

El acuerdo con el FMI agudizará aún más la caída de la actividad económica (I)

MARIO HERNÁNDEZ :: 29/05/2018

¿Cuál es el rol del Estado y la ley? Deben garantizar todos los riesgos de la inversión

La actividad económica tuvo un freno por segundo mes consecutivo (0,2% durante febrero, 0,1% en marzo respecto del mes anterior), de acuerdo a los datos del Indec. La caída más significativa se concentró en la agricultura y ganadería con una reducción del 5,5%, como consecuencia de las menores cosechas por las adversas condiciones climáticas. Si bien la construcción tuvo un alza del 5,9%, el porcentaje es bajo teniendo en cuenta que desde junio del año pasado venía creciendo a tasa de dos dígitos. Esto se debe a la reducción de inversiones del Estado en obra pública e infraestructura.

Freno a la obra pública

Nicolás Dujovne dio a conocer que se ajustará el presupuesto destinado a la obra pública en \$ 30.000 millones. Gerardo Martínez, titular de la UOCRA, de buen diálogo con el Ejecutivo, sabe que la parálisis de los proyectos viales y de infraestructura que motoriza el Gobierno afectará de lleno a su sector y habló de "incertidumbre" en la construcción.

En la estructura del Gobierno hay solo tres ministerios que ejecutan obra pública: Energía, Transporte e Interior y Obras Públicas. Dejará de invertir en infraestructura en los dos primeros. Los fondos que le tocan a Interior en principio no se tocarían como prenda de cambio con los gobernadores. El gobierno apuesta a que el programa de Participación Pública Privada (PPP) sea una tabla de salvación para la obra pública. El jueves 17 se hizo la apertura de los sobres con las ofertas económicas para seis corredores viales, que suponen una inversión de U\$S 6.000 millones. La presentación llegó después de dos años de esta iniciativa por parte de las autoridades y de demandas de las constructoras locales y extranjeras para hacer al PPP más "atractivo" para las empresas.

El último de los beneficios fue destinar todo lo que se recauda al impuesto al gasoil al pago de los PPP. Por medio del Decreto 301/2018, Cambiemos definió "destinar a partir del 1° de enero de 2020 la totalidad de los fondos con cargo al Sistema Vial Integrado (Sisvial) al Fideicomiso Individual PPP que se constituya conforme lo previsto en el artículo 60 de la Ley 27.431 para el Programa Red de Autopistas y Rutas Seguras (RARS) con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas de conformidad con lo establecido en el artículo 23, inciso g) del Decreto 976/01".

Este incentivo se sumó a otros que habían sido otorgados por las mismas razones: la chance de discutir diferencias en tribunales internacionales; los cambios impositivos que permiten eximir a los privados del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de Ganancias; el permiso para importar maquinaria temporariamente y sin costo; y la suba de los valores de los peajes una vez que estén terminadas las autopistas. En la agenda siguen obras con una línea ferroviaria desde Vaca Muerta a Bahía Blanca, centrales térmicas, edificios para el servicio penitenciario, hospitales y hasta iluminación pública.

Son conocidos los reparos del FMI sobre esta forma de financiamiento, ya que el pago de

estas obras será a través de un bono público, que los funcionarios de Cambiemos niegan que sea deuda pública. No obstante, se trata de un compromiso que asume el Estado. Sin embargo, hay dudas sobre la efectividad de los PPP. Para Gustavo Weiss, presidente de la Cámara de la Construcción "no reemplazan a la obra pública, la complementa. El esquema de PPP es factible para obras de magnitud; para obras de menor monto, como la construcción de acceso al agua, cloacas, pavimento en un barrio o una escuela, no puede realizarse por PPP, se hace con obra pública tradicional. Esta es la parte que va a estar complicada", dijo.

Poco control

La Auditoría General de la Nación (AGN) tendrá serias dificultades para controlar los PPP, lo cual privará de fiscalización apropiada a un conjunto de emprendimientos a licitar en los próximos años por un valor estimado en U\$S 130.000 millones; deuda estatal que honrarán las próximas administraciones.

Una de las particularidades del sistema es que los emprendimientos no están bajo la Ley de Obra Pública, ni el reglamento de contrataciones de la administración nacional, con lo que el seguimiento de esos contratos no es competencia de los órganos de contralor habituales. Tampoco le cabe las pautas de cancelación en moneda nacional de deudas contraídas en moneda extranjera (artículo 765 del Código Civil y Comercial) ni la prohibición de indexación. Esto propicia que se consoliden obligaciones estatales en moneda dura y ajustables, con la consecuente imprevisibilidad sobre los futuros presupuestos públicos. Este régimen de inversión jurídicamente particular fue creado por la Ley 27.328, sin embargo, hay precisiones de los contratos que quedan al arbitrio de cada ministerio público firmante.

El artículo 22 de la norma ordena a la AGN "incluir en cada plan de acción anual la auditoría de la totalidad de los contratos de PPP existentes, su desarrollo y resultado". Pero esa orden excede las atribuciones naturales de la Auditoría, órgano colegiado que depende del Congreso de la Nación y que sus informes son siempre ex post, nunca en tiempo real. El propio presidente del organismo, Oscar Lamberto, reconoció que no cuenta con personal idóneo suficiente para cumplir esa misión.

Finalmente, la AGN acató la orden e incluyó en su plan anual de auditoría el análisis de los seis contratos que hasta ahora firmó el Estado. No obstante, el jefe de Gabinete del Ministerio de Hacienda, Ariel Sigal, reconoció que "no pasa un solo día en que un diario de Latinoamérica no muestre un caso que no funcionó el PPP, pero no por eso hay que dejar de intentarlo", consideró.

Los PPP responden a cambios estratégicos en el capitalismo mundial

Edgardo Logiudice analiza los PPP en "El ceomacrismo, las Alianzas Público-Privadas y cambios estratégicos del capitalismo", publicado en Herramienta N° 59, Primavera 2016. Allí señala que la economía mundial está en recesión y ello acarrea dos problemas: inseguridad de los mercados y, lo más preocupante, peligro de ingobernabilidad. Para Logiudice, la economía de la deuda parece haber tocado techo. Las innovaciones tecnológicas, la economía colaborativa y las grandes cadenas globales de valor no parecen ser un lugar para que puedan alojarse los grandes flujos de capitales líquidos. Ni las tasas negativas del Banco Central Europeo, ni la hasta hace poco tiempo congelada y reducida

tasa de la Reserva Federal de EE UU, han derivado fondos hacia la producción. Además la baja de las materias primas y los commodities ha dejado magullados a muchos negocios financieros y a las economías de América Latina. Los fondos no hallan lugares seguros. Entonces, inducen a los gobiernos, simples gestores de endeudamiento y recaudación, a asegurar inversiones con obras de infraestructura. Acá es donde van a aparecer los PPP. Cita una publicación chilena de corte liberal, Nuevo Poder: "los inversionistas han decidido realizar un cambio en sus estrategias globales. Si antes lograr una mayor rentabilidad era lo que les quitaba el sueño, hoy lo que los mantiene despiertos es simplemente tener su dinero en un lugar seguro".

En diciembre de 2014, el BM publicó la opinión del gerente para América Latina de su organismo afectado al sector privado, la Corporación Financiera Internacional (CFI), dedicado a los PPP, donde decía: "AL se enfrenta a una desaceleración económica después de una década de bonanza [...]. La situación ahora es cómo prepararse cuando hay que desarrollar grandes autopistas, acueductos o centrales eléctricas para cubrir la mayor demanda de servicios de los latinoamericanos". Y continuaba: "Superar este escenario exige la construcción de bienes públicos para la estabilidad y el pleno empleo a nivel global [...] y una nueva arquitectura financiera que reduzca la incertidumbre y la volatilidad generada por el apalancamiento excesivo y los movimientos especulativos de capital".

En sintonía con esa estrategia, en 2015 la Casa de Altos Estudios de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, publicó "Participación del sector privado en la infraestructura: oportunidades e instrumentos", de Ariel Chirom y Alejandro Schachter. Allí señalan los bienes que tienen en la mira, el papel del inversor y el subordinado papel del sector público. Comienza definiendo qué entienden por infraestructura: transporte, telecomunicaciones, agua, saneamiento, etc., es decir, los recursos básicos de cualquier nación que son de uso público. Luego sugiere los mecanismos para atraer inversiones, porque no se trata de que el sector privado solo financie, también debe gestionar la producción o provisión del servicio, para lo cual se debe hacer cargo del proyecto en su totalidad otorgándole el Estado cierta libertad para buscar mecanismos y soluciones innovadoras en pos de mejoras de eficiencia. El sector público debe generar los incentivos correctos: brindar señales claras a los inversionistas de que los compromisos incluidos en los contratos serán cumplidos y mitigar el riesgo regulatorio. En primer lugar, renunciar al atributo del Estado de rescindir los contratos.

En segundo lugar, dejar la regulación de los servicios en manos de un órgano cuyos directivos puedan actuar con independencia, no solo con autonomía presupuestaria y administrativa, sino además no estar sujeto a los procedimientos generales del sector público. Hasta aquí lo público no aparece.

¿Cuál es entonces el rol del Estado y la ley? Deben garantizar todos los riesgos de la inversión. Por ejemplo, la adquisición de energía, esto se llama "contratos futuros de demanda asegurada". El otro riesgo a garantizar es el de un ingreso mínimo, asegurar al inversor que haga su ganancia con los bienes públicos. Para ello propone un fondo de infraestructuras de garantías constituido a partir de activos suficientes para garantizar la confianza del inversor, pero administrado por alguna sociedad que se encuentre fuera del accionar del gobierno, preferiblemente extranjera.

La Ley 27.328 se inspira en estos presupuestos. Por eso fue celebrada por el estudio jurídico financiero Marval, O'Farrell & Mairal: "El régimen impulsado por el PEN implica un cambio de paradigma en la contratación pública, al excluirse o limitarse significativamente las prerrogativas de derecho público de la Administración (entre otras, el poder de modificar

unilateralmente el contrato, la rescisión por razón de interés público...)"

El artículo de Logiudice concluye que los PPP (Public Private Partnerships), según su denominación en inglés, bien pueden significar también Poder Político Privado.

La Haine

https://www.lahaine.org/mm_ss_mundo.php/el-acuerdo-con-el-fmi