

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

**PUESTA EN OPERACIONES DEL PROYECTO PPP EN LA PROVINCIA DE
SAN JUAN**

Expediente N° 185560001

Informe Final

NOVIEMBRE 2019

Consultor: Roberto Esteso

Índice

Resumen.....	Pág 03
Introducción.....	Pág. 05
A. TAREAS.....	Pág. 07
B. ACTIVIDADES (reuniones y entrevistas)	Pág. 32
C. CONCLUSIONES	Pág.39
D. RECOMENDACIONES	Pág.42
Anexos.....	Pág. 43
ANEXO I.....	Pág. 45
ANEXO II.....	Pág. 46
ANEXO III.....	Pág.47
ANEXO IV.....	Pág. 48
ANEXO V.....	Pág. 49
ANEXO VI.....	Pág. 50
ANEXO VII.....	Pág. 51
ANEXO VIII.....	Pág. 52
ANEXO IX.....	Pág. 53
ANEXO X.....	Pág. 54
ANEXO XI.....	Pág. 55
ANEXO XII.....	Pág.56
ANEXO XIII.....	Pág.57
ANEXO XIV.....	Pág. 58

RESUMEN

El Informe Final del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión del Gobierno de la Provincia para la “Puesta en Operación del Proyecto de Participación Público Privado (PPP) en la Provincia de San Juan” muestra una presentación sistematizada de las actividades realizadas y de los resultados logrados en el transcurso del proceso de asistencia al Gobierno Provincial, a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Las acciones de asistencia llevadas a cabo constituyen una continuidad de la realizadas en el Proyecto “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”, desarrolladas en el transcurso del año 2018, concluyendo en febrero de 2019.

En efecto, en ese Proyecto se realizó el estudio y adecuación normativa que culminó con la adhesión provincial al régimen implementado por la ley nacional 27.328, mediante la sanción en diciembre de ese año de la ley provincial 1882-A¹.

Tomando los resultados del mismo como antecedentes, los objetivos de la acciones y actividades a las que se abocó la presente asistencia estuvieron orientadas en tres direcciones centrales. Una, el análisis y estudios de los aspectos normativos necesarios para la puesta en ejecución de las herramientas creadas mediante la ley de adhesión de la Provincia al régimen PPP, apuntando a la reglamentación de la ley 1882-A y en general a la adecuación normativa que permitan hacer operativas las disposiciones de la misma. En ese contexto también se dirigió al análisis y estudios de los aspectos institucionales/organizacionales necesarios para la puesta en ejecución e implementación en la Provincia de proyectos bajo el régimen PPP.

Una segunda orientada al apoyo a las demás áreas gubernamentales que la ley prevé como integrantes del Comité Consultivo de Participación Público Privada (CCPPP). En tanto que la tercera la constituye el apuntalamiento en las tareas de difusión de los mecanismos e instrumentos del régimen PPP, tanto en el interior del aparato estatal como entre los demás actores del proceso de contratación y ejecución de la obra pública.

También se apuntaba con esta asistencia a otros aspectos vinculados con la puesta en acción del régimen PPP, como la identificación de eventuales proyectos que pudieran ser gestionados bajo la modalidad, el apoyo a las áreas centrales y a las específicas para llevarlas adelante.

Para la consecución de esos objetivos se desplegaron un conjunto de tareas, algunas reseñadas en los informes de avance y el resto presentadas en este Informe Final. El mismo, se encuentra organizado de acuerdo con dichas tareas,

¹ Los trabajo y resultados de ese proceso forman parte del Informe Final del mismo.

tal como estaban previstas en los términos de referencia suscriptos entre el Consultor y el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Se centra el contenido, a partir del análisis de la normativa Nacional y Provincial vigente sobre la materia, en las propuestas y alternativas de reglamentación de la ley provincial de adhesión al régimen y, en la identificación de la Unidad Organizacional a cargo de la gestión de Proyectos PPP. Así mismo, se propusieron y realizaron acciones de fortalecimiento.

También se presentan las acciones de apoyo a las demás áreas integrantes del CCPPP y las tareas de apoyo a divulgación de los mecanismos del régimen entre los actores públicos y privados involucrados.

Consideración especial requiere el contexto económico-financiero en el que se desarrollaron las tareas de asistencia. En efecto la problemática de la utilización de la herramienta PPP para la contratación y gestión de proyectos, pasó en el transcurso del año por un conjunto de vicisitudes que pusieron en cuestión sus posibilidades de utilización a nivel provincial.

Por lo que las tareas realizadas, como los resultados alcanzados, se encontraron condicionados, durante la mayor parte del tiempo de ejecución del Proyecto, por las contingencias económico-financieras por las que estuvo transitando el país. Dichas circunstancias generaron un escenario poco favorable para el avance de las tareas, más allá que la decisión del área gubernamental asistida –el Ministerio de Hacienda y Finanzas- fue la de seguir impulsando dichas tareas, con el objetivo de dejar las condiciones normativas y organizacionales dadas, con los proyectos formulados, para que sea posible avanzar, si así lo deciden las autoridades que se harán cargo del área a partir del 10 de diciembre de 2019, si el contexto económico-financiero se plantea como propicio.

Introducción:

Este Informe final, de acuerdo a lo previsto en el Plan de Tareas y en el Cronograma de actividades del Proyecto en cuestión, está estructurado de la siguiente manera; por un lado, tiene una presentación de las tareas realizadas y de los resultados obtenidos en los dos últimos meses de trabajo y, por otro una síntesis ordenada de las actividades y acciones. También incluye los resultados logrados en todas las etapas desde que se inició el Proyecto de asistencia.

En un marco de continuidad de las acciones llevadas adelante en el Proyecto que le sirvió de antecedente² las actividades estuvieron orientadas a generar las mejores condiciones, tanto reglamentarias, como operacionales y de difusión y conocimiento de las características del régimen PPP. Teniendo como objetivo facilitar, cuando así lo permitan las circunstancias políticas-económicas y financieras, la implementación de proyectos de inversión bajo el régimen de la ley provincial de adhesión, 1882-A, sancionada en diciembre de 2018.

Mediante ese instrumento legal la Provincia de San Juan adhirió de un modo general al régimen establecido por la ley Nacional 27.328, instrumento que estableció en el país el marco regulatorio de la Participación Público-Privada para la gestión de Proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, actividades de servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Los objetivos generales de la asistencia al Gobierno de la Provincia, a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas como autoridad de aplicación del régimen PPP, establecieron un conjunto de tareas de adecuación normativa y de identificación y fortalecimiento organizacional, para hacer posible la puesta en operaciones del este nuevo sistema de contratación y gestión, previsto en la ley 27.328.

Específicamente, el fortalecimiento estuvo dirigido a lograr que la Provincia avance en todos los aspectos referidos al proceso de adecuación normativa, técnica y organizacional, necesarios para una eficaz incorporación al régimen y con la finalidad de realizar una utilización adecuada de sus herramientas, cuando estén dadas las condiciones para la gestión de Proyectos bajo la modalidad PPP en las áreas previstas en el marco regulatorio.

Para avanzar en la concreción de esos objetivos generales y de sus complementos específicos, las acciones que se llevaron a cabo fueron implementadas siguiendo el ordenamiento establecido en el Plan de Trabajo

² "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

previsto en los términos de referencia³ que figuran en el contrato suscripto con el CFI.

Además de las tareas de análisis y de formulación de propuestas normativas y técnicas, el Consultor desarrolló, durante todo el tiempo del Proyecto, tareas de asistencia a las autoridades del Ministerio, participando en reuniones del equipo de trabajo ministerial, proveyendo información y brindando opinión sobre la implementación del régimen en el ámbito nacional y en el de otras provincias.

Por ello, la presentación de las tareas desarrolladas, como la de los resultados alcanzados, son expuestos en este informe de manera ordenada y secuencial, buscando que tanto las actividades de relevamiento, como las de análisis, de asistencia y los productos obtenidos de ellas se correspondan con los resultados esperados.

Metodologicamente, se siguió trabajando, por un lado, sobre la base de la información documental disponible, tanto la de nivel provincial como la nacional, y por otro procurando obtenerla a través de reuniones y entrevistas con los funcionarios y actores involucrados. En el caso de los funcionarios y actores provinciales de manera presencial, concretada durante las misiones realizadas a la Provincia en el tiempo de ejecución de la asistencia y, en otros casos, usando la comunicación digital disponible. En cuanto a los funcionarios nacionales, se informan, en el apartado correspondiente las reuniones mantenidas y sus resultados.

Como se consignó en los informes de avances que antecedieron a éste, durante el período en que se llevó adelante la presente asistencia, se fueron desarrollando un conjunto de acontecimientos político-económico-administrativos, tanto del país como de la provincia, que hicieron que las condiciones para el avance en la implementación del régimen PPP a nivel provincial fueran cambiando y por lo menos postergando decisiones relacionadas con esa implementación.

Efectivamente, esos acontecimientos fueron condicionando de manera negativa la posibilidad de poner en agenda entre los funcionarios reponsables todo lo relativo a la implementación del régimen PPP y, por lo tanto, que se tomaran las decisiones, en los ámbitos pertinentes, tanto públicos como privados, que los temas relativos al régimen requerían.

Esto hizo que, en general, desde los ámbitos estatales las acciones dirigidas a poner en práctica el sistema dejaron de ser prioritarias. En tanto que desde los espacios privados las dificultades financieras crecientes alejaban la temática del interés y las posibilidades de estos actores.

³ Anexo I del Contrato de Obra, suscripto el 18 de junio de 2019

Pero más allá de esas circunstancias, las decisiones de las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia, siempre estuvieron orientadas a favorecer la continuidad de las actividades previstas en el Plan de Trabajo, haciendo los ajustes que las circunstancias requieran, bajo la idea de que el avance en el establecimiento de los marcos legales, en los requisitos organizacionales y en la difusión del sistema, sirvan de base firme para la puesta en operaciones de la modalidad PPP, cuando esto sea posible.

Con este posicionamiento lo que se persigue es dejar establecidas las condiciones operacionales, para que, en el momento en que las turbulencias contextuales lo hagan posible, y se puedan tomar la decisión y realizar las acciones necesarias para poder hacer una utilización eficiente del régimen, de manera complementaria con los mecanismos tradicionales de contratación y gestión de proyectos.

En función de esas consideraciones sobre los objetivos y alcances de la asistencia, y tomando en cuenta los elementos señalados sobre los condicionantes contextuales, en este Informe se presentan las tareas, actividades y resultados de acuerdo con el Plan de Trabajo. Además de incluir, considerando esas restricciones, algunas recomendaciones para hacer en el futuro un uso adecuado del instrumental provisto por el régimen PPP.

A. TAREAS

Se presentan las tareas y acciones llevadas a cabo, y los resultados obtenidos, durante todo el tiempo de duración de la asistencia, señalándose de manera más específica las correspondientes a los dos últimos meses de la asistencia (5, 7, 8, 9, 10 y 11), tareas que continúan, pues ya se venían realizando en el período anterior y por lo tanto su avances fueron informados de manera parcial en el Segundo Informe.

Tarea 01: Partiendo de lo establecido en la ley 1882-A, relevar la normativa provincial pertinente de ser tomada en cuenta para la reglamentación, con el fin de crear las condiciones para poner en vigencia el régimen PPP.

En las reuniones que el Consultor mantuvo con las Autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas, con la participación del Ministro y su equipo, en las que se analizaron las facultades reglamentarias establecidas en la ley de adhesión al régimen PPP (**ANEXO I**) y las atribuciones que la misma le otorga a dicho Ministerio, se decidió la profundización del análisis de las normas que crean y regulan la actividad de la Unidad Ejecutora Provincial, del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias, con el

propósito de que, una vez concluido el mismo, se pueda asignar a dicha Unidad las funciones previstas en el artículo 2⁴, como instancia que deberá encargarse de la gestión del régimen PPP.

Es en ese artículo en el que se establecen las condiciones para la implementación⁵ de dicho régimen en la Provincia, entre ellas la creación de una Unidad Ejecutora de Proyectos de Participación Público – Privada o la asignación de las funciones específicas a una Unidad ya existente.

En efecto, fue en el marco de las reuniones mantenidas con el Ministro y su equipo, el ámbito en el que se tomó la decisión de no avanzar en la alternativa de crear una nueva Unidad Organizacional, optándose por la alternativa de la asignación de las funciones específicas de la gestión PPP a la Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, ya existente y que funciona en el ámbito del propio Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Fue en función de esas decisiones que se avanzó en la recopilación de todos los antecedentes para desarrollar el estudio en profundidad de los marcos normativos que regulan la creación y actividades de la misma, a los efectos de adecuarlos a las nuevas funciones.

Como parte de esa exploración se revizó y analizó en primer lugar el Decreto Provincial 2271⁶ (**ANEXO II**). Decreto, que en su artículo 1° dispone la creación de dicha Unidad y la asignación de las funciones para las que en ese momento estaba destinada.

En el artículo 2, de dicho instrumento se establece una estructura básica, conformada por: un Consejo Directivo (con facultades de decisión), un Coordinador General (que deberá cumplir y hacer cumplir dichas decisiones) y una Coordinación Ejecutiva (a cargo del trabajo de las áreas técnicas).

También la norma bajo análisis prevé la existencia de un Consejo Consultivo integrado por miembros del Poder Ejecutivo, de las Empresas del Estado, de los Municipios y del Poder Legislativo.

Posteriormente, continuando con el relevamiento y la exploración prevista de la normativa Provincial, se agregó al análisis del instrumento de creación reseñado,

⁴ de la ley 1882-A

⁵ “Para la implementación de los proyectos regulados por la presente ley, el Poder Ejecutivo deberá crear, de acuerdo a lo dispuesto por la ley Provincial N° 1101-A (Anexo VI del Segundo Informe del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Gobierno.....PPP, Provincia de San Juan), en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas una Unidad Ejecutora de Proyectos de Participación Público-Privada o asignar las funciones a una Unidad existente.....”

⁶ de octubre de 1990

el Decreto 0511 (**ANEXO III**)⁷ que establece, en su artículo 1, la estructura interna de la Unidad Ejecutora. Estructura integrada por un conjunto Divisiones, entre las que destacan: la de Desarrollo Institucional, la de Análisis de Programa y la de Administración de Programa y Sistema de Información.

Profundizándose el análisis del articulado de dicho decreto, en el que se establecen las funciones generales de cada una de estas Divisiones, el que, a su vez, deja facultado al Coordinador Ejecutivo, con la intervención del Coordinador General, para la determinación de las funciones específicas de cada una de la Divisiones que el mismo crea.

También, como parte de ese relevamiento y con el propósito de optimizar las propuestas de reglamentación, se analizó el Convenio de Préstamo Subsidiario⁸, entre el Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan, representados respectivamente por el Coordinador General del Programa ARG/90/006, por la parte nacional y por el Secretario de Hacienda y Finanzas, por la parte provincial (**ANEXO IV**)⁹.

También el relevamiento normativo desarrollado en el marco de esta tarea, comprendió el análisis de los Decretos 0092 y 0431¹⁰. El primero es el que fija el nivel jerárquico y la inserción en la estructura gubernamental de la Unidad Ejecutora, además de la creación de un escalafón especial, con las correspondientes asimilaciones salariales y cantidad de cupos previstos para cada uno de los cargos; en tanto que el segundo es el que establece la modalidad de liquidación de los adicionales previstos en el anterior.

El relevamiento normativo en esta parte del trabajo también incluyó a la ley Provincial 128-A de contrataciones públicas (**ANEXO V**) al Decreto Acuerdo que la reglamenta, del 18 de abril del 2018 que establece la Oficina Central de Contrataciones. Oficina ubicada institucionalmente en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas y que tiene funciones como Órgano Rector del Sistema Integrado de Información financiera.

Del relevamiento reseñado y del análisis y comparación normativa llevada a cabo se desprendieron un conjunto de aspectos y consideraciones de carácter normativo, técnico y político-administrativos, a tener en cuenta. Las que una vez que fueran evaluadas por las Autoridades y el equipo del Ministerio dieron lugar a los ajustes posteriormente propuestos, para que la Unidad Ejecutora quede en condiciones de llevar adelante las nuevas tareas, cuando se le asignen las funciones de gestión del régimen PPP.

⁷ del 12 de marzo de 1991

⁸ suscripto el 23 de mayo de 1991

⁹ ratificado por el Decreto 1136 del 11 de junio de 1991, Anexados en el Segundo Informe.

¹⁰ del 31 de marzo de 1992, Anexados en el Segundo Informe.

En cuanto a las consideraciones normativas, se tuvieron muy en cuenta las circunstancias de que la Unidad Ejecutora existente ya cuenta con un respaldo institucional dado por ley y que por lo tanto los instrumentos de gestión que provee y que pueden ser utilizados para el caso de la gestión bajo el régimen PPP, ya están dados con ese carácter, por lo que no se requiere nuevamente la intervención de la Legislatura Provincial.

Con relación a las consideraciones de carácter político-administrativo se tomó especialmente en cuenta el hecho de que la Unidad en cuestión estuviera situada institucionalmente en el Ministerio de Hacienda y Finanzas. Ministerio que, como se sabe, es quien desde un inicio impulsó la adhesión provincial al régimen y es, a su vez, quien en función de lo establecido en el art. 13, la autoridad de aplicación de la misma.

En este periodo el Consultor participó de distintas entrevistas y reuniones con funcionarios de la Provincia y con sus equipos de trabajo, además reuniones y entrevistas individuales con miembros de la UEP y con otros profesionales de la Administración Provincial, indicados por las Autoridades del Ministerio, que eventualmente se podrían incorporar a la Unidad PPP. Estas son informadas en el apartado correspondiente de este Informe Final.

Tarea 02: Identificar los distintos aspectos contemplados en la ley 1882-A que deban ser reglamentados, para, luego de un análisis comparativo con la normativa nacional y la de otras provincias, proponer una estrategia para su reglamentación.

Como se expuso en el Primer Informe de avance del proyecto, el Consultor después de relevar y comparar la normativa de otras jurisdicciones, analizar la ley de adhesión provincial y de reunirse con el Ministro de Hacienda y Finanzas y su equipo, avanzó en la identificación de un conjunto de aspectos que surgen de la ley 1882-A y requieren ser reglamentados.

Destacan entre los aspectos identificados en esa evaluación variados temas. Los que se presentan a continuación, en todos los casos relacionándolos con el articulado de la ley 1882-A :

- Art. 2, creación de una Unidad Provincial para la gestión de Proyectos PPP o la asignación de funciones a un ya Organismo existente;
- Propuesta de reglamentación del funcionamiento del Comité Consultivo PPP, 4 y 5 de la ley de Adhesión, estableciendo otras funciones, más allá de las fijadas (art. 5, inc.(e));
- Art. 6, precisar y reglamentar las funciones de la UEPPP, de acuerdo a lo establecido en el último párrafo del mismo;

- Art. 7, hacer una revisión de la normativa nacional de contrataciones PPP y provincial de Obras Públicas para proponer eventuales temas a reglamentar;
- Art. 8, asignación a la UEPPP de las funciones de Seguimiento de los compromisos presupuestarios, presentes y futuros;
- Art.9, análisis de la ley provincial de Compre San Juan, para eventual adecuación del régimen PPP;
- . Art.12, establecimiento, si fuera necesario, de los mecanismos e instrumentos de apoyo al Ministerio de Hacienda Y Finanzas en su carácter de Coordinador General de la UEPP.

Una vez identificados los principales temas y aspectos a reglamentar de la ley de Adhesión 1882-A, se fueron contruyendo, en reuniones mantenidas con las autoridades y equipos del Ministerio de Hacienda y Finanzas, que se informe por separado, diversas alternativas, en cuanto a la estrategia para concretar la tarea de reglamentación, las que fueron presentadas en los informes de avance de este Proyecto.

Con relación al primero de los aspectos a reglamentar, referido a la opción que plantea el artículo 2 de la ley: a) alternativa de creación de una Unidad Ejecutora PPP ; b) asignación de las funciones previstas en la ley a una Unidad Organizacional ya existente, como resultado de las reuniones y entrevistas mantenidas, en la que se analizaron las ventajas y limitaciones de cada una de las alternativas, se decidió - si bien no se formalizó la decisión hasta el presente- avanzar en la formulación del proyecto de norma que le asigne las funciones establecidas en el artículo 6° de la ley 1882-A a la Unidad Ejecutora del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias, Unidad que está conformada y está radicada jurisdiccionalmente en la estructura del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En función de esa orientación recibida por parte de las autoridades del Ministerio, se realizó el relevamiento normativo informado como parte de la Tarea 01, y se elaboraron, conjuntamente con funcionarios de la UEP y del equipo del Ministerio, dos proyectos de Decreto, para concretar la asignación de funciones prevista por el art. 2 de la ley, los que serán puestos a consideración del Ministro y posteriormente del Poder Ejecutivo, para formalizar la decisión.

Uno de esos proyectos (**ANEXO VI**) implica la decisión de reglamentar la ley en distintos momentos, de acuerdo con los temas que se consideren importantes para avanzar con el régimen, por lo tanto se focaliza solo en la asignación de funciones PPP a la UEP.

El otro proyecto que se elaboró (**ANEXO VII**), contine además de la asignación de funciones a la UEP, un conjunto de otros aspectos a reglamentar, que engloban el resto de los aspectos identificados y reseñados anteriormente.

No obstante, como se adelantó esa decisión no implica un avance inmediato en la sanción del decreto específico, en alguna de sus dos variantes, ya que la orientación del trabajo indicada por las autoridades, dadas las circunstancias contextuales -financieras, político-administrativas, etc.- nos encaminó en el sentido de dejar los instrumentos normativos y técnicos preparados para ponerlos a consideración del Poder Ejecutivo, el momento en que se decida avanzar en la implementación del régimen.

Se decidió avanzar de ese modo –presentando dos proyectos de decreto- en función de las estrategias alternativas que se presentaban desde un inicio para la reglamentación, que se explicitan a continuación.

En efecto, desde que se planteó la cuestión de la reglamentación de la ley de adhesión, aparecieron en el análisis dos posibles caminos, identificados anteriormente como a) y b).

Como se informa más adelante en las actividades, se dio una importante discusión, con el equipo del Ministerio encargado para este proyecto. En ese contexto se pusieron a consideración y se evaluaron las ventajas y desventajas de cada una de esas estrategias reglamentarias.

En síntesis los argumentos se centraron en lo siguiente:

- Optar por la reglamentación integral de la ley implicaría, entre otras cuestiones, postergar en el tiempo la tarea de asignación de funciones a la UEP, por lo tanto, también podría significar posponer su fortalecimiento y demás acciones previstas originalmente en el proyecto.
- Avanzar de manera específica para cada uno de los temas, especialmente la asignación de funciones a la UEP, permitiría trabajar desde un inicio con dicha Unidad, lo que a su vez permitiría dar inicio a la incorporación de Recursos Humanos y a las demás acciones de fortalecimiento previstas.
- Asimismo, la asignación de funciones inmediatas a la UEP, permitiría involucrar a la misma, además de en las tareas de fortalecimiento, en el conjunto de otras tareas, como la difusión y la asistencia a las demás áreas del Gobierno.

En definitiva, considerando que no se procedió a la sanción de ninguna de las dos alternativas, por las circunstancias contextuales apuntadas, en los hechos, dado que se encuentra bajo dependencia del Ministerio de Hacienda y Finanzas, se decidió, como se desprende de lo informado en otras tareas, empezar a trabajar con la UEP, de tal manera que sea la misma Unidad, asistida por este Consultor y eventualmente en interacción con las demás áreas, la que centralice desde inicio las acciones para generar los marcos normativos para la gestión, entre los que podría encontrarse la reglamentación de los demás temas previstos.

Tarea 03: Relevar detalladamente, profundizando los análisis ya realizados, las capacidades organizacionales y técnicas de la Unidad seleccionada para asignarle las funciones para la gestión del régimen PPP.

Como también se reseñó en el Primer Informe de Avance del presente, en el marco del del proyecto que le antecedió, “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”, ya se habían iniciado algunas tareas, y presentados sus resultados, vinculadas con la problemática a que refiere la que aquí figura como Tarea 3.

Tareas y resultados, que en su momento, tuvieron como propósito el de proveer información a las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas, para facilitarles la evaluación de escenarios, para la toma de decisiones, con algunas de las opciones posibles, en términos de localización del organismo encargado de la gestión PPP.

Con ese propósito, en aquella oportunidad se realizó el relevamiento de varias Unidades Organizacionales que potencialmente podían ser consideradas o tenidas en cuenta para hacerse cargo de las actividades relacionadas con la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP.

Una vez tomada la decisión por parte del Ministerio de Hacienda y Finanzas, aunque no formalizada aún, de radicar las funciones de gestión de proyectos bajo la modalidad PPP en la UEP, que originariamente se encargó del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, existente en el propio Ministerio de Hacienda y Finanzas, se procedió a profundizar en el análisis de los antecedentes normativos¹¹ y en la evaluación de las capacidades organizacionales y técnicas de dicha Unidad¹².

Como ya se reseñó en los Informe de Avance, la Unidad en cuestión fue creada por el Decreto 2271 de 1990 y su estructura y funciones definidas por el Decreto 0092 de 1992. Se le otorgó el nivel de Subsecretaría, definiéndose cinco categorías para el personal que formara parte de ella. La primera (01) un Coordinador Ejecutivo, con rango de Subsecretario y un Alterno, con rango de Director de Repartición de Primera (2); la segunda (02) Jefe de División (hasta 4); La tercera (03) Profesional Afectado a proyecto Senior (hasta 10); la cuarta (04) Profesional Afectado a Proyecto Junior (hasta 10); y la quinta (05) Administrativas (hasta 5).

Esa estructura en los hechos fue variando a través del tiempo y de la relevancia de las tareas asignadas, llegando a la configuración presente, tal como la representa el Organigrama actual de la Unidad Ejecutora Provincial, que se acompaña a éste como **ANEXO VIII**

¹¹ Ver Anexo II

¹² Ver anexo III

Asimismo, en la norma mencionada se estableció un Escalafón Especial para el personal de UEP, con una asignación salarial específica para cada uno de los niveles, lo que en la práctica significa un adicional salarial. Ese estatuto salarial diferenciado tuvo, en su momento, como propósito captar personal con mayor formación dentro de los cuadros de la propia Administración Pública Provincial, además de incentivar un mayor compromiso con las tareas, que en su momento fueron consideradas estratégicas.

También la normativa que analizamos facultaba la afectación o transferencia de personal de otras reparticiones del Estado provincial, cuando el cumplimiento de los objetivos del Programa así lo requieran. Esta posibilidad es uno de los elementos que se consideró como fortaleza del organismo, ya que sin alterar las plantas de la administración Pública local se puede recurrir a Recursos Humanos valiosos con los que ya se cuenta en el Estado.

En su momento y con ese marco normativo, en la medida que el volumen de los proyectos así lo requiriera la Unidad fue contando con una dotación de personal flexible en función de las necesidades y altamente calificado para la gestión de proyectos con financiamiento internacional.

Asimismo, y al amparo de un régimen de contratación de bienes más ágil y flexible que el del resto de la Administración Pública, la Unidad fue contando con un equipamiento, con una infraestructura y con un soporte tecnológico muy adecuado para el desempeño de sus tareas, sobresaliendo por esas características del resto de los organismos del Estado provincial.

Esa situación fue variando en el tiempo, llegando a la actualidad, en la que, por diversas razones, entre otras las sucesivas decisiones de los Gobiernos de no contar con programas -o disminuir su significación- financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito, se llevó a la Unidad a tener una escasa dotación de personal, habiéndose además debilitado su infraestructura y equipamiento físico y tecnológico.

Una primera consideración que se desprende del relevamiento realizado indica que la Unidad, con su dotación y sus capacidades organizacionales actuales no estaría en condiciones de afrontar las tareas que demandarán la puesta en operaciones de la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP, por lo que se requeriría un importante proceso de fortalecimiento.

Pero más allá de ese diagnóstico sobre la Unidad en cuestión, se puede afirmar que la misma cuenta con otros aspectos que constituyen sus fortalezas. En primer lugar hay destacar el marco normativo con el que se desenvuelve, que como ya de expuso le da flexibilidad para dotarse de Recursos, lo cual permitiría emprender acciones de fortalecimiento sin recurrir a modificaciones legislativas.

De tal manera que, por la ya señalada posibilidades de proveerse de Recursos Humanos de otros estamentos del Estado Provincial y por la circunstancia de tener un escala salarial diferenciada, si se avanzara con la implementación del régimen PPP, podría recurrir a estas dos herramientas favorables para proveerse de los recursos técnicos adecuados ya existente en las dotaciones del Estado provincial, sin todas las dificultades que conlleva la búsqueda y contratación de nuevo personal, en las condiciones que imponen los Acuerdos Fiscales suscriptos entre el Gobierno Nacional y las Provincias.

También constituye en elemento favorable para la decisión de anclar los proyectos PPP en la UEP existente, el hecho de que la Unidad seleccionada está institucionalmente situada en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, que de acuerdo al artículo 2 de la ley 1882-A, es el ámbito en el que debe funcionar la Unidad. Además, otro factor positivo lo constituye la circunstancia de que la Coordinación General de la Unidad PPP está a cargo de dicho Ministro.

Tomando en cuenta los argumentos vertidos, todos estos hechos y factores reseñados y considerando la decisión de avanzar con el proyecto mientras se instrumenta normativamente la reglamentación en general y la asignación de funciones en particular, se decidió avanzar, tal como está previsto en la tarea 04 de Proyecto.

Esto incluye la elaboración e inicio de ejecución de un plan de fortalecimiento de la Unidad PPP, que contenga aspectos estructurales, organizacionales y de mejora de las capacidades y habilidades de los Recursos Humanos, con que cuenta en la actualidad y los que se incorporen a futuro.

Tarea 04: Una vez identificada o creada la Unidad prevista en el art 2 de la ley de adhesión, ejecutar las acciones de fortalecimiento de la Unidad PPP, tanto en los aspectos estructurales, como en los organizacionales y de capacitación y entrenamiento de los Recursos Humanos.

Para el desarrollo de esta tarea se tuvo en consideración y como antecedente, el relevamiento y análisis realizado de los marcos normativos que regulan la creación, estructura y funcionamiento de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), cuyos resultados están presentados como parte de la Tarea 1.

Como se señaló allí, esta unidad, originariamente, fue creada para llevar adelante las tareas del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas y fue elegida después de evaluar varias unidades organizacionales, que tenían características semejantes a las requeridas y por lo tanto con potencialidades de ser tenidas en cuenta

Como también se puntualizó se eligió la mencionada Unidad basándose en dos argumentos básicos:

- El carácter del respaldo normativo con el que cuenta la UEP, es decir, una ley Provincial;
- Por su localización, ya que está situada estructuralmente en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, que es el área responsable de impulsar, desde el inicio, el proyecto de adhesión al régimen PPP y es, una vez sancionada la adhesión, la instancia designada como Autoridad de aplicación por la ley (art.13 ley 1882-A).

Una vez tomada la decisión por parte de las Autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia, aunque aún no formalizada, se procedió a trabajar en la formulación de los proyectos de Decretos que dieran el marco normativo para las nuevas atribuciones de la UEP **(ANEXOS VI y VII)**

Con ese precedente, en este apartado, se focaliza la exposición sobre los aspectos estructurales, organizacionales y de los Recursos Humanos de la Unidad seleccionada. La que a partir de ahora se designará como Unidad Ejecutora de Proyectos de Participación Público-Privada (UE PPP).

En efecto, una vez que se identificó la Unidad Organizacional a la que se le asignarán las funciones para la gestión de los proyectos PPP, se procedió a la elaboración de una estructura que le permita a esa Unidad gestionar los mencionados proyectos.

También, como estaba previsto para esta tarea se avanzó en la identificación de los problemas organizacionales y de Capacitación de los Recursos Humanos.

La estructura, que se propone para la UE PPP, está inserta dentro del Ministerio de Hacienda y Finanzas, cuyo Organigrama se adjunta **(ANEXO IX)**. En dicha estructura se establecen, además de las funciones de conducción de la unidad (Coordinación General, Ejecutiva y Adjunta), las cinco áreas técnicas que se entiende serán necesarias para la gestión integral de proyectos bajo la modalidad PPP. Se adjunta el proyecto de Organigrama propuesto **(ANEXO X)**.

Para la elaboración de la propuesta se tuvo en consideración las características técnicas y la estructura organizacional bajo las cuales funciona la Unidad PPP en el orden nacional. Esta Unidad originariamente fue creada en el Ministerio de Hacienda y Finanzas, que fue el área impulsora de esta modalidad de gestión de proyectos, posteriormente la Unidad, con casi la misma estructura, por razones no vinculadas a su desempeño, fue transferida, mediante del Decreto 1119/18 a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Con esos antecedentes y consideraciones, a continuación se presenta un detalle de la estructura propuesta, identificando las principales áreas y funciones prevista para cada una de ellas, diferenciando a los fines de una mejor comprensión, las áreas de conducción política de la organización, de las cinco áreas técnicas que de acuerdo a la propuesta se encargarán de las tareas de la gestión operativa:

Así , la conducción de las actividades de la UP PPP está previsto que estén a cargo de:

- Una **Coordinación General**, cargo que de acuerdo a al Art. 10 de la ley 1882-A será ocupado por el Ministro de Hacienda y Finanzas o quien lo reemplace en la función.
- Una **Coordinación Ejecutiva**, a cargo de un profesional designado por el Poder Ejecutivo, con la jerarquía, rango y remuneración que esa norma establezca.
- Una **Coordinación Ejecutiva Adjunta**, también a cargo de un profesional designado por el Poder Ejecutivo, con las mismas características que el anterior.
- En tanto que las tareas de gestión operativa estarán a cargo de cinco **Oficinas Técnicas**, quienes serán las encargadas de la gestión de los aspectos específicos de la implementación de proyectos bajo la modalidad PPP, en todas sus etapas:

- Oficina de **Administración y Finanzas**
- Oficina de **Evaluación, Gestión y Seguimiento de Proyectos**
- Oficina de **Planeamiento y Presupuesto**
- Oficina de **Legales**
- Oficina de **Tecnología de la Información**

Asimismo, el diseño orgnizacional elaborado, prevé que cada una de estas Oficinas cuenten con las respectivas áreas/unidades especializadas necesarias para el desarrollo de sus respectivas actividades:

- Administrativa y Finanzas¹³
- Unidades Técnicas, Investigación y Conservación, Evaluación de Patrimonio Cultural y Participación Ciudadana en el caso

¹³ Como anexo XI, se detallan a modo de ejemplo las funciones

de la Unidad, de Evaluación, Gestión, Control y seguimiento de Proyectos.

- Estudios de Preinversión, Presupuesto y Contabilidad en el de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Contratos, -formularios y Asesoría Legal, en el caso de la Oficina de Legales.
- Unidades Técnicas en el caso de la Oficina de Tecnología de la Información.

Como se dejó establecido, más allá de que no hayan sido sancionados los instrumentos legales de asignación de funciones y de creación de la nueva estructura de la UE PPP, por acuerdo con las Autoridades del Ministerio, se decidió continuar con el relevamiento de las capacidades operativas, de la infraestructura y de los recursos organizacionales, técnicos y de Recursos Humanos de la UEP,

Como resultado de esas acciones se elaboró un Plan de Fortalecimiento de las capacidades organizacionales y de mejora de los Recursos Humanos.

Los ejes articuladores de dicho plan son los siguientes:

- Evaluación de los Recursos Humanos existentes en la UEP, para considerar las posibilidades de su reconversión para el desarrollo de las nuevas funciones como Unidad PPP.
- Identificación conjuntamente con el equipo del Ministerio, de eventuales incorporaciones de agentes de otras áreas del propio Ministerio o de otras reparticiones.
- Información/sesibilización/capacitación de los miembros de la Unidad actual y a eventuales integrantes sobre los aspectos centrales del régimen PPP.
- Producción o sistematización y ordenamiento de material, normativo, conceptual, de procedimiento, etc., para mejorar el conocimiento de los miembros de la UEP, sobre el régimen.
- Actividades destinadas concretar los anteriores. Seminarios/talleres con los miembros de la UEP para analizar diferentes aspectos del régimen PPP.

Se dio inicio a la ejecución del Plan, realizando entrevistas individuales con los miembros de la UEP y con eventuales integrantes de ella, indicados por las autoridades de Ministerio, con el fin de informarlas sobre las potencialidades de cada uno, o sobre eventuales transferencias de personal desde otras áreas del Estado provincial.

Se realizaron una serie de reuniones, las que se informan en el apartado correspondiente, que giraron en su primera etapa sobre diversos aspectos normativos y conceptuales básicos del régimen PPP, cuyo abordaje tiene como propósito el de involucrar a los miembros de la UEP, y a los eventuales nuevos miembros, en la temática de la normativa básica que regula el régimen PPP y en la cuestiones importantes que hacen a la gestión de proyectos bajo la modalidad.

Esta tarea, se desarrolló apoyándose en los materiales recopilados en la primera etapa de esta asistencia. La propuesta consiste en que los miembros actuales de la UEP y los profesionales indicados por las Autoridades del Ministerio, tomen contacto con la información relevante sobre el régimen.

Asimismo, como resultado de las discusiones surgidas en estos eventos, se acordó con el equipo del Ministerio de Hacienda y Finanzas, la confección de un instrumento de divulgación de las principales características de régimen, que de manera “amigable” aborde los principales interrogantes y dudas sobre el sistema PPP, que sirviera para complementar el existente. Una vez que estuviera confeccionado se realizarían reuniones con los equipos de las áreas y eventualmente también con actores privados que sean interlocutores de cada una de ellas. Así en esas reuniones se utilizará el material existente y el elaborado en esta etapa.

El material para la divulgación mencionado, está estructurado de manera que puede dar cuenta de los principales interrogantes sobre el régimen PPP, sin que sea necesario tener un conocimiento profundo sobre sus características del régimen ni de los sistemas de contracción existente. Está confeccionado de esa manera con la expresa finalidad de trabajar sobre lo que anteriormente se señaló como obstáculos de carácter cultural/valorativo. Es por ello que tiene menos precisiones técnica que el elaborado anteriormente y acompañado en el Informe Final del proyecto que presidió a éste.¹⁴.

Tarea 5. Apoyar al Ministerio de Hacienda y Finanzas y al Comité Consultivo PPP en la identificación de eventuales obstáculos o dificultades para la implementación del régimen PPP, promoviendo acciones de todo tipo (modificaciones normativas, sensibilización de actores, etc.) para avanzar en la identificación de iniciativas.

Como se adelantó en el Segundo Informe de Avance, se llevaron a cabo y se siguieron realizando en el último período, entrevistas con el Ministro de Hacienda

¹⁴ Aquí solo se adjunta (como **ANEXO XII**), el material complementario, utilizado para dar cuenta de las preguntas frecuentes sobre el Régimen PPP

y Finanzas y con los demás funcionarios que de acuerdo con la ley de adhesión deberán integrar el Comité Consultivo, de las que se informa en la sección correspondiente del presente.

En las mismas se realizaron evaluaciones sobre las condiciones para avanzar en la implantación del régimen de la ley 27.328 y sobre el estado de desarrollo de las tareas previstas para la implementación de lo dispuesto por la ley provincial de adhesión al mismo.

Las temáticas abordadas en esas actividades giraron sobre las condiciones del contexto económico-financiero del país y cómo el deterioro de las mismas desde mediados del año 2018, agravadas a partir de los primeros meses del 2019, constituían un fuerte obstáculo para la implementación de iniciativas susceptibles de ser gestionadas bajo el régimen PPP.

Más allá de que no se pudo avanzar hasta el presente, con la constitución del Comité y la identificación de proyectos, los encuentros con los miembros o los representantes de las áreas, sirvieron para poder abordar los aspectos esenciales del régimen, y entender que en su esencia constituye una herramienta financiera, ya que introduce como novedad, en tanto sistema de gestión de proyectos, en primer lugar la posibilidad de que los actores privados intervinientes en el proceso se comprometan en las actividades de obtención de los fondos. Con el objeto de reemplazar los mecanismos tradicionales de contratación de la obra pública, en los que el Estado, ya sea con recursos propios u obtenidos de diversas formas de financiamiento se hacía cargo de él, dando, a su vez, paso a los actores privados en los aspectos referidos a la ejecución de las obras o la prestación de los servicios de que se trate.

Pero además del reconocimiento por parte de todos los interlocutores de las dificultades existentes en el momento para impulsar iniciativas de este tipo, los mismo en un gran número de casos acuerdan en que es importante dejar establecidas las bases normativas, organizacionales y técnicas del régimen, para que una vez superadas las dificultades sea posible ponerlo en funcionamiento de manera inmediata.

De esas reuniones surgió un consenso sobre la necesidad de darle continuidad a todas las acciones preparatorias necesarias, para tener las condiciones normativas y organizacionales, para la utilización de la herramienta, cuando se den las condiciones propicias para ello.

También, en las reuniones y entrevistas llevadas a cabo con los responsables de las áreas, además de evaluar las condiciones para el inicio del proceso de implementación del régimen PPP, se procedió a puntualizar los principales obstáculos, de carácter normativo, organizacional, cultural, etc., que los

funcionarios identifican o perciben, como importantes en el camino del avance en la implementación de este nuevo sistema, en sus ámbitos de competencia.

En síntesis, el centro de esta tarea consistió en poner en conocimiento al equipo del Ministerio de Hacienda y Finanzas y a los representantes de los Ministerios y otras áreas que integran el Comité Consultivo PPP (CCPPP), sobre el estado de avance del proceso de adhesión al régimen, los pasos dados en la implementación de la ley de adhesión, la situación de los proyectos iniciados en el orden nacional y las tareas pendientes en el orden provincial para poner en condiciones operativas el régimen PPP.

Informando, en todos los casos, a los interlocutores las decisiones tomadas sobre la estrategia de reglamentación de la ley y la decisión de asignarle las funciones de ejecución a la Unidad Ejecutora existente el Ministerio de Hacienda. Además de ponerlos en conocimiento del estado de las actividades de relevamiento/análisis y sus resultados, de las acciones de fortalecimiento necesarias para robustecer las capacidades de dicha Unidad, para que esté en condiciones de asumir de manera eficiente las nuevas funciones, una vez que la dificultad principal, proveniente del contexto económico-financiero, se supere.

En todos los casos, una vez informados los representantes de las áreas integrantes del CC PPP por este Consultor, acerca de los avances realizados hasta el presente, se procedió en esas reuniones a realizar con cada uno, una evaluación de las demás condiciones y obstáculos que los mismos perciben para la implementación del régimen PPP, desde la óptica específica de sus respectivas áreas y ámbitos de la jurisdiccionales, más allá de las generales apuntadas.

Sobre los obstáculos y dificultades generales, es decir, las condiciones contextuales, en todos los casos se concluyó que mientras persistan las condiciones de turbulencia en el contexto económico financiero no existían posibilidades de emprender acciones en firme sobre iniciativas a implementar bajo el régimen, más allá de la identificación de eventuales proyectos que podrían gestionarse bajo las normas del mismo¹⁵.

Además, como resultado de estas actividades, los participantes, más allá de focalizarse en la identificación del obstáculo central que el régimen tiene en la actualidad (el económico-financiero), pudieron identificar, reflexionar y, a veces, avanzar en la identificación de otras limitaciones específicas de sus áreas y en el diseño de estrategias para removerlos.

¹⁵ Actividades sobre los que se informa en otro apartado del presente.

Esas limitaciones u obstáculos percibidos por los actores institucionales con los que se interactuó, a los fines analíticos y para una mejor comprensión de esta presentación, pueden ser agrupados en dos grandes campos:

1. **Normativos y/o estructurales:** aluden a los cambios en los marcos que rigen los procesos de contratación y ejecución de proyectos de inversión en las áreas previstas en el régimen.

Sobre ellos se informó al equipo del Ministerio de Hacienda y a los representantes de las demás áreas involucradas, sobre el estado de avance de la reglamentación de la ley de adhesión, de la situación general de los proyectos bajo el régimen PPP en la Nación y en otras Provincias.

Del intercambio surgieron, como iniciativa por parte de algunas áreas, un conjunto de posibles tareas a desarrollar conjuntamente o dentro de cada jurisdicción. Algunas para ser implementadas con apoyo de esta asistencia técnica y otras susceptibles de ser desarrolladas autonomamente por parte de cada una de las áreas.

Entre otras destacan:

a) La realización de un seguimiento de las iniciativas y proyectos en curso en la Nación o en otras Provincias, en las materias vinculadas con la competencia de cada una de las jurisdicciones.

b) la Identificación, en cada una de las áreas, de las cuestiones normativas/reglamentarios específicas de la materia que gestiona por ellas, y que eventualmente debieran ser analizadas y consideradas, para removerlas o compatibilizarlas con los marcos normativos del régimen provincial PPP.

2. **Culturales/valorativos:** estos obstáculos dan cuenta de las percepciones, valores, ideologías, etc. con las que interpretan los cambios que introduce el régimen PPP los actores de cada una de las áreas. Surgieron de las actividades señaladas importantes coincidencias entre los responsables de las áreas sobre la necesidad de informar y clarificar, tanto a los funcionarios de sus equipos, como a los actores privados con los que interactúan, sobre las características y condiciones de los proyectos implementados bajo la modalidad PPP.

Se desarrollaron, como también se informa en el apartado de reuniones y entrevistas, actividades de Información y clarificación con la finalidad de superar los obstáculos originados por falta o deficiente información. Se utilizaron, poniéndose en todo los casos a disposición de las áreas, los materiales elaborados en el marco de esta asistencia.

El propósito explícito de estas actividades fue el de sortear ciertos rechazos derivados de esa falta de información, de las circunstancias

financieras poco propicias para la implementación del régimen, o directamente por preconceptos valorativos que en muchos ámbitos imperan sobre las características del régimen y sobre la conveniencia o no de aplicarlo para ciertos proyectos.

En todos los casos se puso a disposición de los interlocutores de las distintas áreas los materiales producidos en el marco de la asistencia, en especial e material acompañado como **ANEXO XII** del presente y el que se incorpora como **ANEXO XIII** elaborado en el proyecto que antecedió a este. Ambos, constituyen un instrumento de divulgación de las principales características de régimen, en el que de manera “amigable” se abordan las principales características del régimen PPP y sirven para evacuar los interrogantes y dudas sobre el sistema. Esos materiales se complementan con las normas y demás instrumentos técnicos puestos a disposición en cada caso.

El propósito con el se confeccionaron los dos instrumentos de divulgación responde a la finalidad expresa de trabajar, más allá de los aspectos normativos y técnicos que hacen al contenido del régimen, sobre los problemas generales, anteriormente señalados como obstáculos de carácter cultural/valorativos.

Tarea 6. Promover alternativas para la reglamentación de la ley de adhesión que facilite la implementación del régimen en la Provincia.

Como fue consignado en el Segundo Informe de avance y en la Tarea 2 del presente, se procedió a identificar los distintos aspectos de la ley de adhesión susceptibles de ser reglamentados. En ese marco se pusieron a consideración de las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia, las alternativas posibles para avanzar en la reglamentación. Esto es, o avanzar con sucesivas normas reglamentarias, que vayan dando cuenta de cada uno de los temas en cuestión o avanzar con un proyecto de reglamentación general de lo totalidad de temas¹⁶.

Con las alternativas identificadas, las Autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas decidieron, que no obstante existencia de dos proyectos de reglamento de la ley de adhesión, el trabajo de oriente hacia la opción de reglamentar parcialmente la ley, lo que implica focalizarse en la asignación de funciones a la Unidad Ejecutora Provincial existente.

¹⁶ Los proyectos de Decreto que plasman estas alternativas figuran como ANEXOS VI y VII de este informe.

Por lo tanto, las tareas de este punto estuvieron focalizadas en la elaboración del proyecto de marco normativo que le atribuya a la UEP, las funciones para la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP, y a su vez, en la elaboración de la estructura que le permita a dicha Unidad gestionar proyectos PPP.

Además en este caso, se trabajó sobre la identificación en dicha Unidad de los problemas organizacionales y de Capacitación de los Recursos Humanos, que sería necesario abordar para que esté en condiciones de gestionar los proyectos en cuestión¹⁷.

Efectivamente, habiendo ya decidido la estrategia de reglamentación parcial de la ley 1882-A se desarrollaron un conjunto de actividades, entrevistas y reuniones que se informan por separado, tendiente a formular un proyecto de decreto para materializar las decisiones tomadas por las autoridades del Ministerio destinatario de esta asistencia.

Ese proyecto de Decreto, que figura como Anexo VI, que será puesto a consideración del Poder Ejecutivo, por el Ministro de Hacienda y Finanzas cuando se decida avanzar con la implementación del régimen en la provincia, contiene además de los antecedentes normativos y considerandos, específicamente las siguientes precisiones reglamentarias de la ley:

- La decisión de la asignación de funciones, prevista en el art. 2 de la ley 1882-A, a la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) que funciona en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas (Artículo 1);
- Las condiciones que se deben cumplir, en términos de personal, infraestructura y equipamiento, necesarias para llevar adelante los procesos de gestión previstos en la ley (Artículo 2);
- La decisión sobre la estructura de conducción de la UE PPP. La que efectivamente estará a cargo de una Coordinación General, ejercida por Ministro de Hacienda y Finanzas o quien los sustituya.

Un Coordinador Ejecutivo de Proyectos PPP, cuyo nivel jerárquico y remuneración deberá ser acorde con la tarea asignada, en la gestión de proyectos bajo esta modalidad, en todas sus etapas (Artículo 3).

Secundado, asu vez, por un Coordinador Ejecutivo Adjunto.

- La asignación de funciones, además de las establecidas en art. 6 de la ley de adhesión al régimen. Entre otras :
 - Asesorar al Poder Ejecutivo (PE) sobre la materia, asistiendo al PE en la preparación de los marcos regulatorios necesarios para el funcionamiento del sistema (manuales, guías, modelos contractuales, etc.);

¹⁷ Informado en la Tarea 4

- Asesorar a las entidades contratantes en el diseño y estructuración de proyectos, en todas sus etapas, desde los estudios de factibilidad hasta la selección de los contratistas. Asimismo, a requerimiento de las mismas asesorar en la organización y funcionamiento de los sistemas de control de las actividades en el marco de los proyectos, y en los procesos de fortalecimiento de sus capacidades para estructurar y controlar el desarrollo de proyectos bajo la modalidad.
- Asumir las funciones delegadas por las entidades contratantes en materia de estructuración y control de los proyectos;
- Concentrar toda la documentación y antecedentes de los contratos suscriptos bajo la modalidad.
- Las facultades para transferir o afectar personal de otras áreas gubernamentales en función de las necesidades de los proyectos involucrados, bajo condiciones preferenciales.
- La posibilidad de contratar personal especializado cuando las condiciones de los proyectos involucrados así lo requieran, bajo ciertos parámetros y proporciones con el personal de planta de la UE PPP, de acuerdo a las normas de creación de la UEP.

Por último, en el proyecto de Decreto se establece la estructura con la que deberá contar la UE PPP (Artículo 6) para llevar a cabo las funciones generales establecidas en la ley y las específicas señaladas en el proyecto de Decreto reglamentario propuesto¹⁸.

Tarea 7. 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.

En los Informes de Avance del Proyecto se hizo una reseña del modo como el Estado Nacional impulsó la puesta en vigencia de los instrumentos establecidos por la ley 27.328. En efecto, en ese marco se avanzó en un conjunto de proyectos relacionados con:

- La Red de Autopistas y Rutas Seguras.
- La Eficiencia Energética en la Provincia de Buenos Aires.
- El proyecto Ferroviario Norpatagónico.
- La Red de Expresos Regionales.
- La infraestructura de Agua Saneamiento y Viviendo.
- Etc.

¹⁸ el detalle de la estructura propuesta esta desarrollado en la Tarea 4 de este informe

En esos Informes se presenaron a modo de ejemplo, los proyectos más significativos, correspondientes a la Red de Autopistas y Rutas Seguras. En efecto, al inicio del año 2018 el Gobierno nacional lanzó el llamado a licitación para la construcción de corredores viales mediante el esquema de Participación Público Privada, esta fue la primera experiencia sobre la materia.

En estos casos el esquema puesto en vigencia previó un reparto en las cargas de los riesgos en el financiación de obras públicas. En tanto los actores privados serían los encargados de conseguir el financiamiento para la ejecución de los proyectos, en tanto que el Estado pagaría, total o parcialmente dependiendo de la modalidad de cada uno, a futuro, una vez concluida la obra.

Como se consignó allí, esta primera experiencia despertó importante interés, presentándose más de 30 empresas para los seis corredores viales involucrados. No obstante, al poco tiempo de lanzado el proceso aparecieron dos obstáculos importantes, por un lado la crisis financiera iniciada en el primer semestre de 2018, replicada a inicios de 2019 nuevamente, con su consecuencia de incertidumbre y suba de las tasas y, por otro lado, la aparición de las sospechas sobre muchas de las empresas presentadas, involucradas en la llamada “causa de los cuadernos”.

Ante ese cuadro de situación el Gobierno Nacional, específicamente el Ministerio de Transporte, como área responsables del tema, avanzó en el armado de un fideicomiso, administrado junto al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), para canalizar garantías de los bancos en caso de que se caigan los fideicomisos gestionados por privados. Esa reacción del Gobierno Nacional permitió, en su momento, generar nuevamente expectativas favorables sobre la continuidad de ese grupo de proyectos bajo novedoso régimen PPP.

Así, reconstruyendo el proceso por el que atravesaron los contratos de los seis corredores viales, se puede observar haciendo una reconstrucción secuencial, que en un primer momento, las constructoras ganadoras de los PPP iban a salir por su cuenta al mercado a buscar el financiamiento. Pero a poco andar, con la corrida iniciada el año pasado, el panorama cambió y el Ejecutivo ideó el mencionado fideicomiso a cargo del BICE que sería el encargado de buscar los fondos, para luego repartirle a las empresas, con dinero proveniente también del Banco Nación, en parte, y otras de las cuales serían aportadas por entidades privadas. Ello alcanzaría, según el planteo, para las tareas preliminares. Finalmente, apareció el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) comprometiéndose a prestar u\$s900 millones (unos u\$s150 millones por corredor) para evitar la interrupción de los procesos,.

Pero ante la continuidad de la situación de turbulencia financiera, según la información periodística, se llegó nuevamente a una situación de parálisis de los

proyectos iniciados o en gestión. De acuerdo a esas mismas fuentes, salvo uno de los corredores, que contaba con Empresas de origen Chino en su constitución y que por lo tanto tendría financiamiento para continuar, el resto según se encontraría paralizado o con mínimas actividades.

Con posterioridad, en los últimos meses, la agudización de la crisis financiera, enmarcada en el proceso electoral, puso una tensión adicional sobre el esquema en general y sobre los proyectos que estaban con algún grado de avance. En ese contexto se dieron pedidos de informes sobre la situación de los proyectos bajo el régimen por parte de Legisladores, los que en algunos casos llegaron a instancias judiciales.

Por el lado de las jurisdicciones provinciales, como también ya se informó, hay 17 Provincias, más CABA que han adherido al régimen de la ley 27.328. En la mayoría, como en el caso de San Juan, la aparición de las dificultades financieras desde el primer semestre de 2018, luego agravadas hasta el presente, sumado al esfuerzo organizativo y operativo que la puesta en vigencia del régimen requiere, ha hecho que la entrada en vigencia, es decir, la puesta en operaciones de manera efectiva del régimen, sea muy lenta o se encuentre paralizada.

También con relación a la situación de la implementación de régimen en las Provincias, existió un intento de conformar un grupo integrado por varias jurisdicciones –de lo que se informó el Proyecto de Asistencia que antecedió al presente-¹⁹ con el propósito de cooperar de manera horizontal para crear las condiciones operativas y técnicas para la implementación del Sistema. De ese esfuerzo participaron la Universidad de General San Martín, la UCAR del Ministerio de Agricultura de la Nación, habiéndose evaluado la posibilidad de invitar al Consejo Federal de Inversiones, como el organismo técnico del conjunto de provincias, para que participe y haga su aporte.

El conjunto de vicisitudes reseñadas por las que pasó la implementación del régimen, proveniente, entre otros motivos, de las turbulencias contextuales del último año, hicieron que el régimen PPP, en general y las iniciativas individuales o asociadas señaladas, transiten por una situación marcada por la desconfianza sobre sus potencialidades y, también, como resultado de ello la aparición de importantes cuestionamientos al sistema en general.

En algunos casos los cuestionamientos, con diversas motivaciones y orientaciones ideológicas, se hacen a los mismos fundamentos del régimen, y en

¹⁹ “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 pág. 26

otros, también originados en variadas razones, las críticas van dirigidas a las formas de implementación de las primeras experiencias conocidas en el país.

Por todo ello, se puede considerar, aunque siempre de manera provisoria, que el régimen que vino a instalar la ley 27.238, como mecanismo alternativo para la gestión de proyectos públicos-privado, se encuentra pasando por vicisitudes que lo ponen en un estado cercano a la parálisis. Aunque también es necesario consignar, que si se decidiera su continuidad, el hecho de que se hayan dado importantes pasos para utilizarlos, harán que seguramente los mismo sea un punto de apoyo, creador de mejores condiciones para nuevas experiencias o la continuidad de las iniciadas.

Tarea 8. Asesorar a la Unidad PPP y al Comité Consultivo PPP en la tarea de identificación de Proyectos susceptibles de ser ejecutados bajo la modalidad PPP

Tal como se reseñó en los informes de avance y de consiguado en éste, el instrumento para la asignación de funciones a la Unidad PPP se encuentra a disposición de Ministerio de Hacienda y Finanzas, lo mismo que el proyecto de estructura. Eso quiere decir, que la UEP todavía no está a cargo de las funciones de gestión que el proyecto de Decreto le atribuye, más allá de que sus integrantes se hayan involucrado con su problemática.

Efectivamente, como se trata de una Unidad ya existente a la que se le atribuirían las funciones y que la misma, se encuentra inserta organizativamente en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas, en el marco de esta Asistencia Técnica se vienen manteniendo reuniones por indicación de las autoridades –las que se informan en el apartado específico– con los miembros actuales de esa Unidad y con profesionales de otras reparticiones o del mismo Ministerio que eventualmente se podrían incorporar al equipo de la UE PPP.

En esas reuniones, además de las tareas de información sobre el régimen, de entrenamiento y capacitación sobre los antecedentes, normativa y experiencias PPP, se están analizando y evaluando criterios a tener en cuenta en la Provincia para la eventual incorporación de iniciativas que tengan posibilidades de ser gestionadas bajo la modalidad.

Las pautas con las que se está realizando el trabajo de asistencia en este tema, tienen como supuesto, el de que independientemente del avance formal del régimen y de las dificultades contextuales para concretar proyectos, la Unidad PPP se vaya consolidando en dos sentidos, para estar en condiciones de actuar cuando las autoridades lo decidan:

a) que el personal existente y el que eventualmente se incorpore vaya progresivamente mejorando su formación e información sobre el tema. Para ellos se inició la tarea poniendo a su disposición el material producido por el proyecto de asistencia que antecedió al presente. Concretamente se entregó el “Informe Final” del “Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de Gobierno: adecuación normativa y técnica para la implementación de la Participación Público Privada (PPP)”. El mismo además de los análisis y relato de las actividades contiene un presentación ordenada de toda la información relevada.

b) que se de inicio a la tarea de ir conformando un inventario de iniciativas, ideas, propuestas y proyectos susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad, surgidos de las interacciones con las demás áreas involucradas.

En efecto, el avance en este sentido se vino realizando por medio de la participación de miembros de la UEP en las reuniones y actividades de difusión con otras áreas gubernamentales concretadas como parte de esta asistencia técnica. Esas reuniones, sirvieron además para transmitir información, identificar a cada una de ellas proyectos, iniciativas, ideas, etc. susceptibles de ser tenidos en un cuenta, cuando se ponga operativo el sistema.

Entre las iniciativas evaluadas en las reuniones, tanto con las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas, como con las de los otros Ministerios, esta la de avanzar en la conformación de un “Banco de Proyectos”, que contenga de manera ordenada y sistematizada las iniciativas de cada una de las jurisdicciones, con información sobre su estado, factibilidad, potencialidad, etc.

Como un avance en esa tarea, se examinó la experiencia de la Provincia del Chaco en cooperación con la UNOPS. Específicamente se trabajo sobre el “Apoyo de UNOPS para el desarrollo de Proyectos” programa de Asistencia técnica la Entidad de Enlace de Programas y Proyectos Chaco. Se acompaña el material utilizado **(ANEXO XIV)**.

Tareas 9, 10 y 11

Asistir a requerimiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas a la Unidad PPP o al CCPPP, a las áreas que corresponda cuando la temática se vincule con aspectos relacionados a financiamiento de infraestructura con el propósito de ofrecer las alternativas del régimen PPP.

Apoyar a las áreas del Gobierno involucradas en las acciones vinculadas con el régimen PPP, haciendo las recomendaciones que corresponda, para poner en marcha el régimen en el ámbito de sus competencias.

Acompañar en la implementación de las acciones destinadas a difundir el régimen PPP entre los actores estatales y privados de la Provincia.

Como ya se hizo en los Informes de avance, tomando en consideración la falta de concreción de las acciones de implementación del régimen PPP en la Provincia, como consecuencia de las turbulencias generadas en el contexto económico-financiero nacional, sobre las que se abundó a lo largo del presente Informe, aquí también se decidió presentar de manera unificada estas tres tareas, ya que las mismas están relacionadas con un estado de desarrollo de la implementación del régimen aún no alcanzado.

Esa decisión responde a que las dos primeras tareas unificadas tienen como contenido principal la asistencia, el apoyo y el acompañamiento al Ministerio de Hacienda y a las demás áreas relacionadas con el proceso de gestión de proyectos PPP. Estas actividades, en la medida en que no se ha puesto plenamente en operaciones el régimen, no han sido demandadas.

Ello hizo que, de acuerdo con las autoridades del Ministerio de Hacienda y Finanzas, los esfuerzos se focalizaran en esta etapa en las acciones de difusión y esclarecimiento sobre las características del régimen, entre los actores de los organismos estatales involucrados y, también entre los actores privados que deberán formar parte del proceso de gestión de iniciativas PPP.

Así, como se informará en el apartado de actividades del presente, se han mantenido reuniones, además de las sostenidas de manera continúa con el equipo del Ministerio de Hacienda y Finanzas, con las áreas que integran el CC de PPP, con el propósito de presentar de manera ordenada y sistematizada toda la información disponible en el marco del proyecto, sobre las características del sistema, además de poner en conocimiento de los interlocutores información detallada sobre el estado de avance del proceso de implementación del régimen PPP en la Provincia.

Efectivamente, la tarea de difusión y esclarecimiento sobre el régimen estuvieron centradas en:

- Informar a los funcionarios responsables de otras áreas del Gobierno sobre el estado de avance del proceso de implementación del régimen PPP, sancionado en la ley 1882-A.
- Esclarecer a los funcionarios sobre los principales aspectos operativos del régimen e intercambiar opiniones sobre las mejores alternativas para ponerlo en vigencia, una vez que se superen los obstáculos actuales.
- Delinear acciones preparatorias en sus respectivas jurisdicciones para hacer posible la implementación.

Para ello, apoyado en los materiales producidos en el marco de la asistencia, se trata de analizar los alcances de la ley, el estado de avance del proceso de reglamentación de la misma. Basicamente la decisión de la asignación de funciones a la UEP del Ministerio de Hacienda y Finanzas, explicitando los fundamentos. Además explicando las estrategias alternativas para reglamentar dicha ley. En ese aspecto, por indicación de las autoridades del Ministerio de Hacienda se exhortó a las demás áreas a proponer las alternativas que a criterio de las mismas sirvan para mejorar el funcionamiento del régimen. Eso con el propósito de involucrarlos en el proceso de implementación futuro.

Asimismo, en el marco de las reuniones que se mantuvieron se trató de proveer a las demás áreas con la información disponible sobre el proceso y dificultades por el que atraviesa el régimen PPP, tanto a nivel nacional como en otras jurisdicciones provinciales, poniendo, en todos los casos, a disposición de los interlocutores los contenidos pertinentes de los informes elaborados en el marco de este proyecto.

En el contexto de estas actividades de asistencia y acompañamiento a las demás áreas se hizo entrega de los materiales elaborados para difundir el régimen²⁰. Ofreciendo la posibilidad de coordinar reuniones con los equipos de trabajo de cada uno de los Ministerios intervinientes y los miembros de la UEP, ello con el propósito de facilitar el involucramiento de los funcionarios en el régimen e intentar sortear las resistencias que hubiere, además de establecer vínculos entre los miembros de la UEP que se encargaran del tema y los funcionarios de las áreas, que eventualmente tendrán responsabilidades sobre él.

En síntesis, en este último tramo de la asistencia, con las limitaciones señaladas derivadas de las circunstancias del contexto, se continuaron desarrollando las tareas establecidas como 9, 10 y 11, procurando con ellas apuntalar y dejar establecidas las mejores condiciones posibles para concretar acciones de

²⁰ en estas actividades, entrevistas y reuniones, se pone a disposición de los representantes de las áreas el material de divulgación/capacitación producido en el marco del proyecto. (Anexos XII y XIII)

implementación de proyectos bajo el régimen PPP, cuando los obstáculos hayan sido removidos y las condiciones estén dadas para ello.

B. ACTIVIDADES (reuniones y entrevistas)

A continuación se presentan, ordenados temporalmente, las principales actividades llevadas a cabo en el transcurso de la asistencia, algunas ya reseñadas en los informes de avance.

En efecto en el tiempo que duró la asistencia, el consultor participó de múltiples entrevistas y reuniones con funcionarios nacionales relacionados al tema, con funcionarios del Ministerio de Hacienda, y de los demás Ministerios y áreas que integran el CC de PPP.

A continuación se detallan, ordenadas temporalmente, las principales reuniones y entrevistas.

- **20/05/19:** Reunión con el Ministro de Hacienda de la Provincia, Roberto Gattoni y Asesores Sergio Mordacci y Sergio Tocino.
Temas tratados: - estado general del proyecto y acciones a emprender a partir de la sanción de la ley 1882-A de adhesión provincial al régimen PPP.
 - Informe sobre el avance del régimen a nivel general. Comentarios sobre las dificultades contextuales para dar inicio al régimen.
 - Identificación general de los distintos aspectos de la ley que requieren reglamentación, en especial se abordó el tema de la creación de la Unidad PPP, prevista en el art. 2 o la asignación de funciones a un organismo existente.
 - Se hicieron distintas consideraciones sobre los temas en cuestión, recibiendo como indicación por parte del Ministro, hacer una evaluación de la Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Saneamiento Financiero de las Provincias Argentinas, en el entendido de que la idea era asignarle funciones a una unidad existente y no la de creación de una nueva.
 - Asimismo, se concluyó, que más allá de las dificultades financieras y de otro tipo para avanzar con el régimen PPP, que son de dominio público, la idea de la gestión del Ministro era la de sentar las condiciones para poder utilizar la herramienta cuando las condiciones contextuales lo permitan. Se acordó que este experto mantendría reuniones con los miembros actuales de la UEP, además de indicársele la necesidad de entrevistar a otros profesionales de la APP, que eventualmente podrían incorporarse.

➤ **21/05/19:**

- Entrevista con el CPN Guillermo Aranda, funcionario de la UEP, quien hizo una presentación de la situación institucional del organismo, en términos de las actividades que se realizaban en la actualidad, el equipo de trabajo con el que cuenta, la infraestructura y demás condiciones en que se desenvuelve.
- Reunión con el CPN Orlando del Oro, quien hasta el momento de su Jubilación se había venido desempeñando en distintas funciones como profesional en el ámbito de la UEP.
- Entrevistas individuales con tres profesionales del APP por indicación del Ministro de Hacienda y Finanzas, a los fines de informarlos del régimen PPP y del proyecto de asignarle las funciones del Art. De la ley a la UEP y evaluar la posibilidad de futuras incorporaciones a la misma: CPN Sebastián Riquelme, ex Subsecretario de Desarrollo Humano del Ministerio provincial respectivo.
Dr. Carlos Villegas, funcionario del Ente Provincial de Energía Eléctrica.
CPN Mauricio Andrada, Lic. En Economía, funcionario Provincial.

➤ **22/05/19**, reunión con el Ministro Roberto Gattoni y equipo, a los fines de continuar analizando los pasos a seguir y de informarlo de las reuniones y entrevistas reseñadas.

➤ **10/06/19** Reunión realizada con el Ministro de Hacienda y el equipo de colaboradores, dando inicio a la misión a la Provincia, para informarle los avances en el proyecto, los resultados de las tareas indicadas por él, para la misión anterior, y la toma de decisiones para continuarlas.

- Se analizaron distintas estrategias para avanzar en la reglamentación de la ley 1882-A, decidiéndose proceder con reglamentaciones parciales.
- Por un lado, se decidió avanzar en un proyecto de decreto para la asignación de las funciones establecidas en la ley a la UEP.
- Por otra parte, se acordó profundizar el análisis de las estructuras actuales de la UEP, sus capacidades institucionales, técnicas, etc. a los fines de proponer una nueva estructura apta para las nuevas funciones e ir avanzando en los requerimientos de personal, infraestructura.
- También se acordó la necesidad de realizar una reunión con los miembros actuales de la UEP a la que se invitaría a los eventuales nuevos integrantes.

➤ **11/06/2019**

- Reunión coordinada por este experto de la que participaron el CPN Sergio Tocino, integrante del Gabinete del Ministro, los CPN Guillermo Aranda y Orlando Del Oro, el Lic. Mauricio Andrada, el Dr. Carlos Villegas y el CPN Sebastián Riquelme. - - Con posterioridad entre los días 11 y 12 de junio se mantuvieron entrevistas individuales con cada uno de los miembros de la UEP y con los potenciales integrantes de la misma, para una vez procesada la información elevarle un informe al Ministro.
- Entrevista con el Ministro de minería, Dr. Alberto Hensel. El propósito de la misma fue el de informarlo del estado de avance del proceso de implementación del régimen en la Provincia. Asimismo, se buscó obtener más información sobre uno de los proyectos susceptible de ser incorporado desde área de Gobierno. El gasoducto San Juan- Jachal, comprometiéndose el ministro a proveer los antecedentes disponibles en esa Cartera.

➤ **24/07/19:** Reunión con el Ministro de Hacienda de la Provincia, Roberto Gattoni y Asesor Sergio Tocino.

Temas tratados:

- estado general del proyecto y acciones en curso para la reglamentación de la ley 1882-A de adhesión provincial al régimen PPP.
- El consultor hizo un informe general sobre el avance del régimen a nivel a nivel nacional y de otras jurisdicciones provinciales. Se intercambiaron informaciones y opiniones sobre el contexto económico-financiero nacional y las condiciones y obstáculos que mismo da para el avance de la implementación del régimen PPP en la provincia.
- Se presentó un primer avance del proyecto de reglamentación de la ley 1882-A, asignando las funciones Ejecutivas a la Unidad Ejecutora Provincial que depende del propio Ministerio.
- Se informó de las reuniones mantenidas en la misión anterior con las otras Áreas gubernamentales y con los miembros de la Unidad Ejecutora.
- Además se adelantó una primera impresión sobre los resultados de las entrevistas mantenidas con los profesionales indicados por el Ministro en la misión anterior a la Provincia: CPN Sebastián Riquelme, ex Subsecretario de Desarrollo Humano del Ministerio provincial; Dr. Carlos Villegas, funcionario del Ente Provincial de

Energía Eléctrica; CPN Mauricio Andrada, Lic. En Economía, Asesor del Ministerio

- El Ministro, después de evaluar las condiciones generales de avance del proyecto y el contexto económico-financiero dio instrucciones para que se concluya la tarea de reglamentar la ley, asignando las funciones a la UEP. Además que se avance en la elaboración de la estructura que la misma requeriría para llevar adelante las funciones de gestión de proyectos bajo el régimen PPP. También se tomó la decisión de realizar reuniones informativas con los integrantes de la UEP y con las otras áreas que formarán parte del CC de PPP.
- Reunión con miembros de la UEP: participaron de la misma el CPN Sergio Tocino, el ex miembro de la UEP (colaborador de este Proyecto) Orlando del Oro, el CPN Guillermo Aranda, actual Coordinador de la misma. Se informaron las decisiones tomadas en la reunión con el Ministro, se encomendó la realización de un informe con la situación general de la UEP (personal, infraestructura, etc.) y se discutieron las ideas generales de una futura estructura para la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP. Se consideró importante analizar las estructuras de otras Unidades con semejantes tareas, tanto en la Nación como en otras jurisdicciones.
- Entrevista con el Ministro de Minería, Dr. Alberto Hensel. En la misma se lo informó del estado de avance del proyecto de implementación del régimen PPP en la provincia. Se lo convocó a profundizar el proceso de identificación de proyectos o iniciativas susceptibles de ser implementadas bajo su régimen en el área de su competencia. Se le ofreció la posibilidad de reunirse con sus colaboradores a los fines de informar y eventualmente capacitarlos sobre las características del régimen.
- **25/07/2019**
- Reunión con El Secretario de Agricultura, del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico de la Provincia, Lic Ariel Lucero. En la misma se le informó del estado de avance del proyecto de implementación del régimen PPP en la provincia y se le ofreció la colaboración para las tareas de información y eventual capacitación del personal de su área. Además se continúa en el intercambio de ideas e información para la identificación de eventuales proyectos susceptibles de ser gestionados bajo el régimen PPP.
 - Reunión con la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas, Marisa Lopez y con el Subsecretario de la misma cartera, a los fines de intercambiar opiniones e información sobre los aspectos presupuestarios involucrados en el proceso de reglamentación de la ley 1882-A. De esta reunión participó el CPN Sergio Tocino,

que quedó encargado de coordinar la temática, en caso de ser necesaria su inclusión en la formulación del decreto de reglamentación.

- Entrevista con el Ministro de Hacienda y Finanzas, Roberto Gattoni, en la que se lo informó de las actividades desarrolladas en la misión a la Provincias y del Plan de trabajo desarrollado durante la misión y sobre las actividades a llevar a cabo en el próximo mes.

➤ **01/08/2019**

- Reunión con el Lic. Eduardo Jacobs, Director de la Dirección de Proyectos Sectoriales y Especiales del Ministerio de la Producción. En la misma se analizó la temática de la implementación de proyectos de Desarrollo Productivo bajo la modalidad PPP. En particular se analizaron los proyectos de Infraestructura en curso en la Provincia, Canal Benavidez, entre otros y las posibilidades de avanzar en la gestiones para el desarrollo de un Proyecto con participación de inversores privados en el emprendimiento que la Provincia está desarrollando en la Colonia 25 de Mayo. Del resultado de esta reunión fue informado el Ministro de Hacienda y el Secretario de Agricultura de la Provincia.

➤ **28/08/2019**

- Reunión con equipo de asesores del Ministerio de Hacienda y Finanzas, CPN Sergio Tocino, Lic. Sergio Mordacci y CPN Raul Leiva. En el transcurso de la misma se analizó y se evaluó el estado de desarrollo del proceso de implementación del régimen PPP, el nuevo contexto económico y político, posterior a las elecciones del 11 de agosto. Se intercambiaron ideas con el propósito de dar información al Ministro y de proponerle eventuales cursos de acción.

➤ **29/08/2019**

- Entrevista con el Ministro de Hacienda y Finanzas. En la misma se intercambiaron opiniones sobre el nuevo contexto económico política. Se lo informó del estado de avance de la reglamentación de la ley, de la posible estructura para la UE PPP y de los resultados de las entrevistas a las personas indicadas como posibles integrantes de la Unidad. Se resolvió que se pondría a disposición del Ministerio un borrador de Decreto de reglamentación de la ley de adhesión y un proyecto de estructura, con definición de funciones para la Unidad de gestión de proyectos bajo la modalidad PPP. Asimismo se resolvió

que ambos instrumentos sean analizados conjuntamente entre su equipo de trabajo y los miembros de la UEP.

- Reunión, en las instalaciones de la UEP, con los integrantes de la misma, el Asesor del Ministro CPN Sergio Tocino y CPN Sebastián Riquelme, ex Subsecretario de Desarrollo Humano del Ministerio provincial; Dr. Carlos Villegas, funcionario del Ente Provincial de Energía Eléctrica; CPN Mauricio Andrada, Lic. En Economía, Asesor del Ministerio y el CPN Orlando del Oro, colaborador del proyecto. En esta reunión se revisó en detalle el Decreto Reglamentario de Asignación de las funciones PPP a la UEP, se hicieron las correcciones que se entendieron pertinentes y se hizo lo mismo con el proyecto de estructura de la UE PPP. En la misma, se hizo un relevamiento de la infraestructura y equipamiento disponible.
- Reunión con el Secretario de Gestión Pública del Ministerio de Hacienda y Finanzas, con el fin de analizar la estructura general del Ministerio, en particular la inserción de la UEP en la misma. Además de informarlo y recibir sus opiniones, sobre la decisión de asignarles nuevas funciones –las de gestión PPP- a la UEP.
- Reunión con la Secretaria de Industria y Comercio del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico, a los fines de informarla de los avances del proyecto de implementación del régimen PPP en la Provincia y ofrecerle la colaboración para la identificación de eventuales proyectos a ser gestionados bajo la modalidad. Además de ofrecerles las posibilidades de asesoramiento e información para tal fin.

➤ **30/08/2019**

- Reunión con el CPN Sergio Tocino. En la misma se coordinaron los aspectos instrumentales para la presentación del proyecto de Dec. reglamentario, con la asignación de funciones a la UEP y del proyecto de estructura de la UE PPP, para ponerlo a consideración de Poder Ejecutivos, a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

➤ **2/10/2019**

- Reunión con el Ministro de Hacienda y Finanzas, Roberto Gattoni y Asesor Sergio Tocino a los fines de informarlos del estado de avance de la asistencia y analizar alternativas para continuar la asistencia. Se ratificó allí la idea de concluir con la

reglamentación y avanzar con el fortalecimiento de la UEP. Además de informar a los principales integrantes del CC PPP, sobre el estado del proyecto y de la disposición del Ministerio de Hacienda, a través de este Consultor, de apoyarlos en las tareas de difusión y sensibilización sobre el tema. Además de apoyarlos en la identificación de eventuales proyectos a ser tenidos en cuenta, una vez que el sistema se pueda poner en ejecución.

➤ **2/10/2019**

- Reunion de trabajo con el Coordinador de la UEP y el equipo de trabajo. Además participó el CPN Orlando del Oro, ex integrante de la UEP y actualmente asistente del este proyecto. En la misma se analizaron puntualmente cada una de las normas incluidas en los proyectos de decretos (dos alternativos) reglamentarios de la ley 1882-A. Se asignaron responsabilidades y se coordinó para recibir las sugerencias y modificaciones de manera digital, conformándose a tal efecto un grupo llamado UE PPP.

➤ **3/10/2019**

- Reuniones con representantes de los Ministerio de Producción, Lic. Sandra Barceló y equipo de colaboradores, del Ministerio de Minería, Ministro Alberto Hensel y equipo de colaboradores para informarlos sobre el estado de avance de la reglamentación y del proyecto PPP y ponerles a disposición la información y material producido por este proyecto de asistencia.

➤ **3/10/2019**

- Reunión con el Secretario de Gestión Pública del Ministerio de Hacienda y Finanzas. En la misma se informó al funcionario el estado de avance del proceso de implementación del régimen en la provincia y se analizó con él, como autoridad competente en la materia, el proyecto de decreto de reglamentación de la ley 1882-A, en los aspectos estructurales de asignación de funciones y en los relacionados con el personal actualmente integrante de la UEP y con el que a futuro pudiera incorporarse.

➤ **3/10/2019**

- Reunión con el Ministro de Hacienda y Finanzas y su equipo designado para el tema. En la misma se lo informo de lo avanzado,

se analizaron aspectos de detalle de los decretos reglamentarios, acordándose hacer entrega al Ministerio, junto con este último informe de los proyectos de decretos reglamentarios de la ley 1882-A, del projector de estructura para UE PPP, bajo la idea de dejar los aspectos normativos y de estructuras con los proyectos terminados, para su eventual sanción cuando se decida poner en funcionamiento el régimen.

➤ **6/11/2019**

- Reunión con el Ministro Roberto Gattoní, con su asesor en el tema, Sergio Tocino y con el Doctor de la UCAR del Ministerio de Agricultura del Gobierno Nacional. En la misma se repasaron los proyectos en curso en la provincia con asistencia de esa Unidad Nacional. Se analizó el estado de situación del régimen PPP en su implementación Nacional y el estado de avance de la reglamentación de la adhesión a nivel provincial. Además se acordaron acciones para la finalización de la asistencia.
 - Reunión con miembros de la UEP. Se revisó la versión final, incluida en este informe, de los proyectos reglamentarios de la ley 1882-A. Asimismo se analizó, introduciéndosele las últimas modificaciones, el proyecto de estructura propuesto –también se incluye en este informe- para transformar la UEP provincial en la UE PPP, una vez que sea sancionado el decreto de asignación de funciones.

➤ **7/11/2019**

- Reunión con el Ministro de Minería, en la misma se analizaron los avances del proceso de reglamentación de la ley de adhesión, la situación que queda para el nuevo periodo de gobierno sobre el tema. Además se puso a disposición de los equipos del Ministerio los proyectos elaborados por esta asistencia y los materiales de difusión confeccionados en ese marco.
- Reunión con el equipo del Ministerio de Hacienda y Finanzas, CPN Marisa Lopez Sec de Hacienda, Sergio Tocino Asesor a cargo del tema PPP, Sergio Mordacci Asesor del Ministro y Raúl Leiva también Asesor del Ministerio. En el transcurso de la misma se hizo un balance de las actividades desarrolladas en el marco de la asistencia y del estado de avance, posibilidades y dificultades, de la implementación del régimen en la provincia.

Conclusiones

Como síntesis de todo lo reseñado en este Informe y en los de avance que le precedieron, en el marco de la asistencia a la provincia, para la puesta en operaciones del régimen PPP, se presentan a continuación un conjunto de señalamientos generales, con el propósito de hacer una aproximación global al estado de desarrollo de la implementación de las herramientas creadas por la ley nacional 27.328 y la provincial de adhesión 1882-A, para la gestión de proyectos bajo la modalidad Publico-Privada.

Era sabido que por tratarse de un sistema novedoso para la contratasción y gestión de proyectos no, tanto en el orden nacional como provincial, el mismo se encontraría con una serie de dificultades para su incorporación plena como herramienta alternativa a la gestión de proyectos en las áreas de infraestructura, servicios públicos, vivienda, ciencia y tecnología, etc., en el país.

Pero más allá de las previsible dificultades y las naturales resistencias y obstáculos que la herramienta presumiblemente podría encontrar, en nuestro caso se dieron, a partir de los primeros meses del año 2018 un conjunto de circunstancias provenientes del contexto económico-financiero, que condicionaron los avances de la implementación del sistema en general y, específicamente en el caso de la Provincia de San Juan, las tareas de puesta en operaciones previstas en el mismo, después de la sanción de la ley de adhesión en diciembre de ese año.

Lo importante de señalar en esta síntesis, es que más allá de las dificultades contextuales, por decisión de las autoridades provinciales, específicamente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, las tareas de puesta en operación del régimen, en su faz normativa, de creación y fortalecimiento de estructuras de gestión y las de difusión de las características del régimen entre los actores públicos y privados, se pudieron llevar delante de manera satisfactoria.

Quedando por lo tanto, para cuando las condiciones del contexto económico-político y administrativo lo permita, y para cuando la autoridad política lo decida, los instrumentos necesarios para una rápida y eficaz puesta en operaciones de las herramientas creadas por el régimen.

Efectivamente, salvo las acciones relacionadas con la selección de proyectos concretos y su puesta en operaciones, el conjunto de tareas y resultados, de carácter normativo, técnico, organizacional y de difusión, previstos en los términos de referencia de la asistencia fueron alcanzados

Puntualmente esos resultados, que podrán servir de puntos de partida y apoyo para cuando se tomen las decisiones pertinentes, están dados entre otros por:

- Los proyectos de reglamentación de la ley. Uno de carácter amplio y otro circunscripto a la asignación de funciones para la gestión del régimen a una Unidad organizacional dentro del Ministerio de Hacienda y Finanzas.
- La identificación de una Unidad organizacional para que se haga cargo de la gestión de las tareas bajo el régimen.
- La realización de un diagnóstico de la estructura y los recursos con los que cuenta esa Unidad.
- La propuesta de una estructura de gestión que le permita a la Unidad seleccionada hacerse cargo de las tareas que la implementación del régimen le demanden.
- La identificación de los Recursos Humanos, con potencialidades para hacerse cargo de las tareas, tanto los pertenecientes en la actualidad a la UEP, con los de otras reparticiones que eventualmente podrían ser incorporados para fortalecerla.
- El involucramiento en las características del régimen de un conjunto de funcionarios, pertenecientes al Ministerio de Hacienda y Finanzas y a otros de los integrantes del CC PPP.
- La sistematización de un conjunto de antecedentes sobre el régimen, tanto del orden nacional como de otras jurisdicciones provinciales.
- La formulación de materiales didácticos para la realización de tareas de difusión, sensibilización y capacitación sobre el tema.

Por todo lo anterior, es válido afirmar que como fruto de esta asistencia la provincia, si así lo decide, tendrá condiciones para hacer una utilización adecuada de los instrumentos de gestión que el régimen PPP provee.

Recomendaciones

En este apartado, a modo de recomendaciones, se sugieren un conjunto de ideas que pueden ser de utilidad para guiar las futuras acciones dirigidas a la implementación del régimen PPP en la provincia de San Juan, para la gestión de proyectos relacionados con las obras de infraestructura y prestación de servicios.

La primera, de carácter casi obvio, está relacionada con la necesidad de sanción de los instrumentos reglamentarios que le daría condiciones operativas a la ley de adhesión. Por lo tanto se trataría de retomar los proyectos formulados en el marco de esta asistencia, analizarlos, adecuarlos, etc. Para ponerlos en condiciones de ser sancionados.

Una vez superado ese aspecto, es importante resaltar la necesidad de continuar con las tareas de fortalecimiento de los recursos de la UE PPP, en varias direcciones.

- Una la de seguir capacitando y entrenando los RR HH identificados como potencialmente aptos para la tarea en el transcurso de la asistencia.
- Otra, la identificación de RR HH con potencialidad en el resto de la Administración Provincial, para incorporarlos aprovechando los incentivos salariales y de otro tipo con que cuenta la Unidad seleccionada para hacerse cargo de los proyectos PPP.
- También, la necesidad de dotar a la UE PPP de las herramientas infraestructurales y tecnológicas adecuadas.

Avanzar en el proceso de constitución efectiva del CC PPP. Ello por varias razones. Una, porque la integración de las demás áreas permitiría la ampliación de los actores involucrados en el régimen, aportando proyectos y experiencias de gestión; pero otra, más importante aún, porque ello permitiría trabajar conjuntamente con otras áreas para superar las resistencias a esta nueva modalidad de contratación y gestión, superando así el conjunto de resistencias identificadas a lo largo del Proyecto.

Una vez formalizado ese proceso se hace indispensable proceder a la profundización del diagnóstico de las capacidades organizacionales de dicha Unidad Ejecutora Provincial (UEP) a la que se le asignarían las funciones, para continuar con su fortalecimiento en todos sus aspectos, RR HH, Infraestructura, Sistema de Información, etc..

Paralelamente, ya con las herramientas legales disponibles, continuar y profundizar las tareas de identificación de proyectos de infraestructura o de otro tipo susceptibles de ser gestionados bajo la modalidad PPP. Esto significaría avanzar en la idea de la generación de una Unidad que opere como Banco Provincial de Proyectos, en las áreas susceptibles de ser alcanzadas por el régimen.

Para ello, puede resultar muy importante el aporte proveniente de las experiencias realizadas por otras jurisdicciones, entre ellas la de la Provincia del Chaco, incorporada en este informe, en la dirección de la creación de una Unidad que centralice los Proyectos Estratégicos existente a nivel provincial, catalogándolos de manera ordenada cada uno y estableciendo un criterio de priorización de los mismos, entre otras tareas.

Una unidad de ese tipo, asociada a la gestión de proyectos bajo la modalidad PPP puede resultar de sumo valor a la hora de la toma de decisiones sobre prioridades de inversión, sobre todo para la toma de decisiones sobre la modalidad de ejecución de cada una de las alternativas disponibles.

ANEXOS

ANEXO I

1882-ALey

ANEXO II

Dec. 2271 (creación de la UEP)

ANEXO III

Dec. 0511 (Estructura de la UEP)

ANEXO IV

(Convenio de préstamo Subsidiario)

ANEXO V

Ley 128-A

Anexo VI

Proyecto de Dec. Asignandole Funciones a la UEP.

Anexo VII

Proyecto de dec. Reglamentado ley 1882-A

Anexo VIII

Organigrama Propuesto para la UEP

Anexo IX

Organigrama Ministerio de Hacienda

Anexo X

Organigrama propuesto para la UE PPP

Anexo XI

Funciones de la Oficina de Administración y Finanzas

Anexo XII

Material sobre preguntas frecuentes

Anexo XIII

Anexo XIV

Material UNOPS

