

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS: ¿BENEFICIO PÚBLICO O NEGOCIO PRIVADO?

Por: Epifanio Baca

Según PROINVERSION, en el periodo enero de 2008 y diciembre de 2015 se han adjudicado 65 proyectos con la modalidad de Asociaciones Público Privadas (APP). La mayor parte de ellas pertenece a los sectores de Energía (31) y Transportes (16). El monto total de inversión asciende a 29,800 millones de dólares (incluido IGV), de los cuales el 65.5% corresponde al tipo de APP autofinanciadas y el 34.5% son cofinanciadas. El 92% del total son de iniciativa estatal y el 8% restante de iniciativa privada.

El periodo en el cual los proyectos de APP y los montos adjudicados crecen sustancialmente, es de julio 2011 a setiembre 2016, con un total de US\$ 16,278 millones de inversiones, siendo el año 2014 el que registra el monto más alto con 14,270 millones. El proyecto de más alto costo, adjudicado en dicho año, es la Línea 2 del Metro de Lima, por 5,075 millones de dólares. En el 2015 solo se adjudicaron tres proyectos y uno en el 2016.

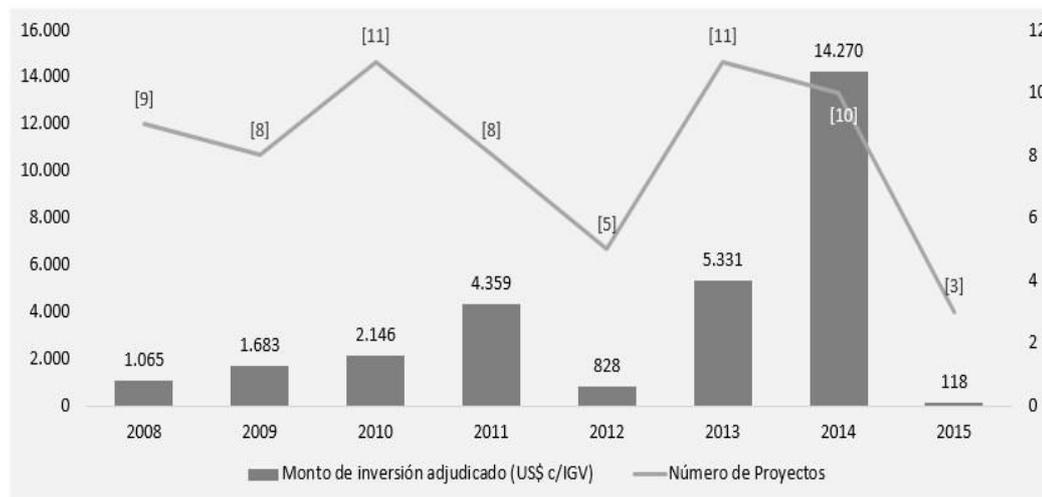
El crecimiento vertiginoso de esta modalidad de inversión en obra pública es parte de la estrategia del gobierno actual (y de los anteriores) para reactivar las inversiones, en particular en los últimos años en los que han caído tras el fin del súper ciclo de las materias primas. Las APP y las Obras por Impuestos (Oxi) son parte del proceso de privatización del gasto público puesto en marcha desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con el argumento de que el sector privado puede aportar no solo recursos financieros, sino su experiencia y eficiencia en el diseño, ejecución, operación y mantenimiento de infraestructura económica. En ese sentido, el ministro de Economía, Alfredo Thorne anunció que aumentará el costo de las APP de US 700 millones a US\$ 2500 millones anuales¹.

Tal como vienen siendo manejadas ¿están las APP contribuyendo realmente con la disminución de los déficits de infraestructura en el país, produciendo obras de calidad y costo eficientes? Algunos informes como el de la Contraloría de la República y otros², ya venían alertando sobre sus riesgos y costos para el Estado. Los hechos de corrupción descubiertos en grandes proyectos de APP gestionados por las empresas brasileras nos están mostrando que éstos han sido convertidos en vehículos para la corrupción a gran escala y el negocio privado a costa de los recursos del Estado.

¹ Campodónico, H (2017); *Chincheró va contra viento y marea*. En el Diario La República de 30-1-17.

² Contraloría General de la República (2015); *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público Privadas*. Lima, Perú; Alarco, G (2015); *¿Negocio público privado? Ventajas y desventajas de las Asociaciones Público Privadas en Latinoamérica*. Latindadd, Lima, Perú; y Grupo Propuesta Ciudadana (2016); *La inversión privada en el sector educación. Un análisis de las APP y Oxi en infraestructura educativa*. Lima, Perú. <<http://bit.ly/2kxsYpJ>>

EVOLUCIÓN DE PROYECTOS APP ADJUDICADOS, 2008-2015
(Millones de US\$, con IGV (1))



Nota: Número de proyectos APP adjudicados entre corchetes.

(1): Se agregó el IGV asumiendo que todos los conceptos del monto de inversión están afectos al mismo. La inversión total incluye todos los montos que se gatillan por factores de demanda.

Fuente: PROINVERSIÓN. Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas.

Para ilustrar algunos de los problemas que van mostrando los proyectos implementados con esta modalidad, veamos el caso de la APP Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco que muestra –por lo que se conoce hasta ahora– cómo un proyecto mal diseñado termina favoreciendo el negocio privado utilizando los recursos públicos.

1. Características del proyecto

El Aeropuerto Internacional de Chinchero está ubicado en los distritos de Chinchero y Huayllabamba, provincia de Urubamba, departamento de Cusco.

El monto de inversión total del proyecto sería de US\$ 510 millones, considerando las tres sub etapas indicadas en el cuadro adjunto. Añadiendo otros costos adicionales, el costo puede llegar a US\$ 659 millones, según proyecciones de OSITRAN <<https://www.ositran.gob.pe/aeropuertos/aeropuerto-internacional-de-chinchero-cusco.html>>. En el cuadro se muestra los costos desagregados en sus tres componentes, de acuerdo al contrato.

El factor de competencia definido en las bases del concurso estuvo compuesto por dos criterios: a) El fondo de pagos del Pago por Avance de Obras (PAO)³ y b) El porcentaje de reintegro del cofinanciamiento.

³ Se refiere al monto que ofrece el postor para la construcción del Aeropuerto, teniendo en cuenta que el tope máximo fijado por PROINVERSIÓN fue de US\$ 457 millones.

El plazo de la concesión es de 40 años que podría ampliarse hasta un máximo de 60 años. El esquema de financiamiento, es una iniciativa estatal cofinanciada con la participación de la empresa privada.

COMPONENTES Y COSTO DEL PROYECTO
(Millones de dólares) según contrato

Componentes del proyecto	Costo US\$
Sub etapa 1: Movimiento de tierras	145
Sub etapa 2: Infraestructura Civil del Aeropuerto	265
Sub etapa 3: Obras complementarias	100
COSTO TOTAL	510

Fuente: Contrato Aeropuerto Internacional de Chincheros

2. Un contrato mal diseñado

Proinversión demoró tres años y medio en sacar adelante el contrato (entre 2010 y mediados de 2014), el cual, según han señalado los críticos es muy complejo, confuso y con muchas ambigüedades. Y realmente lo es. El mismo primer vicepresidente y ministro de Transportes, Martín Vizcarra refiriéndose al tema señaló que “Este contrato está mal diseñado, es muy complejo, los conceptos y términos son muy enredados, todos los técnicos de las entidades que lo vienen revisando han señalado que es confuso y enredado”⁴. Esta falta de claridad en el diseño del contrato ha sido, en buena cuenta, la causa de los problemas posteriores encontrados. Veamos algunas definiciones de la parte económica y financiera que ayuden a comprender los puntos centrales del debate que se da en los medios.

- **Respecto al financiamiento el contrato señala lo siguiente:**

*(9.5.1.1) Las obras a ejecutarse durante la Etapa de Ejecución de las obras contarán con dos fuentes de financiamiento: i) cofinanciamiento por parte del CONCEDENTE y ii) recursos propios del CONCESIONARIO, a través de su capital social, y/o a través de préstamos con respaldo en los flujos futuros de la concesión u otros*⁵. En esta sección el contrato no hace referencia explícita al costo del financiamiento (tasa de interés), por ejemplo, estableciendo topes en función a lo observado en el mercado, para evitar que después se utilicen tasas sobredimensionadas. Al respecto, José Beteta ha señalado que “uno de los problemas del contrato de concesión de Chinchero es que no quedó definida desde el comienzo la fórmula con la que se calcularían los intereses que el Estado debería pagar por los US\$265 millones para financiar la segunda etapa del proyecto”.

De acuerdo al contrato, el financiamiento de las obras del Aeropuerto corresponde al concesionario el 71.4% y el 28.6% a cargo del Estado, con lo cual el riesgo financiero está ubicado principalmente del lado de la empresa concesionaria.

⁴ El Diario del Cusco, del 2-11-16.

⁵ Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero- Cusco. Pg. 71 .

- **Respecto al equilibrio económico, el contrato establece:**

(9.3.1) *Las partes declaran su compromiso de mantener a lo largo de todo el periodo de duración del contrato el equilibrio económico-financiero de éste, para lo cual se señala que el presente contrato se encuentra en una situación de equilibrio económico-financiero en términos de derechos, responsabilidades y riesgos asignados a las partes*⁶. El contrato no establece fecha o fechas para el inicio de las obras, limitándose a indicar que éstas se iniciarán una vez que se produzca el cierre financiero⁷. Producto de las demoras del Estado en la compra de las tierras para el Aeropuerto y el inicio de los trabajos de movimiento de tierras que le corresponde, se crearon las condiciones para que la empresa concesionaria plantee cambios al contrato que han causado fuertes críticas de diversos sectores.

El proyecto fue concesionado en julio de 2014 al Consorcio Kuntur Wasi, conformado por Andino Investment Holding (AIH) y Corporación América, en virtud a que fue la que ofrecía construir el Aeropuerto al costo más bajo, 265 millones de dólares, ofreciendo un reintegro al Estado del 100%. Bajo este esquema, y en atención a la oferta ganadora presentada por Kuntur Wasi, una vez que el aeropuerto estuviera construido y entrara en operaciones, le correspondía al Estado retribuir 265 millones de dólares al concesionario más los intereses del financiamiento que obtuviera Kuntur Wasi.

Cabe señalar que el techo máximo fijado por el Estado para la construcción del Aeropuerto fue de 457 millones de dólares. Los otros dos postores propusieron US\$ 411 millones y reintegro del 100% (el Consorcio conformado por la portuguesa Mota Engil y la colombiana Odiosa), y US\$ 348 millones y reintegro del 44% (el Consorcio conformado por Graña y Montero y la francesa Vinci). Como se puede ver, la diferencia de costo entre la oferta ganadora y el segundo lugar es grande y da motivo para calificarla como una “propuesta temeraria” o “agresiva”⁸.

3. Los temas más controvertidos de la adenda

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el MEF conjuntamente con el consorcio Kuntur Wasi, han negociado un texto de Adenda al contrato que debió firmarse el lunes 30 de enero pasado. Publicado su contenido han surgido críticas de diversos sectores.

Los principales cambios que trae el contrato son los siguientes: (a) traslada el riesgo de financiamiento del concesionario al Estado, y (b) como consecuencia de lo anterior se pierde el valor por dinero del proyecto, dado que ahora surge la duda si la opción de la APP es más eficiente en comparación a la ejecución vía obra pública. El informe técnico Nro. 005-2017-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN publicado el 20 de enero del presente año, contiene un análisis de ambos temas y de la adenda en general.

⁶ Ob.cit. pg. 68.

⁷ Es la consecución de un monto mínimo de Recursos de Deuda para el Proyecto, en los términos y condiciones señalados en el Contrato.

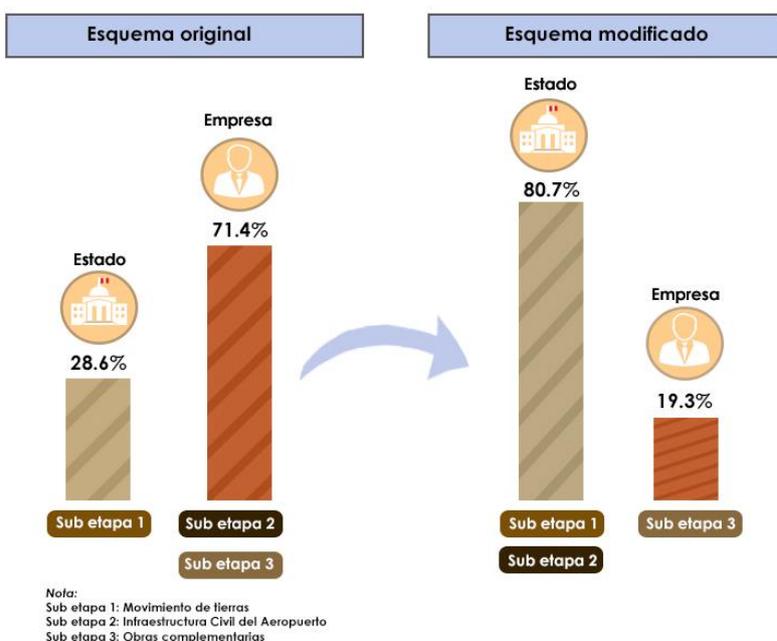
⁸ José Luis Guash, en Diario El Comercio del 18-1-17: “Chincheró: ¿Por qué se discute tanto la adenda del proyecto?”

Respecto al primer punto el referido informe técnico señala:

“En la versión original del contrato, el concesionario era responsable por el financiamiento de las sub etapas 2 y 3 que según el programa de obras correspondía al 71.4% del presupuesto total, mientras que el concedente tenía a su cargo la ejecución de la sub etapa 1. Sin embargo, en el proyecto de adenda, el concesionario sólo es responsable por el financiamiento del 19,3% del presupuesto total de las obras, mientras que el Estado debe asumir el financiamiento por el 80,7% restante, mediante cofinanciamiento PPO1 y PPO2... En consecuencia, la asignación del riesgo de financiamiento se invierte, variando drásticamente, al pasar de un esquema de financiamiento del concesionario a uno de financiamiento del Estado, tal cual propone el proyecto de adenda. Esto evidencia una clara variación de los términos originales del contrato en detrimento del estado y del Esquema de APP”.

Queda claro que esta decisión beneficia notoriamente a la empresa, pues ejecutaría las sub etapas 1 y 2, ascendentes a 410 millones dólares, con recursos del Estado; el concesionario no requiere aportar capital, y obtendría una rentabilidad del orden del 20% por año. Para Patricia Benavente, renunciante a la presidencia de OSITRAN, el adelanto del pago al concesionario propuesto en la adenda modifica las condiciones de competencia. Altera también la asignación del riesgo constructivo en detrimento del Estado. En cambio, para los otros dos integrantes del directorio de OSITRAN, Alfredo Dammert y Antonio Balbuena, los cambios al contrato que propone la adenda no modifican la asignación de riesgos ni el equilibrio económico financiero. Ambos sustentan su posición utilizando el mismo texto de tres páginas poco sustentado, mientras que la posición de Benavente es más detallado y mejor sustentado.

CAMBIOS EN EL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DEL CONTRATO



Fuente: Informe Técnico 005-2017-GRE-GSF-GAJ- OSITRAN

Según el Informe Técnico, el traslado del riesgo de financiamiento sería aún más perjudicial para el Estado, si se considera que el Proyecto de Adenda establece un adelanto de US\$ 40.3 millones a favor del Concesionario, que debe pagarse luego de 30 días de firmada la adenda y antes de iniciar las obras de la sub etapa 2.

Además, a decir de José Luis Guash y el referido informe técnico, hay que considerar también el costo fiscal del cambio propuesto, porque varía la oportunidad en la que el cofinanciamiento se paga, ya que el Estado deberá hacer en los próximos meses algo que estaba programado para dentro de cinco años.

También se sostiene que los cambios que contiene la Adenda generan pérdida del valor por dinero que toda APP debe asegurar. Es decir, que con los cambios que trae la adenda, ya no queda claro que el esquema APP sea una mejor opción comparada con la alternativa de construir el Aeropuerto como una obra pública.

Al respecto, Patricia Benavente señala que *“la rentabilidad social de la modificación contractual (10.79%) es menor que la tasa social de descuento (11.18%), por lo que del análisis del MTC debería concluirse que la modificación contractual no resulta socialmente rentable”*.⁹

Para Benavente, lo que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones hace es comparar la rentabilidad social de la modificación con la de la caducidad del contrato (9.35%), cuando lo que debiera presentarse es el análisis de valor por dinero –concordante con el estándar de la OCDE–, en lugar de reemplazarlo por el indicador de rentabilidad social. En este punto también la adenda vulnera los principios de las APP definidos en el Decreto Ley 1224 y su reglamento.

En opinión del gobierno y de los dos miembros del directorio de OSITRAN que votaron a favor de la aprobación de la Adenda, los cambios no afectan los factores de competencia de la convocatoria (Fondo de pagos del PAO y porcentaje de reintegro del cofinanciamiento). Tanto el premier Zavala como el Ministro de Transportes, Martín Vizcarra señalan que con su decisión estarían haciendo que el país ahorre 589 millones de dólares, correspondientes al costo financiero presentado por el concesionario.

¿Por qué el costo financiero resulta tan oneroso? La principal razón es que la empresa nacional Andino Investment Holding (AIH), que tiene el 50% de la participación en Kuntur Wasi, enfrenta serias dificultades financieras. Según datos de Bloomberg, el margen EBITDA¹⁰ de AIH pasó de 23,8% en diciembre del 2015 a 14,9% en setiembre del 2016 y viene en caída desde diciembre del 2013. El argumento del ahorro, que utiliza el gobierno, es carente de sustento, porque en realidad dicho costo financiero es ficticio y el Estado no tendría por qué aceptarlo al ser producto de la mala calificación de la empresa en el mercado, no de las condiciones del mercado. La decisión del gobierno de “salvar el proyecto” asumiendo el costo de la construcción del Aeropuerto, es una decisión política que atiende los reclamos que vienen desde Cusco, pero aparece como groseramente concesiva con la empresa concesionaria. En su defensa, desde el Ejecutivo, sostienen que la “desnaturalización” de la APP venía

⁹ Anexo 3: Voto singular discordante de la presidenta del Consejo Directivo de OSITRAN, Patricia Benavente. En “Opinión sobre la propuesta de adenda Nro. 1 al Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco.

¹⁰ Por su acrónimo en inglés. Traducido como: “beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones”.

del contrato original, dado que éste inclinaba los riesgos de construcción y financiamiento hacia el Estado. Pero eso no justifica en modo alguno la decisión del gobierno de pretender firmar la adenda claramente contraria a los intereses del Estado.

4. ¿Beneficio público o negocio privado?

De lo expuesto anteriormente surgen un conjunto de constataciones y observaciones que deberían abordarse en un debate público abierto, considerando que en los próximos años las APP serán el mecanismo principal del gobierno para acelerar las inversiones en infraestructura comprometiendo montos crecientes de recursos públicos; entre otras tenemos:

- Las APP se vienen diseñando y estructurando sin los estándares de calidad y precisiones para asegurar que la inversión sea la mejor alternativa en función del beneficio público. Un contrato ambiguo y lleno de imprecisiones (y estudios incompletos) es una puerta abierta para la proliferación de adendas que en el camino pueden ir desvirtuando la asignación del riesgo y el valor por dinero, en perjuicio de los intereses del Estado.
- En el proyecto del Aeropuerto de Chinchero, los dos criterios centrales para la implementación de las APP (la asignación de riesgos y el valor por dinero) están en cuestión. En el primer caso, si es el Estado el que pone el dinero y no el privado, ya no es una APP, entonces, ¿por qué habría que permitirle administrar el Aeropuerto por 40 años? Una APP produce valor por dinero para el Estado cuando el privado asume el riesgo financiero y entrega la obra a menor costo y eficientemente ejecutada. Lo primero no se cumple y sobre lo segundo, surgen justificadas dudas conociendo la mala reputación económica de uno de los integrantes de la concesionaria (La clasificadora Fitch Ratings califica la deuda de Andino Investment Holding con B- que corresponde a una calificación “altamente especulativa”).
- De aprobarse la adenda, el caso del Aeropuerto Internacional de Chinchero sería la de una APP distorsionada que contraviene los principios rectores de esta modalidad de inversión establecidos en el DL 1224 y en los principios de la OCDE. Kuntur Wasi obtendría ganancias sin haber aportado recursos financieros ni asumido los riesgos asociados. Si el Estado financia el grueso del proyecto, ¿por qué no es tratada como obra pública? Forzar el esquema de APP genera inseguridad sobre la viabilidad futura del proyecto. Dado que ya se cuenta con los estudios de ingeniería, el Estado debería licitar la construcción de inmediato y más adelante cuando se concluya la obra, licitar la operación y mantenimiento del aeropuerto. La insistencia del gobierno por sacar adelante este proyecto como APP carece de argumentos válidos.
- Como bien señala José Luis Guash, el caso del Aeropuerto de Chinchero ilustra una de las estrategias que utilizan las empresas lanzando propuestas temerarias con la de que una vez iniciado el proyecto logran beneficios y rentas a través de adendas que modifican el contrato, contando con la complicidad o incompetencia de los representantes de los intereses del Estado.

- Finalmente, el gobierno viene trabajando llevando como bandera el destrabe de proyectos de inversión, lo que significa, simplificación y flexibilización de los tramites y exigencias, es el espíritu del DL 1251 emitido por el gobierno, dando amplia discrecionalidad a los funcionarios para el manejo de las adendas. Pero, considerando la calidad de las instituciones encargadas del tema (PROINVERSION, Ministerios) esta apuesta conlleva mucho riesgo, si no se distingue entre trabas que deberían eliminarse, y otras que se mencionan como tales pero que en realidad no lo son. Con frecuencia son requerimientos para lanzar el proyecto con un nivel mínimo de maduración y con las condiciones básicas, lo que termina mal para los intereses del Estado¹¹. Como ha sugerido Humberto Campodónico, es indispensable promover una amplia discusión que lleve a tomar las medidas correctivas y así evitar que el boom de infraestructura que ofrece el gobierno no se convierta en un carnaval para las empresas privadas con recursos públicos.

¹¹ Campodónico H (2017); “Consigo el proyecto y con la adenda que lo arregla todo, me genera renta”. Entrevista a J Luis Guash en el Diario La República del 27-1-17.