

**GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN**  
**CFI- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**“Fortalecimiento de la Gestión de Gobierno: adecuación normativa y técnica para la implementación de la Participación Público Privada (PPP) en el ámbito de la provincia de San Juan”**

**Expediente N° 17142 00 01**

**INFORME FINAL**

**Febrero 2019**

**Consultor: Roberto Esteso**

## **Índice:**

<b>Resumen.....</b>	<b>Pág. 3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>Pág. 4</b>
<b>TAREA 01.....</b>	<b>Pág. 5</b>
<b>TAREA 02.....</b>	<b>Pág. 9</b>
<b>TAREA 03.....</b>	<b>Pág.10</b>
<b>TAREA 04.....</b>	<b>Pág.12</b>
<b>TAREA 05.....</b>	<b>Pág.17</b>
<b>TAREA 06.....</b>	<b>Pág.20</b>
<b>TAREA 07.....</b>	<b>Pág.23</b>
<b>TAREA 08.....</b>	<b>Pág.23</b>
<b>TAREA 09.....</b>	<b>Pág.23</b>
<b>TAREA 10.....</b>	<b>Pág.25</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>Pág.30</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>Pág.32</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>Pág. 34</b>

## RESUMEN

Este informe final ha sido elaborado en base a las actividades realizadas y los resultados logrados en el marco del proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Gobierno: adecuación normativa y técnica para la implementación de la Participación Público Privada (PPP) en el ámbito de la provincia de San Juan.

El Proyecto aborda el conjunto de acciones llevadas a cabo por el consultor, relacionadas con el análisis normativo, organizacional y técnico, requerido para una eventual adhesión de la provincia a la ley Nacional 27.328, que es el marco normativo que establece las regulaciones generales, para la Participación Público-Privada en el desarrollo y gestión de Proyectos, en los campos de infraestructura, vivienda, actividades de servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Los objetivos generales de dichas acciones previstas en el proyecto es el de apuntalar a la Provincia para el proceso de adecuación normativa, técnica y organizacional, para una efectiva y eficiente incorporación a la utilización de las herramientas propuestas por la modalidad Participación Público Privada (PPP), en todo lo atinente a la formulación, gestión y financiación de Proyectos en las áreas previstas en el marco regulatoria nacional del régimen.

El informe se encuentra organizado de acuerdo con las tareas previstas en los términos de referencia suscriptos entre el Consultor y el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Se puntualiza la investigación normativa Nacional y Provincial vigente sobre la materia, la sistematización de datos relevantes y un esquema de trabajo para realizar actividades previstas. Se describen las acciones llevadas a cabo para asesorar sobre las posibles modificaciones al marco regulatorio provincial relacionado con la Participación Público Privada. Se observan los aspectos concernientes a las capacidades institucionales, tanto en lo técnico-organizacional, como en los atinentes al capital humano de las potenciales organizaciones encargadas de la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP.

Todas las acciones previstas en el presente proyecto se dirigieron a apuntalar al Ministerio de Hacienda y Finanzas, dado los objetivos generales de Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Gobierno Provincial, para que se impulse el proceso de adhesión de la Provincia al régimen de gestión regulado por la ley 27.328. Adhesión, que se concretó en el período de sesiones extraordinarias de la Legislatura Provincial en el mes diciembre de 2018, mediante la sanción de la ley N° 1882-A.

Los esfuerzos estuvieron orientados en el trabajo de asistencia técnica, por un lado, al interior del propio Ministerio de Hacienda y Finanzas, especialmente al trabajo con la Secretaría de Hacienda y el equipo de asesores del Ministerio, para elaborar y consensuar un proyecto de ley de adhesión al régimen de la ley 27.328. Y por otro, con los Ministerios que, por sus funciones, eventualmente puedan usar la herramienta PPP para el desarrollo de sus propios proyectos. Por ello se concentraron las acciones especialmente en los Ministerios de Producción y Desarrollo Económico, el Ministerio de Minería y el de Turismo y Cultura.

## **Introducción:**

La Participación Público Privada como mecanismo de financiamiento, gestión y operación de la inversión pública es un sistema muy difundido en otros países, especialmente en Europa, no obstante, también se observan algunas experiencias en América Latina.

Actualmente, en Argentina, se encuentra en un incipiente desarrollo con la gestión del gobierno nacional. Este régimen es puesto en agenda e incorporado a nuestro sistema mediante la aprobación de la ley 27.328, estableciendo los marcos normativos para la figura de los contratos de Participación Público-Privada (PPP).

Los principales argumentos y fundamentaciones que se esgrimieron para impulsar la iniciativa fueron la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento, dadas las restricciones para disponer de recursos públicos. Además de la necesidad de impulsar la obra pública como una manera de incrementar la competitividad a través de la mejora de la infraestructura en general y su impacto en el empleo.

Conceptualmente, los Contratos de Participación Público-Privado implican una asociación entre el Sector Público y empresas privadas destinados a la realización de todo el proceso de inversión y gestión de obras de infraestructura, y de servicios públicos. Este tipo de asociación se puede dar en todos los tramos o instancias que integran el proceso de la obra; pudiendo involucrar desde la obtención del financiamiento, el diseño, la ejecución, la conservación y la gestión de estas.

Es una forma alternativa de vinculación entre el sector público y las empresas privadas, que impliquen su participación, total o parcialmente, en todas las fases por las que transita una obra o la creación de cualquier infraestructura pública.

Las PPP son una modalidad contractual, asentada sobre una estructura jurídica flexible, con garantías e instrumentos financieros del mismo tipo, en la que los privados y Estado se involucran conjuntamente en todo el proceso. De esta manera, no solo comparten los objetivos del emprendimiento sino también los riesgos, obligándose a interactuar de manera permanente, para garantizar el cumplimiento del objetivo propuesto.

Es la lógica de compartir actividades, responsabilidades y riesgos lo que hace novedoso al mecanismo, ya que tiende superar los roles tradicionales del sector público y del sector privado en el proceso de la generación de infraestructura.

El régimen prevé que la selección de los privados involucrados se deberá hacer bajo los mecanismos tradicionales que garantizan competencia y transparencia. A partir de una licitación, nacional o internacional o concurso del mismo tipo, de acuerdo con las características de los emprendimientos. Introduciendo, como novedoso, este mecanismo más cercano a las formas privadas de contratación y gestión, lo que llama la ley “diálogo competitivo”.

En el mensaje de elevación del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo se señalan un conjunto de beneficios e impactos positivos logrados por aquellos países con tradición en la implementación de contratos bajo este régimen.

Esquemáticamente se puntúan como aspectos positivos del régimen en cuestión los siguientes:

- La posibilidad de acceder a fuentes alternativas y variadas para el financiamiento de la obra pública, compañías financieras, bancos, fondos de inversión, etc. más allá de los tradicionales como los Organismos Multilaterales de Crédito, los bancos de Inversión y fomento, etc.
- Permitir al sector público tomar ventajas de esas ofertas de financiamiento a largo plazo para financiar la infraestructura.
- Involucrar al sector privado en el proceso de identificación y gestión del financiamiento de la obra pública, induciéndolo a asumir una parte sustancial del riesgo tanto de la construcción como de la operación de la infraestructura.
- Depositar en el sector privado la totalidad o parte del diseño, ejecución y, en algunos casos, operación de las obras de infraestructura.
- Beneficiarse de la experiencia del sector privado en esas tareas, depositando en él actividades que se encontraban contempladas en el régimen tradicional como responsabilidad del Estado.
- Fomentar la competencia entre privados tanto en el diseño, como en la ejecución y hasta en la operación de las obras de infraestructura.
- A partir de esa competencia generar mecanismo de mayor transparencia en la gestión estatal.

En general, se argumenta a favor del régimen de las PPP con un mensaje de fuerte contenido modernizador de los mecanismos de interacción entre el Estado y el sector privado. Se lo sitúa como un instrumento que por su naturaleza dinamiza todo el proceso de gestión la obra pública, impulsando en el aparato estatal lógicas de gestión, construcción, etc. propias del sector privado.

Más allá de todos los argumentos a favor del régimen, existe abundante literatura que destaca de forma crítica aspectos del régimen, tomando para ello algunas experiencias, como las de España y el Reino Unido. En los que después de una extendida utilización de este esquema de gestión de la infraestructura, aparecieron esas visiones críticas al régimen PPP, las que alcanzan al sistema en todas las etapas de vigencia de los contratos.

Contemplando también estos aspectos críticos, el régimen sancionado por la ley 27.328, introduce mecanismos para el tratamiento y resolución de las controversias surgidas de la implementación de los contratos bajo el régimen PPP.

Además, como parte del fortalecimiento de los controles institucionales, y en el marco de dar cuenta de algunos aspectos críticos, la misma ley prevé la creación de una comisión Bicameral de seguimiento de los contratos bajo el régimen PPP, integrada por siete Senadores y siete Diputados, dando participación al Poder Legislativo en todo el proceso.

Otro elemento importante a tener en cuenta sobre el sistema que viene a implementar la ley 27.238, es que por tratarse de una modalidad en que la articulación público-privada se da en todas las etapas del proceso de gestión de las obras de infraestructura. Es decir, las condiciones contextuales para la obtención del financiamiento tienen un rol significativo desde el diseño, pasando por la articulación del componente financiero y en algunos casos llegando hasta la gestión y operación del servicio.

En efecto, lo que se busca con esta modalidad es asociar al sector privado en la gestión de los recursos para financiar los emprendimientos. Esto hace que la ingeniería de ese financiamiento tenga mayor complejidad que en el sistema tradicional, donde el Estado era el responsable de esa parte del proceso. En tanto que en el sistema PPP, la intervención del actor privado en esta parte del proceso, por un lado, amplía las posibilidades financieras, pero por otro complejiza el proceso, en tanto el riesgo alcanza a este sector.

Este elemento, participación del actor privado en el financiamiento, ha dado lugar a un conjunto de críticas al sistema. Básicamente se centran en: señalar la posibilidad que el costo financiero de los emprendimientos se vea incrementado, por el mayor riesgo que introduce en el esquema financiero la participación de los privados en el mismo.

Por otro lado, se argumenta en sentido contrario, por esta misma participación, se vería facilitada la obtención de los financiamientos, en tanto permitiría aprovechar las capacidades financieras de las propias empresas para apalancar las estructuras de financiamiento, sobre todo de grandes proyectos.

Asimismo, considerando este componente, es de tener en cuenta que más allá de las características de sistema que viene a implantar el régimen PPP, las condiciones contextuales de mercado financiero juegan un papel determinante. En efecto, las turbulencias financieras nacionales e internacionales por las que atravesaron los primeros procesos bajo este régimen durante el año 2018, muestran que estas condiciones juegan un papel importantísimo, más allá de las características y modalidades propias del marco normado en la ley 27.328.

Las consideraciones generales expuestas en esta introducción constituyen el marco conceptual con el que se desplegó el trabajo de asistencia al Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de San Juan, que se presenta en este informe final.

## Informe Final

En el presente informe se repasan las actividades y productos desarrollados para el Fortalecimiento de la Gestión de Gobierno: adecuación normativa y técnica para la implementación PPP en el ámbito de la provincia de San Juan.

En el periodo en el que discurrió el proyecto el consultor asesoró, desarrolló, y/o cooperó para la adecuación de la normativa provincial al régimen de la ley nacional que regula las PPP, además de asistir técnicamente a los funcionarios para identificar, formular y gestionar proyectos bajo la modalidad.

El trabajo de relevamiento de información, análisis y asistencia técnica a los funcionarios provinciales, estuvo centrado en tres áreas relevantes, en cuanto a las temáticas abordadas:

- Se buscó identificar, a partir del relevamiento y el análisis de la normativa Nacional y Provincial vigente sobre la materia, las necesarias modificaciones a dichos marcos regulatorios provinciales relacionados con la inversión susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP.
- Se indagó en las debilidades y fortalezas institucionales en las áreas vinculadas a la gestión de inversión pública, a los fines de proponer acciones de fortalecimiento de las capacidades técnicas/organizacionales y de su capital humano.
- Se aportó a los tomadores de decisiones provinciales información sistematizada sobre el desarrollo de iniciativas y procesos de gestión, con el propósito de utilizar las experiencias, tanto nacionales como de otras jurisdicciones provinciales, de utilización de la modalidad PPP, para contribuir al mejoramiento de las acciones de identificación, formulación y gestión a desarrollarse en la Provincia de San Juan.

De acuerdo con el plan de tareas establecido en el término de referencia se relevaron y analizaron el conjunto de temáticas relacionadas con el régimen PPP previstos en el contrato de referencia y se obtuvieron productos correspondientes:

**Tarea 01:** Relevar y analizar la normativa Nacional y Provincial vinculada con PPP e inversiones en infraestructura y vinculantes respectivamente

Se realizó un trabajo de exploración para la obtención de datos, cuyo objetivo fue adquirir el insumo fundamental para la tarea encomendada. Esta tarea, estuvo basada en la identificación, recolección y análisis de los marcos normativos -de leyes y decretos, nacionales y provinciales, vigentes sobre Participación Publico Privada (PPP):

A- Legislación Nacional:

Se analizaron los aspectos relacionados con la problemática de la Participación Público Privado, como mecanismo de financiamiento y gestión de la inversión pública, focalizando el estudio en los principales contenidos y regulaciones establecidos en la ley Nacional 27.328. **ANEXO I.**

Se relevaron los contenidos de mayor trascendencia de cada capítulo de la ley, anteriormente mencionada, a fin de presentar conceptualmente los temas sobre su tratamiento. El análisis llevado a cabo se hizo tratando de trascender la lógica jurídica-formal, situándolo en la perspectiva de un abordaje conceptual más amplio del significado establecido en dicho marco legal.

Se elaboró una síntesis de los capítulos de la Ley Nacional 27.328 con el propósito de aportar antecedentes que sirvan como fundamentos ante la eventual adhesión de la Provincia de San Juan al régimen establecido por la ley. **ANEXO II.**

Se agregaron al trabajo de análisis las sucesivas reglamentaciones que el Poder Ejecutivo Nacional fue haciendo a la ley:

- ✓ 118/2017; **ANEXO III**
- ✓ 936/2017; **ANEXO IV**
- ✓ 944/2017; **ANEXO V**
- ✓ 808/2017; **ANEXO VI**

#### B- Legislaciones provinciales:

A fin de conocer los antecedentes en toda su amplitud, se procedió a la identificación de las legislaciones provinciales relacionadas con la Participación Público- Privada.

Se buscó indagar no solamente acerca del nivel de adhesión y avance de las PPP en las jurisdicciones Provinciales, sino también encontrar características comunes y diferencias entre las formas en cómo se expresan esas adhesiones.

A partir de este relevamiento preliminar se realizó un primer ordenamiento entre las Provincias que llevaron adelante el proceso, clasificándolas en función del tipo de adhesión y la forma en la que se efectiviza.

Se tomó en consideración si la adhesión se realiza de una manera general al sistema PPP, o si en la norma de adhesión se introducen las modificaciones a la legislación local, que la hacen operativa la gestión de proyectos bajo el nuevo sistema. En tal sentido se concentraron las legislaciones en dos grupos:

Primer grupo: las Legislaturas Provinciales sólo manifiesta en sus leyes la adhesión al régimen implementado por el Gobierno Nacional, facultando a los respectivos Poderes Ejecutivos a que, por vía de sus facultades reglamentarias, introduzca las necesarias adecuaciones normativas locales, para hacer efectiva la implementación de esta nueva modalidad de contratación y gestión de proyectos. Entre las provincias relevadas, se encuentran: Chaco **ANEXO VII**, Córdoba **ANEXO VIII** y Buenos Aires **ANEXO IX.**



Segundo grupo: se encuentran las jurisdicciones que proceden en sus respectivas leyes de adhesión, además de adherir al régimen de la ley 27.328, a compatibilizar los distintos aspectos contenidos en la norma, con los marcos regulatorios de la contratación y gestión de proyectos de orden local. Entre las provincias relevadas, se encuentran: Neuquén **ANEXO X** y Mendoza **ANEXO XI**

En el segundo informe de avance se amplió la información correspondiente a esta tarea:

- Se continuó con el relevamiento y análisis de leyes y decretos, nacionales y provinciales, vigentes sobre Participación Público Privada (PPP).
- Se incorporó al relevamiento la documentación relacionada con los instrumentos de gestión producidos por la Subsecretaría PPP del Ministerio de Finanzas de la Nación, particularmente las Guías PPP “Índice del informe preliminar de las Autoridades Convocantes, Art. 4 y 9 de la ley 27.328” **ANEXO XII** y el “Informe de las Autoridades Convocantes, 27.328 y Decreto 118/2017 conforme al art. 13 de la ley **ANEXO XIII**
- Se añadió la información referida a la primera convocatoria realizada en el ámbito nacional bajo el régimen de la ley que regula las PPP. La documentación referida a la licitación de Autopistas y Rutas Seguras-Programa de Participación Público Privada, Etapa I, Borrador Indicativo **ANEXO XIV**
- En cuanto a las normativas provinciales, se anexó un cuadro que sistematiza la información obtenida en el relevamiento, con criterios e indicadores que facilitan la interpretación **ANEXO XV**. Con la presente metodología de trabajo se pretendió vislumbrar características comunes y diferencias entre las formas de expresión de adhesión y avance de la PPP en las jurisdicciones Provinciales.

El trabajo de seguimiento de los marcos normativos provinciales se continuó realizando durante todo el período de la consultoría, ya que algunas adhesiones y/o reglamentaciones se fueron efectuando durante el transcurso del año 2018.

Un listado de dichas adhesiones actualizado a diciembre del año 2018 se incorpora mas adelante en este informe.

**Tarea 02:** Promover las modificaciones al marco regulatorio provinciales relacionado con la inversión en los campos de la infraestructura, vivienda, servicios públicos u otros susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP

En esta etapa el consultor realizó charlas de sensibilización a funcionarios y sus equipos de trabajo, que sirvieron de talleres para un conocimiento detallado de la normativa y antecedentes de la Participación Público Privada. Posterior a esa fase de explicación del tema que dio origen al proyecto, se generó un espacio de diálogo con los participantes con el objeto de realizar sondeos que sirvieran de insumos en la identificación y diagnóstico, relacionados con la problemática de la Participación Público Privado, como mecanismo de financiamiento y gestión de la inversión pública. A partir de este reconocimiento del escenario se procedía a la ejecución de entrevistas no estructuradas a funcionarios y personal de la administración pública.

A continuación, se detallan las reuniones y entrevistas llevadas a cabo:

- ✓ Reunión realizada con los funcionarios y técnicos del Área de Gestión de Gobierno y Regiones Concertadas, del Consejo Federal de Inversiones, el día 24/03/18. La exposición estuvo centrada en los lineamientos generales del proyecto de Asistencia al Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de San Juan, relacionada con la problemática de la Participación Público Privado, como mecanismo de financiamiento y gestión de la inversión pública, explicitando los principales contenidos regulados en la ley 27.328. Se pudo conocer, en profundidad, a partir del análisis de algunos aspectos puntuales del programa, las posibilidades y la factibilidad de la utilización de estas herramientas para el desarrollo de proyectos e inversiones por parte de los Gobiernos Sub nacionales, Provincias y Municipios, en nuestro esquema institucional Federal.
- ✓ Entrevista efectuada al Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de San Juan, Sr. Roberto Gattoni, el día 10/04/2018. Se precisaron los alcances del proyecto, con el compromiso de ajustar y programar temporalmente los requerimientos, las acciones en general y la agenda de la misión en la Provincia.
- ✓ Entrevista efectuada al Director de Garantía San Juan, del Ministerio de la Producción Lic. Daniel Castro, el día 10/04/2018. Se dialogó sobre el desarrollo provincial y el tipo de experiencias realizadas, en el campo de la utilización de instrumentos financieros similares a los previstos para la implementación de Programas PPP (Fideicomisos, Abales, Obligaciones Negociables, etc.). Surgió de dicha entrevista información precisa sobre los Fideicomisos desarrollados en la Provincia en distintas áreas.
- ✓ Charla y reunión con el Gabinete del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia. Coordinada por el Ministro de Hacienda y Finanzas Cr. Roberto Gattoni, el día 11/04/2018. El propósito explicitado por el ministro para esa reunión fue el de involucrar al equipo de trabajo del Ministerio en el desarrollo del proyecto y el de procurar la colaboración de todos los miembros de su equipo para con las tareas de asistencia involucradas en el estudio. El consultor brindó una charla informativa en la que se realizó una primera aproximación sobre los aspectos más relevantes de la modalidad de gestión PPP, de inversión en infraestructura y otros sectores, el tipo de proyectos que eventualmente se podrían considerar, sus características, factibilidades, importancia estratégica, etc. Los miembros del equipo ministerial participaron activamente de los intercambios de opiniones, mostrando una alta predisposición e involucramiento en los temas y una actitud colaborativa para con las acciones a emprender, en el marco de la asistencia técnica del CFI.

**Tarea 03:** Identificar y diagnosticar debilidades y fortalezas institucionales en las áreas vinculadas a la gestión de la inversión pública.

Mediante un pormenorizado estudio de la legislación provincial, el consultor elaboró un diagnóstico sobre lo identificado como aspecto relevante en cada uno de los marcos normativos:

- Ley de Ministerios de la Provincia de San Juan (ley N° 1101-A), **ANEXO XVI** en su art. 4 funda las funciones de los ministros, determinando sus áreas de intervención y competencias. Tuvo como finalidad contar con elementos sólidos para aportar y

fundamentar la localización institucional de la instancia encargada de la gestión de los Proyectos PPP. Se profundizó en el análisis del artículo 19<sup>1</sup>; del artículo 20<sup>2</sup>; del artículo 21<sup>3</sup>; del artículo 27<sup>4</sup>. Además de la Secretaría General de Gobernación, como instancia de coordinación y articulación con el Titular del Poder Ejecutivo provincial.

- Ley de Obras Públicas N° 128-A **ANEXO XVII**. En este caso se profundizó en el Capítulo III<sup>5</sup>, Capítulo IV<sup>6</sup> y el Capítulo V<sup>7</sup>,

Del análisis de ambos instrumentos legales, se originó la fundamentación de dos propuestas alternativas para los proyectos de ley presentados a consideración del Gobierno Provincial de Adhesión por parte de la Provincia de San Juan al régimen de la ley que establece y regula el sistema PPP.

El consultor sugirió como la alternativa más conveniente, la creación de una Unidad especializada en la gestión de Proyectos bajo la modalidad PPP. La indicación se encuentra fundada en que la especificidad de los contratos bajo este régimen demanda para su gestión un grupo de funcionarios con dedicación exclusiva y formación especializada, sustraído de las rutinas de la gestión cotidiana.

Además se tomaron en cuenta un conjunto de consideraciones: a) los resultados del análisis de los instrumentos legales de adhesión de las Provincias relevadas y analizadas, presentados al equipo del Ministerio Hacienda y Finanzas de la Provincia; b) las opiniones recibidas de los funcionarios provinciales vertidas en las múltiples reuniones e interacciones con las autoridades de los Ministerios con las que el consultor se entrevistó; c) los resultados del diagnóstico preliminar sobre las debilidades y fortalezas de las distintas áreas gubernamentales intervinientes en los procesos de gestión.

En cuanto al alcance que debería tener la ley de adhesión, se sugirió la conveniencia de avanzar en una primera instancia en el establecimiento de la adhesión al sistema PPP. Para en una etapa posterior, la reglamentación propiamente dicha, contemplar los demás aspectos referidos a la compatibilización del régimen de la ley 27.328 con el resto de la normativa provincial relacionada con el tema.

En efecto, en el primer informe del Proyecto se desarrolló en profundidad este tema, efectuando un ordenamiento las provincias analizadas hasta ese momento, que dio lugar a un agrupamiento de las mismas en dos grandes bloques, en función del alcance de la adhesión. El primero<sup>8</sup>, en las que destacaban Chaco, Córdoba y Buenos Aires y un segundo<sup>9</sup> representado por Mendoza y Neuquén.

---

<sup>1</sup> Establece y regula las funciones y competencias del Ministerio de Hacienda y Finanzas

<sup>2</sup> Establece y regula las acciones del Ministerio de Minería

<sup>3</sup> Establece y regula las acciones del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico

<sup>4</sup> Establece y regula las acciones de la Secretaría de Ciencia Tecnología e innovación

<sup>5</sup> Establece los Sistemas de realización de la Obra Pública (artículos 9 a 16)

<sup>6</sup> De la Adjudicación de los Contratos (artículos 17 a 24)

<sup>7</sup> De la Ejecución de las Obras Públicas (artículos 25 a 44)

<sup>8</sup> En el primer Grupo se centra el tratamiento sólo en la adhesión al sistema de la ley 27.328, en la ubicación institucional de la instancia de Gestión que se crea y en los aspectos fiscales e impositivos más relevantes, relacionados con la implementación del régimen.

<sup>9</sup> En tanto que en el segundo de estos grupos se avanza en aspectos específicos del régimen de contratación de Obra Pública Provincial, es las cuestiones fiscales relacionadas -modificando en

**Tarea 04:** Proponer y supervisar acciones de fortalecimiento de las capacidades técnicas/organizacionales y de su capital humano.

La presente tarea se encuentra dividida en dos apartados:

**1. Distribución de funciones y competencias entre las distintas áreas de gobierno a partir de:**

Con relación a las cuestiones institucionales-organizacionales el consultor propuso, de acuerdo a los resultados del relevamiento documental y de los obtenidos a través de entrevistas con los funcionarios, avanzar en:

El Proyecto de Ley de Adhesión a la Ley Nacional 27.328, puesto a consideración del Gobierno Provincial contiene: **ANEXO versión “A” y “B”**

- a. La adhesión al régimen de la Ley Nacional (art. 1)
- b. La creación en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas, de una Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada (Unidad PPP) (art 2)
- c. La localización y conducción de la Unidad PPP, con dos alternativas de localización institucional y conducción.

A modo de resumen se presenta los puntos más significativos del proyecto de Ley:

- Localización en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, con una conducción ejercida de manera colegiada por un Comité Interministerial, con la Coordinación general ejercida por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. Dicho Comité se encontrará integrado por los Ministerios de Hacienda y Finanzas, Infraestructura y Servicios Públicos, Minería, Secretaría General de la Gobernación (Artículos 2 y 3 del proyecto de ley)
- Localización de la Unidad PPP en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, con el Ministro del área como Coordinador General y asistido por un Coordinador Ejecutivo designado por el Gobernador (Artículos 2 y 3 del proyecto de ley).
- En el artículo 4, se definen de manera genérica las facultades y funciones de la Unidad PPP, dejando las regulaciones más específicas para la reglamentación a cargo del Poder Ejecutivo.
- En el artículo 5, se definen los contratos bajo la modalidad PPP como una forma alternativa de los contratos regulados por la Ley N° 128 A, de Obras Públicas de la provincia.
- En el artículo 6, se establecen las condiciones normativas que se deben cumplir cuando los contratos gestionados bajo el régimen PPP comprometan recursos del presupuesto estatal, presente o futuros, además de establecer un tope para dichos compromisos presupuestarios.

---

parte el régimen vigente, además de introducir temas tributarios específicos de los proyectos bajo el régimen PPP.

- El artículo 7, se determina la obligación para los contratos gestionados bajo el régimen PPP de cumplir con lo establecido en la normativa provincial, ley 158 A, de compra San Juan.
- En el artículo 8, se exime del pago del impuesto de sellos a los contratos ejecutados bajo el régimen PPP que sean ejecutados total o parcialmente en el ámbito del territorio provincial.
- En el artículo 9, se crea una Comisión Legislativa de Seguimiento y Control del sistema de contratación bajo el régimen PPP, estableciéndose las funciones y alcances de la actividad de la misma.
- En el artículo 10, se establecen las obligaciones del Ministerio de Hacienda para con la Comisión establecida en el artículo anterior.
- En el artículo 11, se determina que el Ministerio de Hacienda será la autoridad de aplicación de la ley, a todos sus efectos.
- En el artículo 12, queda establecida la invitación a los Municipios de la Provincia para que adhieran al régimen de la ley 27.328 y a las normas provinciales que hagan lo propio.
- En el artículo final se delega en el Poder Ejecutivo la reglamentación de la ley, estableciéndose un plazo para ello.

2- A continuación, se detallan las reuniones y entrevistas llevadas a cabo:

En esta etapa el consultor participó de foros, entrevistas y reuniones con altos funcionarios y sus equipos de trabajo, continuando la tarea de sensibilización sobre la normativa y antecedentes de la Participación Público Privada.

- ✓ Participación en el Foro de Líderes Empresariales de Cuyo, llevada a cabo los días 17 y 18 de mayo **ANEXO XVIII**. En ese marco se mantuvieron entrevistas con funcionarios nacionales y de la provincia de San Juan. Además, se realizó una reunión con el presidente de la Unión Industrial de San Juan.
- ✓ Entrevistas efectuadas los días 15 de mayo y 9 de junio, con el Coordinador General UCAR, Lic. Eduardo Jacobs, encargado de los Proyecto PPP, vinculados a actividades productivas.
- ✓ Entrevista efectuada el día 31 de mayo con el Sr. Hernán González Viverti, Gerente de Sector Público del Banco COMAFI **ANEXO XIX**.
- ✓ Reunión realizada el 18 de mayo con la Sra. Sandra Barceló, Secretaria de Industria y Comercio, del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan.
- ✓ Reunión realizada el 18 de mayo, con el Sr. Alberto Hensel, Ministro de Minería de la Provincia de San Juan.
- ✓ Reunión realizada el día 16/05/2018 con el Gabinete del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia. Coordinada por el Ministro de Hacienda y Finanzas Cr. Roberto Gattoni. El propósito de la misma fue la evaluación del estado de avance del Proyecto. Se presentaron los aspectos centrales de la modalidad PPP de gestión de la Inversión Pública, con el propósito de realizar las correcciones y observaciones pertinentes.

- ✓ Reunión realizada el día 17 de julio, con el GG del Banco de San Juan, Sr. Raúl Catapano, con el propósito de informar sobre los avances de la Provincia en la adhesión al sistema de la ley 27.328 y la posible participación del Banco, como agente financiero de la provincia, en la estructuración de los instrumentos de gestión financiera.
- ✓ Reunión realizada el 20 de julio, con el Ministro de Hacienda de la Provincia, Cr. Roberto Gattoni y el Secretario de Agricultura de la Provincia de San Juan, en la sede la UCAR, con el propósito de identificar proyectos productivos de interés provincial, susceptibles de ser financiados, total o parcialmente a través de inversiones privadas.

En el cuarto informe de avance se amplió la información para esta tarea profundizándose el trabajo de relevamiento y asistencia destinado a proponer alternativas de inserción institucional de los proyectos gestionados bajo la modalidad PPP.

Los resultados de los avances realizados y de las interacciones con los funcionarios, del Ministerio de Hacienda y Finanzas y del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico, en las tres misiones realizadas a la Provincia durante el periodo que cubre el cuarto informe de avance. Se contempló la posibilidad de trabajar con las dos alternativas planteadas en relación con la Unidad Ejecutora encargada de la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP:

- a) La creación de una Unidad específica para la gestión de proyectos bajo esa modalidad, situada en el Ministerio de Hacienda y Finanzas.
- b) La elección, para su posterior fortalecimiento, de una Unidad ya existente en el ámbito de Gobierno Provincial.

Dado el estado de situación, con relación a la decisión sobre el asunto, se procedió a entrevistar a los funcionarios responsables de las áreas donde están insertas las unidades relevadas.

Posteriormente en reunión con el equipo del Ministerio de Hacienda, se evaluaron las alternativas disponibles. Se tomaron en consideración las fortalezas y debilidades de cada una de ellas, desde el punto de vista técnico-organizacional y desde la óptica de la conveniencia político-institucional.

Tomándose la decisión de plasmar en el proyecto de ley las dos alternativas. **ANEXO<sup>10</sup> XX** El proyecto trata la creación de una Unidad ad hoc, o asignarle las funciones a un organismo o repartición existente, dejando para las tareas reglamentarias posteriores la definición.

El proyecto en su artículo 2 prevé: “Para la implementación de los proyectos regulados por esta ley el Poder Ejecutivo deberá crear, en el marco de lo dispuesto en la ley N° 1101-A, una Unidad Ejecutora de Proyectos de Participación Público-Privada (UEPPP), o asignar esas funciones a un organismo o repartición ya existente, la que tendrá a su cargo la gestión, en todas sus etapas, de los proyectos implementados bajo esta modalidad. Dicha Unidad tendrá un Coordinador General, cargo que será ejercido por el Ministro de

---

<sup>10</sup> Fue aprobado por la Cámara de Diputados el día 13/12/2018 (Ley N° 1882-A).

Hacienda y Finanzas, el que será asistido por un Coordinador Ejecutivo, designado por el Poder Ejecutivo”.

Por otra parte, se decidió la implementación de una instancia de participación interministerial. En la que los Titulares de las áreas o sus representantes tengan injerencia y operaren como instancia de coordinación para lograr mayor eficacia en la gestión de esos proyectos, en sus todas las etapas.

La propuesta de creación de esta instancia colegiada es denominada Comité Consultivo Interministerial de Participación Público Privadas (CCIPPP). Se apoya y se sustenta en la necesidad de crear, a través de ese ámbito los consensos al interior del Gobierno Provincial, sobre la incorporación de la Provincia al régimen PPP y luego en la utilización de la herramienta.

En caso de tomarse la decisión de adhesión provincial al régimen, se tiene como finalidad con la propuesta, garantizar el involucramiento de todas las áreas gubernamentales en proceso de gestión de los proyectos bajo la modalidad PPP. Buscando que todos los Ministerios y Secretarías relacionados con estas iniciativas intervengan en el proceso, desde la identificación de los proyectos, la selección y priorización de los mismos, hasta el seguimiento de la gestión de los proyectos y de sus impactos.

Para la implementación de esa iniciativa se trabajó con dos alternativas sobre los alcances y funciones de esta instancia interjurisdiccional, que dan cuenta de otras tantas visiones sobre sus funciones: una **(a)** con funciones de conducción de la Unidad Ejecutora PPP, es decir crear un ámbito con características, facultades y funciones más cercanas a las actividades ejecutivas, de administración y gestión propiamente dichas, y otra **(b)** con función consultivas, de asistencia y de asesoramiento, dejando la conducción ejecutiva, es decir las tareas de gestión propiamente dicha, en el Ministerio de Hacienda:

- a. Artículo 3. La Unidad Ejecutora PPP creada o el organismo o repartición al que se le asigne esas funciones, será conducida por un Comité Consultivo Interministerial de Participación Público-Privada (CCIPPP). Estará coordinado por el Ministro de Hacienda y Finanzas e integrado por el Ministro de Infraestructura, el ministro de la Producción, el Ministro de Minería, Ministro de Turismo y el Secretario General de la Gobernación o por quienes los titulares de dicho Ministerios designen como sus representantes.
- b. Artículo 4: crease en el marco de la presente Ley el Comité Consultivo Interministerial de Participación Público-Privada (CCIPPP), el que estará integrado por el Ministerio Hacienda y Finanzas, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, el Ministerio de la Producción y Desarrollo Económico, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Turismo y Cultura y la Secretaría General de la Gobernación, o los organismos que en el futuro los reemplacen. Los organismos estarán representados por sus titulares o por el funcionario que a sus efectos estos designen.

Artículo 5: El CCPPP, en su carácter de organismo consultivo interjurisdiccional, tendrá las siguientes facultades y funciones:

- a) Asesorar a la UEPPP, en la elaboración de planes y programas cuyos proyectos sean susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP.
- b) Asistir a la UEPPP, en la preparación de los marcos normativos y regulatorios para implementación de la modalidad PPP en el ámbito provincial.
- c) Participar en el proceso de identificación y selección de los proyectos incluidos en los planes y proyectos considerados susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP, proponiendo las prioridades correspondientes.
- d) Canalizar las solicitudes de asistencia de las jurisdicciones en el proceso de identificación y gestión de proyectos bajo la modalidad PPP.
- e) Todas las que la reglamentación de la presente le otorgue.

Las alternativas anteriormente expuestas, fueron analizadas en sucesivas reuniones de trabajo mantenidas con el Ministro de Hacienda y Finanzas y con su equipo, tomándose la decisión de incorporar el proyecto definitivo la alternativa (b). Es decir, aquella que le da sólo carácter consultivo al Comité.

A partir de la decisión adoptada, sobre las características y funciones del Comité Interministerial, se procedió a continuar con el relevamiento y análisis de las leyes y otros instrumentos de creación y regulación, para avanzar sobre la cuestión referida a la Unidad Ejecutora.

Para ese propósito, también se continuó con las entrevistas a los responsables de esas Unidades ya relevadas. En todos los casos se tuvieron en cuenta la relación entre los objetivos, acciones y actividades de las Unidades, Agencias y Programas posibles y las de las capacidades requeridas para la gestión de proyectos de inversión, desarrollo productivo, bajo la modalidad PPP:

- Unidad Ejecutora Provincial (UEP), del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, creada mediante Decreto N°2271-E-90, modificado por Decreto Acuerdo N° 0015-90. (Anexo I, Tercer Informe).
- Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones, creada mediante ley provincial N° 958-A (Anexo II, Tercer Informe).
- Unidad Ejecutora Provincial del PROSAP.



Tal como prevé el Proyecto de Ley se procederá a instrumentar la creación de una Unidad Específica para la gestión PPP o se le asignarán las funciones a una Unidad ya constituida.

La decisión sobre cuál de las alternativas tomar se postergó para el momento de la reglamentación de la ley. Será en ese momento cuando se llevarán a cabo las tareas vinculadas con el fortalecimiento de las capacidades técnico-organizacionales y de los Recursos Humanos de la Unidad que se cree o de la seleccionada para la gestión bajo la modalidad PPP.

En el caso de crear una Unidad nueva será necesario diseñarla en términos de estructura, dotación, situación escalonaria, funciones, etc. Para la segunda opción, asignación de funciones a una existente se presentará un plan de entrenamiento, capacitación y de fortalecimiento de la unidad seleccionada.

De manera paralela a los detalles expresados sobre la asistencia a las autoridades provinciales en la formulación de la Ley de Adhesión al régimen PPP. Por indicación de las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas, se están desarrollando las herramientas financieras necesarias para implementar los flujos de capital involucrados en los proyectos gestionados bajo la modalidad PPP.

Además de la revisión de información documental proveniente de las áreas del Gobierno Nacional implicadas en la gestión de los proyectos bajo la modalidad PPP. Se está avanzando con las Autoridades del Banco de San Juan, como agente financiero de la Provincia. Específicamente, con la Gerencia General, Cdor. Raúl Catapano y con la Gerencia de Asuntos Legales, a cargo del Dr. Pablo Bonetto.

Con el mismo propósito se trabajó con las Autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Provincia del Chaco. En este caso con las Autoridades y equipo de la Entidad de Enlace de Programas y Proyectos Estratégicos, Dr. Julio Ocampo y Agustina B. Derewicki, Asesora Legal del Ministerio. Se intercambiaron opiniones sobre el Proyecto de “Ley que Crea el Fideicomiso PPP Chaco”, que se encuentra en proceso de elaboración en el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Provincia **ANEXO XXII.**

A solicitud del Ministerio de Hacienda y Finanzas, se procedió a la redacción de un borrador de nota de elevación a la Cámara de Diputados de la Provincia del proyecto de ley de adhesión, para su tratamiento en las sesiones extraordinarias del corriente año. El mismo tras mantener un intercambio digital con el Ministro y su equipo de Asesores quedó redactado tal como se acompaña **ANEXO XXIII.**

**Tarea 05:** Promover los instrumentos y las condiciones organizacionales para la gestión de proyectos básicos bajo la innovadora modalidad PPP en la Provincia.

Con el objeto de optimizar el rendimiento, los resultados y continuar con el análisis y recomendaciones vertidas en el anterior informe, se procedió a unificar las tareas 4 y 5

por considerarse dos aspectos complementarios para la concreción de una unidad ejecutora en la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP.

El trabajo estuvo orientado en continuar con el relevamiento de los marcos normativos de las estructuras organizacionales provinciales. Se partió de los resultados del análisis de la ley de Ministerios, (Ley 1101-A<sup>11</sup>), y de la información obtenida en entrevistas con funcionarios, de las áreas de Hacienda y Producción. Se arribó a la conclusión de que lo más conveniente en las circunstancias en las que se encuentra el desarrollo de la asistencia a la Provincia, era trabajar sobre dos alternativas posibles, desde el punto de vista institucional-organizacional. Postergando la decisión para cuando se haya producido la adhesión.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se presentan a continuación las dos alternativas a evaluar:

a) Creación de una Unidad específica para la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP. Situada en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, como una de las opciones -la otra era una Unidad interjurisdiccional- en los proyectos de ley elaborados oportunamente **ANEXO versión “A”**. En relación con este tema, esos proyectos aún se encuentran a consideración del Poder Ejecutivo del Gobierno Provincial y a la espera de una decisión para adherir al régimen.

b) Elegir para su posterior fortalecimiento una Unidad ya existente en el ámbito de Gobierno Provincial. Para trabajar sobre esta segunda opción se está procediendo a la realización de un relevamiento sobre el universo de dichas Unidades, sus marcos normativos, sus capacidades organizacionales y su capital humano.

El estudio de las mismas, busca conocer las capacidades institucionales existentes en las distintas áreas gubernamentales que pudieran servir para la gestión de Proyectos.

Las alternativas anteriormente expuestas, fueron analizadas en sucesivas reuniones de trabajo mantenidas con el Ministro de Hacienda y Finanzas y con su equipo, en las dos misiones realizadas a la provincia en el período de trabajo comprendido para este informe.

A partir de la decisión adoptada en dichas reuniones, se procedió a dar inicio a un relevamiento y análisis de las leyes de creación para conocer el funcionamiento de un conjunto Unidades, Agencias y Programas existentes en la Administración Pública Provincial. Se incorporó al estudio entrevistas a los responsables de esas Unidades. En todos los casos se tomó en cuenta la relación entre los objetivos, acciones y actividades de las Unidades, Agencias y Programas posibles y las de las capacidades requeridas para la gestión de proyectos de inversión, desarrollo productivo, bajo la modalidad PPP.

Entre las Unidades en estudio se encuentran:

- Unidad Ejecutora Provincial (UEP), del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, creada mediante Decreto N°2271-E-90, modificado por Decreto Acuerdo N° 0015-90. **ANEXO XXIV**. Originariamente, la Unidad se constituyó para realizar todas las acciones

---

<sup>11</sup> **ANEXO XVI**

administrativas y legales que le permitan a la Provincia acceder a los fondos previstos en dicho Programa. Dirigiendo y coordinando las etapas de diseño, selección y evaluación de los proyectos. Con el transcurrir de las distintas Administraciones Gubernamentales, además de los propósitos originales, la Unidad sirvió para la gestión de distintos proyectos especiales, más allá de los financiados por el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de la Provincias argentinas.

La Unidad Ejecutora Provincial está situada en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, aunque en el pasado se encontró en la órbita de la Secretaria de Planeamiento Desarrollo y Control de Gestión. Actualmente cuenta con un equipamiento importante, una estructura de gestión consolidada, un régimen escalafonario diferenciado del resto de la Administración Pública y un conjunto de profesionales capacitados y entrenados para gestionar proyectos de variada índole. En su trayectoria se destaca los financiamientos de Organismos Internacionales de Crédito, básicamente del BID, BIRF, etc.

- Agencia San Juan de Desarrollo e Inversiones, creada mediante ley provincial N° 958-A **ANEXO XXV**, como Organismo Autárquico del Gobierno de la Provincia de San Juan, cuenta con personería para actuar en el ámbito del derecho público y privado, y está vinculada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico.

La Agencia tiene como objeto la promoción de la inversión en la provincia, la identificación e implementación de Proyectos y la captación y movilización de recursos destinados para tales fines.

A su vez el Gobierno Provincial conjuntamente con un grupo de Cámaras Comerciales, Industriales y Asociaciones Productivas de la Provincia constituyó, mediante Acta Notarial, la Agencia Calidad San Juan **ANEXO XXVI** como una Sociedad bajo la forma jurídica de sociedad de economía mixta, de derecho privado, regulada por la ley N° 12.963, y la ley de sociedades N°19.550.

Esta sociedad, como se señaló, está integrada por el Gobierno de la Provincia de San Juan, en representación del sector público, y por el capital privado a través de cámaras y federaciones que representan empresas cuya actividad es la producción de bienes y servicios en la Provincia de San Juan.

En el estatuto constitutivo de la Agencia Calidad San Juan **ANEXO XXVII** quedan establecidos los objetivos, propósitos y las acciones de esta, así como las facultades, patrimonio, capital social y capacidad jurídica. Es conducida por un Directorio compuesto por un presidente y directores, nombrados por el Poder Ejecutivo y directores en representación del capital privado.

Pero, más allá de caracterización institucional de la Agencia, lo importante es que la misma consolidó a través del tiempo una importante capacidad de gestión, asentada sobre una infraestructura y equipamiento avanzado en el contexto de la Administración Provincial y una dotación de Recursos Humanos cuantitativa y cualitativamente significativa, con niveles de formación y entrenamiento sólidos para el desarrollo de las tareas vinculadas a la gestión de proyectos.

- Unidad Ejecutora Provincial del PROSAP. Se trata de una Unidad situada en el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la provincia y es la encargada de gestionar los proyectos del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales que se ejecutan a través de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales (DIPROSE) del Ministerio de Agroindustria de la Nación.

Se ocupa de implementar, a nivel provincial los proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables, incrementando la cobertura y la calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios. En ese marco el PROSAP lleva a cabo proyectos que facilitan la adecuación de la producción agropecuaria a las demandas del mercado y que propician el incremento del valor agregado de las cadenas productivas del sector.

En el ámbito de la inversión privada, el PROSAP también financia iniciativas que impulsan la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de las MIPyMEs (micro, pequeñas y medianas empresas) agroindustriales y de servicios.

Esta Unidad ha ejecutado en el pasado un conjunto importante de proyectos, como los de Caminos rurales para el desarrollo agrícola bajo riego, el Canal Norte 25 de mayo, Desarrollo competitivo del sector semillero, Electrificación Rural para el Desarrollo Productivo del Departamento 25 de mayo.

De la información recabada, tanto en el ámbito provincial como en las instancias nacionales, la Unidad pasó por diversas circunstancias que llevaron al deterioro de sus capacidades de gestión. No obstante, y dado que la Provincia en la actualidad tiene un importante proyecto en desarrollo, esas capacidades se encontrarían en un proceso de mejora.

Una vez que se avance en la adhesión al régimen y que las autoridades designadas para la implantación estén establecidas (el proyecto de ley en análisis prevé que sea el Ministerio de Hacienda y Finanzas) se procederá a identificar fortalezas y debilidades institucionales, técnico-organizacionales y de capital humano de la Unidad seleccionada como la más adecuada para la tarea, en el caso en el que se decida definitivamente por la opción (b). No obstante, hasta que eso suceda se continuará el análisis de las Unidades ya relevadas y eventualmente de otra que se identifique.

Por lo que recién cuando estén esos pasos institucionales dados, se podrá proceder a proponer y supervisar las acciones de fortalecimiento de las capacidades técnico-organizacionales y del capital humano de la Unidad seleccionada, como asimismo de los instrumentos y demás condiciones para la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP en la Provincia.

En caso de optarse por la creación de una Unidad específica -opción (a)- se deberá progresar en el diseño institucional de la misma, su estructura funcional y los mecanismos de incorporación de recursos humanos y su entrenamiento.

Sobre esta temática, una vez sancionada la ley provincial N° 1882-A, de adhesión al régimen de la ley Nacional 27.328, en la misión realizada a la Provincia por el Consultor los días 24 y 25 de enero del corriente año (2019). Se avanzó en la decisión de otorgar las funciones previstas en la ley a la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, frente a la alternativa de creación de una unidad específica nueva.

Como se señala en otra parte de este informe, se decidió simultáneamente implementar todo lo concerniente con esa resolución en la etapa de reglamentación de la ley provincial de adhesión, tarea que está pendiente.

**Tarea 06:** Relevar y hacer el seguimiento del desarrollo de iniciativas y procesos de gestión bajo la modalidad PPP, desarrollados o en proceso de gestión tanto en el orden nacional como en otras jurisdicciones provinciales.

Se continuó con el seguimiento del desarrollo de iniciativas y procesos bajo la modalidad PPP, las que corresponden a las acciones ejecutadas por el Gobierno Nacional a través de la Subsecretaría PPP y del Ministerio de Transporte.

Se hizo hincapié en el seguimiento del principal caso de implementación de proyectos bajo la modalidad PPP por parte del Gobierno Nacional. Al análisis documental se lo acompañó con el seguimiento de las sucesivas etapas del proceso licitatorio.

Se realizó un análisis pormenorizado del marco contractual sobre el documento producido por la Subsecretaría PPP llamado “Resumen Ejecutivo de la estructura y contrato” documento referido a la Red de autopistas y Rutas Seguras (etapa I) <https://www.minhacienda.gob.ar/ppp/documentos.php>

Este proceso concluyó con la adjudicación de los seis corredores, la firma de los correspondientes contratos (ver en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/participacion-publico-privada/documentacioncontractualfirmada>) y la constitución del Fideicomiso respectivo (idem). Posteriormente, se realizó el seguimiento de la constitución del instrumento financiero específico, destinado a garantizar la iniciación de las obras. De acuerdo con la información obtenida de fuentes periodísticas, se trató de la constitución complementaria de un Fideicomiso, encabezado por el Banco de la Nación Argentina, destinado a garantizar un flujo de fondos por hasta Mil millones de dólares, para el primer año de ejecución del contrato. Este instrumento permitiría sortear las dificultades financieras coyunturales, evitando de ese modo la postergación del inicio de las obras.

La documentación relativa al proceso, sobre la que se está realizando la tarea de seguimiento correspondiente a esta etapa del contrato, se encuentra disponible en la mencionadas (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/participacion-publico-privada/documentacioncontractualfirmada>).

En los casos en los que no se contó con acceso a la documentación pertinente, como ya se señaló, el seguimiento se ha realizado a partir de la información encontrada en los medios de comunicación y se continúa trabajando para la obtención de esta.

Se completaron las tareas de seguimiento de los contratos bajo modalidad PPP suscriptos el Gobierno Nacional a través de la Subsecretaría PPP y del Ministerio de Transporte, conocido como “Red de Autopistas y Rutas Seguras”. Dichos contratos, una vez suscriptos, están pasando por una serie de contingencias, que se derivan básicamente de la nueva situación financiera local e internacional que tuvo inicio a partir de mes de abril.

Esta situación genera a un proceso inconcluso, sobre el que no es posible hacer evaluaciones precisas.

Al análisis detallado de los marcos contractuales realizado en base a los documentos producidos por la Subsecretaría PPP llamado “Resumen Ejecutivo de la estructura y contrato” documento referido a la Red de autopistas y Rutas Seguras (etapa I) se le agregaron las novedades de los últimos tres meses. Se detallan a continuación y se encuentran referidas a los Fideicomisos de Asistencia Financiera PPP RARS:

[Requerimiento de Facilidades Crediticias - Capital de trabajo](#)

[Requerimiento de Facilidades Crediticias - Garantía ECA](#)

[Requerimiento de Facilidades Crediticias](#)

[Bank Meeting Presentation - Financial Assistance Trusts - Oct 15, 2018](#)

[Argentina PPP - FIAF- PPP- RARS LC Trust Term Sheet](#)

[Argentina PPP - FIAF-PPP-RARS Construction Trust Term Sheet](#)

[LC Trust - Indication of Interest](#)

[Letter of Indication of Interest \(Construction Trust\)](#)

[Comunicado de Prensa BID 10-10-2018: Asistencia Técnica en Materia de Integridad](#)

<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/participacion-publico-privada/documentacioncontractualfirmada>

[https://www.argentina.gob.ar/hacienda/ppp/fideicomiso\\_de\\_asistencia\\_financiera](https://www.argentina.gob.ar/hacienda/ppp/fideicomiso_de_asistencia_financiera)

Al igual que en el período anterior, cuando no se accedió a la documentación pertinente, la exploración se realizó sobre la base de la información aparecida en los medios de comunicación especializados.

En relación con el avance del proceso de implementación de la modalidad PPP en las Provincias se trabajó sobre las herramientas financieras, básicamente Fideicomisos, aptas para la gestión futuros proyectos bajo la modalidad PPP. Se realizó sobre el Resumen Ejecutivo de Estructura del Fideicomiso. **ANEXO XXVIII**

También como parte de esta tarea se continúa el seguimiento del proceso en otras Provincias, habiéndose recopilado antecedentes legales de las 15 Provincias que ya realizaron la adhesión a la ley 27.328.

1. Buenos Aires: Ley N° 14.920;
2. CABA: Ley N° 5916;
3. Chaco: Ley N° 2665-F
4. Chubut: Ley I-N° 616
5. Córdoba: Ley N° 10.409

6. Corrientes: Ley N° 6435
7. Entre Ríos: Ley N° 10.564
8. Formosa: Ley N° 1665
9. Jujuy: Ley N° 6054
10. La Rioja: Ley N° 10.071
11. Mendoza: Ley N° 8992
12. Neuquén: Ley N° 3074
13. Río Negro: Ley N° 5278
14. Santa Cruz: Ley N° 3566
15. Tierra del Fuego: Ley N° 1161

**Con la finalidad de avanzar con las tareas y brindar más información se procedió a unificar las tareas 07, 08, 09 por considerarlas complementarias**

**Tarea 07:** Asesorar en la identificación de proyectos piloto para ejecutarse bajo la modalidad PPP

**Tarea 08:** Desarrollar un conjunto de sugerencias y recomendaciones generales que permitan poner en marcha el PPP como herramienta de financiamiento para el desarrollo de infraestructura.

**Tarea 09:** Asistir a las áreas vinculadas a solicitud de las autoridades correspondientes cuando la temática se vincule con aspectos relacionados a financiamiento de infraestructura.

Respecto a la tarea de asesoramiento y asistencia, la misma se realiza a requerimiento de las autoridades del Ministerio. Hasta el momento la utilización del régimen no se encuentra en vigencia, la identificación de proyectos no trasciende la enunciación de obras o de inversiones que podrían ser incorporadas a la gestión bajo la modalidad PPP.

No obstante, el esfuerzo provincial para la identificación de proyectos de inversión vinculados a sectores productivos merece una mención especial, dado que la orientación de las acciones del equipo del Ministerio de Hacienda y Finanzas asume como interés prioritario la búsqueda de alternativas que cambien la orientación del desarrollo provincial. Quitándole centralidad al Estado Provincial en un proceso de reestructuración de las actividades locales, que de paso a un esquema con mayor equilibrio y peso de los sectores productivos gestionados por actores privados.

En las reuniones mantenidas con el funcionario a cargo de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales del Ministerio (actualmente Secretaría) de Agricultura de la Nación (DIPROSE, ex UCAR) Lic. Edaurdo Jacobs. En las que estuvo presente el Ministro de Hacienda de la Provincia, el Secretario de Agricultura del

Ministerio de Producción de la Provincia y este consultor, se buscó la identificación de proyectos productivos susceptibles de gestionados bajo la modalidad PPP.

Además de los temas de cooperación interprovincial que estuvieron en agenda, se refirió como prioritario la posibilidad de avanzar en el Proyecto denominado “Colonia 25 de mayo”. El proyecto está destinado a la búsqueda de una asociación entre el Sector Público, a través del aporte de tierras que son propiedad del Estado provincial y sectores privados que estuvieran dispuestos a invertir en el desarrollo de un emprendimiento con fuerte sesgo exportador dedicado a la producción, industrialización y comercialización de pistacho. Este producto en la actualidad está siendo producido en la Provincia, con óptimas condiciones para su impulso.

Sobre la posible utilización de la herramienta PPP para el progreso de proyectos de infraestructura, las acciones hasta el presente no han superado la mención de eventuales obras. Esto se debe a la instancia en la que se encuentra el proceso de adhesión al régimen, evaluándose a niveles ejecutivos del Gobierno Provincial.

A estos se le suma, que las grandes obras proyectadas para los próximos años, como, por ejemplo, el Paso de Agua Negra o el Dique El Tambolar, se encuentran en distintas etapas de concreción con los instrumentos de financiamiento y gestión tradicional.

Como está previsto en el plan de tareas, aquellas que implican asesoramiento y asistencia, se realizan a requerimiento de las autoridades del Ministerio. Hasta el momento, el régimen no se encuentra en vigencia, por lo tanto, la identificación de proyectos se encuentra en una etapa de enunciación de iniciativas que podrían incorporarse una vez se avance con la ley de adhesión.

En ese marco se están analizando experiencias de otras jurisdicciones, en particular la de la Provincia del Chaco, denominada “Entidad de Enlace de Programas y Proyectos Estratégicos”, para lo cual se tomó contacto con el responsable de la Entidad, y la Asesora Legal.

En la línea de trabajo orientada a avanzar hacia la creación de una instancia organizacional dedicada a la identificación y gestión de proyectos estratégicos -eventual “Banco de Proyectos”- se han mantenido reuniones, en Buenos Aires y en la Provincia, con funcionarios de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales del Ministerio (actualmente Secretaría) de Agricultura de la Nación (DIPROSE, ex UCAR), especialmente con su Director, Lic. Edauro Jacobs.

Además de los temas de cooperación interprovincial relacionados con la asistencia horizontal en la temática PPP, se incorporaron temas específicos vinculados al área de Producción.

Se trabajó sobre la iniciativa provincial de “Cluster Ganadero de San Juan” y sobre el denominado “Cluster Pistachos de San Juan”. Este último está destinado a la búsqueda de una asociación entre el Sector Público, a través del aporte de tierras que son propiedad del Estado provincial y sectores privados que estuvieran dispuestos a invertir en el desarrollo de un emprendimiento. El producto posee un fuerte sesgo exportador dedicado a la producción, industrialización y comercialización de pistacho; y en la actualidad está siendo producido en la Provincia con óptimas condiciones para su impulso.



En términos de Cooperación horizontal y de intercambio de experiencias con otras jurisdicciones se propuso, por intermedio de la Dra. Derewicki del Chaco, la participación provincial, por intermedio de este Experto en el Subgrupo N° 2 de la Secretaría IPPWG (Grupo de Trabajo Público-Privado de Infraestructura). La misma tiene sede de reunión en Buenos Aires y participan las provincias de Chaco, Buenos Aires, CABA, Neuquén, con respecto al tema de Contratación Público Privada. Para tratar cuestiones relacionadas con los avances en reglamentación, pipeline, etc. con el objetivo de brindarles apoyo técnico en el armado de su modelo de PPP.

En cuanto a la utilización de la herramienta PPP para proyectos de infraestructura, las acciones hasta el momento no han superado la etapa de identificación de eventuales emprendimientos que, por sus características, en términos de volumen de recursos involucrados, no pueden ser abordados con los instrumentos tradicionales de contratación y financiamiento.

Una vez sancionada la ley provincial de Adhesión al régimen PPP desde varios Ministerios del gobierno provincial han aparecido iniciativas para ser incorporadas al régimen. Entre otras la difundida por el Ministerio de Infraestructura, referida a la construcción de una red de Estacionamientos Subterráneos en la Ciudad de San Juan.

Asimismo, desde el ámbito del Ministerio de Minería, en reunión mantenida con el consultor el 24 de enero del corriente (2019), el ministro se mostró interesado por utilizar las herramientas del régimen PPP para el desarrollo de un proyecto de gasoducto que incorpore a provisión de gas a la Ciudad de Jáchal.

**Tarea 10:** Cooperar en la difusión y promoción del PPP como herramienta de desarrollo de alianza público-privada.

Esta tarea se fue ejecutando, en cada una de las misiones llevadas a cabo a la provincia de San Juan, con diversas acciones de explicitación de los mecanismos del régimen PPP y de sensibilización de los actores, en distintos ámbitos de la Administración Pública local además de las interacciones con actores privados, reseñadas en otros apartados de este informe.

Con el objeto de provocar un mayor impacto, facilitando la comprensión de los diversos mecanismos del régimen, se elaboró un material que esquematiza los principales aspectos relevantes para el funcionamiento de la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP. Ese material fue reestructurado, en varias oportunidades con la finalidad de lograr una versión más adecuada, para su presentación con interlocutores con menor formación técnica e información sobre el tema. **ANEXO XXIX**

La versión que se anexa a este Informe Final, fue elaborada específicamente para ser utilizada en las presentaciones ante los Legisladores Provinciales y para las rondas de reuniones con actores privados, Cámaras, Sindicatos, etc. que se tienen en agenda, como parte del proceso de difusión del sistema PPP y de la búsqueda de consensos para su implementación.

Las tareas correspondientes a este punto se desarrollaron en función de los requerimientos de las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Para apoyar

estas tareas se instrumentaron, como se señaló, sucesivas versiones del material preparado oportunamente. **ANEXO XXIX**

A esta versión, se le incorporaron algunas precisiones normativas para facilitar el tratamiento del proyecto en las reuniones con los miembros de la Cámara de Diputados. Además de contenidos relacionados con los compromisos presupuestarios.

Con posterioridad a la sanción por parte de la Legislatura Provincial del proyecto de ley de Adhesión a la ley nacional 27.328, mediante la sanción de la ley N° 1882-A, se realizó una misión a la Provincia, de cuyos detalles se informa en el apartado siguiente, con el objetivo de avanzar en el conjunto de cuestiones que hacen a la efectiva implementación del marco normativo sancionado. En ellas se avanzó en algunos aspectos a considerar para facilitar la difusión de la herramienta PPP, para lo cual será necesario preparar nuevas formas de presentación, en función de los interlocutores a los vaya dirigido el mensaje.

#### 1- Reuniones y entrevistas llevadas a cabo:

A continuación, se informan las principales reuniones y entrevistas llevadas a cabo por el consultor en el período que abarca el presente informe. Las mismas estuvieron centradas en las tareas de relevamiento que permitan avanzar en los aspectos normativos, estructurales y de gestión que forman parte de las tareas planteadas en el proyecto. También se ocuparon del fortalecimiento de los vínculos con los organismos nacionales relacionados con el tema y de las relaciones con el resto de las jurisdicciones interesadas en cooperar horizontalmente para incorporarse a la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP. En el caso de las reuniones con la conducción del Ministerio provincial objeto de la asistencia, el propósito de las reuniones fue tener precisiones sobre las orientaciones y necesidades sobre el tema objeto de la asistencia.

- Reunión con el Ministro de Hacienda y Finanzas. 09/08/2018.

Se analizaron los proyectos de ley presentados a su consideración (ver anexo VIII del Segundo Informe -opciones "A" y "B"). En la misma reunión se examinó la participación de la Provincia de San Juan, en un esfuerzo de cooperación con otras jurisdicciones provinciales, con la asistencia del CFI, para desarrollar tareas de adecuación normativa y organizacional, con la cooperación del Gobierno Nacional, por intermedio de la Dirección de Proyectos y Programas Sectoriales y Especiales del Ministerio de Agroindustria de la Nación (ex UCAR) DIPROSE.

Los resultados arrojados en la misma configuraron la siguiente agenda de entrevistas:

- Reunión con la Cdra. Marisa López, Secretaria de Hacienda de la Provincia. 10/08/2018.

Se analizó el estado del proyecto de adhesión de la Provincia a la modalidad de gestión de proyectos PPP. El Consultor informó a la Secretaria de las gestiones realizadas en la ciudad de Buenos Aires, con el Sr. Hernán González Viverti, Gerente de Sector Público del Banco COMAFI. Esta institución ofrece asistir a la Provincia en la constitución y gestión de las herramientas financieras para la operación de proyectos de inversión bajo la modalidad PPP. De la reunión con el Ministro y la posterior con la Secretaria de Hacienda surgió la idea de que la Provincia debería tratar de instrumentar las

herramientas financieras con el Banco de San Juan, dado que ya está participando con como agente financiero en la constitución y gestión de otros Fideicomisos.

- Reunión con el Lic. Sergio Mordacci y el Cdor. Sergio Tocino. 10/08/2018.

Con el propósito de identificar Unidades de gestión susceptibles de ser relavadas para tomar en cuenta en caso de optar por la alternativa (b). Como resultado de esa reunión surgió la selección de Unidades analizadas precedentemente

- Reunión 16/08/2018.

Realizada entre el Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia, con el Director General de la Dirección de Proyectos y Programas Sectoriales y Especiales del Ministerio de Agroindustria de la Nación (ex UCAR) Lic. Eduardo Jacobs, encargado de los Proyecto PPP, vinculados a actividades productivas, con el propósito de coordinar una eventual cooperación, interjurisdiccional entre un grupo de provincias, con la asistencia del CFI y de la mencionada Dirección, realizada en la sede de dicha Dirección.

- Reunión con el Lic. Edgar Juan Buchter, encargado de los Proyectos PPP de la DIPROSE, 17/08/2018.

Con el propósito de analizar un proyecto de convenio de cooperación entre un grupo de provincias, el CFI y la DIPROSE. Esta tarea fue encomendada al Consultor, por el Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia, como resultado de la reunión informada anteriormente. La misma tuvo como propósito la elaboración de un borrador de convenio, para disponerlo como material de referencia, en el caso en que se decida avanzar con la cooperación.

- Reunión con el Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia. 13/09/2018.

Se le informó el estado de avance de la asistencia en curso. Se analizaron cursos de acción para la continuidad de dicha asistencia. Resolviéndose que el consultor elevaría un informe sobre las alternativas posibles para el tratamiento de la adhesión provincial al régimen. También se analizaron alternativas para avanzar en las gestiones con la DIPROSE y el CFI, para una eventual cooperación entre un grupo de provincias y los organismos señalados. Decidiéndose postergar el tratamiento de la temática, hasta tanto sea superada la negociación general Provincias-Nación sobre el presupuesto nacional en curso.

- Reunión con el Cdor. Tocino<sup>12</sup>. 13/09/2018.

Con el propósito de recolectar información sobre la Unidad Ejecutora del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas.

- Reunión con el Secretario de Agricultura de la Provincia de San Juan, Ing. Ariel Lucero Reinoso 14/09/2018.

Se informó al funcionario sobre el estado de avance del proceso de adhesión de la Provincia al régimen PPP. Se trataron un conjunto de temáticas relacionadas con la

---

<sup>12</sup> el Cdor. Tocino, además de la función actual de Asesor del Ministro de Hacienda provincial, tuvo a su cargo la Unidad en su carácter de Coordinador Ejecutivo de la misma.

identificación de proyectos en las áreas de producción a su cargo, susceptibles de ser eventualmente gestionadas bajo la modalidad PPP.

- Reunión con la Secretaria de Industria y Comercio del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico provincial, Sandra Barceló. 14/09/2018.

Se abordó la temática de la localización de la Unidad de gestión de proyectos PPP, básicamente se analizaron las capacidades técnicas, organizacionales y del capital humano de la Unidad PROSAP.

- Reunión con el secretario de la Gestión Pública del Ministerio de Hacienda y Finanzas provincial, Lic Andrés Ruzic. 13/09/2018.

Se informó al funcionario del estado de avances del proceso de adhesión provincial al régimen PPP y se obtuvo información sobre las Unidades de gestión existentes en la Administración Provincial que eventualmente podría servir para localizar la Unidad de gestión de los proyectos PPP. Cabe destacar que esta área del Gobierno es la responsable de la administración y gestión de los Recursos Humanos y de las Estructuras de la administración.

- Reuniones con el Ministro de Hacienda y Finanzas y con su equipo realizadas en Buenos Aires. Dado que la misión a la Provincia por parte del consultor prevista para los días 14 y 15 de diciembre de 2018 no pudo hacerse por razones de fuerza mayor. Se analizaron en reuniones realizadas en Buenos Aires alternativas para avanzar en la ejecución de la Ley de adhesión una vez concluida su sanción, en lo relativo a los aspectos normativos sujetos a regimentación, como en los aspectos operativos que se derivan de dicha adhesión.
- Reuniones del 24 y 25 de enero de 2019. También en las reuniones mantenidas durante la misión a la Provincia de los días 24 y 25 de enero se abordaron las mismas cuestiones, acordándose avanzar sobre los aspectos reglamentarios de la ley, básicamente sobre la temática normada en el artículo 2. Es decir, la facultad conferida al Poder Ejecutivo de decidir sobre la creación de una Unidad específica destinada a la gestión de los proyectos PPP, o la de otorgar las funciones a alguna instancia organizacional existente. Esa problemática ha sido ampliamente estudiada, analizada y evaluada en el transcurso de la consultoría y que sus conclusiones han formado parte de los informes de avance presentados, se decidió, de manera preliminar, otorgar las funciones previstas en la ley a la Unidad Ejecutora Provincial de Programa de Saneamiento Económico y Desarrollo Financiero de las Provincias Argentina (UEP). Asimismo, se decidió profundizar el análisis de las capacidades institucionales de dicha unidad organizacional, a los fines de establecer un plan de acción para su fortalecimiento y adecuación a las tareas que le demande la gestión de proyectos bajo la modalidad Público-privada.
- Con posterioridad a la sanción por parte de la Legislatura Provincial del proyecto de ley de Adhesión a la ley nacional 27.328, se realizó la mencionada misión a la Provincia con el objetivo de avanzar en el conjunto de cuestiones que hacen a la efectiva implementación del marco normativo sancionado. Entre los días 24 y 25 de enero del corriente año se mantuvieron varias reuniones con funcionarios locales para

analizar y clarificar aspectos puntuales de la normativa recientemente sancionada. En las reuniones mantenidas con el Ministro de Hacienda y Finanzas y con parte de su equipo se evaluaron las alternativas planteadas en la ley con respecto a la Unidad que se hará cargo de la puesta en vigencia de las acciones que se desprende de la ley de adhesión recientemente sancionada. La que establece un plazo de 90 días para ser reglamentada. Se trató el tema de la difusión de los contenidos de la ley N° 1882-A, y en general de la modalidad de contratación y gestión de la obra pública que la nueva modalidad implica. Para lo cual se consideró de suma importancia la definición de una estrategia comunicacional y seguir trabajando sobre el material elaborado para ello.

- Reunión con Alberto Hensel, Ministro de Minería. El objeto de la misma fue informarlo sobre los avances producidos en el tema, la sanción de la ley y las posibilidades para su área de implementar proyectos bajo su régimen. El ministro repasó los proyectos existentes en su cartera, poniendo especial énfasis en el gasoducto del departamento Jáchal. Proyecto que según su visión podría ser gestionado bajo la modalidad PPP.

## **Conclusiones**

A modo de síntesis, se desarrollan a continuación un conjunto de señalamiento de carácter general con la finalidad de presentar una visión global de la problemática de contratación y gestión de la obra pública bajo los parámetros establecidos en los marcos que regulan las PPP.

Por tratarse de un sistema novedoso no sólo para las gestiones provinciales, sino para este tipo de contrataciones en el país, los avances en la implementación de sus instrumentos deberán sortear un conjunto de obstáculos. Sin pretensión de ser exhaustivos se mencionan algunos de los más importantes:

- El análisis pormenorizado y la modificación de los marcos normativos que regulan los sistemas tradicionales de contratación será la tarea prioritaria. Una vez superada la etapa de adhesión al régimen de la ley 27.328, a través de la ley N° 1882-A, se genera la necesidad de revisar los marcos normativos provinciales para modificar todos aquellos aspectos que colisionen o no sean compatibles con la implantación exitosa del régimen.
- En relación a lo anteriormente expuesto, y como resultado del seguimiento del proceso de las primeras experiencias a nivel nacional, surge que el proceso que condujo a los primeros contratos de este tipo analizados para este trabajo, estuvo atravesado por una serie de modificaciones posteriores.
- Además de los aspectos estrictamente normativos la implementación de este tipo de procesos tiene que analizar, para posteriormente sortear un conjunto de obstáculos que hacen a la cultura de gestión de la obra pública en nuestro país. Esto es así dado que más allá de las experiencias lejanas de la generación de infraestructura con mecanismos parecidos, caso de los ferrocarriles a fines del siglo XIX y principio del XX, no han existido grandes emprendimientos en los que el sector privado haya participado en todas sus etapas, como si es el caso de la modalidad PPP.
- Existen barreras culturales en la gestión de las organizaciones estatales, las Administraciones Públicas Nacionales o Locales, encargadas de llevar adelante estos procesos. Generadas por la familiarización de los actores a los procesos vigentes. Si bien el régimen PPP no es alternativo ni excluyen de los sistemas

tradicionales, en la medida en que significa un cambio importante, aunque no sea por otras razones aparecerán las sabidas “resistencias a los cambios.”

- El mismo comportamiento señalado anteriormente se replica en los actores privados participantes, en cuanto a los cambios que significa el régimen. Puntualmente habría que agregarle que el cambio sustancial, se observa en el modo de relacionarse con el Estado. Ya que los actores privados, de ser proveedor de un servicio de construcción o gestión de una obra de infraestructura comienzan a ser, en alguna medida “socios” en cuanto a las gestiones necesarias en todas las etapas y en los riesgos que los emprendimientos conlleven.
- En otro orden, es de señalar que las posibilidades de avanzar en la implementación de proyectos bajo la modalidad PPP, además de superar los obstáculos reseñados, deberá contar con contextos económicos-financieros adecuados, es decir, favorables a este tipo de emprendimientos.
- La estabilidad de los contextos económicos-financieros es una condición esencial para que una vez superados los otros obstáculos se pueda avanzar con esta modalidad en las provincias.
- Pero no sólo el contexto económico-financiero, en cuanto a su estabilidad, es imprescindible, sino que es condición sobre todo para los pequeños y medianos emprendimientos la existencia o el fomento de mercados de capitales locales para encontrar formas de financiar esos proyectos.

Se podría afirmar, la relevancia en el hecho de que las jurisdicciones provinciales cuenten con el marco legal para la gestión de obras de infraestructura bajo la modalidad PPP, pero la implementación efectiva y continua del mismo requiere de un trabajo persistente para remover los obstáculos señalados y los que seguramente aparecerán en los procesos de cambio.

En ese mismo orden hay que puntualizar que el tiempo durante el cual se estuvo desarrollando la presente asistencia constituyó un periodo de alta inestabilidad de la mayoría de las variables económicas, políticas, financieras, etc., razón por la cual la focalización de los actores estatales y en alguna medida de los privados, sobre la cuestión no fue la necesaria.

## **Recomendaciones**

A modo de recomendación surgieron un conjunto de ideas que pueden servir para orientar las acciones futuras en la implantación del régimen PPP para la gestión de las obras de infraestructura en la Provincia de San Juan.

La primera, condición para seguir avanzado, está relacionada con un aspecto de la reglamentación de la ley de adhesión provincial. En efecto, en dicha ley se faculta al Poder Ejecutivo a crear una Unidad para la gestión PPP o asignar dichas funciones a una instancia organizacional existente.

Dado que existiría la decisión de otorgar dichas funciones a una Unidad ya existente en el ámbito del Ministerio de hacienda y Finanzas (si bien no está aún plasmado en normas) los pasos siguientes deberán orientarse a reglamentar el artículo 2 de la ley N° 1882-A, en el marco de los establecido por la ley 1101-A, designando sus autoridades de acuerdo con lo establecido en los artículos 3 (designación de un Coordinador Ejecutivo) y 6 en lo referido a las funciones generales de dicha Unidad.

Una vez formalizado ese proceso proceder a la profundización del diagnóstico de las capacidades organizacionales de dicha Unidad Ejecutora Provincial (UEP) a la que se le asignarían las funciones.

Esto trae como correlato dos orientaciones de trabajo. Una, incorporar la decisión mencionada sobre la Unidad Ejecutora en la/las normas que vengan a reglamentar la ley de adhesión al régimen PPP. La otra, trabajar sobre la estructura normativa, sobre los recursos humanos, sobre sus capacidades de gestión, su cultura, etc. para dotar a esa Unidad, además de las potestades legales requeridas, de las herramientas necesarias para llevar adelante una gestión eficiente.

Paralelamente, ya con las herramientas legales disponibles, profundizar las tareas de identificación de proyectos de infraestructura susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP.

Esa tarea requiere de acciones previas orientadas en dos direcciones: una, constitución y posterior fortalecimiento de la instancia interministerial de participación de las diversas



áreas gubernamentales previstas en la ley de adhesión sancionada por la Legislatura de la Provincia, en sus artículos 4 y 5.

A partir de la creación y fortalecimiento de la Unidad Ejecutora de Proyectos de Participación Público-Privado (UEPPP) avanzar en la constitución del Comité Consultivo de Participación Público-Privada (CCPPP), para desde este ámbito interministerial, participativo fortalecer la tarea de identificación de proyectos susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP.

Las acciones de identificación de proyectos susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP, con la intervención de las instancias institucionales señaladas deberán generar, por un lado, una suerte de inventario preliminar de proyectos, y por otro, uno o más proyectos posibles de ser utilizados como “experiencia piloto”.

La posibilidad de centrar esfuerzos en la concreción de un/unos proyectos como caso testigo puede ser una herramienta valiosa para la difusión del sistema y para la acumulación de experiencia y la generación de confianzas en el universo de actores públicos y privados intervinientes en el proceso.

La otra dirección, una vez avanzado sobre los aspectos institucionales señalados en los párrafos anteriores, es la de continuar y profundizar las tareas de difusión del régimen PPP, como forma alternativa de avanzar en la construcción de la infraestructura para el desarrollo provincial.

El propósito de estas acciones es, además de esclarecer sobre los aspectos técnicos del nuevo régimen, el de trabajar sobre los distintos mecanismos de resistencia a cambio que operan en estos casos y que fueran señalados en las conclusiones del presente.

En efecto, tanto entre los actores del sector público- funcionarios, técnicos etc., como entre los del sector privado, empresarios y cuadros gerenciales, es necesario desarrollar una fuerte tarea de esclarecimiento sobre los mecanismos que incorpora el régimen PPP, sus alcances, ventajas, obstáculos, posibilidades, etc.

Estas tareas de información, difusión y esclarecimiento sobre el régimen PPP -algunas ya iniciadas en el periodo en que se realizó la consultoría- deberán profundizarse e incluir también a otros actores, además de los mencionados, como las Universidades, los Sindicato y, los medios difusión, entre otros.

# **ANEXOS**