

# **Las Participaciones Público-Privadas (PPP) desde un enfoque regulatorio**

Santiago Urbiztondo

FIEL y UNLP

Mesa Redonda “Obras y Servicios Públicos: la participación del sector privado vía PPP y sus opciones”, Reunión AAEP  
FCE-UNLP, Noviembre 2018

# Definición de PPP

- Hay varias...
  - Es un **acuerdo contractual** entre una agencia **pública** y una entidad del sector **privado** donde las habilidades y activos de cada uno son compartidas para prestar un servicio o una facilidad / activo **para uso público** (*US National Council for PPP*)
  - Es un **acuerdo cooperativo** entre el sector **público** y el sector **privado**, en base a la experiencia de cada socio, que mejor responde a **necesidades públicas** definidas por medio de la **asignación apropiada de recursos, riesgos y remuneraciones** (*Canadian Council for PPP*)
  - Son **contratos** entre órganos y entes del sector **público** nacional y sujetos **privados o públicos**, para desarrollar proyectos en áreas de infraestructura, vivienda, ... investigación aplicada y/o innovación tecnológica, que pueden abarcar **diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de bienes, operación y financiamiento** (*Ley 27.328 de Contratos PPP en Argentina*)
- Las PPP típicamente incluyen contratos de *leasing*, franquicias, concesiones y BOT

# Definición de PPP

- Las PPP son mecanismos de participación del sector privado en distintas fases:
  - financiamiento, diseño y ejecución de “obras públicas”,
  - su operación y mantenimiento, y
  - la prestación de sus servicios (a veces servicios públicos)
- Se utilizan en múltiples sectores. En países OCDE (2010):
  - se aplican en carreteras (47%), FFCC (26%), AP&DC (12%)
  - típicamente representan menos del 10% de la inversión pública en infraestructura (aunque en Chile y México superan el 20%)
- Son alternativas de contratación a casos donde el Estado:
  - financia y ejecuta obras o servicios (en desuso),
  - financia obras ejecutadas por empresas privadas (abastecimiento convencional), contratando o no a terceros para la operación y mantenimiento posterior, o
  - no participa directamente (salvo como autoridad regulatoria de obras y/o servicios desarrollados por el sector privado)

# Conceptos fundamentales

- ¿Puede el Estado realizar obras y/o prestar servicios (públicos) sin la participación del sector privado?
  - **No**: siempre intervienen agentes privados (contratistas, proveedores, incluso empleados públicos), que actúan bajo distintos tipos de contratos, con incentivos propios y distintos a los del Estado (y/o de sus representantes)
- Las PPP, entonces, identifican una forma particular de participación del sector privado:
  - éste aporta (la mayor parte de) el financiamiento,
  - participa en el diseño-ejecución-operación-mantenimiento de obras y servicios asociados, y
  - asume ciertos riesgos (por costos en la ejecución y/o costos de mantenimiento y/o calidad y/o ingresos para el repago de inversiones y de esfuerzo)

# Conceptos fundamentales

- Más generalmente, en los contratos PPP típicamente:
  - El Estado planifica y define proyectos / servicios a contratar
  - El sector privado aporta propuestas técnicas y financiamiento para obras públicas, a ser repagadas post-finalización por el Estado y/o con cargos a los usuarios (*user-fees*, tarifas)
  - Hay una agrupación (*bundling*) de la construcción, operación y mantenimiento del activo durante la vida del contrato
  - Se asignan riesgos de demanda (ingresos) y costos a las partes
  - Puede o no existir regulación fuera del contrato (caso negativo hay “regulación por contrato”, con “simetría” entre las partes)
- Una ventaja importante de las PPP reside en el *marketing* político: suena mejor que “privatización”...
  - las Concesiones son contratos PPP
  - en Argentina, servicios públicos como AP&DC, T&D de GN, T&D de electricidad, FFCC, etc., están bajo contratos PPP (aunque en la década de 1990 se llamaron “privatizaciones”)

# Conceptos fundamentales

- Ventajas habitualmente atribuidas a los contratos PPP:
  - **Menores costos de construcción y operativos:** contratar diseño-construcción-operación-mantenimiento, con ingresos predefinidos (sujetos a cumplir estándares de calidad), incentiva mejores soluciones técnicas, ejecución eficiente de obras y anticipación de efectos sobre costos de mantenimiento y calidad de la prestación
    - OK, pero sólo si se asignan correctamente los riesgos (a quien los controla más / sufre menos, de forma creíble y sostenible)
  - **La “regulación por contrato” evita el riesgo regulatorio:**
    - relativo: la (mayor) simetría reduce la discrecionalidad regulatoria, pero el sesgo hacia la renegociación pro-empresa en contratos incompletos arriesga sostenibilidad y eficiencia (igual se requiere calidad institucional para la regulación)
  - **Alivia restricciones presupuestarias:**
    - sólo al inicio del programa PPP (luego transferencias / ingresos por *user-fees* resignados igualan los montos de las obras) y/o
    - si los compromisos de repago o contingencias asumidas (con garantías oficiales) no son incluidas en los presupuestos, pero
    - puede ser desventaja (si afecta recursos futuros en exceso)

# Conceptos fundamentales

- *Trade-off* principal:
  - En contra de contratos PPP, el financiamiento privado es más caro que el financiamiento público
  - A favor de contratos PPP, *pueden* estructurarse mejor los incentivos para inducir la reducción del costo de las obras y del mantenimiento de servicios de mayor calidad
- Lo fundamental de las PPP:
  - si los detalles contractuales conducen o no a resultados mejores (menor costo, mayor calidad) en las obras y servicios prestados
  - si alivian con razón la restricción presupuestaria del Estado
- ¿Qué hay que hacer para que sea así?
  - No falsear / tergiversar el instrumento (usándolo como vía de escape para evitar una sana / necesaria disciplina fiscal)
  - Respetar recomendaciones básicas (por ejemplo, de OCDE)

# Recomendaciones OCDE (2012) para la gobernanza pública de las PPP

A. *Establecer un marco institucional claro, previsible y legítimo, con autoridades competentes y con recursos:*

- Asegurar la comprensión general de los costos, beneficios y riesgos relativos de las PPP vs. abastecimiento convencional
- Asignar responsabilidades claras a la autoridad pública más alta, unidades PPP, autoridad presupuestaria central, organismo auditor y reguladores sectoriales (con separación de roles y consistencia)
- Realizar consultas abiertas, definir outputs, etc.

B. *Selección de PPP específica u otra forma de contratación en base a su eficiencia (valor aportado)*

- Evitar cualquier sesgo institucional, de procedimiento o contable, a favor o contra cualquier tipo de contratación, cuidando competencia
- Evaluar riesgos claves de cada proyecto específico, y transferirlos eficientemente según facilidad de medición, capacidad de mitigación (*ex-ante*) y de absorción (*ex-post*)
- Renegociaciones genuinas, transparentes, con procedimientos reglados, abiertos, sin alterar asignación original de riesgos



# Recomendaciones OCDE (2012) para la gobernanza pública de las PPP

- c. Utilizar el proceso presupuestario de forma transparente para minimizar riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso de contratación*
- La autoridad presupuestaria central debe asegurarse de la viabilidad fiscal del proyecto en su conjunto (al momento de repago)
  - El proyecto debe ser tratado de forma transparente en el proceso presupuestario, con documentación sobre todo tipo de costos y contingencias o garantías públicas, aplicable a todas las contrataciones del sector público
  - Evitar que las PPP sean una forma de escapar límites de endeudamiento público o fiscales
  - Desarrollar conocimiento y *expertise* técnico profundo de los agentes públicos a cargo de las contrataciones bajo PPP

# Sobre la Ley de PPP (27.328) y su reglamentación en Argentina

## 1. *Respetan varias de las recomendaciones de OCDE*

- Cuidado en el arreglo de gobernanza: separación e/ Autoridad Convocante, Unidad de PPP, Comité Técnico (opcional), supervisión por Bicameral del Congreso, transparencia
- Cómputo e información al Congreso sobre compromisos de recursos fiscales futuros de cada proyecto, con tope agregado del 7% del PBI
- Etc.

# Sobre la Ley de PPP (27.328) y su reglamentación

2. *Pero hay ambigüedades que deberán cuidarse en la implementación de cada Pliego y en cada contrato*
  - **Múltiples objetivos y discrecionalidad** (art. 4 de la Ley: indica estructurar proyectos considerando o promoviendo objetivos de interés público, eficiencia y eficacia, intereses de destinatarios, rentabilidad económica y/o social de los proyectos, inclusión social, empleo, solidaridad intra e inter-generacional e inter-regional, participación de Pymes, medioambiente, desarrollo del mercado de capitales local, competencia de interesados, etc.)
  - **Preferencia a empresas nacionales (5%) y Pymes (7%), un clásico**
  - **Costo-plus potencial** (arts. 9.6 y 9.7 del Decreto Reglamentario 118/17: el contrato podrá prever mecanismos automáticos o no automáticos de revisión de la contraprestación por variaciones de costos... para la preservación de la ecuación económica-financiera ante “razones imprevisibles al momento de adjudicar y ajenas a la parte que invoca el desequilibrio”). ¿Riesgo exógeno es sólo condición necesaria o también suficiente para ajustar pagos? Deja muy abierta la asignación de riesgos en cada contrato (no obliga a hacerla mal, pero no minimiza conflictos posibles)

# Conclusión

- La realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos **siempre** requieren contratos con agentes privados
- Los contratos definen incentivos:
  - contratos con salarios fijos para personal de planta permanente descansan en incentivos éticos de empleados públicos
  - contratos tradicionales de obras públicas inducen minimización de costos de obras (salvo re-determinaciones automáticas), pero sacrificando calidad y/o mayores costos de mantenimiento
  - inversión y gestión privadas dentro de marco de competencia o regulación sectorial (“privatización regulada”) inducen esfuerzos según el grado de competencia, el esquema regulatorio (*price-cap* vs. *costo-plus*), el riesgo de confiscación sutil, etc.
  - contratos PPP, integrando varias etapas (diseño-construcción-operación-mantenimiento), mejoran incentivos respecto de contratos tradicionales, con asignación de riesgos *a priori* diferente vs. una “privatización regulada” (activos revierten al Estado), con ventajas y desventajas respecto del costo de financiamiento y liberación de recursos fiscales de corto plazo

# Conclusión

- Ningún esquema es bueno o malo en sí mismo, sino según los detalles de su instrumentación
- Correctamente diseñados para cada contexto, ningún esquema es mejor que otros de forma universal
- En realidad, todo es PPP, no hay ninguna receta mágica

**Muchas gracias!**