

Red de Autopistas y Rutas Seguras – Etapa 1, Argentina

¿Camino a la ruina?

La Red de Autopistas y Rutas Seguras – Etapa 1 fue un proyecto de infraestructura de asociación público-privada (APP) en Argentina, implementado en 2018 para atraer inversión privada. Fue presentado como un proyecto que allanaría el camino para otros grandes proyectos de infraestructura.

Sin embargo, tuvo varias limitaciones:

- El gobierno argentino estructuró fondos públicos para facilitar la reducción del riesgo de la inversión privada, lo que significa que reasignó el dinero de los contribuyentes para infraestructura pública hacia inversión privada nacional y extranjera.
- Debido a la crisis económica argentina, que conllevó devaluación e inflación, los mercados de capitales solo estaban dispuestos a ofrecer financiamiento a altas tasas de interés. Para salvar el proyecto, el gobierno trabajó con instituciones financieras internacionales para movilizar fondos y proporcionó garantías y préstamos con fondos públicos.
- El proyecto aumentó sus costos de inversión, lo que contribuyó al endeudamiento de Argentina.

Detalles del proyecto

La Red de Autopistas y Rutas Seguras – Etapa 1 (RARS-1) incluía la construcción de carreteras y carriles, y la pavimentación de seis corredores viales en cinco provincias argentinas. Los corredores fueron adjudicados a diferentes consorcios privados y los contratos se firmaron en julio de 2018 por un período de 60 meses. Sin embargo, el inicio de las obras se retrasó reiteradamente debido a las dificultades a las que se enfrentaban los consorcios a la hora de obtener financiamiento.

RARS-1 fue el primer gran proyecto de APP en Argentina, bajo la ley de Contratos de Participación Público-Privada de 2016. Fue parte de un plan para completar 60 proyectos de APP entre 2017 y 2022, por un valor de USD 26 mil millones¹. Para las autoridades nacionales, el RARS-1 abriría la puerta al resto de los grandes proyectos de infraestructura previstos en Argentina. Sin embargo, a pesar de que la administración nacional movilizó recursos públicos para sostener estos proyectos, esto no fue suficiente para garantizar su éxito.

La promoción de las APP en Argentina

Entre 2016 y 2019, Argentina promovió fuertemente el esquema de APP. Con el fin de llevar a cabo un ambicioso plan de infraestructura, al que los funcionarios del gobierno catalogaron como “el más importante de la historia argentina”², el gobierno del expresidente Mauricio Macri (2015-2019) impulsó la implementación del modelo de APP. Fue visto como un instrumento para llevar a cabo las obras sin afectar los fondos públicos en el corto plazo, a través de la participación del financiamiento privado en la prestación de los servicios públicos tradicionales. Con el fin de promover las APP, Argentina obtuvo el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales capacitaron a funcionarios, proporcionaron guías y materiales. El BID también apoyó proyectos de APP cuando estos se encontraron con dificultades de financiamiento.

A finales de 2016 se promulgó la Ley N° 27.328 de Contratos de Participación Público-Privada, y meses después entró en vigor su reglamentación. La nueva legislación sobre APP tenía como objetivo crear un entorno regulatorio que incentivara la inversión privada. Limitó los principios, cláusulas y formalidades tradicionales que suelen beneficiar al sector público cuando se trata de licitaciones y procedimientos de contratación. Esta limitación de las prerrogativas de la administración pública no se replicó cuando se trataba de oportunismo contractual privado, ya que no estableció condiciones claras para posibles renegociaciones contractuales. La reglamentación también estableció la metodología para identificar la conveniencia del modelo de APP en comparación con la obra pública tradicional. Valor por Dinero (VfM, por su sigla en inglés) fue la metodología adoptada para el análisis, la cual ha sido criticada por sus limitaciones y su sesgo a favor de las APP³.

Además, en 2018, Argentina recibió un gran préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) que incluía la condición de que el país debía reducir su déficit fiscal. Esto ayudó a incentivar el uso de APP para proyectos de infraestructura, ya que el gobierno tuvo que redoblar sus esfuerzos para reducir la inversión pública. Sin embargo, los fondos proporcionados por el sector privado deben ser reembolsados con un margen de ganancia, y estos reembolsos son cubiertos por los usuarios finales y/o los contribuyentes⁴.

Aunque se esperaba que las APP reemplazaran la inversión pública y ayudaran a fortalecer la actividad económica local en un contexto de desaceleración, las propias autoridades confirmaron que las condiciones financieras dificultaban la ejecución de los proyectos:

“...las condiciones financieras internacionales más restrictivas limitaron el financiamiento a economías emergentes y, más intensamente, a la economía argentina, factores que impactaron de manera negativa sobre los proyectos PPP”⁵.

La administración nacional planeó 12 grandes proyectos de infraestructura con el objetivo de atraer el interés del capital privado a través de un enfoque de cartera. Como seguidores disciplinados de la narrativa dominante, las autoridades sostuvieron que los proyectos de APP impulsarían la inversión privada y generarían un efecto multiplicador en la demanda agregada de bienes y servicios, a través del estímulo de la producción local. Sin embargo, solo pudo comenzar el proyecto Red de Autopistas y Rutas Seguras – Etapa 1. Aunque se lanzó el proceso de licitación de otros dos grandes proyectos, ambos tuvieron que ser suspendidos. El resto de los grandes proyectos de APP también fueron suspendidos o convertidos al modelo de obra pública por dificultades de financiamiento.

El financiamiento del proyecto RARS-1

El proyecto RARS-1 se ejecutó como un proyecto de APP. Según el contrato, el Estado implementó pagos de disponibilidad (basados en los servicios prestados) y pagos de inversión (basados en los avances de obras). Los pagos de disponibilidad se realizaron en la moneda local (pesos argentinos), y los pagos de inversión fueron en dólares estadounidenses. Esto significa que el Estado asumió el riesgo cambiario en un contexto local de crisis económica y procesos de devaluación. Desde la firma del contrato, la moneda local se ha devaluado en un 70%, lo que tendrá un impacto significativo en los recursos públicos.

La estructura financiera de RARS-1 se basó en una estructura de fideicomiso que se creó exclusivamente para este proyecto como vehículo de pagos y garantías. El Fideicomiso PPP RARS tenía la intención de ayudar a los consorcios privados a obtener los recursos financieros necesarios. Este fideicomiso reuniría fondos del Estado y de un fideicomiso llamado Sistema Vial Integrado (SISVIAL). Este fue creado por el gobierno para apoyar obras viales de infraestructura, mediante la recaudación de fondos a través de un impuesto al gasoil. Además, el Fideicomiso PPP RARS recaudaría fondos a través del pago de peajes por parte de los usuarios de dos corredores de autopistas⁶.

El gobierno hizo esfuerzos para movilizar otros fondos para apoyar el proyecto, en este caso de instituciones financieras internacionales, como el Grupo BID y la Corporación para la Inversión Privada en el Extranjero (OPIC, por su sigla en inglés). El BID Invest, el brazo del BID que apoya al sector privado, buscó movilizar fondos privados para proporcionar apoyo financiero a través de la constitución de un fideicomiso por la suma de USD 900 millones, pero no pudo ser establecido⁷. Mientras tanto, la OPIC aprobó un préstamo por USD 400 millones para apoyar parte del proyecto.

En un contexto de creciente endeudamiento público, los asociados privados tuvieron problemas para acceder a préstamos financieros en el mercado internacional de capitales. Por esta razón, con el fin de apoyar las obras ya adjudicadas, el gobierno abrió una línea de préstamos puente exclusivos para proyectos de APP por USD 100 millones a través del banco público de desarrollo de Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior. Se otorgaron tres préstamos por USD 15 millones a empresas involucradas en el proyecto RARS-1.

Transparencia limitada, gobernanza limitada

El modelo argentino de APP presenta importantes limitaciones en términos de transparencia y control democrático. El mecanismo de renegociación era opaco, el control de la Oficina Anticorrupción era limitado y el análisis de VfM también carecía de controles sólidos.

Cabe señalar que tres de las empresas locales e internacionales involucradas en el proyecto RARS-1 están vinculadas a casos de corrupción: Vial Agro SA, José Cartellone Construcciones Civiles SA y Helpport. El hecho de que los consorcios creados por estas empresas hayan ganado las licitaciones y hayan podido acceder a préstamos puente públicos señala la falta de control y la gobernanza limitada del modelo.

Desvío de fondos de cuentas públicas a privados

La evaluación VfM del proyecto RARS-1 asumió que el sector privado obtendría el financiamiento necesario sin inconvenientes y que la obra pública tradicional implicaría un mayor costo y retraso debido a dificultades de financiamiento. Sin embargo, los consorcios privados no pudieron obtener el financiamiento necesario y el proyecto tuvo que ser cancelado.

Es importante destacar que la transferencia de fondos del Fideicomiso SISVIAL al Fideicomiso PPP RARS no implicó un cambio en el objeto de uso de los fondos en términos de infraestructura vial, pero representó un cambio en el destino de los fondos. Se desvió desde proyectos de servicio público hacia los consorcios privados para el reembolso de su inversión.

Con respecto a la inflación, un riesgo relevante en un contexto de crisis económica, aunque el proyecto no proporcionó una protección especial para la inversión privada, aseguró aumentos significativos en los costos de los servicios para los usuarios. Además, los pagos por disponibilidad y los precios de los servicios se actualizarían de acuerdo con la tasa de inflación oficial. Por lo tanto, el costo adicional que podría causar la inflación potencial se dividiría entre el Estado y los usuarios de los corredores. Además, si el valor del tránsito para los usuarios no se actualizaba según lo planeado, el Estado compensaría las pérdidas a través de pagos por disponibilidad. Estas compensaciones tuvieron que implementarse al comienzo de la pandemia de Covid-19, cuando el gobierno ordenó un congelamiento de los precios como medida de alivio para ayudar a enfrentar los impactos económicos de la pandemia. Por lo tanto, la asignación de riesgos siguió una estrategia de reducción de riesgos en favor del sector privado y en detrimento del sector público y los usuarios finales.

La crisis local reflejó altos niveles de deuda pública, aumento del riesgo país, devaluación de la moneda e inflación, y afectó la capacidad de los consorcios para obtener financiamiento internacional a tasas aceptables. Debido a la percepción de riesgo, el mercado de capitales no ofreció financiamiento excepto a tasas altas, lo que incrementó los costos del proyecto, afectando así su rentabilidad y viabilidad.

Aunque el modelo de APP había sido promovido por el gobierno como una estrategia para implementar obras con fondos privados, en el contexto de la crisis económica nacional, la administración nacional trató de salvar los proyectos que ya habían sido licitados otorgando garantías para préstamos a corto plazo, otorgando préstamos con fondos públicos y colaborando en la movilización de fondos con instituciones financieras internacionales. Sin embargo, los esfuerzos del sector público no fueron suficientes para obtener el financiamiento necesario. Dos años después de iniciar el proyecto RARS-1 (en julio de 2018), solo había logrado el 1,18% de las obras previstas. En este escenario, todos los contratos se rescindieron de mutuo acuerdo entre las autoridades nacionales y los actores privados.

Este caso pone de relieve no solo las dificultades que tienen que superar las APP en situaciones de crisis, sino también cómo los proyectos de APP tienden a recaer sobre los hombros del sector público a la hora de afrontar estas dificultades. Por el 1,18% de las obras, el Estado tendrá que realizar pagos de inversión por un valor de USD 112 millones, hasta 2030. La rescisión de los contratos también representa, para el Estado, un pago adicional de USD 19 millones a favor de las empresas.

Aunque el proyecto no tuvo un impacto directo en las comunidades locales, el uso de grandes recursos públicos para obras inacabadas tiene un impacto indirecto en todos los contribuyentes del país. La deuda contraída representa menos del 0,05% del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, el uso de estos recursos para atraer inversores privados y retribuir sus servicios e inversiones, en un contexto de crisis económica y creciente deuda, así como en un escenario de pandemia mundial, significa que estos recursos no pueden utilizarse para políticas sociales, económicas, ambientales y de salud para la atención de grupos vulnerables.

Lecciones aprendidas y el camino a seguir

La experiencia del proyecto RARS-1 indica que el modelo de APP presenta dificultades significativas a la hora de ser financiado en un contexto de crisis financiera, especialmente en los países en desarrollo, debido a las limitaciones de la emisión de bonos y préstamos bancarios a la infraestructura privada⁹.

Sobre la base de los puntos mencionados anteriormente, se sugieren una serie de recomendaciones:

- Las instituciones financieras internacionales que promueven el uso de APP deben advertir a los gobiernos sobre la debilidad de las APP frente a la crisis económica y/o financiera, así como sus posibles consecuencias para el sector público y los contribuyentes. Esto ayudaría a las autoridades a evaluar la conveniencia de aplicar o no las APP y, además, a llevar a cabo una evaluación de riesgos más adecuada para situaciones de crisis. Esta debe considerar aquellos riesgos que el sector público está dispuesto a asumir, y no pensarse en función de los beneficios de las entidades privadas y financieras.
- La evaluación VfM debe ser complementada con la consideración de aspectos cualitativos.
- Los impactos sociales y ambientales, las cuestiones de género y las preocupaciones de seguridad, entre otros, no pueden incluirse en un análisis limitado de costo-beneficio. Es necesario implementar una metodología de análisis más completa, objetiva y transparente.
- La implementación de las APP requiere del fortalecimiento del sector público y de su gobernanza. Los organismos públicos desarrollan proyectos, proveen y movilizan fondos, tienen que regular y tratar con consorcios privados y, por lo tanto, el Estado necesita tener capacidades institucionales, administrativas, legislativas, económicas y humanas para controlar y controlar todas las etapas del proceso.
- Se debe incrementar la participación de entidades de control, organismos técnicos y terceros interesados, en todas las etapas del proyecto, incluyendo su elaboración, la evaluación de conveniencia del modelo de APP, las licitaciones y renegociación de los contratos, entre otros, con el fin de desarrollar un proceso más transparente.
- Los proyectos de APP deben ser una opción, un instrumento para el desarrollo de la infraestructura necesaria, no un fin en sí mismos. Antes de diseñar proyectos basados en la rentabilidad, aceptando asignaciones de riesgo injustas y costos excesivos, las autoridades deben mantener su enfoque en la prestación de servicios a la población. Deben evaluar otras alternativas para el desarrollo de infraestructura, como medidas para aumentar su capacidad fiscal y otros instrumentos financieros para la ejecución de las obras.

Referencias

- 1 Presidencia de la Nación (2017): https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lanzamiento_ppp_2017-11-01_completa.pdf
- 2 Telam. 24 de diciembre de 2018: Frigerio: Continuará el plan de infraestructura más ambicioso de la historia argentina : <https://www.telam.com.ar/notas/201812/317241-frigerio-dice-que-continuara-el-plan-de-infraestructura-mas-ambicioso-de-la-historia-argentina.html>
- 3 Véase: Tosoni y Valdivia (2019). Riesgos Público-Privados. Latindadd.
- 4 Para más información sobre financiamiento de infraestructura, ver Fine, B. y Bayliss, K. (2016). Theoretical Framework for Assessing the Impact of Finance on Public Provision, FESSUD Working Paper Series N°192.
- 5 Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público-Privada (2018) 39: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnip_2019-21.pdf
- 6 Ministerio de Transporte (2018): <https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbscPPP/Presentaciones/PresentacionMinistrodeTransporteGuillermoDietrich9-10-2018.pdf>
Acuerdo y reglamento del Fideicomiso Marco de APP. Ley n° 27.431: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_y_reglamento_del_fideicomiso_marco_0.pdf
- 7 Ministerio de Economía (2017).
- 7 La Nación, 2019: <https://www.lanacion.com.ar/economia/infraestructura-el-bice-prestara-us100-millones-avancen-nid2254520>
- 8 World Bank (2010). Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis. Washington DC: World Bank.