



Instituto del  
Transporte  
IT\_UNSAM

**Jornadas “Comunidad del Transporte”**

# **Programa de Participación Público-Privada Vial**

**Expectativas vs Realidad. Lecciones aprendidas**

**EXPOSITOR:  
GUSTAVO PIAZZA. DOCENTE DEL IT\_UNSAM**

**Jueves 20/08/2020  
16 h**

**Universidad Nacional  
de San Martín**



Gustavo Piazza se recibió de Ingeniero Civil en el año 1991 en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Tiene un Máster en Economía de Gobierno del “Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina” (CEMA) en 1997. Desde 1992 ha desarrollado tareas de consultoría en infraestructura de transporte en Latinoamérica, realizando tareas de planificación, estudios de demanda, estudios de movilidad, evaluación de proyectos de inversión, análisis económicos, preparación de licitaciones y financiamiento con trabajos realizados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. También ha realizado trabajos como consultor para el Banco Mundial y la CAF. Entre diciembre de 2015 y abril de 2017 se desempeñó como Coordinador Ejecutivo de Estudios Económicos, Financieros, y Demanda del Organo de Control de Concesiones Viales, dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad. Es docente en varias maestrías vinculadas a la planificación del transporte y en las carreras de grado de Ingeniería Civil (UBA) e Ingeniería del Transporte (UNSAM). Actualmente también se desempeña como investigador del Instituto del Transporte.



# PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA VIAL

## EXPECTATIVAS VS REALIDAD. LECCIONES APRENDIDAS

### 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 tank* del partido Cambiemos en forma previa a las elecciones presidenciales del año 2015. Una vez ganadas las elecciones por dicho partido 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 una componente fundamental pero no la única.

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 aprobada 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 nuevamente subsecretaría pero dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Ley PPP establecía varios cambios respecto al régimen vigente 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 de riesgo país y la 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.



## 2 – 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, inflación con cierta tendencia a la baja y dólar contenido, el crédito externo para financiar los proyectos parecía asegurado, y el interés participativo de las empresas argentinas también, no tanto las grandes empresas internacionales del sector concesiones.

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, lo cual lo beneficiaba en términos de los montos a pagar por las obras. También esperaba que el crecimiento de la economía provocara un aumento de la recaudación del impuesto a los combustibles, no siendo necesario entonces aportes contingentes futuros para el repago de las obras. Del lado privado, la confianza provenía del convencimiento de poder obtener créditos en dólares a menos del 10% anual y de la previsión de crecimientos de tránsito altos que permitan cubrir los gastos de operación y mantenimiento rutinario.

## 3 – 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 37%. Todo esto en tan solo tres meses después de la presentación de las ofertas.

El escándalo del caso de “los cuadernos”, 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. 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.

Al correr 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, al ser prácticamente un hecho el cambio de signo político a partir de diciembre de 2019.

La importante caída de tránsito registrada en 2018 y 2019 como consecuencia de la crisis económica, contribuyó también a que los ingresos por peaje fueran mucho menores que los previstos, comprometiendo el pago de los gastos de operación y mantenimiento.

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



#### **4 – 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 COVID19 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 un 45% por debajo. 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, solo se ejecutó un 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.

#### **5 – 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 la del incumplimiento de los cierres financieros, las causas atribuibles al contratista PPP y la razón de fuerza mayor. La forma de extinción define los costos de salida para ambas partes, siendo la de fuerza mayor la de menor impacto.

A fines de noviembre de este año vence el último plazo para que las empresas contratistas logren el cierre financiero, lo cual no va a suceder. 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 de este año.

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 COVID19. 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.

#### **6 – EXPECTATIVAS FUTURAS Y LECCIONES APRENDIDAS**

Las expectativas en relación a los contratos es que sean rescindidos, pero es incierto que costo de salida tendrán para el Estado dado que algunas empresas reclaman compensaciones, sin mencionar el costo que surgirá al recaer en el sector público el gasto de



operar, mantener y conservar los corredores concesionados. Es posible que los mismos sean asignados a la empresa privada de propiedad estatal Corredores Viales S.A. lo que permitiría que parte de los costos estén a cargo de los usuarios, aunque el mantenimiento en el tiempo de los valores reales de las tarifas es poco probable.

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. Entre ellas podemos mencionar:

- A pesar de la historia argentina de no respetar los contratos y tener inestabilidad institucional, jurídica y económica, siempre hay lugar para seguir generando nuevas expectativas positivas en el sector privado y atraer su intención de invertir en el país.
- Las expectativas deben tratar de ser realistas, alejadas de pensamientos mágicos absolutamente alejados de lo que marca nuestro pasado.
- El fortalecimiento institucional y del marco legal debe continuarse, es la garantía para algún día aspirar a un sistema de asociación público – privada que funcione.
- Debe repensarse una vez más la forma de obtener financiamiento. La dependencia del crédito externo nos vuelve aún más vulnerables a cambios frecuentes y bruscos en el entorno macroeconómico.
- El marco legal existente no es malo, aunque es perfectible. En un contexto macroeconómico estable podría haber funcionado.