados por el Estado a través de la emisión de bonos. Esto último como consecuencia de la cláusula ya mencionada que ajusta esos montos en función del incremento del riesgo país respecto al momento de presentación de las ofertas. La creación de un nuevo Fondo Fiduciario manejado por el BICE para captar los créditos de modo de sortear las normas de *compliance* de los bancos tampoco dio resultado. Incluso hubo un intento para que el BID Invest aportara unos usd 500 millones al fondo, pero finalmente eso no sucedió, en parte porque se esperaba que el riesgo país baje de los 600 puntos básicos y en parte por cierta oposición del FMI que considera que el esquema previsto de financiamiento del PPP escondía deuda soberana encubierta.

Con el correr de los meses, la dificultad para lograr los cierres financieros se acrecentó al empeorarse las condiciones macroeconómicas del país. Las expectativas empeoraron aún más luego de las primarias presidenciales (agosto 2019), al ser prácticamente un hecho el cambio de signo político a partir de diciembre de ese año.

Las siguientes ilustraciones muestran el empeoramiento progresivo del riesgo país, la inflación y el tipo de cambio desde el momento de presentación de las ofertas en abril de 2018 hasta el cambio de gobierno en diciembre de 2019.

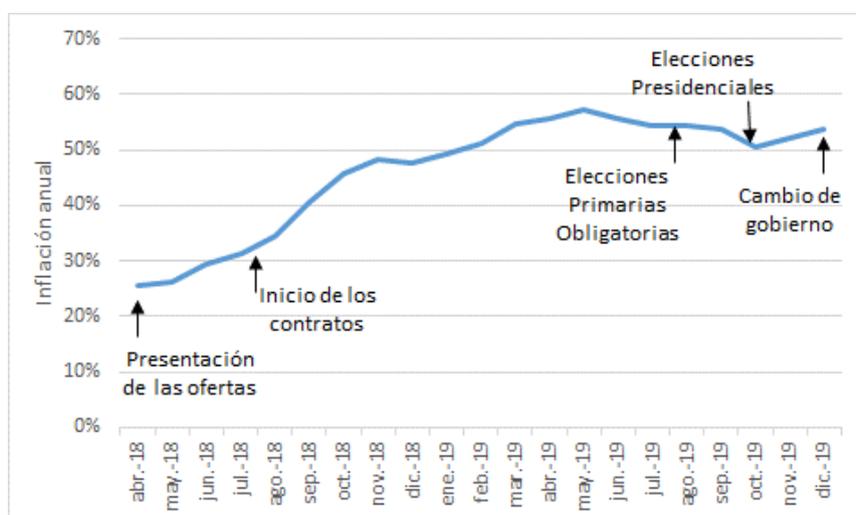
⁴ La denominada “Causa de los Cuadernos” es una causa judicial iniciada en agosto de 2018 cuando se descubrieron varios cuadernos escritos por el chofer de un ex funcionario del Ministerio de Planificación en el que detallaba los recorridos y entregas de dinero que presuntamente conformaban pagos de sobornos desde las empresas adjudicatarias de contratos de obras públicas hacia funcionarios del gobierno nacional durante el período 2005 – 2015.

Ilustración 8 – Evolución del Riesgo País desde abril 2018 a diciembre 2019



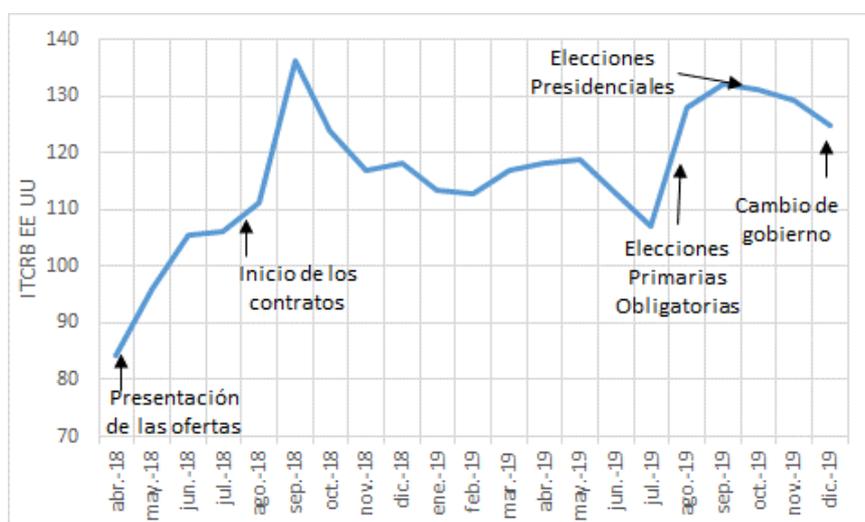
Fuente: Elaboración propia

Ilustración 9 – Inflación interanual (Abril 2018 – Diciembre 2019)



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 10 – Tipo de Cambio Real Bilateral con EE UU (Abril 2018 – Dic2019)



Fuente: Elaboración propia

Durante 2018 y 2019 el PIB cayó un 2,6% y 2,1% respectivamente. Esto se tradujo en una importante caída de tránsito durante estos años, lo que contribuyó también a que los ingresos por peaje fueran mucho menores que los previstos, comprometiendo el pago de los gastos de operación y mantenimiento.

Adicionalmente, algunos de los ajustes trimestrales por IPC del impuesto a los combustibles fueron postergados o solo aplicados parcialmente, lo cual, sumado a la caída del tránsito y la recesión económica, deterioró sensiblemente el fondeo en términos reales del Fondo Fiduciario PPP a través del SISVIAL (-17%).

Con este panorama, tan alejado de las expectativas vigentes tan solo un año y medio antes, se produjo el cambio de gobierno.

Cierres financieros

En este contexto los cierres financieros fueron imposibles de lograr. El contrato era explícito en cuanto a los plazos y garantías para el cierre financiero. Las empresas tenían que integrar una garantía de cierre financiero al momento de suscribir el contrato por un monto igual al 2% del monto requerido de TPI. Por otro lado, tenían seis meses de plazo para alcanzar el cierre financiero, plazo que podría prorrogarse por hasta seis meses adicionales en dos prórrogas consecutivas de tres meses, debiendo los contratistas incrementar la garantía un 0,5% en cada una (llegando de este modo a una garantía máxima del 3% de los TPI).

Al cumplirse un año de la suscripción de los contratos (julio de 2019), luego de haber aplicado las dos prórrogas permitidas, el gobierno firmó con los contratistas adendas a los contratos para adecuarlos a las condiciones macroeconómicas vigentes, en particular al alto incremento del riesgo país que imposibilitaba alcanzar los cierres financieros y realizar las obras en los plazos previstos. La adenda suspendía momentáneamente la obligación de lograr los cierres financieros hasta fin de año. A partir del 1 de enero de 2020 las empresas tendrían ocho meses para lograr los cierres, debiendo incrementar la garantía inicial un 0,5% el 1 de mayo de 2020. En caso de llegar al 31 de agosto de 2020 sin conseguir los cierres financieros, y siempre que el riesgo país superara en 385 puntos básicos el vigente al momento de las ofertas, el plazo puede extenderse tres meses más, hasta el 30 de noviembre de 2020. Por otro lado, se reprogramaron las obras principales estableciendo un mecanismo de compensación en el caso en que alguna de las partes tuviera un beneficio económico-financiero por estos cambios.

El no logro del cierre financiero en los plazos establecidos es causa de extinción del contrato, según se detallará posteriormente.

7. La situación durante 2020

En sus primeros meses el nuevo gobierno intentó sentarse a negociar una solución dentro del contrato con las empresas concesionarias, disminuyendo el monto de obras postergando los cronogramas y tratando de reemplazar el crédito externo con fondos de la banca nacional y los ingresos del Fondo Fiduciario que se alimenta de parte del impuesto a los combustibles.

Lamentablemente, los impactos de la pandemia del Covid-19 y las medidas de aislamiento social dispuestas por el gobierno, profundizaron la crisis. El tránsito llegó a reducirse un 80% en términos interanuales en el mes de abril, encontrándose actualmente (agosto de 2020) todavía muy por debajo de los volúmenes habituales. Por otro lado, el espíritu negociador se dejó de lado existiendo acusaciones cruzadas de incumplimiento y la decisión tomada por parte del gobierno de rescindir los contratos. Tarea que no será sencilla desde lo técnico y lo legal.

A la fecha, se ejecutó menos del 2% de las obras comprometidas, habiendo pasado dos años desde la adjudicación de los contratos. El horizonte no es nada esperanzador: el crédito externo sigue siendo una utopía en el corto y mediano plazo y la obtención de otro tipo de financiamiento tampoco se vislumbra posible.

A fines de mayo de 2020 el gobierno intimó a las empresas a que cumplan con el incremento de la garantía de cierre financiero que debían haber realizado en mayo de 2020 de acuerdo con las adendas firmadas en julio de 2019. Como se mencionó anteriormente, la adenda establecía la obligación de incrementar la garantía del 2% al 2,5% del total de TPI ofertados. Vencidos los 30 días hábiles que daba la intimación como plazo, ninguno de los contratistas procedió a aumentar la garantía, aunque sí la renovaron por el monto original por tres meses más.

Por el lado de las empresas tampoco hay interés en continuar con los contratos, pero reclaman que se les permita recuperar las garantías (que totalizan usd 570 millones), se les compense por los costos financieros (por usd 20 millones) y se le reconozca la inversión no amortizada. Por otro lado, los consorcios también solicitaron una medida cautelar para que se le ordene a la DNV suspender la obligación de mantener las distintas garantías de cumplimiento de contrato. Según las empresas, hay una clara situación de fuerza mayor y la existencia de eventos eximentes previstos en el contrato, como por ejemplo, el no pago de cualquier instrumento de deuda Argentina que genere inconvenientes y/o dificultades en el financiamiento del proyecto. En este sentido, uno de los contratistas, Corredor Panamericano II S.A., conformado por las empresas Helpport S.A., Panedile S.A., Eleprint S.A. y Copasa S.A., fue beneficiada con un fallo de la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativa Federal que ordena a la DNV a reintegrar al contratista las garantías de cierre financiero y obras principales, no así las de servicios principales. Se argumenta que no hay obligación de mantener las garantías toda vez que las obras se encuentran suspendidas por razones de fuerza mayor y por acciones atribuibles a la DNV. El resto de los contratistas presentó recursos similares, por lo que es probable que puedan recuperar por vía judicial las garantías.

Al momento de realizarse la versión final de este trabajo (septiembre de 2020), el gobierno nacional llegó a un acuerdo con los dos consorcios conformados por las empresas Helpport S.A., Panedile S.A., Eleprint S.A. y Copasa S.A., para rescindir de común acuerdo ambos contratos, aunque todavía se desconocen los detalles precisos de dicho acuerdo.

8. Causales de extinción de los contratos y consecuencias

El contrato establece una serie de causales de extinción, entre las cuales aparecen como relevantes en esta coyuntura:

- Incumplimiento de los cierres financieros,
- Mutuo acuerdo
- Causas atribuibles al contratista PPP
- Fuerza mayor

A fines de noviembre de este año vence el último plazo para que las empresas contratistas logren el cierre financiero, lo cual es prácticamente imposible que suceda en el contexto actual. No hay intención por parte del gobierno de otorgar otra prórroga, por lo tanto, indefectiblemente, los contratos caerían a más tardar a fines de noviembre del año 2020.

Por otro lado, el gobierno alega que la extinción puede operar antes dado que las empresas no cumplieron con el compromiso de incrementar la garantía de cierre financiero, lo que debería haber ocurrido el 1 de mayo del corriente año. Pero a su vez, las empresas sostienen que el gobierno no respondió a los pedidos formales para constituir el panel de expertos para resolver controversias ni la solicitud de declaración de fuerza mayor, por la crisis económica y por el Covid-19. Además, también existirían eventos eximentes que, según las empresas, suspendieron los plazos de las obligaciones, por lo que no se las puede acusar por no haber incrementado la garantía de cierre financiero.

Cabe aclarar que la extinción por razones de Interés Público está prevista en el contrato, siempre que esté debidamente fundada, produciendo los mismos efectos que las causales atribuibles al Ente Contratante. Sin embargo, la misma no puede aplicarse sin intervención del Tribunal Arbitral para que se expida sobre la cuestión.

Causales de extinción y sus consecuencias

Extinción por incumplimiento del cierre financiero

Si el contratista no cumpliera en los plazos establecidos por el contrato y sus adendas con el cierre financiero, el contrato se extinguirá de pleno derecho y el Ente Contratante ejecutará la garantía de cierre financiero. Además, el Contratista deberá abonar la penalidad por extinción y los cargos de liquidación, mientras que el Ente Contratante deberá reconocer al Contratista las inversiones no amortizadas.

Extinción por mutuo acuerdo

El contrato se extinguirá de pleno derecho por mutuo acuerdo entre el Ente Contratante y el Contratista, quien deberá acreditar fehacientemente, como condición de validez del acuerdo, haber obtenido el previo consentimiento por escrito del representante de las entidades financiadoras si las hubiera.

El Ente Contratante deberá restituir al Contratista las garantías de cumplimiento en un plazo de 15 días hábiles desde la liquidación del contrato. Como parte del acuerdo, el Contratista deberá abonar al Ente Contratante los cargos de liquidación y el Ente Contratante al Contratista el pago por la inversión no amortizada.

Extinción por causas atribuibles al Contratista

Dentro de las causales de rescisión por causal atribuible al Contratista podemos mencionar, entre otros:

- incumplimiento de extender, ampliar, reponer o renovar cualquier garantía en los plazos y condiciones previstas contractualmente
- incumplimiento de cumplir con la fecha de comienzo de las obras principales en más del 20% de las obras por causa que le sean imputables
- incumplimiento de ejecutar las obras principales de acuerdo al Plan de Obras Principales con un atraso igual o superior al 20% por causas que le sean imputables
- incumplimiento de la ejecución de las obras principales por más de 15 días corridos consecutivos salvo que se deba a causas de Fuerza Mayor o por un evento eximente

El Ente Contratante debe intimar al Contratista para que subsane el evento o incumplimiento que diera lugar a la causal de extinción, en el caso que este sea subsanable, dando un plazo de entre 30 y 120 días hábiles. En caso que ni el Contratista, ni las entidades financiadoras ante la negación de aquel, subsanen la situación, el contrato queda extinguido.

El Contratista deberá abonar al Ente Contratante la penalidad por extinción, los cargos de liquidación y los pasivos de liquidación. Por su parte, el Ente Contratante deberá abonarle al Contratista la inversión no amortizada.

Extinción por Fuerza Mayor

El Ente Contratante podrá extinguir el contrato, y el Contratista podrá solicitar su extinción en caso que exista un evento de Fuerza Mayor con duración superior a 180 días corridos contados a partir de la comunicación escrita fehaciente realizada por el Contratista de la ocurrencia del evento, y cuya magnitud o entidad impidiera el cumplimiento del Contrato.

Una vez que el Contratista solicitó al Ente Contratante la extinción por Fuerza Mayor, éste tiene 60 días hábiles para admitir la ocurrencia de la causal y aceptar el procedimiento a seguir para la extinción, u observar la solicitud fundamentando que la causal no se encuentra configurada.

En caso de extinción por Fuerza Mayor, el Ente Contratante deberá abonar al Contratista la inversión no amortizada, y el Contratista al Ente Contratante los cargos por liquidación. Además, el Ente Contratante deberá devolver las garantías de cumplimiento al Contratista.

9. Factores de éxito en los programas PPP: ¿se cumplían?

Existen numerosos trabajos que analizan la experiencia internacional en general, y latinoamericana en particular, sobre contratos de asociación público privada[9]. Si bien hay casos exitosos, también hay muchos fracasos o contratos que en cierta medida dieron buenos resultados, pero lejos de los esperados. Estos trabajos obtienen interesantes conclusiones sobre los factores que parecen ser determinantes para el éxito de las asociaciones público privadas:

- Fuerte compromiso político
- Marco jurídico favorable y estable
- Entorno macroeconómico estable
- Mercado de capitales desarrollado a nivel local
- Fuerte institucionalidad

- Estudios previos realistas y profesionales
- Adecuada distribución de riesgos
- Alineación de incentivos entre el sector público y privado
- Claros procesos de reequilibrio económico-financiero en caso de modificaciones
- Procesos licitatorios competitivos
- Aceptación social

Si se analiza cuáles de estos factores estaban presentes en Argentina al momento del lanzamiento del programa PPP vial, se puede concluir que algunos se cumplían, al menos parcialmente:

- Existía un fuerte compromiso político por parte del partido gobernante, pero sin consensos políticos con otros partidos.
- El marco jurídico con el dictado de la Ley 27.328 era bastante favorable para los inversionistas.
- La distribución de riesgos prevista en el contrato se puede considerar adecuada.
- El proceso licitatorio favorecía la competencia.

Sin embargo, varios factores necesarios para el éxito de las asociaciones público privadas no se cumplían, y si bien su ausencia no determina necesariamente el fracaso, compromete mucho la posibilidad de obtener los resultados esperados:

- El marco jurídico era muy nuevo, por lo que no podía evaluarse su estabilidad. Al ser un régimen implementado por ley otorgaba cierta expectativa de estabilidad, pero la experiencia de Argentina muestra que ese rango jurídico no siempre es suficiente para garantizar que no se modifiquen significativamente las reglas de juego establecidas.
- El entorno macroeconómico relativamente favorable al momento de lanzar el programa se deterioró significativamente apenas presentadas las ofertas y era definitivamente malo cuando se firmaron los contratos.
- Respecto al mercado local de capitales, el mismo está muy poco desarrollado, con poca capacidad de crédito por parte del sector bancario y casi inexistencia de inversores institucionales como fondos de pensión o de seguros.
- La institucionalidad también muestra una debilidad fuerte para lanzar, controlar y gestionar adecuadamente este tipo de contratos complejos, entre otras cosas por no contar con personal adecuadamente capacitado, y por la ausencia de una unidad técnica específica con suficiente jerarquía para defender los programas a pesar de los cambios políticos, entre otras cosas.
- Los estudios previos, exigidos por la ley, no fueron suficientemente realistas, muestran muchas deficiencias técnicas y están incompletos. En este sentido, sería deseable la existencia de un organismo de auditoría externo, con opinión vinculante, que analizara en forma previa el cumplimiento de las exigencias legales en lo que se refiere a demostrar que la modalidad PPP es la más beneficiosa para la sociedad y proyectar las necesidades presupuestarias y financieras del Estado para toda la vida del contrato.

- En relación con la alineación de incentivos, la adjudicación a consorcios conformados por una gran mayoría de empresas constructoras genera incentivos a que los contratistas se orienten a la obtención de la mayor cantidad de beneficios posibles al comienzo del contrato, durante la etapa fuerte de construcción, para luego tener pocos incentivos para continuar con el mismo
- No existía un procedimiento claro y bien definido para reequilibrar la ecuación económica financiera del contratista en caso de modificaciones al contrato. La no exigencia de un Plan Económico Financiero a ser presentado con las ofertas, sumado a un mecanismo de reequilibrio únicamente basado en la definición de una tasa de descuento, genera un alto riesgo de renegociaciones que no resulten equilibradas. Por ejemplo, en caso de una reducción o postergación de las obras, el desconocimiento de los presupuestos considerados por la empresa contratista, sumado a que los presupuestos oficiales estaban basados simplemente en anteproyectos, introducen un aspecto sumamente conflictivo y de resolución necesariamente subjetiva.
- Finalmente, la aceptación social era débil ya que todavía existe una parte no despreciable de la sociedad que está en contra de las privatizaciones o concesiones al sector privado y del peaje en rutas nacionales.

Muchos de estos factores solo pueden cambiarse en el mediano o largo plazo. La estabilidad macroeconómica y jurídica, el desarrollo de un mercado local de capitales capaz de invertir en este tipo de proyectos, el fortalecimiento institucional y la aceptación social, no son cosas que puedan lograrse de un día para el otro. Es por ello que, de acuerdo al indicador BID Infrascopio 2019[10], Argentina es considerada un país emergente en cuanto a la generación de un entorno adecuado para las asociaciones público privadas, teniendo todavía un largo camino por recorrer.

Otros aspectos, vinculados con el diseño contractual, lamentablemente solo pueden superarse con un nuevo proceso que modifique las debilidades mencionadas en cuanto a la alineación de objetivos en el largo plazo y una fórmula clara y objetiva para el reequilibrio económico – financiero en caso de modificaciones al contrato. Estas debilidades no provienen de la propia Ley 27.328 sino de los pliegos y contratos específicos del Programa PPP RARS.

10. Conclusión

A pesar del nuevo fracaso en la asociación público – privada para gestionar los corredores viales más importantes del país, queda el aprendizaje de algunas lecciones.

En primer lugar, deben valorarse los avances realizados respecto a las experiencias anteriores. Si bien ya existían en Argentina desde hace varios años antecedentes normativos para favorecer los contratos de participación público – privada (Decretos 1299/00 y 967/05), los mismos no fueron prácticamente aplicados, en parte por la poca confianza que generaba su rango jurídico (decretos), pero también porque los inversores no veían atractivo invertir en aquellos tiempos en un país con una fuerte crisis política, económica, social e institucional, con cambios frecuentes en las reglas de juego e incumplimiento reiterado de las obligaciones contractuales por parte del Estado [11]. Es por ello que el nuevo régimen, al estar definido por

una ley del Congreso de la Nación, otorgó una confianza y presunción de estabilidad que no debe ser menospreciada a pesar de que el principal proyecto desarrollado bajo su marco no haya llegado a buen término.

Las virtudes del nuevo marco legal no se limitan a su rango jurídico, sino que también muestra mejoras en varios aspectos respecto al régimen de concesiones por peaje, como el procedimiento de resolución de controversias, la limitación o eliminación de prerrogativas por parte del Estado, la flexibilidad a la hora de definir la moneda o indexación de los contratos y en la estructura de garantías, la explícita y adecuada asignación de riesgos, etc. Sin embargo, en el diseño específico de los pliegos y contratos del Programa PPP RARS existieron algunas falencias que deben ser resueltas en futuros procesos.

También debe destacarse como aprendizaje el hecho de que, a pesar de que la historia argentina está caracterizada por la inestabilidad macroeconómica y la debilidad jurídica e institucional, siempre hay lugar para seguir generando nuevas expectativas positivas en el sector privado y atraer su intención de invertir en el país. El interés de empresas extranjeras en la primera fase del Programa PPP RARS, si bien no fue demasiado grande, tampoco fue despreciable teniendo en cuenta el poco tiempo que hubo para la preparación de las ofertas y que, al ser la primera etapa de un total de tres, hubo empresas que prefirieron esperar a las siguientes.

Es difícil saber si, de no mediar la crisis fiscal y económica desatada desde mayo de 2018 y, más recientemente, el impacto de la pandemia y cuarentena del Covid-19, el programa hubiera tenido éxito, pero es probable que en un contexto de estabilidad y crecimiento económico los cierres financieros se hubieran alcanzado y las obras se estuvieran realizando al ritmo previsto. No obstante, en un horizonte de largo plazo, existen dudas de que las empresas contratistas hubieran mantenido el incentivo para seguir llevando adelante el contrato en los términos convenidos. También es muy probable que, a lo largo de la vida del contrato existieran algunas renegociaciones con modificaciones que implicaran un reequilibrio económico – financiero, lo cual hubiera enfrentado a las autoridades a utilizar un mecanismo poco claro y sin garantía de lograr un resultado equilibrado para las partes.

Con una mirada retrospectiva podemos decir que los intentos anteriores por asociarse con el sector privado para realizar inversiones y mantener las principales rutas nacionales tuvieron en su fracaso una raíz vinculada más a debilidades institucionales, marcos normativos inadecuados, inestabilidad jurídica y concentración empresarial, más que a cuestiones de inestabilidad macroeconómica o razones de fuerza mayor como una pandemia. La crisis desatada inmediatamente después de presentadas las ofertas de la Etapa 1 del Programa PPP RARS, en cambio, no permitió exponer al programa a un testeado adecuado de sus nuevas condiciones regulatorias y contractuales. No se puede decir que el programa haya fallado por deficiencias en su diseño ya que fue una víctima más de la crisis fiscal, económica y financiera que arrastró gran parte de los proyectos públicos y privados de inversión, aunque tampoco puede afirmarse que el Programa estaba exento de características que pudieran alejarlo de los objetivos perseguidos.

Dada la decisión tomada, a agosto de 2020, de rescindir los contratos, es deseable que se instrumente de forma negociada y amistosa, de la manera menos conflictiva y costosa posible, tanto para las arcas del sector público como para los intereses del sector privado, de modo mitigar un nuevo daño a la reputación internacional del país en materia de respeto a los contratos celebrados. El reciente anuncio de un acuerdo entre el gobierno nacional con las empresas adjudicatarias de dos de los corredores para la recisión anticipada de ambos contratos da una luz de esperanza en este sentido, aunque a la fecha de la escritura de este trabajo todavía se desconocen los alcances precisos del acuerdo.

Se inicia, también, una etapa de transición en la cual lamentablemente el Estado deberá nuevamente hacerse cargo de los corredores adjudicados, significando esto una fuerte exigencia presupuestaria en un contexto de necesidad de contención del déficit público y, al mismo tiempo, de fuertes demandas de gasto asistencial, social, previsional y de salud, para contener los efectos negativos de la crisis económica y de la pandemia. Bajo este escenario es crucial maximizar la eficiencia en el gasto vial y fortalecer los mecanismos de gestión de los activos viales de modo de asignar adecuadamente los escasos recursos.

Mientras se reconstruye la macroeconomía y se equilibran las cuentas públicas es imprescindible avanzar paralelamente en la mejora de aquellos aspectos que todavía Argentina tiene deudas pendientes, como el fortalecimiento institucional, el desarrollo de un mercado de capitales local para inversiones en infraestructura a largo plazo, la resolución de las profundas diferencias entre partidos políticos y sectores sociales sobre la conveniencia de que el sector público se asocie al sector privado, entre otros aspectos. Seguramente, en el futuro, se volverá a insistir con incorporar inversión privada de largo plazo en los principales corredores viales del país. Esperemos que en esta ocasión, finalmente se logre implementar un sistema exitoso.

[1]https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/infraestructura/_archivos/000050_Rutas/000030_Infraestructura%20Vial.php

[2] Decreto 607/2018 (Acceso Norte), Decreto 608/2018 (Acceso Oeste) y Resolución 1126/2018 de la Dirección Nacional de Vialidad (Autopista Riccheri / Ezeiza – Cañuelas)

[3]Acta Acuerdo de Renegociación Contractual Corredor Vial N° 18 (Resolución DNV N° 3093/2014). https://www.crusa.com.ar/legales/ACTA_ACUERDO_DIC14.pdf

[4] Entre otros, se destacan los siguientes trabajos:

- Chaparro Avila, E., & Lardé, J. (2009). *Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina, 1990-2008*. CEPAL. (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6347/1/S0900369_es.pdf)
- Azpiazu, D., & Pesce, J. (2003). La privatización del sistema vial en la Argentina. *Documento de Trabajo*11. FLACSO. (http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_15_DT11_AZPIAZU_PESCE_MAY03.pdf)
- Bermúdez, G. (2012). La infraestructura vial en Argentina. *Documento de Trabajo N° 118*. FIEL (http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC_TRAB_1352228843653.pdf)

-
- González, D., & Bertolín, D. (2014). *Renovación del sistema de concesiones por peaje en rutas nacionales. Innovación tecnológica dirigida a la seguridad vial (2016-2028)*. Cámara Argentina de la Construcción. (<http://www.camarco.org.ar/File/GetPublicFile?id=1736>)

[5]<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyecto-8.pdf>

[6] Cabe señalar que, en forma previa a la promulgación de la Ley 27.328, ya se habían licitado algunos proyectos para el desarrollo de energías renovables bajo un nuevo esquema de participación público – privada, pero bajo un marco legal específico para el sector (Ley 27.191)

[7]<https://www.marval.com/publicacion/nuevo-regimen-de-participacion-publico-privada-12892&lang=es/>

[8] El llamado a licitación se publicó en el Boletín Oficial el 28/1/18 y la recepción de las ofertas fue el 23/4/18. Además, solo dos semanas antes de la fecha de recepción de las ofertas se publicó una circular de 506 páginas con numerosas modificaciones a los pliegos y al modelo de contrato.

[9] Entre otros ver:

De La Torre, A., & Rudolph, H. (2015). Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes. *Banco Mundial*. (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/235741468180535650/pdf/102050-REVISED-SPANISH-Los-Siete-Pecados-de-Alianzas-Publico-Privadas-Deficientes.pdf>)

Einstoss Tinto, A. (2018). Contratos de Asociación Público – Privada. ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina? *CECE*. (<http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/participacion-publico-privada.pdf>)

Romero, M. J. (2017). Los contratos de participación público-privada (PPP) en la provisión de servicios públicos. En *Lecciones de la experiencia internacional. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Montevideo (pp. 26-28). (<http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoNToiYToxOntzOjEwOiJRRF9BUiFVSzVZPljtzOjQ6IjI3MTEiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZGU1YWY5ZWl0MjM0Yjk3Mzk0ZTM5ZWJiYjdiNzZTUjI030%3D>)

[10] El BID infrascopio: es un indicador desarrollado por The Economist Intelligence Unit respaldado por el BID para evaluar el entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe. La versión 2019 puede descargarse en este link: https://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_2019-IDB-Infrascopio-Report_FINAL_ESP.pdf

[11] Ver Lau Alberdi, J. (2017). El régimen de Participación Público-Privada (PPP): concepto, fundamento y posibilidades de inversión en materia energética. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM) N° 12*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, pag. 205. ([http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/360-EL_ReGIMEN_DE_PARTICIPACION_PuBLICO-PRIVADA_\(PPP\)_CONCEPTO,_FUNDAMENTO_Y_POSIBILIDADES_DE_INVERSIOn_EN_MATERIA_ENERGeTICA.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/360-EL_ReGIMEN_DE_PARTICIPACION_PuBLICO-PRIVADA_(PPP)_CONCEPTO,_FUNDAMENTO_Y_POSIBILIDADES_DE_INVERSIOn_EN_MATERIA_ENERGeTICA.pdf))