

# Las asociaciones público-privadas, ¿alternativa para la construcción de Infraestructura? Una referencia a Perú y Argentina

## *Public-private partnerships, alternative for the construction of Infrastructure? A reference to Peru and Argentina*

Marcela Astudillo Moya\* y Yanella Martínez Espinoza\*\*

### Resumen

En un contexto de crisis económica, los gobiernos recurren a diversas alternativas de financiamiento para invertir en infraestructura e incluso para prestar sus servicios públicos. Las asociaciones público-privadas (APP) han sido una alternativa recurrente de los últimos años, por lo que es importante que los países cuenten con marcos institucionales fuertes y marcos legales claros que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de estos mecanismos de financiamiento. El presente trabajo busca, desde un enfoque normativo, analizar los efectos de la implementación de las APP en dos países latinoamericanos: Perú y Argentina, mismos que han sido evaluados en los extremos por Infrascopio.<sup>1</sup>

**Palabras clave:** Asociaciones público-privadas, infraestructura, financiamiento, transparencia, rendición de cuentas.

### Abstract

In a context of economic crisis, governments resort to various financing alternatives to invest in infrastructure and even to provide their public services. Public-private partnerships (PPPs) have been a recurring alternative in recent years, so it is important that countries have strong

*Recibido:* 3 de febrero, 2021. *Aceptado:* 7 de mayo, 2021.

\* Doctora en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora Titular de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Líneas de investigación: Finanzas Públicas, Política Hacendaria y Reforma Fiscal, Federalismo Fiscal, Relaciones Fiscales Intergubernamentales. Correo: marcela@unam.mx.

\*\* Doctora en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de Tiempo Completo adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Comité Editorial del Instituto Nacional de Administración Pública. Líneas de investigación: Asociaciones Público-Privadas, Transparencia y Rendición de Cuentas, Finanzas Públicas: Gasto y Deuda públicos, Políticas Públicas. Correo: guianeya@comunidad.unam.mx, yguianeya@gmail.com.

Las autoras agradecen a Raúl Porras Rivera y a Francisco Javier Fonseca Corona por su apoyo en la conformación de la información de este trabajo.

<sup>1</sup> Índice de referencia que evalúa la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo asociaciones público-privadas (APP) en infraestructura sostenibles.

institutional and clear legal frameworks that guarantee transparency and accountability in the management of these financing mechanisms. This work seeks, from a normative approach, to analyze the effects of the implementation of PPPs in two Latin American countries: Peru and Argentina, which have been evaluated at the extremes by the Infrascopio.

**Keywords:** Public private associations, infrastructure, financing, transparency, accountability.

## Introducción

Indudablemente, la infraestructura es un instrumento importante para el desarrollo económico y regional. Su efecto multiplicador es una herramienta de política anticíclica para reactivar la economía, pues el incremento en el PIB tiende a aumentar el empleo. Debido a la importancia de construir infraestructura y las recurrentes restricciones presupuestarias de las administraciones públicas, es que se explica el impulso que han tenido las Asociaciones Público Privadas (APP) a nivel mundial. En el contexto de crisis económica, los gobiernos recurren a las APP inclusive para la prestación de los servicios públicos.

Sin duda, una constante que se ha presentado a lo largo de la historia en cuanto a la construcción de obras de infraestructura, es su financiamiento, situación que empeoró debido a los problemas presupuestarios de los gobiernos y a la necesidad creciente de obras públicas. Tradicionalmente, las obras de infraestructura eran pagadas por el gobierno con créditos bancarios la mayoría de las veces. Asimismo, se establecían contratos con empresas constructoras; al finalizar la obra, el ente público se encargaba de su administración, ya sea directamente o la concesionaba (Mendoza, 2016: 90).

Algunos autores identifican que la colaboración entre el sector público y el sector privado, con objetivos específicos, surgió en el siglo XVII en Francia, principalmente para la construcción de canales (CEPAL, 2017). A partir de mediados del siglo XX, el sector privado inicia su participación en el financiamiento y gestión de obras públicas (Vassallo e Izquierdo de Bartolomé, 2010). De tal manera, a las APP se les considera como un medio de incorporar recursos del sector privado para la provisión de bienes y servicios públicos.

Las APP obtienen el financiamiento generalmente por medio de la emisión de títulos, se encargan de la coordinación de las empresas constructoras y de la gestión del bien producido; lo que se busca como objetivo principal es obtener ganancias. Así, la empresa privada construye y gestiona un servicio público, que cobra durante varios años a los usuarios del bien público o al gobierno, o a ambos. En América Latina y el Caribe se han implementado desde hace varios años APP tanto en transporte, energía y agua, como en

oficinas gubernamentales, atención médica, deporte y justicia (The Economist Intelligence Unit, 2019).

En ese sentido, es importante contar con marcos institucionales y legales, fuertes y claros, que garanticen, entre otras cosas, la transparencia y rendición de cuentas para este tipo de mecanismos de financiamiento, toda vez que se debe contar con un ambiente propicio para que los proyectos se lleven a cabo de manera exitosa. Si bien la transparencia y la rendición de cuentas son un elemento indispensable en los proyectos de APP para evitar prácticas desleales vinculadas a la corrupción o generar mayores posibilidades de competencia para elegir entre las mejores opciones en el mercado, lo cierto que no es suficiente para garantizar el buen desempeño de dichos mecanismos de financiamiento. Se deben también tener objetivos bien establecidos que busquen equilibrar los intereses de ambos sectores; del privado, en cuanto a la ganancia económica que busca con estos proyectos; y del público, en tanto el beneficio para los ciudadanos, buscando mayor crecimiento económico y un mejor desarrollo social.

El objetivo de este artículo es presentar una visión global de la implementación de los proyectos APP en Perú y Argentina para explicar algunos de sus efectos. Debido a que los proyectos APP surgieron por la necesidad de infraestructura pública, por un lado, y por la escasez de recursos públicos para construirlos, por otro, en este documento se plantean algunas cuestiones a dilucidar con base en el marco normativo: ¿existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los contratos APP? Si es así, ¿dichos contratos son accesibles para la población en general?, considerando principalmente que ésta será la beneficiada o perjudicada. Otras cuestiones no menos importantes, debido a que este tipo de proyectos son a largo plazo, serían: ¿cuál es el criterio para compartir los riesgos entre las partes contratantes? ¿Quién financia estos proyectos? Finalmente, los numerosos escándalos de corrupción ¿han promovido la creación de un marco legal anticorrupción?

Para tratar de responder estas cuestiones, se analiza la experiencia de dos países latinoamericanos: Perú y Argentina, los cuales han sido evaluados en el índice Infrascopio en los extremos, uno con vasta experiencia en el tema de APP y otro con una incipiente o casi nula experiencia. El primero de ellos evaluado con puntaje muy alto, ocupa uno de los tres primeros lugares de los países de América Latina y el Caribe; y el otro, evaluado muy bajo con una experiencia naciente en proyectos APP.<sup>2</sup> Es importante mencionar que

<sup>2</sup> Las evaluaciones anteriores corresponden al índice Infrascopio realizado por (The Economist Intelligence Unit, 2019) con el respaldo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicha Unidad es la división de investigación de The Economist Group que publica la revista *The Economist*.

el índice Infrascopio evalúa a los países que tienen proyectos de APP según los siguientes indicadores: *i*) regulaciones; *ii*) instituciones; *iii*) madurez; *iv*) clima de inversiones; *v*) negocios y financiación (The Economist Intelligence Unit, 2019).

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado se revisan tanto los factores positivos como negativos de los proyectos APP discutidos en la literatura especializada. Después, se analizan brevemente algunos indicadores macroeconómicos de los países objeto de estudio para contextualizar las circunstancias en que operan este tipo de proyectos. Como tercer punto se estudia el marco normativo que rige los contratos de APP en Perú y Argentina. También se busca identificar los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas de dichos proyectos, así como la retención de riesgos por parte de la entidad pública. Adicionalmente se tratará la financiación y el papel del sector público para que los proyectos se consideren viables financieramente. Por último, se revisarán algunas características de los proyectos APP en infraestructura de Perú y Argentina.

Finalmente, se argumenta que deben ser replanteados temas como la flexibilización de la normatividad para asegurar las ganancias del ente privado, el alto costo de las APP, la transparencia y la participación ciudadana en la planificación de estos proyectos, entre otros.

## 1. Marco conceptual

¿Qué son las APP? Son acuerdos de colaboración de largo plazo entre el sector público y el privado (CEPAL, 2017) para la provisión de infraestructura, bienes y servicios. Se han clasificado como generales y específicas. En el primer caso se requiere la articulación del sector público, sector privado, la academia y la sociedad civil. En el segundo caso, pueden ser acuerdos de gestión y operación, arrendamientos, concesiones, proyectos Construcción-Operación-Traspaso (BOT), y proyectos Diseño-Construcción-Operación (DBO) (CEPAL, 2017).

Según The Economist Intelligence Unit (2019), las APP son:

proyectos que involucran un contrato a largo plazo entre un organismo del sector público y una entidad del sector privado para el diseño, la construcción (o la modernización), la operación y el mantenimiento de la infraestructura pública... El sector público sigue siendo responsable de la supervisión y regulación de las políticas, la ejecución y la supervisión de los contratos, y en última instancia, asume los riesgos del desempeño deficiente de los socios privados, y la infraestructura suele volver al control del sector público al término del plazo del contrato (p. 59).

El tema de las asociaciones público-privadas ha dado lugar a una gran discusión acerca de sus ventajas y desventajas; o bien, se destacan aspectos positivos o negativos. Así, por lo que corresponde a los aspectos positivos, la CEPAL (2017) señala que incrementa la inversión y la exportación. Inclusive, autores como Rozas *et al.* (2012) consideran que es una posible solución a las crisis de las últimas décadas. Para la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC, 2013), no solamente incrementa la inversión sino también la competitividad.

También se ha afirmado que las APP (Hall, 2015) aparentemente apoyan el desarrollo social y económico. Para Alborta *et al.* (2011) han sido una fuente de aprendizaje en el manejo de riesgo, cuando se presenta coordinación entre instituciones.

Siguiendo con los argumentos favorables de las APP, Salgado Remigio (2014) considera que la planeación e implementación de los proyectos es más rápida; además, hay una mejor asignación del riesgo; al respecto es conveniente destacar que autores como Engel *et al.* (2014) señalan que hay una gran variedad de riesgo, entre ellos destacan:

*Riesgo de construcción:*

- i) De operación y mantenimiento.
- ii) De desempeño, incluyendo la indisponibilidad del servicio o infraestructura.
- iii) Riesgo de valor residual, debido principalmente al valor de los activos al final del contrato APP.
- iv) De políticas macro y acciones de gobierno que podrían afectar al proyecto.
- v) Riesgo en el ámbito financiero (tasa de interés, tipo de cambio y otros activos financieros cuyos valores suelen cambiar durante el tiempo que esté vigente el contrato).
- vi) Desde luego, que los riesgos que asuman en los proyectos APP se verán reflejados en el precio del servicio. A mayor riesgo exigirán mayor control sobre las operaciones.

Además, Salgado Remigio (2014) señala entre los beneficios potenciales de las APP, la introducción de nuevas tecnologías para que el suministro de los bienes y servicios públicos sea más eficiente. Se arguye mejor calidad de los bienes y servicios. Por su parte, los gobiernos consideran que las APP son una oportunidad para construir infraestructura, que de otro modo no se podría proveer, porque carecen de los recursos necesarios. Así, se evita generar grandes presiones sobre el presupuesto público, con lo que se pueden encaminar hacia otras prioridades (Mendoza, 2016). En términos generales, desde esta óptica las APP son consideradas un complemento de la inversión pública en infraestructura.

Por otro lado, en este debate también hay argumentos que destacan los aspectos negativos de las APP. Para la CEPAL (2008), uno de los riesgos es el sobrecosto. Para Rozas *et al.* (2012), los incrementos de costos de infraestructura se explican porque para la empresa privada la prioridad es la rentabilidad y no el beneficio social. En realidad, las APP no mitigan la falta de recursos presupuestales, pues lo que el gobierno ahorra en el presente por la construcción de carreteras, por ejemplo, en el largo plazo es igual a los ingresos públicos a los que renuncia al tener que ceder las cuotas de peaje; los costos tienen que ser amortizados ya sea por los usuarios o por el gobierno a través de subsidios. De esta manera, los gobiernos adquieren compromisos que en el largo plazo disminuyen el monto de los recursos que podrían destinarse a los servicios públicos. Con la agravante de que los costos de financiamiento de las APP son mayores a aquellos propios a los Estados, ya que éstos tienen una mejor capacidad para conseguir créditos. Una concesión a largo plazo se convierte en una fuente de ingresos respaldada por el gobierno por 20 o 30 años.

Para Hall (2015), es común que en las obras realizadas por medio de APP haya soborno, compadrazgo y corrupción. Además, con una planeación de los proyectos deficiente, con sobrecostos. Siguiendo con los argumentos negativos (Mendoza, 2016), las APP ocultan el endeudamiento público y los gobiernos solamente juegan un papel de caja de pagos. Inclusive, los gobiernos suelen conceder préstamos a las APP a tasas de interés bajas a las que el sector privado no podría acceder.

Por otra parte, las APP suelen empeorar las condiciones laborales de los trabajadores, porque dependen de un empleador privado y porque en un contrato de APP se priorizan los pagos a la empresa sobre otros gastos. Otro aspecto negativo son las numerosas renegociaciones de los contratos, que generalmente resultan en incrementos de las tarifas, de los plazos de concesión o de los aportes públicos. Dentro de las renegociaciones existen las que se conocen como “oportunistas”; en este caso, en un principio la oferta es demasiado optimista, pero con la perspectiva de renegociar en el futuro, el principal perdedor es el usuario o el contribuyente. Además, la población pierde credibilidad en el programa de concesiones lanzado por el gobierno.

Las APP son ampliamente promovidas por instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que además otorgan financiamientos específicamente para las APP y continuamente publican documentos orientados a destacar su importancia y promover su respaldo con garantías públicas y subvenciones (Hall, 2015). Inclusive, en 1999 el BM creó el Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (FAIPP), que tiene entre otras

funciones sufragar las políticas que promuevan al sector privado y elaborar nuevos proyectos de APP; hasta 2010, la mitad del financiamiento de dicho fondo estuvo a cargo del Reino Unido (Hall, 2015).

En suma, se critican las APP por sus elevados costos, falta de transparencia, escasa o nula rendición de cuentas, con lo cual se propicia la corrupción (Brocanelli, 2019). La cuestión por resolver es ¿cuál es la situación presente en la construcción de infraestructura por medio de proyectos APP en Perú y Argentina?

## 2. Marco macroeconómico

Como se observa en el apartado anterior, la provisión de bienes y servicios públicos por medio de las APP, si bien tiene aspectos positivos, también se aduce que puede presentar serias desventajas para las finanzas públicas de los países.

Para el análisis del impacto de las APP, resulta conveniente tener presente el marco macroeconómico de cada uno de los países objeto de estudio.

**CUADRO 1**  
**Datos macroeconómicos de Perú y Argentina, 2019**

<i>Indicador</i>	<i>Perú</i>	<i>Argentina</i>
Población (millones)	32.5	45.1
Tasa de urbanización (% del total de la población)	78.0%	92%
Producto Interno Bruto (PIB) (billones de dólares)	229.0	445.5
PIB <i>per capita</i> (dólares)	7,047	9,888
Tasa de crecimiento del PIB	2.6%	-3,1%
Tasa de crecimiento del PIB <i>per capita</i>	0.6%	-15.2%
Coefficiente de Gini (0-100 mayor desigualdad)	43.3	41.2
Tasa de desempleo	2.9%	10.0%
Tasa de inflación	2.2%	54.4%
Deuda pública bruta (% del PIB)	27.0%	93.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de [infracompass.github.org/ind\\_country\\_profile/](https://infracompass.github.org/ind_country_profile/)

Como se observa en el Cuadro 1, en 2019 los indicadores macroeconómicos de Perú reflejan una economía que crece 2.6% con tasas de desempleo

*Estudios Políticos*, novena época, núm. 54 (septiembre-diciembre, 2021): 163-190

e inflación bajas y una deuda pública manejable del 27% del PIB; aunque con una tasa de crecimiento del PIB *per capita* por debajo del 1% y con un coeficiente de Gini que reflejan un país con una grado importante de desigualdad.

Por el contrario, Argentina enfrenta un entorno macroeconómico muy desfavorable. El PIB cayó en -3.1% con disminución del PIB *per capita* de -15.2%, tasa de inflación del 54.4%, desempleo del 10% y una deuda pública bruta del 93.0% del PIB.

Debido a las necesidades de infraestructura aún no cubiertas, se calcula que Argentina tiene un déficit de inversión de 2% del PIB, mismo que el gobierno actual pretende cubrir mediante APP para la realización de proyectos de minería, energía, saneamiento, salud, transporte, educación y cárceles.

Ahora bien, debido a que las APP tienen un efecto en la infraestructura del país, ¿cómo es evaluada la situación actual de la infraestructura peruana y argentina? En el Cuadro 2 se observan datos generales al respecto:

**CUADRO 2**  
**Datos generales de la Infraestructura en Perú y en Argentina, 2019**

<i>Concepto</i>	<i>Perú</i>	<i>Argentina</i>
Inversión en infraestructura (% del PIB)	4.8%	.2.3%
Inversión privada en infraestructura, millones de dólares (promedio de 5 años)	1,643	525.9
Brecha de infraestructura (% del PIB)	0.9%	1.5%
Calidad de la infraestructura (0-100 mejor)	62.3	68.3
Conectividad de carreteras (0-100 mejor)	64.0	94.5
Calidad de la infraestructura de carreteras (1-7 mejor)	3.2	3.6
Eficiencia del servicio de trenes (1-7 mejor)	2.9	2.7
Eficiencia del servicio de transporte aéreo (1-7 mejor)	4.3	4.4
Eficiencia del servicio de puertos marítimos (1-7 mejor)	3.8	3.9
Acceso a electricidad (% de la población)	95.0%	98.8%
Calidad del suministro eléctrico (% de salida perdida)	10.6%	13.0%
Acceso a agua potable (% de la población)	81.5%	91,8%
Índice de adopción digital (0-1)	0.6	0.7
Suscripciones de banda ancha móvil (% de la población)	65.7%	80.7%
Suscripciones a internet de banda ancha fija (% de la población)	7.3%	19.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de [infracompass.github.org/ind\\_country\\_profile/](https://github.com/ind_compass/ind_country_profile/)

En el Cuadro 2 se observa que Perú invierte el doble en infraestructura, con una inversión privada del triple que Argentina y una brecha de infraestructura casi 50% menor que la de Argentina. Sin embargo, la calidad de la infraestructura en todos los rubros excepto en la eficiencia del servicio de trenes, es superior en Argentina que en Perú; aunque en la mayoría de los casos, la calidad de la infraestructura en 2019 aún está lejos de 100%, que sería la mejor calidad.

Si bien Argentina presenta un entorno macroeconómico desfavorable, con una baja inversión en infraestructura, la calidad de ésta es mejor evaluada que la de Perú. Se observa que Argentina ha basado la construcción de infraestructura en la inversión pública a diferencia de Perú.

### 3. Marco normativo

Otra variable de análisis es el marco jurídico o normativo. Para identificar las regulaciones que tienen los proyectos de APP en Argentina y Perú, se abordará cada uno de los marcos normativos de manera separada.

#### 3.1 Perú

Perú junto con Chile y Colombia se encuentra entre los tres primeros lugares del índice de *Infrascopio* 2019; por su experiencia en APP y con base en el puntaje que otorga este índice, lo evalúa como “desarrollado”. En Perú, las APP representaron 1.7% del PIB por año durante los últimos cinco años (The Economist Intelligence Unit, 2019). Según la base de datos del Banco Mundial de Participación Privada de Infraestructura, el mercado de APP está medianamente concentrado en las siguientes transnacionales: Grupo ACS (España) aproximadamente con el 18% de toda la inversión y Odebrecht (Brasil) con el 9%.

A principio de la década de los noventa, Perú inició un proceso de concesiones y privatizaciones (Baiza *et al.*, 2020). En la *Ley de Promoción Privada de las Empresas del Estado*, se plantea promover el crecimiento de la inversión privada; para ello se creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) que hasta 1996 se encargó de la privatización de empresas y activos públicos.

Para finales de los noventa se estableció un sistema de concesiones que experimentó múltiples renegociaciones, ajustes y subvenciones (Vassallo e Izquierdo de Bartolomé, 2010). Luego de la renegociación, las tarifas

fueron rebajadas en un 50 por ciento, y a cambio se eliminó el canon. Más aún, el gobierno otorgó subsidios por 57 millones de dólares anuales a las concesionarias. Durante esta década, la inversión en infraestructura pública representó de 1% a 2% del PIB; periodo en el que se registró un flujo de inversiones internacionales debido a las privatizaciones en energía, agua y telecomunicaciones (Reymond *et al.*, 2020).

Perú ha tenido uno de los programas de promoción de inversión privada más amplios de América Latina. Como en otros países latinoamericanos, reformó su industria eléctrica en 1992 con la adopción de la *Ley 25844* y la creación de la Dirección General de Electricidad (DGE).<sup>3</sup> La generación, transmisión y distribución fueron desagregadas, y la ley creó los incentivos para atraer la inversión privada en plantas generadoras. El proceso de licitación tenía como objetivo promover la competencia, empleando criterios de beneficios económicos y reduciendo la discrecionalidad política en el proceso de toma de decisiones.

Con el Decreto Legislativo 839 de 1996, se empezó a concesionar las obras públicas de carreteras, proyectos de saneamiento del agua y aeropuertos. Además, se creó un nuevo organismo a cargo de la promoción de las concesiones y se implementó un Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, financiado con créditos, donaciones y subvenciones.

En 2008, la *Ley 29230 de Inversiones Regionales y Locales con Participación Privada* de 2008, allanó el camino al gobierno para atraer inversiones al frenar algunas de las condiciones para la aprobación del desembolso de fondos a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En 2013, Perú simplificó los procesos administrativos en temas ambientales, arqueológicos y de usos del agua; así, el tiempo para la aprobación de los estudios de impacto ambiental se redujeron a 120 días, prohibiendo además requerir más información de la entregada al inicio del trámite (Estrada, 2017).

Además de la *Ley 29230*, y el *Decreto Legislativo 1012*, de mayo de 2008, se promulgó la legislación que define la inversión privada en proyectos públicos. Regula la participación del sector privado en la infraestructura y servicios públicos por medio de APP, estableciendo principios de adjudicación de riesgo de acuerdo con la capacidad de cada una de las partes de mitigar dichos riesgos (Infrascopeo, 2014).

En 2015 entró en vigor un nuevo marco de APP por medio del *Decreto Legislativo 1224* y *Decreto Supremo 410-2015*. Estos decretos, según se señaló, tienen por objetivo consolidar las regulaciones, a través de la creación de un

<sup>3</sup> La DGE es la encargada de regular a nivel nacional la industria eléctrica (Infrascopeo, 2014).

Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y una agencia de Promoción de Inversiones (Proinversión), cuyas funciones son planificar para lograr procesos más simplificados y eficientes, así como elaborar informes plurianuales de inversión.

Precisamente, con este decreto se observa la flexibilización de las normas que rigen las APP, ya que el decreto legislativo de 2015 establece que se debe realizar la evaluación de viabilidad financiera de los proyectos; sin embargo, carece de metodología. Además, en el caso de proyectos de infraestructura social, de investigaciones y de innovación tecnológica, se realizan mediante un proceso más expedito que los de infraestructura (Estrada, 2017).

Cabe subrayar que en Perú se rembolsa lo invertido en la etapa preparatoria del proyecto, a quien le sea adjudicado y si únicamente se presentara un proyecto, éste sería el elegido. Perú es uno de los pocos países que no garantizan compensación para los inversionistas en caso de que el gobierno decidiera rescindir el contrato con anticipación. Su marco jurídico describe solamente las razones por las que se puede rescindir un contrato, pero no señala la compensación para los inversionistas; aunque contiene mecanismos de conciliación y resolución de conflictos (BID, 2019). Como se verá más adelante, los proyectos cancelados de 1990-2019 solamente representaron el 1.57% de la inversión total.

Por medio de los Decretos Legislativos de 2016 (1251) y de 2018 (1362) se modificó el gobierno corporativo y se fortaleció el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Asimismo, entre otras acciones, se nombraron gerentes de proyectos para las APP en todos los sectores.

La reglamentación de las APP es muy amplia, abarca y se aplica a todo tipo de infraestructura productiva y social, En 2019 se reportan APP en proyectos de electricidad, agua y saneamiento, ferroviarios, aeroportuarios y portuarios (The Economist Intelligence Unit, 2019).

### 3.2 Argentina

En la actualidad, de acuerdo con el índice de *Infrascopeio*, y en cuanto a experiencia en APP, Argentina es un país evaluado como “naciente”.

Debido a una crisis económica profunda a finales de los ochenta, los pocos recursos disponibles se dedicaron a la construcción de nuevas carreteras, dejando sin mantenimiento las existentes; en 1990 solamente se dedicaba a este fin un 3.5% de las necesidades estimadas. Así, a finales de los noventa se privatizaron algunos bienes y servicios públicos para atender otras necesidades como seguridad, educación y salud. Argentina ha padecido

constantemente crisis económicas profundas; 2019 no fue la excepción, como se observa en el Cuadro 1.

El proceso de adopción de proyectos APP en Argentina es una muestra de la forma en que se ha ido flexibilizando el marco legal a favor del ente privado. El programa de APP de infraestructura vial argentino fue el segundo en América Latina, después de México. En su primera etapa, entre 1989 y 1990, el gobierno adjudicó 12 concesiones viales interurbanas. En este periodo, el gobierno no dio garantía de ingresos mínimos a los concesionarios (Estache A., 1999).

En diciembre de 2000 habían finalizado las renegociaciones de los contratos de vías interurbanas. Los nuevos contratos especificaban subsidios adicionales del Estado. Durante esta década, para promover la participación privada en infraestructura (promoción que no fue atractiva para los entes privados), Argentina aprobó dos decretos (1299 en 2000 y 967 en 2005), los cuales no tuvieron un impacto importante. De acuerdo con esta Ley, el privado debía presentar una propuesta debidamente fundamentada que tenía que ser financiada por éste (Vila y Marchegiani, 2017). Además, la mayor parte de los riesgos los cubrían los concesionarios y el gobierno no garantizaba ni la rentabilidad ni el tráfico.

Debido a las licitaciones competitivas, la inestabilidad macroeconómica y con un amplio sector de la población en contra de las APP, los inversionistas se inconformaron a las revisiones unilaterales de precios y la aplicación selectiva de regulaciones en infraestructura y servicios públicos. Tales situaciones dieron lugar a principios de la década del 2000 a quejas contra Argentina en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Se debe señalar que sólo podían participar en las licitaciones firmas argentinas, y que el procedimiento de adquisición enfrentó críticas por su falta de transparencia (Cipoletta y Sánchez, 2008, citado en Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

En octubre de 2003 terminó la vigencia de los 12 contratos de concesión que se implementaron en la década de los noventa. Con ello se inicia una nueva etapa de concesiones, flexibilizando algunas regulaciones del sistema anterior. En esta etapa, las obras de rehabilitación corrían a cargo del gobierno. El fracaso de esta segunda etapa se debió a que los ingresos de peajes no fueron suficientes, lo que causó que el gobierno terminara subsidiando a los concesionarios.

Entre 2008 y 2015 los proyectos de infraestructura se llevaron a cabo por medio de la contratación directa con recursos públicos. Entre los gobiernos nacional y provinciales invirtieron anualmente casi el 4% del PIB; pero en 2017 dicho porcentaje disminuyó a 3% del PIB (The Economist Intelligence Unit, 2019).

El nuevo marco legal, regido por la *Ley 27238* y su Decreto 118/2017, establecen que el gobierno no puede modificar unilateralmente el contrato y el contratista privado no puede invocar el incumplimiento del gobierno para suspender sus actividades. Además, el gobierno es el encargado de elaborar el proyecto a realizar por el sector privado (Brocanelli, 2019).

En 2016, el gobierno argentino presentó “el plan de infraestructura más importante de la historia de Argentina”. Uno de los ocho grandes objetivos se denomina “Desarrollo de Infraestructura”, y la prioridad de este objetivo es la promoción del régimen de APP (Vila y Marchegiani, 2017).

#### 4. Transparencia y rendición de cuentas

En cuanto a los indicadores de transparencia y rendición de cuentas, se identificarán los mecanismos con los que cuentan Perú y Argentina para los proyectos de APP. Cabe decir que cuando nos referimos a acceso a la información se debe distinguir, por un lado, al acceso que tienen las personas que pretenden invertir en un proyecto APP; y por otro, a la información a la que tiene acceso la población en general, especialmente a los que pueden ser la población objetivo del proyecto.

##### 4.1 Perú

En Perú, según la normativa, la transparencia es la regla. En el Decreto 1224 de 2015 se establece que la información cuantitativa y cualitativa utilizada para la toma de decisiones de todo el proceso de los proyectos APP es pública. Sin embargo, la transparencia no es absoluta, ya que en el mismo Decreto 1224 se establecen excepciones, el modelo económico financiero es reservado, también son confidenciales los pormenores de los proyectos APP en las etapas de prefactibilidad y de factibilidad; esto incluye la información de las bases de la competencia, la minuta del contrato, así como las propuestas presentadas.

De acuerdo con el Texto Único Ordenado de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, también es imposible acceder a la información clasificada como secreto profesional, bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil. Por otra parte, los procesos deliberativos son clasificados, siendo discrecional si se hacen públicos y el efecto que tuvo en la decisión tomada respecto al proyecto APP (Estrada, 2017).

Las regulaciones en Perú no exigen la publicación de documentos de licitación, inclusive parte de la información puede permanecer oculta, de acuerdo

con las leyes de información pública. Es importante subrayar que no está regulado gran parte del proceso de contratación. Por ejemplo, falta regulación en cuanto a los criterios de precalificación, la publicación de la adjudicación, así como la publicación de los motivos de la oferta elegida.

Por lo que corresponde a los mecanismos de acceso público de la información relativa a las APP, en el Decreto Legislativo 1224 de 2015 se creó el Registro Nacional de Contratos de Asociaciones Público-Privadas. Este registro es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y actualizado con la información de los Organismos Promotores de la Inversión Privada, los Organismos Reguladores y el Comité de Inversiones.

Cabe resaltar que a pesar de que dicho registro debe ser de acceso público, no existe un registro en línea para los proyectos APP, no se encuentra a través del portal web del MEF. Solamente en el portal de Proinversión se pueden identificar algunos proyectos que están en diferentes fases del proceso de aprobación de las APP (véase: <http://www.proyectosapp.pe/default.aspx>).

Si bien se contempla la rendición de cuentas de los proyectos APP en el marco de dicho Decreto, lo cierto es que este mecanismo es laxo si no es que casi inexistente en el marco normativo. Por ejemplo, si en algún momento hubo incumplimiento por parte del inversionista privado, no puede participar como postor o inversionista, directa ni indirectamente de un nuevo proyecto de APP. En ningún momento se menciona alguna sanción por el incumplimiento, sólo su impedimento para volver a participar en otro proyecto APP, pero tampoco menciona por cuánto tiempo quedará imposibilitado de hacerlo.

En caso de que existan controversias en los contratos de APP, se debe incluir la intervención de un tercero neutral, denominado Amigable Compondor, quien propone una fórmula de solución de controversias que al ser aceptada por las partes de manera parcial o total implica efectos legales de una transacción. Sobre las garantías financieras y no financieras en los proyectos de APP se especifican sólo las que otorga el Estado y no se mencionan las del sector privado. Lo mismo sucede con los compromisos firmes y contingentes que asumen las entidades públicas en los proyectos por APP.

Se puede observar que la ley contempla principalmente la regulación del ente público, dejando muy ambiguas las responsabilidades que debería asumir también el ente privado. Partiendo de la idea de que bajo estos esquemas se presenta una asignación de riesgos entre las partes, de igual manera se debería asumir la responsabilidad de rendir cuentas por el simple hecho de que se manejan recursos públicos para la prestación de servicios públicos con intervención del sector privado.

## 4.2 Argentina

La Ley 27328 de 2016 establece la obligación de respetar la publicidad y transparencia en el proceso de contratación de proyectos APP, para información de los competidores. Por otra parte, de acuerdo con la Ley 25831 de 2004 es público el acceso a la información ambiental; y la Ley 25275 de 2016 se refiere de manera general al acceso a la información pública; sin embargo, se exceptúa la obligación de publicar información respecto a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública, con lo que se abre la posibilidad de que sea discrecional la transparencia, no obstante que es fundamental la información de los posibles efectos ambientales y sociales que generen los proyectos de APP para la participación de la ciudadanía (Estrada, 2017).

La Ley 27328 de 2016 establece la obligación de crear un sitio en internet de acceso gratuito al público que contenga las auditorías, informes y todos los actos administrativos relacionados con las APP. Además, para que se convoque a licitación, deben haber transcurrido 30 días desde que se publicaron en el mencionado sitio los estudios e informes del proyecto a contratar.

De acuerdo con la mencionada Ley, el seguimiento de los contratos APP debe realizarlos una Comisión Bicameral, conformada por siete senadores y siete diputados, quienes tendrán acceso completo a los contratos; aunque no podrán divulgar la información industrial o comercial que contengan los contratos mencionados. De acuerdo con Estrada (2017), hay evidencia histórica de que las comisiones bicamerales operan inadecuadamente, impiden la participación de la ciudadanía y en ocasiones ni siquiera se constituyen.

En general, el acceso a la información es una forma de transparentar los procesos de los proyectos APP entre los oferentes, ya que son públicos los términos de la licitación, así como los contratos y los procesos; sin embargo, las etapas preparatorias y licitatorias del proceso son secretas, por lo que no hay información ni concertación con la ciudadanía que puede ser afectada con estos proyectos; en otros términos, no hay participación de terceros interesados no oferentes.

En materia de rendición de cuentas, la Ley 27328 de 2016 contempla las erogaciones y compromisos que se asumen en el marco de los proyectos APP respecto a la programación financiera del Estado, en un marco de responsabilidad fiscal y de la debida rendición de cuentas en los términos de las leyes 24156 y 25152.

## 5. El marco legal anticorrupción

Es común que los contratos de APP con el pretexto de proteger al secreto comercial se realicen mediante negociaciones confidenciales, no hay consultas públicas y además son muy complejos, con lo cual se protegen los beneficios empresariales; son totalmente opacas. Debido a que estos contratos son muy rentables, se producen numerosos casos de soborno (Hall, 2015). Las empresas del sector privado, por definición, buscan maximizar los beneficios, lo cual en numerosos casos es incompatible con la protección del medio ambiente y el acceso de toda la población a servicios públicos de calidad.

Al ser de larga duración los contratos de APP, es imposible prever todas las circunstancias que se presentarán a lo largo de su vigencia, condición que puede favorecer la corrupción. Esta situación empeora si las herramientas de control o los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas son inexistentes o débiles (De Michele *et al.*, 2018). Otra coyuntura que amplía las posibilidades de corrupción es la renegociación; aproximadamente el 30% de los contratos se renegocian a los dos años de su firma (De Michele *et al.*, 2018). Por lo regular, en este caso las reglas son menos claras y transparentes, y por no haber competencia, las renegociaciones generalmente favorecen a las empresas. En las renegociaciones, los privados pueden solicitar los dictámenes de los entes reguladores y auditores, pero éstos no son vinculantes (BID, 2019).

### 5.1 Perú

Perú se ha visto afectado por escándalos regionales de soborno en la construcción de infraestructura. Según una nota del diario *La República* de Perú, 562 proveedores fueron afectados por el escándalo de Odebrecht, de los cuales casi la mitad quebraron y además perdieron maquinaria, inmuebles y vehículos. Asimismo, perdieron su empleo aproximadamente 60 mil trabajadores como consecuencia de los 260 millones de dólares que la constructora debe a distintos proveedores. La magnitud de la corrupción en obras de infraestructura se observa en las siguientes cifras: la inversión total de APP y obra pública a cargo de empresas vinculadas a actos de corrupción equivale al total del presupuesto de inversión de 2018, 4.2% del PIB y 20% de la inversión total pública y privada (De Michele *et al.*, 2018).

Entre las medidas anticorrupción adoptadas por el Estado peruano, destaca la *Ley 1778* de 2016 que imposibilita contratar con personas que hayan perpetrado delitos contra la administración pública y el Decreto Supremo

068-2017-EF que establece la obligación de incluir una cláusula anticorrupción en los contratos, en la que se señala que en caso de corrupción no se indemnizará al contratista por concepto de daños y perjuicios.

La Ley 30737 de 2018 dispone el pago inmediato a favor del Estado peruano en casos de corrupción y delitos conexos. Además, con la reglamentación de la mencionada Ley se establecen las medidas para sancionar a las empresas ligadas a actos de corrupción y el de dar continuidad a la obra para evitar la interrupción de la cadena de pagos (De Michele *et al.*, 2018). La regulación establece también que las compañías constructoras culpables de corrupción que intenten vender sus activos deben depositar 50% del precio de venta en un *state trust*. Dicho monto será utilizado para pagar la compensación civil y los impuestos adeudados (Reymond *et al.*, 2020). La Ley también define los criterios para la compensación civil en el caso de los proyectos de APP, estableciendo los montos que deben ser pagados por las compañías envueltas en corrupción.

Aún ha pasado poco tiempo para conocer los efectos de la mencionada Ley de 2018. En este mismo año se implementó una Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) en la que se pretende impulsar el crecimiento económico por medio de la construcción de infraestructura a cargo de la inversión privada. A pesar de lo anterior, el impacto de la pandemia del COVID-19 probablemente provocará una disminución en el crecimiento del PIB, por lo que le será difícil atraer capitales privados.

## 5.2 Argentina

Durante la crisis económica de 2002, la inversión en infraestructura fue principalmente pública. En octubre de 2003, la Auditoría General de la Nación publicó un informe que revisaba los resultados de 26 auditorías a las autopistas concesionadas en el periodo 1993-2003. Este informe provee evidencia de la debilidad de la fiscalización de las condiciones contractuales por los entes reguladores. El informe señala que en muchos casos no se verificó que las inversiones se hayan efectuado en su plazo y en otros simplemente éstas no se han realizado. En numerosos corredores, los indicadores de calidad no se cumplían y en otros se observaba un deterioro prematuro de las obras. Asimismo, las sanciones no se pagaban y se eliminaban en renegociaciones posteriores (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

Argentina demuestra las dificultades que enfrenta un programa de APP en infraestructura en un ambiente demasiado variable en el que ni las regulaciones ni las condiciones económicas son estables, y donde además

es fácil renegociar contratos y la fiscalización es débil. En ese entorno, los resultados de las APP son deficientes, como era de esperarse, y no se obtienen las ventajas de reducción de costos de ciclo de vida ni una buena calidad de mantenimiento (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

Para la resolución de conflictos se creó el Mecanismo de Reporte de Alto Nivel (MRAN). Con esta herramienta se pretende prevenir la corrupción; es un canal para denunciar solicitudes de sobornos (Brocanelli, 2019).

## 6. Riesgos

Es muy importante la asignación de riesgos en las APP. Con un procedimiento objetivo se pueden evitar demandas y terminaciones anticipadas de los contratos (Estrada, 2017). En teoría, los riesgos deben recaer sobre los agentes que puedan gestionarlos de mejor manera. En el caso de las APP se considera riesgo cuando la indefinición de una variable clave para el proyecto tiene cierto grado de probabilidad (Vassallo e Izquierdo de Bartolomé, 2010). En algunos países, el gobierno otorga seguros de cambio a las APP, los cuales transfieren el riesgo del prestamista al ente público, igual que cuando para licitar se aplica el método de mínimo valor presente de los ingresos; en este caso se modifica el plazo de la concesión dependiendo de si los ingresos son mayores o menores de los esperados.

### 6.1 Perú

En el caso de Perú, los riesgos se deben asignar al que tenga mayores posibilidades de administrarlos, tomando en cuenta el interés público y el perfil del proyecto; además, una vez identificados, deben estipularse dentro del contrato, señalando también las medidas para mitigarlos, las garantías y las obligaciones de las partes contratantes cuando ocurran. Los privados generalmente garantizan los riesgos por medio de seguros. Por su parte, la entidad pública para cumplir con sus obligaciones recurre a garantías financieras y no financieras (Estrada, 2017).

Por otra parte, para mitigar los riesgos del ente privado, Perú recurre a las siguientes medidas:

- a) *Garantías de ingreso mínimo*. El gobierno asegura un mínimo de flujos de caja al privado; si no se cumple, la entidad pública subvenciona a éste por lo no percibido.

- b) *Cláusulas de reequilibrio económico financiero*. En casos fortuitos, nuevas tecnologías, exigencias legales que no existían antes de la suscripción del contrato y que desfavorecen al ejecutor del contrato, se permite la revisión de las condiciones del contrato.
- c) *Fondos públicos para riesgos retenidos*. Se refiere a dinero para pagar riesgos adquiridos por el gobierno; por ejemplo, para el pago de compensaciones sociales y ambientales.

Como puede observarse, el ente público retiene diversos riesgos para que la empresa privada tenga segura su ganancia y la estabilidad económica del contrato. Además de lo anterior, si la empresa privada lo desea, puede solicitar una renegociación del contrato para reasignar los riesgos o las medidas de mitigación de éstos (Estrada, 2017).

PROINVERSIÓN es el organismo público encargado de promover la inversión del sector privado en empresas e infraestructura pública; una de sus funciones es definir el reparto de riesgos entre el sector público y el privado, las condiciones de operación y mantenimiento, entre otros. Sin embargo, una vez que el contrato ha sido adjudicado, su interpretación y supervisión queda en manos de otra institución, lo cual puede dar lugar a que transfiera un riesgo mayor al sector público en beneficio del sector privado o no se exija el debido mantenimiento de la infraestructura.

## 6.2 Argentina

Como se mencionó anteriormente, la asignación de riesgos es muy importante, ya que su ocurrencia puede causar pérdidas o bien disminuir la calidad de las obras. Para el gobierno, retener demasiados riesgos sería contraproducente, pues requeriría recursos públicos que terminarían recayendo sobre los contribuyentes; por ejemplo, el derivado por la insuficiencia de demanda o porque el concesionario incumpla con los servicios según las especificaciones establecidas; la inversión se consolidará como déficit público.

En la *Ley 27238* se establece que el reparto de riesgos y de aportación debe ser equitativo y eficiente entre las partes del contrato; además, no deben quedar fuera de la negociación. A pesar de que se considera una obligación la asignación equitativa de riesgos, adaptándose a cada proyecto, para minimizar los costos y facilitar la financiación del proyecto; no se cuenta todavía con la metodología para dividir los riesgos.

Según la *Ley 27328* y su Decreto Reglamentario 118/17 se otorga flexibilidad a los contratos de acuerdo las exigencias particulares de cada proyecto;

asimismo, diversifica las fuentes de financiamiento. El único requisito es que sea de interés público, lo cual debe ser fundamentado por el sector público nacional. Además, se establece que las contrataciones no podrán superar los 35 años de duración y que los riesgos del proyecto los compartirán tanto el privado como el sector público (Vila y Marchegiani, 2017). Sin embargo, no es clara la división de los riesgos o cómo se compartirán efectivamente; además, por razones de interés público, el gobierno conserva la facultad de rescindir el contrato y retomar la ejecución del proyecto por parte del gobierno.

De acuerdo con el marco normativo en vigor, las APP tienen permitida la actualización monetaria de la deuda y la indexación de los precios. En cuanto al control patrimonial, en el presupuesto de 2017 se establece un tope de 5% para las contrataciones público-privadas y en los siguientes años se deben indicar con precisión las partidas presupuestales destinadas a estos proyectos. Por otra parte, se prevé la constitución de fideicomisos, los cuales no están regulados por las mismas normas que el resto de los gastos públicos.

El proceso de licitación de APP frecuentemente es poco competitivo y claro, y las Cortes han agregado aún más confusión al proceso, emitiendo fallos contradictorios en áreas clave. El gobierno ha resuelto una serie de disputas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y ha procurado resolver cuestiones legales pendientes con los tenedores de deuda, pero las persistentes restricciones al cambio de divisas, el flujo de capitales y las importaciones, han actuado para disuadir la inversión privada en infraestructura (Infrascopio, 2014).

## 7. Financiación

### 7.1 Perú

El sector bancario y el gobierno financiaron la mayoría de las actividades productivas durante los años setenta y ochenta. En la década siguiente se emitieron nuevas regulaciones basadas en principios de libre mercado de capitales (Reymond *et al.*, 2020).

En Perú, de acuerdo con el *Decreto Ley 1224* de 2015, las APP pueden ser autofinanciadas o cofinanciadas. En el caso de las autofinanciadas, el proyecto es capaz de generar sus propios ingresos; la retribución será por medio del pago de peajes y tarifas cobrados a los usuarios. En este caso pueden requerir garantías financieras del gobierno hasta por el 5% del costo total de la inversión. También se permite que dichas garantías demanden cofinanciamiento, el cual debe ser menor al 10% para cada uno de los primeros cinco años de vigencia de la mencionada cobertura (Estrada, 2017).

En los proyectos cofinanciados es la entidad pública la que paga directamente. A esta contraprestación se le denomina “compromisos firmes”. De acuerdo con el *Decreto 1012* de 2008, el pago se condicionaba a que la empresa privada cumpliera con los niveles de servicio estipulados en el contrato correspondiente. En el *Decreto 1224* de 2015, que derogó el de 2008, se elimina esa condición. Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú es la encargada de aprobar la asunción de “compromisos firmes” a cargo del Estado, tomando en cuenta su capacidad de pago (Estrada, 2017).

En el caso de las APP cofinanciadas, el gobierno participa en el financiamiento del proyecto, presta mayores garantías financieras y no financieras que en el caso de las APP autofinanciadas.

Ahora bien, para asegurar el cumplimiento de la contraprestación, la entidad pública adquiere garantías financieras que deben sujetarse al tope establecido cada año fiscal por la *Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público*.

En el financiamiento de las APP intervienen el mercado financiero local, inversionistas institucionales y fondos de pensiones privados que han invertido casi el 11% de su capital en APP (BID, 2019).

Las innovaciones regulatorias recientes, como la introducción de nuevos instrumentos financieros, tienen el objetivo de promover el mercado de capitales. En 2015, el regulador del sector bancario estableció los requerimientos mínimos para manejar los riesgos sociales y ambientales en el financiamiento de los proyectos de gran escala. Sin embargo, no hay regulación específica o incentivos respecto a la inversión en proyectos sustentables (Reymond *et al.*, 2020). De 2006 a 2016, la inversión en infraestructura fue financiada principalmente por créditos (42%), bonos (25%), capital (25%) y bancos de desarrollo, instituciones multilaterales y el gobierno (8%) (Reymond *et al.* 2020).

En este caso, el papel del sector público ha sido de cofinanciación de inversiones y de concesión de garantías al sector privado. También creó una serie de instituciones para planificar, promover la inversión privada y regularla (Vassallo e Izquierdo de Bartolomé, 2010).

Además, el Estado puede ceder a la APP la infraestructura o inmuebles preexistentes que estén directamente vinculados al objeto del proyecto. Además, puede asumir los gastos y costos de las adquisiciones, expropiaciones de inmuebles y saneamiento necesarios para la ejecución del proyecto APP.

## 7.2 Argentina

Los problemas económicos de Argentina y una gran dependencia del financiamiento del sector público para la inversión de infraestructura indican que habrá de continuar un ambiente difícil para las APP (Infrascopio, 2014);

sin embargo, el gobierno actual ha presentado interés en el financiamiento privado mediante APP. La *Ley 27328* de 2016 estableció un nuevo marco normativo de APP, creó la Subsecretaría de Participación Público-Privada para desarrollar, promover e implementar proyectos APP. Dicha unidad dio a conocer un plan muy amplio de casi 60 proyectos en diversos sectores, pero solamente uno ha superado la licitación (un proyecto vial).

De acuerdo con la *Ley 27328*, se debe especificar en cada contrato la remuneración que obtendrá el contratista por la ejecución del proyecto APP. Dichos pagos pueden realizarlos los usuarios o la entidad pública. En este caso se debe crear un fideicomiso para administrar los recursos públicos que cubrirán la contraprestación (Estrada, 2017). Cabe señalar que dichos fondos están fuera del presupuesto nacional y no se consideran recursos públicos, por lo que no se rinden cuentas de su destino.

En la mencionada *Ley* también se establece que los compromisos que se asuman en proyectos APP deben estar incorporados en el presupuesto nacional. El monto asumido por el sector público para dichos proyectos no puede exceder el 7% del PIB a precios corrientes del año anterior (Estrada, 2017); sin embargo, ese límite se puede revisar anualmente dependiendo de los requerimientos de infraestructura del país, lo cual se fija de manera discrecional.

De acuerdo con el *Decreto 338* de 2017, a las empresas chinas les pueden adjudicar directamente la obra si ofrecen un tipo de “financiamiento condicional”, que significa un período de gracia igual al plazo contemplado de ejecución del proyecto y un descuento de la tasa de interés de al menos el 25% a la de los títulos públicos emitidos en China (Estrada, 2017).

En Argentina, al igual que en Perú, es obligatorio que en sus presupuestos de años futuros consideren los recursos con los que pretenden pagar a los socios privados y así garantizar la ganancia de éstos.

Cuando la administración realice aportaciones públicas a fondo perdido, por ejemplo, subvenciones, obviamente que tendrá efectos en el déficit público; pero cuando las aportaciones son inversiones financieras de la administración, por ejemplo, los préstamos participativos, se consolidarán como deuda pública.

En 2018, Argentina implementó una nueva *Ley del Mercado de Capitales* para incrementar la participación de inversionistas institucionales, especialmente en bonos y fondos de inversión. Para promover el desarrollo local del mercado de capitales, se aprobó la *Ley 27440/2018*, con la que se crearon nuevos productos y se eliminaron los obstáculos burocráticos (Reymond *et al.*, 2020).

A la fecha aún es imposible determinar las consecuencias sociales, ambientales y económico-financieras del marco normativo en vigor tanto de

Perú como de Argentina. Resulta importante mencionar que además de las leyes relacionadas directamente con los proyectos APP, bancos multilaterales como el BM y el BID promueven la eliminación de obstáculos que dificulten la inversión privada. Por ejemplo, eliminando requisitos y procedimientos para la obtención de permisos ambientales y financiamiento (Estrada, 2017).

## 8. Infraestructura: Proyectos de APP en Perú y Argentina

El planteamiento que se busca resolver en este apartado es identificar ¿qué características tiene la inversión en infraestructura realizada en los países de estudio?

**CUADRO 3**  
**Proyectos de APP de infraestructura en Perú y Argentina (1990-2019)**

Concepto	Perú	Argentina
Proyectos que alcanzan el cierre financiero	156	252
Destino de la inversión en infraestructura	Obra nueva	Reconstrucción y mantenimiento
Proyectos cancelados	6 (1.57% de la inversión total)	41 (42.79% de la inversión total)

Fuente: Elaboración propia con datos de [ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/](http://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/)

En el Cuadro 3 destacan dos circunstancias que pueden explicar lo estudiado anteriormente. Por un lado, la calidad de la infraestructura en Argentina es mejor evaluada que la de Perú, debido a que la inversión de proyectos APP se destina a reconstrucción y mantenimiento; a diferencia de Perú, que se dedica a obra nueva. Por otro lado, la evaluación de *Infrascopio* a estos países podría explicarse porque en Perú únicamente se cancela 1.57% de la inversión total, mientras que en Argentina es del 42.79%, lo que la hace menos atractiva para los proyectos APP.

**CUADRO 4**  
**Proyectos que alcanzaron el cierre financiero en**  
**Perú y Argentina (1990-2019)**

<i>Sector de la infraestructura</i>	<i>Perú</i>	<i>Argentina</i>
Aeropuertos	5	5
Electricidad	93	136
Tecnologías de la información y comunicaciones	8	3
Gas natural	3	10
Puertos	9	16
Ferrocarriles	7	18
Carreteras	21	45
Agua y alcantarillado	10	19

Fuente: Elaboración propia con datos de [ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/](http://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/)

En el Cuadro 4 se aprecia que, en ambos países, el sector de la infraestructura en el que más proyectos alcanzaron su cierre fue en el de electricidad, seguido del sector carretero.

**CUADRO 5**  
**Coincidencias y divergencias de los proyectos APP en Perú y Argentina**

	<i>Perú</i>	<i>Argentina</i>
Plazo de concesión medio	Máximo Legal: 60 años	5 a 35 años
Financiamiento	Banco Nacional Mercado de capitales	Banco Nacional Mercado de capitales
Incidencia de renegociaciones	Alta	Alta

Fuente: tomado de Vassallo & Izquierdo de Bartolomé (2010: 322).

La principal divergencia entre ambos países objeto de estudio, es el plazo promedio de las concesiones; mientras que coinciden en la incidencia de las renegociaciones y el financiamiento.

## Consideraciones finales

Como se observa a lo largo de este documento, es importante tener en cuenta que en su establecimiento las APP tienen ciertas ventajas y desventajas. Entre los aspectos positivos destacan la rapidez y eficiencia en la planeación e implementación de los proyectos bajo estos esquemas; una mejor asignación de riesgos para ambos sectores. Los beneficios potenciales incluyen la introducción de nuevas tecnologías para el suministro de bienes y servicios públicos. Sobre los aspectos negativos de las APP destaca, contrario a lo que se argumenta, que éstas no mitigan la falta de recursos presupuestales, sólo aplaza los compromisos que los gobiernos adquieren en el largo plazo por los costos que generan la infraestructura o servicios públicos contratados. Es común en este tipo de proyectos el soborno, compadrazgo y corrupción; existen sobrecostos en los proyectos debido a las numerosas renegociaciones de los contratos.

Respecto al marco normativo de los dos países objeto de estudio, se observa que éste busca atraer a los inversionistas privados para que lleven a cabo proyectos APP. Para ello, la tendencia en Perú desde mediados de la década del 2000 es flexibilizar las normas para asegurar que el socio privado obtenga ganancias, no importando el bienestar de la población, el daño al medio ambiente ni el deterioro de las finanzas públicas. Esta tendencia también se observa en Argentina, pero empieza mucho más tarde, prácticamente hasta 2016; de ahí que sea calificado por *Infrascopeo* como “naciente”.

Debido a que los proyectos de APP son de largo plazo, es muy relevante la asignación de riesgos, que en el caso de Perú asume una gran cantidad de ellos, a pesar de la posibilidad de que el gobierno termine desembolsando enormes montos de recursos del erario. En el caso de Argentina, no es clara la división de los riesgos o cómo se compartirán, efectivamente; se decide según el contrato.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la evaluación de los países por parte de organismos financieros internacionales como el BID, a través de su índice *Infrascopeo*, se realiza según la posibilidad de obtener ganancias para los privados. Es evidente que en un país como Perú, cuyo ente público asume la mayoría de los riesgos de los proyectos de infraestructura, será mejor evaluado que los países que pretenden una distribución de riesgos un poco más equitativa.

El tema del riesgo tiene muchas implicaciones; una de ellas es que las políticas públicas incentiven el uso de la infraestructura contratada, como es el caso de la justicia penitenciaria. Cuando las cárceles son construidas por el sector privado, el ingreso de éste depende del número de presos; así,

para mantener las cárceles llenas, el Estado podrá tomar medidas penales más estrictas para asegurar la ganancia del socio privado.

De esta manera, incentivar al sector privado para que invierta en obras de infraestructura, generalmente resulta muy oneroso para los gobiernos en cuestión, pues además de incentivar al ente privado de la APP, que se suponía iba a financiar los proyectos, resulta que también debe garantizar las ganancias de los financiadores de éstos. Para que los proyectos APP realmente sean una alternativa viable para la construcción de infraestructura en Perú, Argentina y cualquier otro país, se requiere que los proyectos se generen en un ambiente transparente, no sólo para que sean conocidos por todos los involucrados, sino para que haya corresponsabilidad y compromiso para asumir la función que corresponde a cada uno de los actores, además de buscar que la sociedad sea partícipe en la toma de decisiones; y de rendición de cuentas, para que las reglas en las que se lleven a cabo dichos proyectos sean claras y se asuman los riesgos y responsabilidades por ambas partes.

Como se puede observar en este trabajo, se argumenta que parte de la solución a esta problemática estaría en la transparencia y rendición de cuentas, pues son fundamentales para evitar actos de corrupción; permitirían tener claridad sobre las reglas del juego establecidas en el marco institucional y legal, así como garantizar la distribución de riesgos y responsabilidades para ambos sectores; además de fomentar la posibilidad de que los ciudadanos participen en la toma de decisiones, ya que son los que finalmente serán los beneficiados o perjudicados de estos proyectos. No obstante, algunos temas deben ser replanteados como la flexibilización de la normatividad en ambos países, el costo de las APP y la participación ciudadana en la planificación de estos proyectos. A pesar de los escándalos de corrupción en varios países, de acuerdo con la edición de 2019 de *Infrascopio*, en América Latina y el Caribe, solamente siete países comparten informes regularmente sobre el progreso de las APP en línea; mientras que en 2017 eran nueve, lo que deja ver que la tendencia no es precisamente transparentar estos procesos de contratación. Dos tercios de los países tienen un registro público de las APP. Por lo que corresponde a las evaluaciones de necesidades de APP, solamente un país publica el documento en línea. Asimismo, sólo cuatro países difunden las evaluaciones de los proyectos en línea y únicamente un tercio de los países cuentan con leyes que exigen la divulgación de las renegociaciones, que es otro tema de gran opacidad. Por último, aún no es posible tener acceso a la información pormenorizada sobre la planeación, contratación, ejecución y de retorno de la infraestructura al ente público de Perú ni de Argentina.

## Bibliografía

- Alborta, G., C. Stevenson y S. Triana (2011), *Asociaciones Público-Privadas para la prestación de servicios. Una revisión hacia el futuro*, BID.
- Baiza, L.; R. Jiménez, M. Demian y J. Mercado (2020), *Revisiting Private Participation, Governance, and Electricity Sector. Performance in Latin America*, Inter-American Development Bank.
- BID (2019), *Infrascopio*, 2019. Disponible en [https://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU\\_2019-IDB-Infrascopio-Report\\_FINAL\\_ESP.pdf](https://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_2019-IDB-Infrascopio-Report_FINAL_ESP.pdf).
- Brocanelli, S. (2019), *La participación público-privada en Argentina*, FUNDEPS.
- CEPAL (2008), *Alianzas público-privadas, estrategias para el desarrollo exportador y la innovación: el caso de México*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25856/1/LCmexL866\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25856/1/LCmexL866_es.pdf)
- CEPAL (2017), *Asociaciones Público-Privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica*, documento de debate, Sede Subregional en México.
- CMIC (2013), *Asociaciones Público-Privadas. Agenda e incidencia de la industria de la construcción en México*.
- De Michele, R.; J. Prats e I. Losada (2018), *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas. Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Engel, E.; R. Fischer y A. Galetovic (2014), *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Estrada, V. (2017), *Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina. Estudios regionales*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Hall, D. (2015), *¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*, Reino Unido, U. d. G. PSIRU, Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich.
- Mendoza, J. E. (2016), "Financiarización del sector carretero en México", *Problemas del Desarrollo*, 48 (189), pp. 85-112.
- Reymond, A.; H. P. Egler, D. Masullo y G. Pimentel (2020), *Financing Sustainable Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Market Development and Recommendations*, G. L. Frisari & L. M. G. Sirito Eds., Inter-American Development Bank.
- Rozas, P.; J. L. Bonifaz y G. Guerra-García (2012), *El financiamiento de la infraestructura: propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.

- Salgado Remigio, S. (2014), "Asociaciones Público-Privadas. El caso de México", V Congreso Internacional en Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas, Madrid, GIGGAP, pp. 1-25.
- The Economist Intelligence Unit (2019), *Infrascopio 2019: evaluando el entorno para las Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vassallo, M. J. M., y R. Izquierdo de Bartolomé (2010), *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Vila, D. y P. Marchegiani (2017), *Las Asociaciones Público-Privadas en Argentina: una primera aproximación a un nuevo régimen legal*. Recuperado de <https://www.ambienteysociedad.org.co/>