

Las asociaciones público-privadas en el Perú

¿Beneficio público o negocio privado?

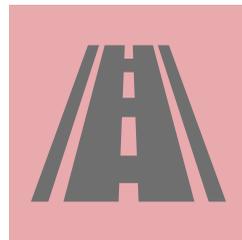
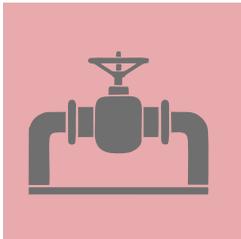


Con el apoyo de:



Las asociaciones público-privadas en el Perú

¿Beneficio público o negocio privado?



**Las asociaciones público-privadas en el Perú:
¿Beneficio público o negocio privado?**

Autor:

Epifanio Baca Tupayachi

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana

Dirección: Calle Baca Flor 194, Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfonos: 264-1414 / 264-1418

www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio: Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo: Álvaro Campana Ocampo

Edición: Nelly Carrasco Camones / Mabel Abanto Yllescas

Corrección de estilo: Ricardo Vásquez Kocchiu

Diseño y Diagramación: Renzo Espinel / Luis de la Lama

1a edición - agosto 2017

1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional de Perú N° 2017-11830

Se terminó de imprimir en setiembre del 2017 en:

Sonimágenes del Perú srl

Av. Gral. Santa Cruz 653, Ofic 102

Jesús María, Lima-Perú

Teléfono: 277 3629 / 726 9082

ÍNDICE

5	INTRODUCCIÓN
7	1. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL
13	2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL
	Antecedentes
	Cambios en el marco normativo
21	3. LA EXPERIENCIA DE LAS APP EN EL PERÚ
25	4. ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS APP
	4.1 Las prioridades del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski
	4.2 Proyectos adjudicados, sectores priorizados y montos de inversión
	4.3 El riesgo fiscal
35	5. ANÁLISIS DE CASO: EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CHINCHERO
	5.1 Características del proyecto
	5.2 Un contrato mal diseñado
	5.3 Los temas más controvertidos de la adenda
	5.4 Los cuestionamientos a la pertinencia y ubicación del proyecto
	5.5 ¿Recursos públicos al servicio de beneficios privados?
47	6. EL MODELO DE LAS APP EN DEBATE
55	RECOMENDACIONES
57	ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Desde hace 25 años se inició un nuevo sistema de promoción de la inversión privada y de las Asociaciones Público-Privadas (APP), pero es en los últimos seis años que estas han alcanzado magnitudes sin precedentes. Según PROINVERSIÓN, entre enero de 2008 y diciembre de 2015 se adjudicaron 65 proyectos bajo esta modalidad, por un monto total de inversión ascendente a 29 800 millones de dólares (incluido IGV). El periodo en el que los proyectos de APP adjudicados y los montos de inversión crecen sustancialmente, es de julio de 2011 a setiembre de 2016, con un total de USD 16 278 millones de inversiones, siendo el año 2014 el que registra el monto más alto, con USD 14 270 millones. Para los años 2017 y 2018, el gobierno cuenta con una cartera de 24 proyectos de potencial alto con una inversión estimada que puede variar entre USD 4000 y USD 6000 millones.

El crecimiento vertiginoso de esta modalidad de inversión es parte de la estrategia de gobiernos neoliberales, implementada como resultado de la crisis heredada de los años ochenta (alta inflación producto de malas políticas, deterioro de los términos de intercambio y el fenómeno del Niño). Asimismo, es parte de una tendencia internacional que busca reducir la participación del Estado en la economía. En el Perú, las APP y las Obras por Impuestos son parte del proceso de privatización del gasto público puesto en marcha desde el Ministerio de Economía y Finanzas, con el argumento de que el sector privado puede aportar recursos financieros, su experiencia y eficiencia en el diseño, ejecución, operación y mantenimiento de infraestructura económica. El sector público no sería capaz de liderar este reto porque es ineficiente, lento y afectado de graves hechos de corrupción en los gobiernos descentralizados.

En el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2017-2019, se proyecta que las inversiones bajo la modalidad de APP aumentarán a 24,6% de la inversión pública total, cuando en el periodo 2005-2015 alcanzó el 7,9% en promedio. En ese sentido, el Ministro de Economía, Alfredo Thorne anunció que aumentará el costo de las APP de USD 700 millones a USD 2500 millones anuales.

A raíz de los hechos de corrupción perpetrados por las empresas brasileras y sus socias peruanas, ahora vemos que las APP fueron utilizadas como vehículos para el robo de recursos del erario público al más alto nivel, por autoridades políticas y funcionarios del gobierno central. Se abrió así un amplio debate público sobre las fallas y vacíos en el marco normativo e institucional de las APP, pero, sobre todo, acerca de los mecanismos utilizados para burlar los controles existentes en la aún débil institucionalidad del sistema.

Desde el Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco del seguimiento a la gestión del presupuesto público y a lo que denominamos la privatización del gasto público, venimos advirtiendo los riesgos asociados a las APP y Obras por Impuestos como mecanismos de participación del

sector privado en la provisión de infraestructura y servicios públicos. En la publicación realizada en julio de 2015 enfatizamos acerca de la importancia de contar con un marco normativo e institucional claro; fuertes mecanismos de transparencia y control; planeamiento estratégico, priorización y justificación clara de los proyectos; evaluación ex ante y ex post de los proyectos para garantizar el valor por dinero.

Con este estudio queremos aportar a un debate informado sobre la participación del sector privado en la construcción de infraestructura y la búsqueda de soluciones para mejorar las APP, pero también para revalorar y fortalecer la gestión pública que, lamentablemente, bajo un discurso ideológico neoliberal ya desfasado, viene siendo disminuido en su capacidad para cumplir su rol.

El documento está organizado en siete capítulos. En el primero se presenta una revisión de la literatura internacional sobre las APP y luego, en el segundo, revisamos el marco normativo e institucional con énfasis en los cambios que traen los DL 1224 y 1251. El tercer y el cuarto capítulo contienen la experiencia de las APP en el Perú y las cifras que dan cuenta de los avances en su implantación, respectivamente. En el capítulo cinco presentamos el análisis de caso del Aeropuerto Internacional de Chinchero. En el sexto abordamos el debate sobre las APP y en el último capítulo las recomendaciones para la mejora de este sistema. Este estudio fue posible gracias al apoyo de Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Pan Para el Mundo.

1. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En América Latina, la participación del sector privado en la construcción, mantenimiento y administración de infraestructura es una política que forma parte del paquete de medidas del Consenso en Washington iniciada en los años 80. Actualmente, se sigue impulsando una mayor participación del sector privado en el desarrollo y teniendo a las APP como uno de los instrumentos clave para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.¹ Este mecanismo de inversión viene siendo utilizado también en América Central para llevar adelante grandes proyectos de energía e infraestructura vial, con impactos potenciales en territorios de comunidades indígenas y campesinas.²

Según Romero (2015), durante la última década se produjo un gran aumento de las inversiones en APP en los países en desarrollo. Estima que, durante una década, las inversiones en APP se multiplicaron, pasando de USD 22 700 millones en 2004 a USD 134 200 millones en 2012, lo cual ha sido posible gracias al crecimiento económico que permitió el *boom* de las materias primas y la consecuente necesidad de invertir en infraestructura, así como a los bajos tipos de interés en el mercado financiero mundial.

Tres son las razones por las cuales las APP se presentan como una buena alternativa para el desarrollo de la infraestructura pública: i) atraer empresas e inversionistas del sector privado a proyectos que, de otra forma, el libre mercado no los llevaría a cabo; ii) transferir a empresas e inversionistas del sector privado una parte significativa de los riesgos y costos que el gobierno, de lo contrario, tendría que absorber por completo; y iii) asegurar que la eficiencia y calidad del proyecto sea al menos igual a la obtenida, si el gobierno asumiese todos los costos y riesgos.

Sin embargo, alcanzar estos objetivos es mucho más complicado de lo que se cree. En la práctica, los principales beneficiarios han sido las empresas concesionarias y los usuarios finales han sido poco beneficiados. ¿Por qué? Según De la Torre y Rudolph,³

Porque bajo una política de APP, con marcos regulatorios e institucionales deficientes, los intereses de las empresas e inversionistas privados, por un lado, y

1 Romero, María José (2015). *Lo que yace bajo la superficie. Una evaluación crítica de las Asociaciones Público Privadas y su impacto en el desarrollo sostenible. Resumen*. Eurodad, Afrodad y Latindadd.

2 Alexander, N., C. Bedoya y O. Suarez (editores) (s.f.). *Infraestructura: ¿para la gente o para el lucro?* Fundación Heinrich Boll y Latindadd.

3 De la Torre, A. y H. Rudolph (2015). *Los siete pecados de Alianzas Público-Privadas deficientes*. Banco Mundial.

del gobierno de turno, por el otro, no coinciden naturalmente con los intereses de los contribuyentes y usuarios, actuales y futuros. El gobierno tiene incentivos para iniciar proyectos tan pronto como sea posible sin afectar el presupuesto vigente pero dejando obligaciones a los gobiernos futuros. Tiene también incentivos para subestimar u ocultar los pasivos contingentes adquiridos en el contexto de APPs. Por su parte, las empresas e inversionistas privados involucrados en APPs tienen incentivos para obtener tantos beneficios como sea posible mientras transfieren tanto de los costos y riesgos cuanto sea posible al gobierno. Por lo tanto, en ausencia de un marco sólido de política de APPs, los dados están cargados contra los beneficiarios finales, cuyos intereses no están bien representados en el proceso de diseño y selección de APPs.

A partir del estudio de numerosas APP implementadas en países de América Latina, estos autores identifican lo que denominan los siete pecados de las APP, de los cuales resumimos cinco por su relevancia para comprender lo que ocurre en nuestro país.

Pecado N° 1: Proporcionar excesivas garantías gubernamentales. Los incentivos combinados del gobierno en ejercicio y de las empresas e inversionistas privados abonan a favor de garantías gubernamentales excesivas, a pesar de que un grupo importante de APP puede requerir de muy pocas o incluso ninguna garantía del gobierno. De hecho, hay experiencias exitosas de concesiones de carreteras sin garantías del gobierno sobre la demanda.

Pecado N° 3: Adjudicar concesiones con base en erróneos parámetros de licitación. Una consecuencia de ello es que los concesionarios tengan incentivos para presentar una oferta baja, con el fin de ganar el contrato de concesión y posteriormente renegociarlo para obtener beneficios adicionales. La renegociación de contratos de APP puede retransferir riesgos al gobierno en una magnitud significativa y de manera poco transparente.

Pecado N° 5: Fallas en el abordaje de conflictos de interés y disputas. Teniendo en cuenta los conflictos de intereses, se debe separar la función de adjudicación de la función supervisora en las APP. La agencia que adjudica las concesiones no debe ser la misma que supervisa la ejecución de los contratos.

Pecado N° 6: Asumir que los fondos de pensiones de contribución definida proporcionan una solución mágica. Es un error destinar los recursos de los fondos de pensiones para financiar APP, principalmente porque esos fondos son administradores de activos, no son administradores de activos y pasivos. Todos los riesgos son asumidos por los trabajadores que ponen sus ahorros en los fondos de pensiones y no por los administradores de esos fondos.

Pecado N° 7: Asumir que las compañías de construcción y las empresas concesionarias son buenos sustitutos. El negocio tradicional de las empresas constructoras es construir infraestructura y obtener ganancias por esta actividad. El negocio de las empresas concesionarias

en el contexto de una APP es algo diferente, requieren habilidades para coordinar, sustentar y organizar financiación a largo plazo.

Otro estudio, cuyas críticas sobre las políticas (y los intereses) que promueven la implementación de las APP a nivel mundial y que sirve para comprender lo que está pasando en el Perú, es el de David Hall.⁴ En varios temas, las críticas que realiza a las APP concuerdan bastante con los cuestionamientos realizados en nuestro país a los proyectos Interoceánica Sur, Gasoducto del Sur y Aeropuerto Internacional de Chinchero, para citar los más visibles. Veamos algunos de ellos.

Sobre el uso del principio de valor por dinero, las evidencias de la experiencia internacional y los estudios sobre las APP se resumen de la siguiente manera:⁵

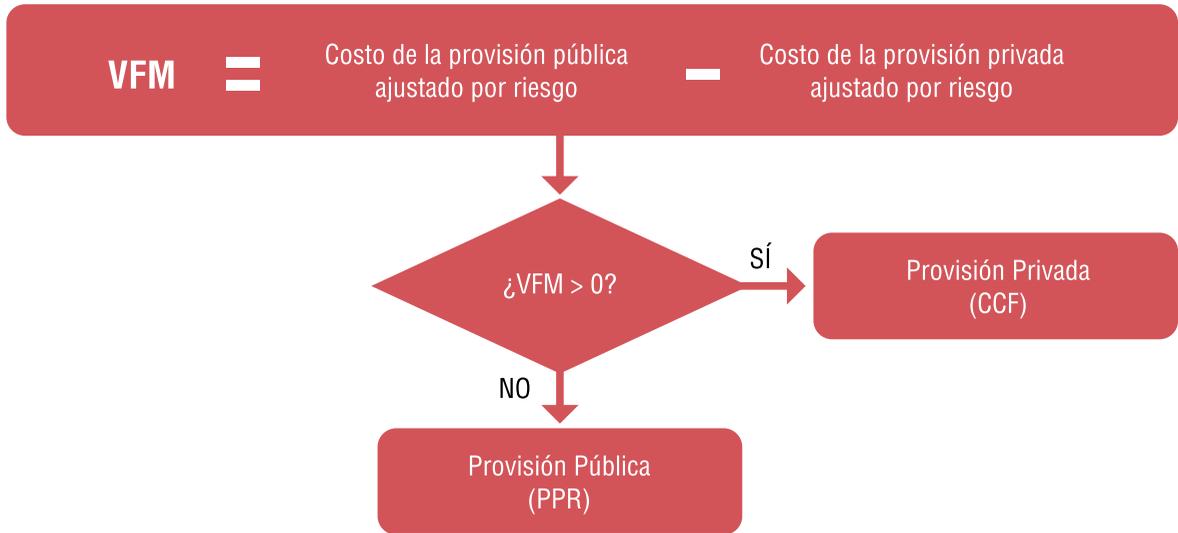
- El coste de capital siempre resulta más barato sin una APP, tanto para los países con altos ingresos como para los países en desarrollo.
- El coste de construcción es más elevado con una APP, ya que los financiadores exigen un contrato llave en mano, que es aproximadamente un 25% más caro.
- Los costes de transacción de la licitación y el seguimiento de la APP añaden un 10 a 20 por ciento a sus costes.
- El sector público se enfrenta a riesgos reales debido a las APP, como contratos incompletos, la probabilidad de renegociaciones y los potenciales pasivos públicos en caso de quiebra o de incumplimiento por parte de la empresa privada.
- Existen impactos negativos en los servicios públicos, el medio ambiente y los trabajadores, debido a la reducción de costes o de la selección distorsionada de proyectos para satisfacer la necesidad de rentabilidad de las APP.

Añade que entre los gobiernos hay una tendencia a tratar de evitar el uso de estas comparaciones y quieren utilizar las APP, independientemente de su coste, para reducir el nivel aparente de endeudamiento y deuda pública. No están interesados en realizar el análisis valor por dinero.

4 Hall, D. (2015). *¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas no funcionan?* Public Services International Research Unit (PSIRU). Reino Unido: Universidad de Greenwich.

5 Hall, D. (2015), *op. cit.*, p. 47.

GRÁFICO 1
CRITERIO DE COMPARADOR PÚBLICO-PRIVADO



Fuente: Hinojosa, S. (2009).⁶

Las APP aportan capital escaso en el sector público para financiar obras de infraestructura.

¿Es realmente así? Según este autor, no necesariamente. Si bien a los donantes les gusta afirmar que las APP son una forma de “recaudar” financiación privada para respaldar proyectos públicos, los mayores flujos se producen exactamente al revés. Es decir, las empresas privadas y los fondos de capital privado utilizan una pequeña cantidad de su propio capital como fondos y consiguen recaudar una inversión de capital adicional de los donantes públicos internacionales y de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), así como contraer una deuda que está garantizada por el sector público o incluso proporcionada directamente por el sector público en forma de préstamo (p. 23). Al respecto, el estudio de Romero (2015) señala que la financiación privada solo supone entre el 15 o 20% de la inversión total en infraestructuras. La mayor parte de la financiación proviene del sector público, por tanto, cabe preguntarse por qué se da tanta importancia al sector privado en lugar de mejorar la eficacia del sector público.

Los contratos de las APP son imperfectos o incompletos y no pueden anticipar todas las circunstancias o problemas que se presentarán en los próximos 30 años. Por esta razón, están sujetos a cambios que son aprovechados por las empresas para aumentar los costos o ingresos. Las renegociaciones de los contratos se producen casi siempre en beneficio del contratista privado, en detrimento del sector público, lo que genera precios más elevados o menores

6 Ver: <<http://bit.ly/2wuUT0f>>

inversiones. En Chile y Colombia, las tres cuartas partes (o más) de las APP para carreteras fueron renegociadas, lo que incrementó los costes entre un 20% y un 140%.

Finalmente, Hall llama la atención sobre el **rol que juegan las empresas consultoras internacionales** en la promoción de las APP, ya que elaboran informes para las instituciones internacionales y los gobiernos, formulan políticas nacionales de APP, implementan APP específicas y reciben altos honorarios en cada etapa del proceso. La más activa de todas es McKinsey, que elaboró una serie de informes para las organizaciones internacionales y los gobiernos. Su influencia está tan generalizada que se ha convertido en un “remodelador mundial” de servicios públicos en beneficio del capital privado. Otras empresas consultoras, tales como PwC, Ernst & Young, KPMG, Deloitte, efectúan el mismo tipo de trabajo (p. 21). A nivel nacional, McKinsey y sus socios ejercen una gran influencia sobre las políticas del gobierno. Por ejemplo, en Colombia, un socio de McKinsey se convirtió en director de la unidad de APP del gobierno e impulsó una decisión para triplicar el gasto del gobierno en carreteras y de pedir prestados 23 000 millones de dólares gracias a la emisión de bonos del Estado para ayudar a financiar las APP.

Según José Luis Guasch “el problema número uno de las APP es cómo se identifican y estructuran los proyectos que, por razones políticas, no se cocinan bien y se lanzan de una manera muy prematura, con estudios poco definidos que generan mucha incertidumbre”.⁷ Por eso, luego se requieren las adendas que, siendo necesarias bajo estas condiciones, suelen ser aprovechadas por las empresas concesionarias para aumentar desmedidamente los costos. En los países de América Latina, según este autor, se renegocia el 50% de los contratos y en el Perú es el 80%, con un promedio de tres adendas por contrato.

Para hacer frente a las prácticas de corrupción, Guasch sugiere que una manera de evitarlo es estructurando los proyectos con un factor de competitividad a variable única (por ejemplo, la menor tarifa) complementada por la experiencia de la empresa y su capacidad financiera. De este modo se reemplaza la presentación de un polinomio de variables al que se le asignan diferentes pesos, lo cual abre paso al uso de criterios subjetivos que facilitan la corrupción de los funcionarios.

Un tema controvertido en las APP es el uso de los llamados **Ingresos Mínimos Garantizados** (IMG) que aseguran al concesionario ingresos subsidiados por el Estado, cuando los ingresos por las tarifas no cubren los costos y un margen de rentabilidad. Según Guasch, el uso de este mecanismo debería ser muy bien evaluado y controlado, por ejemplo, utilizando bandas de ingresos y de ese modo saber cuándo se aplican y cuándo no. No hacerlo o hacerlo sin la debida diligencia implica riesgos fiscales para el Estado.⁸ Al respecto, Romero (2015) advierte que,

7 Guasch, J. L. (27 de enero de 2017). Entrevista realizada por Humberto Campodónico. *La República*.

8 Sobre este tema hubo múltiples problemas con los aeropuertos regionales del Perú que debieron ser autofinanciados en lugar de cofinanciados (ver Alarco, 2017, presentación realizada en el evento “Asociaciones Público-Privadas: ¿beneficio público o negocio privado? Organizado por Grupo Propuesta Ciudadana).

demasiado a menudo, las APP conllevan riesgos para las instituciones públicas, pues la historia demuestra que las APP pueden suponer un gran riesgo financiero para el sector público. Si un proyecto fracasa (lo que no es poco frecuente) los costes son asumidos por el sector público que tiene que rescatar el proyecto y, a veces, incluso a la empresa, lo que hace que las deudas privadas acaben siendo cubiertas por el sector público.

El otro tema sobre el que enfatiza Guasch es **el mecanismo utilizado para la recuperación de las inversiones realizadas por las empresas**. Según el concepto original de las APP, se realizaba a través del financiamiento del proyecto (**Project Finance**), en el que la recuperación de lo invertido se efectiviza cuando la obra está operando normalmente, durante el periodo de vida del proyecto. Asimismo, Guasch afirma que en el Perú “con el proyecto IIRSA se trajo el sistema de los RPI (**recuperación de la inversión**) y de los PAO (**pago anual por obra**) en los que el Estado le va pagando un bono (que tiene garantía soberana) a la APP, a medida que van avanzando las obras. Así, de hecho, lo único que la APP necesita para comenzar el proyecto es el 10% de la inversión”.⁹ Y remata diciendo que el Perú tiene los mecanismos más generosos del mundo para el repago de esa inversión y que eso no ocurre en la mayoría de países que tienen APP.

El riesgo fiscal de la APP

La implementación de APP genera pasivos firmes y contingentes para el Estado, por lo que su utilización debe estar sujeta a ciertos controles. El código de buenas prácticas en transparencia fiscal del FMI recomienda que la documentación presupuestaria entregue información respecto a la naturaleza e impacto de los pasivos contingentes.¹⁰

Según el estudio de Alarco (2015) serían Chile y Colombia los países que cuentan con mejores sistemas de evaluación ex ante (comparador público-privado, CPP), de evaluación y sistematización de los pasivos contingentes. Por ello, la eliminación del CPP en el Perú (el año 2014) y su reemplazo por un procedimiento menos exigente, es una decisión riesgosa.¹¹ Un tema relevante sobre este tema es que, de manera general, en la región, la información sobre las APP es bastante limitada.

9 Guasch, J. L. (2017), *ibíd.*

10 Alarco, G. (2015). *¿Negocio público privado? Ventajas y desventajas de las Asociaciones Público Privadas en América Latina*. Lima: Latindadd.

11 Este es analizado en Alarco, G. (2014). *Tecnopolítica Económica* (pp. 287-289). Lima: Universidad Pacífico.

2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

2.1 Antecedentes

La participación del sector privado en la provisión de servicios públicos se inicia el año 1991 con la promulgación del Decreto Legislativo (DL) N° 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, que permitió implementar un masivo programa de privatizaciones (por un valor de USD 9200 millones durante la década de los noventa (Marchesi y Valencia, 2015)).¹² Dicho proceso también incluyó la venta de activos del Estado en el sector minero, hidrocarburos, turismo, entre otros, a capitales privados. Con los años, la cobertura de los servicios aumentó significativamente en los sectores de telecomunicaciones, finanzas y energía.

El mismo año de 1991, se promulgó el DL N° 758 para promover las inversiones privadas en infraestructura de servicios públicos. Posteriormente, en el año 1996, promulgan el DL N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos. Ambas leyes conformaron luego el Texto Único Ordenado (TUO) de diciembre de 1996, que comprende las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. Esta última norma declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, estableciendo **la concesión** como la modalidad bajo la cual se promueve la inversión privada en dichas obras y servicios.¹³ La primera concesión otorgada por el Estado peruano fue la del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, con un compromiso de inversión de USD 1214 millones a lo largo de 30 años, más el 46,5% de los ingresos generados por el terminal aéreo.

El año 2008, el gobierno de Alan García publicó el DL N° 1012, Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la Generación de Empleo Productivo, para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

12 BID (2016). *Asociaciones Público Privadas en el Perú: análisis del nuevo marco legal*.

13 BID (2016), *op. cit.*, p. 25.

Las APP constituyen un conjunto de acuerdos entre entidades públicas y privadas, en el que las primeras delegan a las segundas la realización de una serie de actividades tradicionalmente ejecutadas y/o financiadas por el Estado. En estos acuerdos debe existir una adecuada distribución de riesgos entre las partes. El concepto de APP engloba varias modalidades contractuales entre el privado y el Estado, por ejemplo, contratos de concesión, contrato de gerencia, contrato de gestión u otras modalidades atípicas.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016).

2.2 Cambios en el marco normativo

En lo que sigue analizaremos el DL 1224 promulgado por el gobierno de Ollanta Humala el año 2015, que tuvo la finalidad de fortalecer la institucionalidad de las APP de acuerdo con los estándares de la OCDE y luego el DL 1251 promulgado por el gobierno actual, con la finalidad de reestructurar PROINVERSIÓN y flexibilizar los procedimientos para acelerar la inversiones mediante APP.

2.2.1 DL 1224 Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante APP y Proyectos en Activos

Esta norma promulgada en setiembre de 2015 tiene como finalidad ordenar y simplificar los procedimientos para adjudicar proyectos, adecuando el marco institucional y normativo de las APP con las exigencias y principios de la OCDE. Los principios para la gobernanza pública de las APP de esta entidad se circunscriben entre 3 grandes objetivos: establecer un marco institucional claro y predecible, apoyado por autoridades competentes y adecuadamente financiadas; aplicar un criterio de selección de la modalidad APP basado en el valor por dinero; utilizar el proceso presupuestal de manera transparente, para minimizar riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso de licitación.

Como parte del Programa País suscrito con el Perú, OCDE publicó —en octubre de 2015— el primer volumen del Estudio Multidimensional de Perú, en el cual se realiza un diagnóstico de los retos en infraestructura que enfrenta el país.¹⁴

Con relación a las APP, según la publicación del BID citada en este estudio, se indica que:

A pesar del marco institucional de las APP definido, la actual asignación de responsabilidades y competencias entre las entidades involucradas podría complicar la coordinación entre ellas. Por otro lado, señala que se presentan debilidades en

14 OCDE (2015). *Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial. Caminos de desarrollo.*

las etapas de priorización y planeamiento que podrían generar ineficiencias en los proyectos de APP, por lo que estudios de factibilidad y evaluaciones de valor por dinero ex-ante podrían ayudar a resolver problemas en dichas instancias.¹⁵

En la exposición de motivos del DL 1224 se hace referencia a dos estudios de diagnóstico elaborados a pedido de PRONVERSIÓN que identifican las mejoras que se van a realizar. El primero fue llevado a cabo por la firma McKinsey & Company (2013)¹⁶ sobre el proceso de desarrollo de APP. El diagnóstico encontró que en Perú se presentan, entre otros, los siguientes problemas: (i) los proyectos carecen de dueño único a lo largo del ciclo de proyecto, (ii) variabilidad alta en los procesos y (iii) contratos y documentación de licitación y administrativa poco estandarizadas y guías y metodologías casi inexistentes. El segundo estudio¹⁷ identifica mejoras en el marco regulatorio, en el operacional y en el marco institucional.

Los estudios mencionados recomiendan, en general, las siguientes propuestas para mejorar el marco legal preexistente de las APP en Perú:

- mantener la responsabilidad presupuestal,
- fortalecer el planeamiento y formulación de los proyectos de APP,
- identificar y eliminar las trabas a los procesos,
- generar valor por dinero en cada una de las fases de los proyectos,
- fomentar la competencia para la adjudicación de los proyectos APP,
- capacitar a los funcionarios de las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada para llevar a cabo de una forma eficiente los procesos APP, entre otros.

El nuevo marco normativo, contenido en el DL 1224, busca supuestamente ordenar y simplificar los procesos para adjudicar proyectos con énfasis en la generación de valor por dinero y de una manera más ágil. El objetivo es aumentar la inversión en infraestructura y servicios públicos, con el objetivo de ayudar a cerrar la brecha estimada en USD 160 000 millones para el periodo 2016-2025, según estimaciones de AFIN (ver cuadros de Anexos 2 y 3).

15 BID (2016), *op. cit.*, p. 39.

16 Mc Kinsey & Company (2013). *Identificando oportunidades de eficacia en los procesos APP: breve diagnóstico lean de dos procesos APP*. Lima: PROINVERSIÓN.

17 Infraestructure UK (2011). *Marco institucional, operacional, asociativo y político/regulatorio del Perú. Diagnóstico, retos y recomendaciones*. Lima: PROINVERSIÓN.

En lo que sigue, presentamos los aspectos positivos y negativos de los cambios introducidos por esta norma.¹⁸

ASPECTOS POSITIVOS

El nuevo marco regulatorio de APP introdujo, entre otras, las siguientes innovaciones:

- Creación del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada para el Desarrollo de APP y Proyectos en Activos.
- Empoderamiento de los Comités de Inversiones de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales como parte integral del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Les corresponde a ellos planificar, identificar, establecer prioridades, formular y evaluar, entre otras actividades. Queda claro que quien determina las brechas y necesidades por satisfacer y las jerarquiza es el Estado y no el sector privado.
- Eficiencia en la identificación, selección y formulación de proyectos a través de un caso de negocios que se plasma en el **Informe de Evaluación**.
- Énfasis en el planeamiento de potenciales proyectos APP, mediante la creación del Informe Multianual de Inversiones en APP para que las entidades públicas controlen mejor sus compromisos a largo plazo y presupuestos.
- Creación del registro nacional de contratos.

ASPECTOS NEGATIVOS

- En la ley y el reglamento no hay espacio alguno para el organismo responsable del planeamiento estratégico nacional (CEPLAN) que debería liderar los procesos de inversión pública y orientar los de inversión privada en el país, incluidos los de la APP.
- Los criterios de elegibilidad entre la modalidad APP o a través de obra pública es difuso. Solo se establecen algunos criterios generales y se omite la aplicación cuantitativa de un comparador público-privado (CPP) que debería medir la diferencia del valor presente de los costos de la prestación del servicio tanto público como privado ajustado por riesgo. ¿Dónde están las evaluaciones ex ante para decidir entre una APP y obra pública?

18 BID (2016), *op. cit.*; Alarco, G (2017), Presentación realizada en evento “Asociaciones Público-Privadas: ¿beneficio público o negocio privado? Organizado por Grupo Propuesta Ciudadana (ver Anexo 1).

- Subsiste un tema delicado al elevar el tope de endeudamiento público en firme y contingente por las APP del 7% al 12% del PBI con reglas de cálculo imprecisas y heterogéneas (dependen de cada sector administrativo), así como con criterios de registro diferentes a los que se aplican con relación a la deuda pública que se registra a valor nominal mientras los de APP se valorizan con una tasa de descuento (Alarco, 2017).
- A través de las iniciativas privadas cofinanciadas (IPC) y las iniciativas privadas autofinanciadas (IPA) es el sector privado el que define qué es lo que se necesita como servicios o infraestructura. ¿Dónde está el rol de planeamiento del Estado?
- No hay un sistema de evaluación ex post de las APP. No existe un sistema que aprenda y mejore a partir de la evaluación de sus aciertos y errores.
- No se establece un sistema adecuado y periódico de medición del desempeño de las APP adjudicadas. Por ejemplo, en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez de Lima, se realiza en solo dos momentos, al año 8 y 30.
- El DL 1224 tuvo poco tiempo de vigencia por los meses transcurridos entre la publicación de su reglamento (diciembre, 2015) y la decisión del nuevo gobierno de modificar esta norma y reestructurar PROINVERSIÓN.

2.2.2 DL 1251 Ley que modifica el DL 1224: flexibilizando las exigencias

Para poner en contexto la aprobación del DL 1251 es relevante hacer referencia a las presiones constantes hacia el gobierno de Ollanta Humala, específicamente, al Ministro de Economía Alonso Segura por parte del sector empresarial y en particular de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), representada por Gonzalo Prialé. Uno de los objetivos que perseguía este gremio en 2015 era aumentar los fondos públicos para la promoción de las APP¹⁹ y, el otro, la flexibilización de las exigencias y procedimientos que —según ellos— estarían obstaculizando los proyectos.

Prialé cuestiona al MEF por su reticencia a destinar más recursos, aduciendo el riesgo fiscal que implica una apuesta agresiva por esta modalidad de inversión compuesta mayormente por proyectos cofinanciados. Critica que el MEF reduzca el tema de las APP a un asunto meramente contable, señalando que las obras públicas, con frecuencia, terminan abandonadas, en ruinas o los recursos destinados a estas desaparecen y la obra no se culmina. En tal sentido, la propuesta de AFIN es de ampliar la capacidad de endeudamiento del Estado para sostener un programa de mediano y largo plazo de obras (en APP) priorizadas. “Lo cierto es que hay capacidad de endeudamiento, lo que no hay es capacidad de gestión estatal (para realizar proyectos en APP)”,²⁰ remata Prialé.

19 AFIN (2016). *Plan nacional de infraestructura 2016-2025. Un plan para salir de la pobreza*. Lima: AFIN.

20 Diario *Gestión*, 30-11-2015.

Por otra parte, los representantes de COSAPI y Graña y Montero se sumaron a las críticas anteriores sobre el DL 1224. “Creo que ahora sí terminaron de matarlas. No hay absolutamente ningún incentivo para trabajar durante meses [...] La suerte de las iniciativas privadas está echada a la subjetividad y voluntad de algunos funcionarios”, señaló Juan Suito de COSAPI. Por su parte, Gonzalo Ferraro de Graña y Montero señala: “[Ahora] hay que ser loco para hacer una iniciativa [privada]”. Ambos cuestionaron que la Ley (1224) sea muy general y deje las precisiones al reglamento norma de menor rango. “Las reglas deben ser claras y deben estar en la ley”,²¹ sentenciaron.

Frente a estas críticas —realizadas en el marco del CADE empresarial de fines del año 2015— el Ministro Alonso Segura se defiende en una entrevista señalando que:

Hemos adjudicado más que todos los gobiernos anteriores sumados. Lo que ha cambiado es que ahora las asociaciones público-privadas tienen un alto componente cofinanciado. [...] Hay candidatos y empresarios que se confunden y dicen: “Lancemos todo esto como un impulso de corto plazo”. Tremendo error. Para el corto plazo no puedo lanzar proyectos que maduran en al menos dos años y que generan compromisos [financieros] de 30 años al Estado.

¿Está diciendo que hay empresarios que buscan aprovechar las APP sin un sentido de responsabilidad compartida?

Lo que te puedo decir es que el fin de las empresas es buscar una rentabilidad privada. Está bien. Pero mi papel como ministro es asegurar que los proyectos tengan rentabilidad social y que no quiebren al país. [...] Ordenar la casa significa que hay menos espacio para meter proyectos “por la ventana”. Eso a algunos no les cuadra.²²

Sobre los cambios que trae el DL 1251 —promulgado por el gobierno de PPK en el marco de las facultades legislativas que le dio el Congreso de la República— estos tienen por finalidad principal, reestructurar y fortalecer PROINVERSIÓN estableciendo nuevas funciones en la planeación, programación y ejecución de APP y agilizar (flexibilizar) los procedimientos para su implementación (Art. 5) y así contribuir a la dinamización de la economía nacional que se ha visto ralentizada por la caída de los precios de las materias primas y la salida de capitales.

En el componente institucional el decreto legislativo busca “establecer nuevas funciones de PROINVERSIÓN en las fases de planeamiento y programación, formulación y ejecución contractual de los proyectos de Asociaciones Público-Privadas, a fin de asegurar la calidad de los proyectos, ampliar el alcance regional y local de Proinversión a través de oficinas desconcentradas que se encargarán de la asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales así como fortalecer las capacidades e institucionalidad de PROINVERSIÓN para la toma de decisiones técnicas a través de la modificación de su gobernanza”.²³

21 ESAN. En: <[http://www.esan.edu.pe/sala-de-prensa/2015/10/05/elcomercio_2015-10-03_%2308%20\(1\).pdf9](http://www.esan.edu.pe/sala-de-prensa/2015/10/05/elcomercio_2015-10-03_%2308%20(1).pdf9)>

22 Entrevista al ministro Alonso Segura por Jimena de la Quintana. *El Comercio*, 6 de diciembre de 2015.

23 Decreto Legislativo 1251.

PROINVERSIÓN está definido como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas con personería jurídica, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Se encarga de diseñar, conducir y concluir el proceso de promoción de la inversión privada mediante la modalidad de Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos dentro del ámbito de su competencia. Además, brinda asistencia técnica y apoyo a los gobiernos regionales y locales en las distintas fases de las APP.

Su Consejo Directivo estará conformado por seis integrantes, de los cuales tres pertenecen al Estado y tres al sector privado. Lo preside el Ministro de Economía y los miembros del Consejo Directivo son designados por un período de cinco años prorrogables por un periodo adicional. Frente a los posibles conflictos de interés que podrían presentarse, la norma señala que “al momento de su designación, los miembros del Consejo Directivo y miembros de los Comités Especiales de Inversiones no deben tener conflictos de interés que, por su frecuencia o magnitud, los inhabiliten para el pleno ejercicio de sus funciones”.

Las principales críticas que desde diversos sectores de opinión se han producido frente a las modificaciones que trae este decreto son:

- La inclusión de tres miembros del sector privado en el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN podría implicar posibles conflictos de interés. En un gobierno copado por intereses privados esta decisión terminaría por debilitar el resguardo de los intereses públicos en las decisiones que tome este Consejo.
- El hecho de que la opinión previa de los organismos regulares sea no vinculante, sirve para agilizar la inversión, pero conlleva el riesgo de obviar la opinión del organismo especializado del sector. Por ejemplo, en el caso del Aeropuerto Internacional de Chinchero, la opinión técnica bien sustentada de OSITRAN fue ignorada a la hora de firmar la controvertida adenda.
- En el Art. 16.5 se acota el alcance del informe previo de la Contraloría de la República, sobre la versión final del contrato de APP, a los aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado. Esta opinión tampoco es vinculante. Es más, en el reglamento del DL 1251, artículo 21, referido a las opiniones previas a la versión final del contrato, la Contraloría General de la República ya no aparece,²⁴ lo cual llama la atención.
- El DL 1251 —como el DL 1224— ratifica la decisión de dejar de lado el uso del Comparador Público-Privado como metodología para analizar la conveniencia de una APP frente a una obra pública. Lo reemplaza por los llamados “criterios de elegibilidad” que no tienen la misma rigurosidad (Art. 17.3 del reglamento del DL

24 DS 068-2017-EF.

1224). De este modo, se termina relajando la aplicación de uno de los tres principios clave establecidos por OCDE.²⁵

- Blindaje a funcionarios públicos. La segunda disposición complementaria establece que los funcionarios responsables de tomar decisiones que implican el ejercicio de discrecionalidad, no pueden ser objeto de sanciones ni determinaciones de responsabilidad, a menos que existan indicios razonables de que actuaron con dolo o negligencia. ¿Quién determinará cuándo existen indicios razonables? Además, PROINVERSIÓN contratará seguros de responsabilidad administrativa, civil y penal para los funcionarios responsables de tomar decisiones en el marco de esta norma.
- Exonera a las iniciativas privadas autofinanciadas (que no requieren garantías financieras o no financieras) de la opinión previa de las entidades públicas (MEF, gobierno regional/local y del organismo regulador) que sí se aplica para otro tipo de proyectos (Art. 16). Asimismo, los exonera de la presentación de los documentos sustentatorios (estudios técnicos, estudios económico-financieros, informes que sustenten la adecuada asignación de riesgos y valuación de contingencias, identificación y estimación de los riesgos del proyecto, sus mecanismos de mitigación y asignación preliminar, entre otros). Por los riesgos que implican los proyectos en el sector transportes y minería para los ciudadanos y para el Estado, esta decisión es inadecuada. Esta modalidad sí puede generar potenciales obligaciones de pago a cargo del Estado, por la ocurrencia de uno o más eventos de riesgos propios del proyecto (ejemplo, peaje de Puente Piedra).
- En el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada solo se promueve la inversión privada para dinamizar la economía nacional, generación de empleo productivo y competitividad. No se mencionan proyectos que aporten a la diversificación productiva, generación de valor agregado y contenido tecnológico (Alarco, presentación a GPC, 2017).
- Se mantiene fuera del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada para el Desarrollo de APP y Proyectos en Activos, al CEPLAN y al planeamiento estratégico.

Por otra parte, mediante el DL 1276, el gobierno creó el **Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos** para “impulsar la productividad de la economía mediante la disposición de recursos públicos para financiar las diferentes fases del desarrollo de las APPs” (Art. 20). El fondo tiene una duración de 30 años y tendrá varias fuentes de financiamiento. Una de ellas es el monto que proviene del saldo presupuestal de libre disponibilidad del Tesoro Público, obtenido al final de cada año fiscal en la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios, de ser este positivo. Se incluyen los ingresos de carácter no permanente, cuya recaudación se origine por la aprobación de medidas tributarias y siempre que el ahorro acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal no sea menor al 4% del PBI.

25 Una mirada crítica a esta norma se encuentra en Alarco, G. (24 de abril de 2017). “¿Lobbies en Pro inversión?”. *Gestión*.

3. LA EXPERIENCIA DE LAS APP EN EL PERÚ

El análisis del desempeño de las APP en el Perú es relativamente reciente. El trabajo más exhaustivo es el realizado por la Contraloría de la República²⁶ y también por Germán Alarco.

En los últimos cinco años, los proyectos de inversión en infraestructura adjudicados como APP crecieron sustancialmente en términos de montos de inversión por ejecutar. De acuerdo con PROINVERSIÓN, entre 2011 y diciembre de 2014 se adjudicaron proyectos mediante APP por un monto de inversión estimado de más de USD 16 278 millones, siendo el año 2014 el que registra el monto más alto con USD 14 270 millones.²⁷

Según el estudio realizado por la Contraloría de la República:

En la experiencia peruana, ha sido un hecho recurrente que gran parte de los contratos de concesión celebrados bajo la modalidad de APP sufrieran renegociaciones, las cuales modificaron las condiciones bajo las cuales esas concesiones fueron adjudicadas, generando efectos sobre las obligaciones contraídas por las partes, los montos de inversión y los plazos de ejecución del proyecto, entre otros aspectos.²⁸

Sobre los contratos señala que estos son incompletos y por tanto sujetos a modificaciones. Sin embargo, concluye que:

Existen renegociaciones que no son eficientes y que son explicadas por el comportamiento oportunista de las partes contrayentes (tanto del concedente como del concesionario), este tipo de renegociaciones pueden menoscabar o eliminar los beneficios esperados de una licitación competitiva que adjudica la concesión (p. 299).

Del análisis de las 39 adendas encuentra que cinco de ellas fueron suscritas antes de haber transcurrido un año de firmado el contrato de concesión. Luego, 18 adendas fueron suscritas

26 Contraloría General de la República (2015). *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público Privadas en el Perú*. Lima: Editorial Súper Gráfica.

27 Baca, E. (2017). *Las Asociaciones Público Privadas: ¿beneficio público o negocio privado?* Nota de Información y Análisis N°14, página 1, enero 2017. Grupo Propuesta Ciudadana. En <<http://bit.ly/2hOctZW>>

28 Contraloría General de la República (2015). *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público Privadas en el Perú* (14). Lima: Editorial Súper Gráfica.

antes de haber transcurrido tres años, lo cual representa un 46%. Lo anterior evidencia que cerca del 50% de adendas fueron suscritas antes de los tres años, lo cual es un plazo corto, si tomamos en cuenta que el plazo promedio de vigencia de las concesiones es de 27 años.

¿Cuáles son los temas o materias que más se renegocian? De las 39 adendas analizadas, el estudio identifica 13 materias recurrentes que fueron objeto de renegociación. El mayor número de materias están referidas a obras (14 recurrencias), seguido de financiamiento (7 recurrencias). En tercer lugar, tenemos el tema de saneamiento y actualización de áreas de terrenos (6 recurrencias), el pago e incremento de regalías al concedente (4 recurrencias) y, finalmente, las recurrencias sobre inclusión y exclusión de bienes a la concesión (4 recurrencias).

En 7 casos encuentra que las renegociaciones contractuales fueron producto del incumplimiento de obligaciones por parte del concedente, es decir, del Estado, debido al incumplimiento en los plazos para el saneamiento de terrenos y en conseguir la autorización para la disponibilidad de agua.

También evidencia algunos casos en los que, al momento del diseño del contrato, no se realizaron adecuadamente los estudios básicos (de factibilidad, de ingeniería básica, ambiental, geológicos, entre otros), lo cual generó incertidumbre y afectó la asignación de riesgos. Si bien no se requieren estudios definitivos, sí se requiere un nivel de estudio suficiente que permita identificar y asignar adecuadamente los riesgos.²⁹

A modo de ilustración, veamos las adendas más relevantes realizadas en los proyectos Interoceánica Sur e Irrigación Olmos.

Las adendas en el proyecto IIRSA SUR, tramo 2: Urcos-Inambari

En este proyecto se realiza un total de ocho adendas al contrato, de las cuales las más relevantes, por los cambios que implican, son:

La adenda 3. Mediante la cual se crea el instrumento llamado Pago Anual por Obras (PAO), a pedido del concesionario, con la finalidad de viabilizar el financiamiento del proyecto. Según el estudio de la Contraloría:

El cambio en el mecanismo de pago del cofinanciamiento a favor del concesionario en función a cada hito constructivo alteró las condiciones originalmente previstas, adelantando el plazo para que el concesionario pueda acceder a los recursos del cofinanciamiento, como si se tratara de una obra pública, donde el Estado debe pagar en plazos cortos al contratista; y cuya naturaleza es distinta a una APP.³⁰

29 Contraloría de la República (2015). *op. cit.*, p. 16.

30 Contraloría de la República (2015). *op. cit.*, p. 184.

El PAO acordado mediante esta adenda fue de USD 31,86 millones anuales por 15 años, lo que hace un total de USD 477,9 millones.

La adenda 4. Mecanismos de reajuste de metrados. La Adenda significó un reconocimiento de Gastos Generales y Utilidad del 55%. En vista de que el proyecto empezó con estudios muy preliminares, el contrato no proveyó el alto volumen de variación en los metrados. Así, las obras pendientes de ejecución (mayores metrados) representaban un 75% adicional del presupuesto referencial, lo cual excedía el límite del 10%.

La adenda 7. Monto máximo del periodo final. La causa que originó la suscripción de la adenda fue que se agotó anticipadamente el monto máximo presupuestado para las obras que debían ejecutarse durante el periodo final establecido en la Adenda N° 6 del contrato, debido a la persistencia de variaciones en los metrados. Si bien la adenda permitió el logro de los objetivos del proyecto, para beneficiar a la población de su ámbito de influencia, el monto final del costo del proyecto superó en exceso el monto inicialmente previsto.

Proyecto Irrigación Olmos

Este proyecto tiene como concesionario a la empresa H2Olmos S.A, perteneciente a Odebrecht. El número de adendas que tuvo este proyecto fueron tres, de las cuales una de las más importantes, por su relación con la población local, es la segunda. La inversión inicial acordada fue de USD 222 millones y terminó con una inversión total de USD 580 millones.

Adenda 2. Implementa mecanismo para la venta de lotes (mayo de 2012)

La causa de este cambio fue que solo se adjudicaron 28 000 hectáreas de las 38 000 meta por un valor total de USD 142,67 millones, por lo que la subasta no pudo ser calificada como exitosa. De acuerdo con el contrato, al no cumplirse esta condición (venta total de las hectáreas), no se podía realizar el cierre financiero, situación que podría conllevar a declarar la caducidad de la concesión.

La adenda permite a la empresa definir un mecanismo de venta directa de tierras. Con ello, la empresa OLPK (subsidiaria del concesionario Odebrecht), adquirió 11 500 hectáreas no adjudicadas en la subasta, a un precio de USD 4250 por ha. Esto ocurrió no obstante las demandas de los agricultores por ser considerados para la compra de tierras. Al respecto, el entonces presidente de la comisión agraria del Congreso, José León señaló que “eso no es correcto, porque Odebrecht se convierte en juez y parte. Luego, seguramente, va a hacer una reventa de las tierras. Si se empieza con una ola de especulación de ninguna manera accederán los agricultores de la zona a esos precios”.³¹ Al poco tiempo (2013), los medios informaban que Odebrecht estaba poniendo a la venta dichas tierras a precios que van de USD 6500 a USD 7000 la hectárea.³²

31 *La República* (7 de junio de 2012).

32 *La República* (13 de julio de 2013).

Por otra parte, el estudio de Alarco (2015) llama la atención sobre el relajamiento de las evaluaciones de las APP que pueden llevar a incrementar los gastos y riesgo fiscal. El año 2008, con el DL 1012 se estableció el uso del Comparador Público-Privado (CPP) para evaluar la conveniencia de proyectos cuyo costo supere las 100 mil UIT y que requieran un cofinanciamiento mayor al 30% de dicho costo. Pero en realidad no llega a aplicarse, pues entre el 2009 y 2011 se exonera a los proyectos de la obligatoriedad de contar con un análisis CPP. En 2011 se modifica el reglamento de la norma anterior y se sustituye el CPP por un análisis de costo beneficio que lo simplifica en exceso. Finalmente, el año 2014, mediante Ley 30167, se confirma la eliminación del uso del CPP como requisito y lo sustituye por un análisis comparativo y un análisis de los aspectos relevantes del proyecto (p. 32).

Una implicancia de la implementación intensiva de las APP es que pueden modificar la estructura de gastos del Estado, disminuyendo sus recursos disponibles para gastos corrientes y de capital y aumentando los pagos a los concesionarios que operan los proyectos en funcionamiento. Al respecto, cabe tomar en cuenta que el gobierno de PPK se ha propuesto incrementar el peso de las inversiones mediante APP hasta el 25% del presupuesto de inversiones.

LA CONTROVERSIA DEL PROYECTO CHAVIMOCHIC III

La etapa III del proyecto Chavimochic tiene dos fases: la presa Palo redondo, con un presupuesto de USD 374 millones y el canal madre, con aproximadamente USD 341 millones. Su ejecución se da bajo la figura de una APP con la concesionaria Odebrecht y Graña y Montero.

La construcción de la presa está al 70% de avance y la construcción del canal madre Moche-Chicama debía empezar este año 2017. El Estado debería cofinanciar la construcción de la presa y el tramo inicial del canal. El resto del canal será financiado por el concesionario, pero surgieron los problemas de Odebrecht por lo cual habría tres alternativas: que el concesionario termine las obras; permitir la venta este proyecto a otra empresa; declarar la caducidad del contrato y volver a concursarlo.

El Problema: no se concretó el cierre financiero, según el concesionario debido a que el Estado no le entregó las tierras consideradas. Ello debido a que la empresa Agrícola Chicama reclama la propiedad de las tierras (unas 11 mil ha) que están registradas a nombre de Chavimochic.

Según Miguel Valdez (gerente del proyecto) la concesionaria pedía más de USD 70 millones como gastos generales en la adenda.

Fuente: Gestión (15 de febrero de 2017).

4. ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS APP

En este capítulo presentamos información actualizada sobre la cantidad de proyectos adjudicados mediante APP y los montos de inversión realizados y comprometidos hasta el año 2016 y los proyectados para el 2017 y 2018.

4.1 Las prioridades del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski

El fuerte impulso a las inversiones en infraestructura y la mejora de la productividad y la formalización son los dos pilares de la estrategia de crecimiento sostenible del gobierno. El boom de infraestructura que ofreció el Ministro de Economía, Alfredo Thorne, se realizaría a través de las Asociaciones Público-Privadas y la inversión pública.³³ En esa dirección, como parte de los nuevos mecanismos, se creó el fondo de infraestructura e Invierte.pe en reemplazo del SNIP; se viene trabajando la reforma de la APP y Obras por Impuestos y en la elaboración del Plan Nacional de Infraestructura.

El gobierno de PPK anunció, a través de PROINVERSIÓN que cuenta con una cartera de 66 proyectos por un monto de inversión estimado de USD 22 900 millones, de los cuales 24 proyectos son calificados de potencial alto y otros 42 de potencial medio (ver gráfico 2).

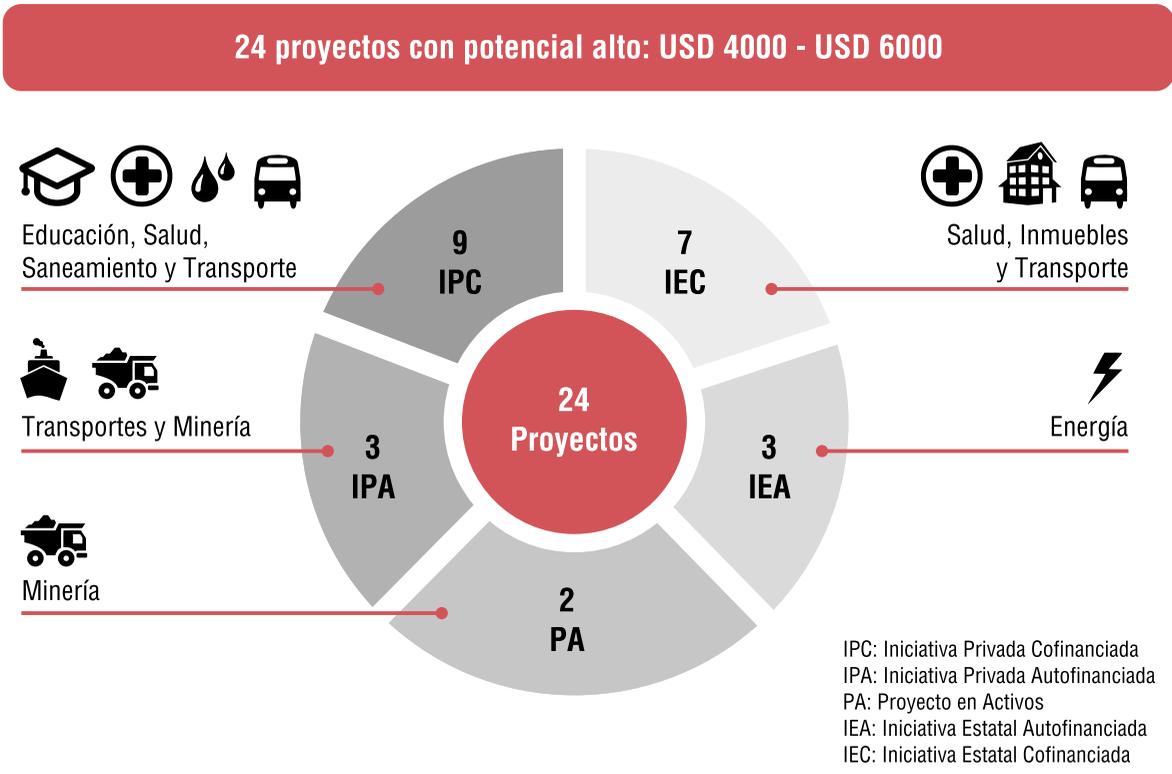
PROINVERSIÓN definió líneas estratégicas para las iniciativas privadas cofinanciadas, considerando seis sectores: Ministerio de Educación, Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Salud e Interior. En cada uno de estos se definieron líneas de proyectos prioritarios para la intervención del sector privado.

En Educación hay cuatro líneas: Instalación del servicio educativo de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR); Mejoramiento, recuperación o ampliación del servicio educativo de nivel de Educación Básica Regular, en el ámbito urbano y/o rural; Adecuación o ampliación del servicio educativo del nivel de Educación Secundaria en el marco del modelo de Jornada Escolar Completa; Instalación, ampliación, mejoramiento o recuperación del servicio educativo del nivel superior en institutos de Educación Superior Tecnológica (IESTP).³⁴

33 Ministerio de Economía y Finanzas. *Las APP como motor del crecimiento. Lanzamiento del nuevo programa de APPs*. Presentación en Power Point. Lima, enero de 2017.

34 En la página de PROINVERSIÓN hay mayor detalle sobre plazos, inicio de pagos, componentes, regiones, etc. En cada línea indicada.

GRÁFICO 2
PORTAFOLIO DE PROYECTOS EN APP (A ENERO DE 2017)



Fuente: PROINVERSIÓN.

En Transportes hay tres líneas: Soluciones a la problemática de seguridad vial y gestión de tráfico de preferencia en la Carretera Central; Mejoramiento de la Panamericana Norte: tramo Sullana-Frontera Ecuador; Soluciones al transporte masivo de pasajeros a nivel de trenes de cercanías.

En Saneamiento, se busca que las iniciativas privadas contribuyan a mejorar la gestión integral en las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento a nivel nacional, garantizando la gestión con criterios empresariales, el acceso a financiamiento y ejecución de las inversiones, y la operación y mantenimiento responsable de la infraestructura. Se espera que las iniciativas que aborden este aspecto logren lo siguiente: Integración regional, optimización y modernización de la gestión comercial y operativa, así como la reducción de las pérdidas de “agua no facturada” a niveles técnicamente aceptables (sectorización, macromedición y micromedición); aunque

en el caso de Sedapal, Alarco tiene una mirada crítica de los proyectos de APP que se vienen preparando.³⁵

En Agricultura, las líneas son: Instalación del servicio de agua para el Sistema de Riego del valle de Ica; Mejoramiento y ampliación de la provisión de agua para el desarrollo agrícola, energético y poblacional en el valle de Tacna.³⁶

4.2 Proyectos adjudicados, sectores priorizados y montos de inversión

Según PROINVERSIÓN, en el periodo enero de 2008 y diciembre de 2015 se adjudicaron 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 USD 29 800 millones (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 (ver Anexo 4).

En la cartera actual de proyectos que maneja PROINVERSIÓN, la mayor parte de las APP son del tipo cofinanciadas, las autofinanciadas son pocas. A enero de 2017 se registran 22 proyectos de potencial alto con una inversión total que oscila entre USD 4000 a USD 6000 millones; de estos, 16 proyectos son iniciativas públicas y privadas cofinanciadas y 6 son autofinanciadas. Para el presente año 2017 se tendrían 16 proyectos por un total de USD 4077 millones (ver Gráfico 2 y para más detalle el Anexo 5).³⁷

El periodo en el que los proyectos de APP adjudicados y los montos de inversión crecen sustancialmente es de julio 2011 a setiembre 2016, con un total de USD 16 278 millones de inversiones.³⁸ El año 2014 es el que registra el monto más alto con USD 14 270 millones. El proyecto de más alto costo, adjudicado en dicho año, es la Línea 2 del Metro de Lima, por USD 5075 millones. En 2015 solo se adjudicaron tres proyectos y uno en 2016 (ver Gráfico 3).

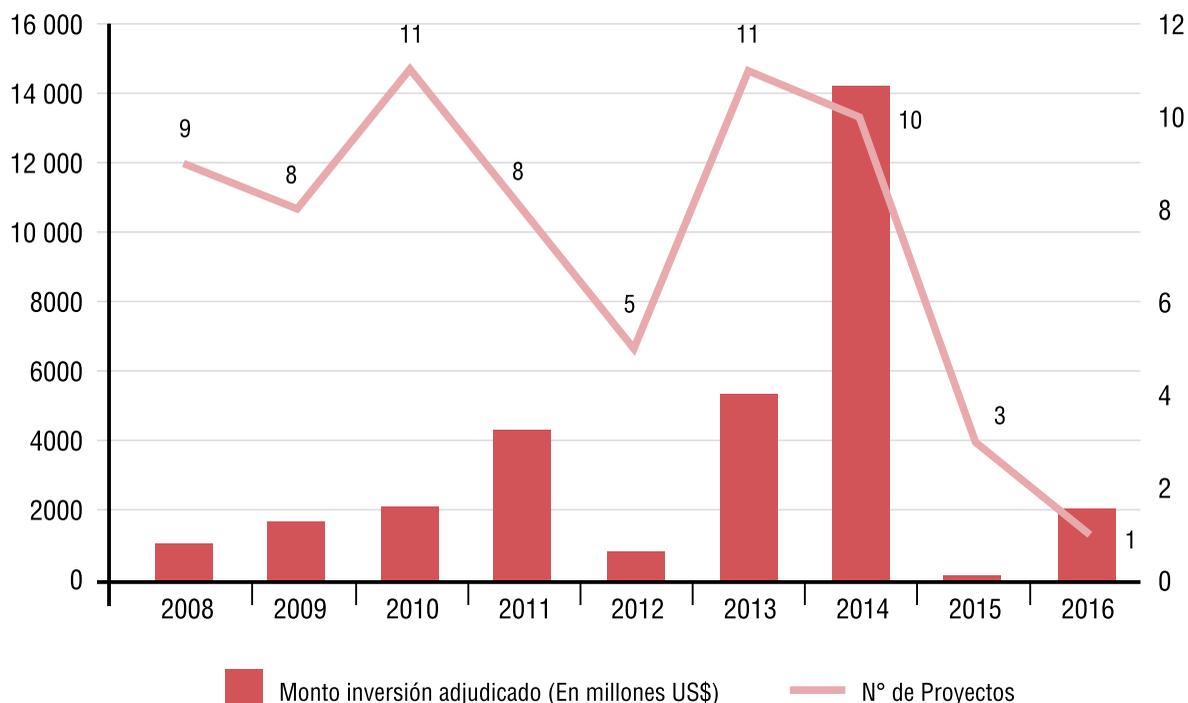
35 Ver: <<http://blogs.gestion.pe/herejias-economicas/2017/04/proinversion-contra-sedapal.html>>

36 En este caso, la descripción de los proyectos es muy general e incluye varios (tal vez muchos) componentes.

37 PROINVERSIÓN (2017). *Oportunidades de inversión en infraestructura y servicios públicos (proyectos por iniciativa estatal y privada)*, 2016-2018. Presentación con información a 28-11-16.

38 Cabe advertir que para un periodo similar, con variación de algunos meses, el Ministerio de Economía y Finanzas maneja una cifra mayor, de USD 20 000 millones, en el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019.

GRÁFICO 3
PROYECTOS APP ADJUDICADOS, 2008-2015
(MILLONES DE USD, CON IGV)



Nota: El costo incluye 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.

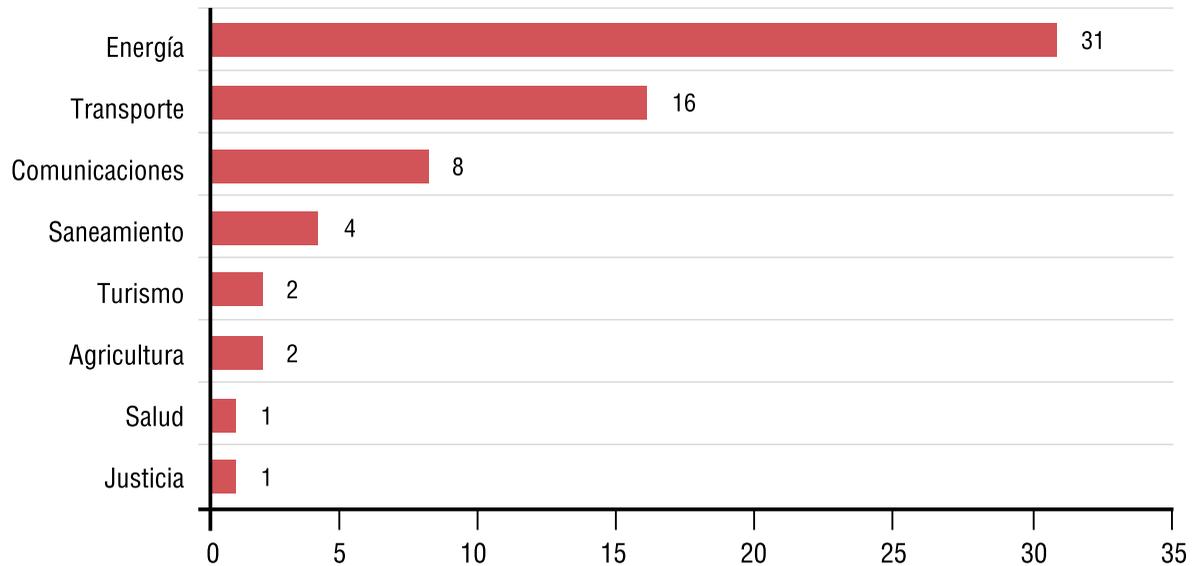
La mayor parte de los proyectos de APP corresponden a tres sectores: a Energía con el 45%, a Transportes con el 25% y a Comunicaciones con el 12%, que suman el 84%. Los otros sectores con proyectos son Saneamiento, Turismo, Agricultura, Salud y Justicia (ver Gráfico 4).³⁹

Respecto a los montos de inversión adjudicados por sectores, vemos que solo dos sectores, Energía y Transportes representan el 86% del total, siendo el primero el más importante con 48% del total (ver Gráfico 5).

Los nueve proyectos principales con montos de inversión que van de USD 500 millones a más tienen un monto acumulado de USD 12 560 millones, y representan el 77% del total adjudicado en el periodo indicado (ver Cuadro 1).

39 Ministerio de Economía y Finanzas (2017). En: <<https://www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas/estadistica>>

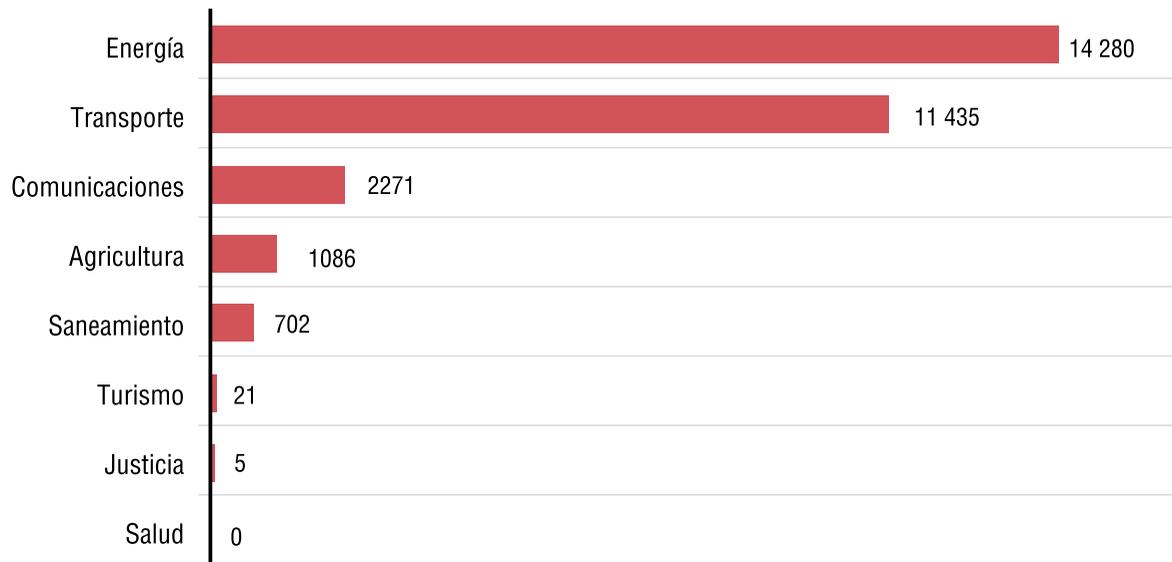
GRÁFICO 4
PROYECTOS APP ADJUDICADOS, PERIODO 2008-2015, POR SECTOR
(NÚMERO DE PROYECTOS)



Fuente: PROINVERSIÓN.

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas.

GRÁFICO 5
MONTO DE INVERSIÓN ADJUDICADO, PERIODO 2008-2015, POR SECTOR
(USD MM C/IGV)



Nota: Se agregó el IGV asumiendo que todos los conceptos del monto de inversión están afectos a él.

Fuente: PROINVERSIÓN.

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas.

CUADRO 1
ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS: PRINCIPALES PROYECTOS ADJUDICADOS, 2013-2016

Proyectos	Fecha de adjudicación	Plazo de concesión	Inversión estimada (USDMM)	Sector	Tipo de Proyecto
Concesión Única para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y Asignación de las Bandas 1710-1770 MHz y 2110-2170 MHz a Nivel Nacional	22.07.13	20 años	1018,4	Telecomunicaciones	IEA
Nodo Energético en el Sur del Perú	29.11.13	--	700,0	Electricidad	IEA
Proyecto Chavimochic - Tercera etapa	18.12.13	25 años	573,7	Irrigación	IEC
Longitudinal de la Sierra Tramo 2: Ciudad de Dios-Cajamarca-Chipe, Cajamarca-Trujillo y Dv. Chilete-Empalme PE-3N	19.12.13	25 años	552	Transporte	IEC
Línea 2 y Ramal Av. Faucett-Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao	28.03.14	35 años	5075	Transporte	IEC
Aeropuerto internacional Chinchero, Cusco	25.04.14	40 años	537	Transporte	IEC
Línea de Transmisión 220 KV Moyobamba-Iquitos y subestaciones asociadas	05.06.14	30 años	499,2	Electricidad	IEA
Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano	30.06.14	34 años	3643	Hidrocarburos	IEA
Concesiones Únicas para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y Asignación de Tres Bloques de la Banda 698-806 MHz a nivel nacional	26.05.16	20 años	1680	Telecomunicaciones	
Total			12 559,9		

Fuente: PROINVERSIÓN.

Elaboración: propia.

El crecimiento acelerado de las APP en obras públicas 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 cayeron, tras el fin del superciclo de las materias primas. Las APP y las Obras por Impuestos son parte del proceso de privatización del gasto público puesto en marcha desde el Ministerio de Economía y Finanzas, 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 la infraestructura económica.

En el MMM 2017-2019 se proyecta que las inversiones bajo la modalidad de APP aumentarán a 24,6% de la inversión pública total, cuando en el periodo 2005-2015 alcanzó el 7,9% en promedio. En ese sentido, el Ministro de Economía, Alfredo Thorne, anunció que aumentará el costo de las APP de USD 700 millones a USD 2500 millones anuales.

La cartera de proyectos de inversión a ser adjudicados entre 2017 y 2018 está conformada por 31 proyectos organizados en 5 modalidades, tal como se muestra en el cuadro 2. El grupo más numeroso está constituido por 12 proyectos de iniciativa estatal autofinanciada, seguido por 6 proyectos de iniciativa estatal cofinanciada. Los proyectos de iniciativa privada totalizan 9, de los cuales 6 son autofinanciados y 3 son cofinanciados.

CUADRO 2
PORTAFOLIO DE PROINVERSIÓN 2017-2018

Modalidad	2017		2018
	1° Sem	2° Sem	
I. Iniciativa Estatal Cofinanciada (IEC)	2	1	3
1. Longitudinal de la Sierra Tramo 4	x		
2. Hidrovía Amazónica	x		
3. Ferrocarril Huancayo-Huancavelica		x	
4. ESSALUD PIURA			x
5. ESSALUD CHIMBOTE			x
6. Niño ESSALUD			x
II. Iniciativa Estatal Autofinanciada (IEA)	1	6	5
7. Línea de Transmisión Aguaytía-Pucallpa	x		
8. Enlace Mantaro		x	
9. Enlace Nueva Yanango		x	
10. Línea de Transmisión Tintaya-Azangaro		x	

Modalidad	2017		2018
	1° Sem	2° Sem	
11. Subestación Carhuaquero		x	
12. Línea de Transmisión Carabaylo-Chimbote		x	
13. Compensador Subestación Trujillo		x	
14. Proyecto Minero Colca			x
15. Proyecto Minero Jalaoca			x
16. Nueva Subestación Planicie			x
17. Compensador MVAR La Planicie			x
18. Masificación de Gas 7 Regiones			x
III. Iniciativa Privada Cofinanciada (IPC)			3
19. Anillo Vial Periférico			x
20. PTAR Titicaca			x
21. PTAR Huancayo			x
IV. Iniciativa Privada Autofinanciada (IPA)		3	3
22. Terminal Portuario Ilo		x	
23. Terminal Portuario Salaverry		x	
24. Propuesta Yacimientos Michiquillay		x	
25. Concesión Vial Sierra			x
26. Ica Desvío Quilca			x
27. Nueva Sede para Editora Perú			x
V. Proyectos en Activos		3	1
28. Banda Ancha Amazonas		x	
29. Banda Ancha Ica		x	
30. Banda Ancha Lima		x	
31. Parque Industrial de Ancón			x
TOTAL	3	13	16

Fuente: PROINVERSIÓN.

Elaboración: Propia.

4.3 El riesgo fiscal

El nuevo marco macro fiscal de Perú establecido en la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF), dispone el compromiso del Ministerio de Economía y Finanzas de evaluar anualmente la exposición del país frente a los riesgos fiscales generados por la materialización de los pasivos contingentes explícitos. Por su parte, el DL 1224 (y su reglamento) establece obligaciones para el uso del proceso presupuestal, minimizando riesgos fiscales en la implementación de las APP.

El crecimiento de las inversiones mediante el sistema de APP implica compromisos fiscales para el Estado que deben ser reportados de manera permanente y con transparencia. En ese sentido, el DL 1224 Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos y su Reglamento, establece la obligación de cada sector de elaborar, anualmente, el Informe Multianual de Inversiones en APP. Este documento permitirá: i) realizar el planeamiento de proyectos y compromisos por APP de cada entidad del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y gobiernos locales que realizaron o tengan previsto realizar APP en los próximos 3 años y ii) realizar la proyección del uso de recursos públicos destinados a proyectos de APP para un horizonte de diez años. Estos documentos ayudarían a un mejor planeamiento y transparencia en el proceso presupuestal de los proyectos de APP.

Los **compromisos contingentes** son las potenciales obligaciones de pago del Estado a favor de su contraparte contractual, estipuladas en el contrato de Asociación Público-Privada (APP), que se derivan por la ocurrencia de uno o más eventos correspondientes a riesgos propios del proyecto de APP. El Estado, en algunos casos, asume estos compromisos contingentes con la finalidad de mejorar la bancabilidad de los proyectos, limitando determinados riesgos que puede enfrentar el concesionario, con el propósito de incentivar la participación privada.⁴⁰

Con esa finalidad, el Ministerio de Economía y Finanzas publicó el Informe de Contingencias Explícitas.⁴¹ Según este documento, al 31 de diciembre de 2015, el flujo nominal total de compromisos firmes y contingentes netos de ingresos derivados de APP vigentes asciende a USD 6544 millones incluido IGV, cuyo valor presente alcanzó a USD 5998 millones incluido IGV. Dicho monto representa el 3,12% del PBI del año 2015, mientras que en el año 2014 se alcanzó 4,17% del PBI del año 2014. La diferencia se explica por el efecto neto del pago de compromisos firmes e incremento de la retribución por nuevos contratos y adendas de APP, así como el uso de la tasa de costo promedio ponderado de endeudamiento con los bonos globales en dólares de 4,64% y la tendencia depreciatoria de las proyecciones del tipo de cambio promedio Sol por Dólar.

40 Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Informe de contingencias explícitas del sistema público no financiero 2015*, p. 22, Lima: MEF.

41 Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Informe de contingencias explícitas del sistema público no financiero 2015*. Lima.

Al cierre del año 2015, se ha estimado una exposición máxima del SPNF a las contingencias fiscales explícitas, calculado como la suma del valor nominal, de 9,70% del PBI. Las fuentes de riesgos fiscales de estas contingencias explícitas son las demandas judiciales en cortes nacionales y procesos arbitrales en centros nacionales e internacionales (5,53% del PBI), controversias internacionales en temas de inversión (0,84% del PBI), garantías otorgadas al sector privado con la suscripción de los contratos de Asociaciones Público-Privadas (2,78% del PBI) y garantías, avales u otros similares otorgados a entidades u organismos del Sector Público (0,54% del PBI).⁴²

De manera más específica, al finalizar 2015, la exposición máxima del Estado por los **compromisos contingentes asociados a riesgos de demanda** en 12 proyectos bajo la modalidad de APP es equivalente a 1,91% del PBI, que corresponde a la suma de valores nominales, sin deducir los ingresos. Así, este monto comprende compromisos contingentes asumidos en las APP de transporte vial que ascendieron a un nivel de exposición máxima, en valor nominal, de 1,03% del PBI, mientras que las Demandas Mínimas Garantizadas de los proyectos portuarios ascendieron a 0,35% del PBI. Asimismo, los compromisos contingentes asumidos en los proyectos de saneamiento (a la empresa SEDAPAL S.A.) que sumaron un 0,54% del PBI.⁴³

Este es un tema que necesita ser monitoreado, pues como ya mencionamos, las inversiones mediante APP tienen la máxima prioridad del gobierno. Se ha decidido asignarles recursos crecientes hasta llegar al 25% del presupuesto de inversiones. Por otra parte, tal como lo advirtió Campodónico, el Fondo de Infraestructura recientemente creado para las APP dispondrá del dinero que antes iba al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), siempre y cuando el FEF tenga, al menos, 4% del PBI. La paradoja es que el MEF hasta ahora no ha querido usar el FEF (que tiene USD 8000 millones, 4% del PBI) para reactivar la economía vía la inversión pública y sí lo hará para la APP.

42 MEF (2016), *Informe contingencias explícitas del sistema público o financiero*, p. 15.

43 MEF (2016), *op. cit.*, p. 24.

5. ANÁLISIS DE CASO: EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CHINCHERO

Tal como vienen siendo manejadas ¿están las APP contribuyendo realmente con la disminución del déficit de infraestructura en el país, produciendo obras de calidad y costo eficientes? Algunos informes como el de la Contraloría de la República y otros,⁴⁴ 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 estos se han convertidos en vehículos para la corrupción a gran escala y el negocio privado a costa de los recursos del Estado.

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, asociado con decisiones controvertidas de las autoridades responsables, termina favoreciendo el negocio privado utilizando recursos públicos.

5.1 Características del proyecto

El Aeropuerto Internacional de Chinchero está ubicado en los distritos de Chinchero y Huayllabamba, provincia de Urubamba, región Cusco. Sus características generales se presentan en el cuadro 3.

El monto de inversión total del proyecto sería de USD 510 millones, considerando las tres subetapas indicadas en el cuadro 4, de acuerdo con el contrato. Añadiendo otros costos adicionales, el costo puede llegar a USD 659 millones según proyecciones de OSITRAN.⁴⁵

El factor de competencia definido en las bases del concurso estuvo compuesto por dos criterios: a) fondo de pagos del Pago por Avance de Obras (PAO);⁴⁶ b) porcentaje de reintegro del cofinanciamiento.

44 Contraloría General de la República (2015). *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público-Privadas*. Lima: Editorial Súper Gráfica E.I.R.L.

Alarco, G. (2015). *¿Negocio público privado? Ventajas y desventajas de las Asociaciones Público Privadas en Latinoamérica*. Latindadd, Lima.

Grupo Propuesta Ciudadana (2016). *La inversión privada en el sector educación. Un análisis de las APP y Oxl en infraestructura educativa*. Lima: Idea Gráfica Impresiones SAC.

45 Ver: <<https://www.ositran.gob.pe/aeropuertos/aeropuerto-internacional-de-chinchero-cusco.html>>

46 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 USD 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.

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CHINCHERO

Área	356,9 hectáreas
Perímetro	13 062 metros
Altitud	3720 msnm
Movimiento de tierras	16,8 MM m ³
Calle de rodaje	4000 metros
Plataforma	140 000 m ² / 13 posiciones comerciales
Puntos de embarque	11 puntos de embarque
Terminal de pasajeros	40 000 m ²

Fuente: OSITRAN

CUADRO 4
COMPONENTES Y COSTO DEL PROYECTO (MILLONES DE DÓLARES) SEGÚN CONTRATO

Componentes del proyecto	Costo USD
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 Chinchero.

5.2 Un contrato mal diseñado

El proyecto Nuevo Aeropuerto de Chinchero-Cusco fue concesionado en julio de 2014 al Consorcio Kuntur Wasi (KW), conformado por Andino Investment Holding (AIH) y Corporación América, en virtud de que fue la que ofrecía construir el Aeropuerto al costo más bajo, USD 265 millones, ofreciendo un reintegro del cofinanciamiento al Estado del 100%. Bajo este esquema, y en atención a la oferta ganadora presentada por KW, una vez que el aeropuerto entrara en

operaciones, le correspondía al Estado retribuir USD 265 millones a la concesionaria más los intereses del financiamiento que obtuviera en el mercado.

El Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto de Chinchero-Cusco es un documento que consta de 19 cláusulas y una extensión de 129 páginas sin contar los anexos. Las cláusulas más relevantes para fines del análisis que presentamos son:

- Cláusula segunda: Naturaleza, objeto, modalidad y caracteres de la concesión
- Cláusula tercera: Declaraciones y garantías del concesionario y del concedente
- Cláusula cuarta: De los plazos
- Cláusula novena: Régimen Económico Financiero
- Cláusula decima: Garantías
- Cláusula décimo quinta: Caducidad de la concesión

El tiempo que demoró PROINVERSIÓN para sacar adelante el contrato fue de tres años y medio (entre 2010 y mediados de 2014) en el cual, según han señalado los críticos de diversos sectores, es muy complejo, confuso y con muchas ambigüedades y vacíos. 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”.⁴⁷

Esta falta de claridad en el diseño del contrato fue, en buena cuenta, la causa de los problemas ulteriores encontrados. Veamos algunas definiciones de la cláusula referida al Régimen Económico y Financiero que ayuden a comprender los temas centrales del debate que se produjo en los medios antes de la firma de la Adenda.

- 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 el CONCESIONARIO, a través de su capital social, y/o a través de préstamos con respaldo en los flujos futuros de la concesión u otros.⁴⁸

47 *El Diario del Cusco*, 2-11-16.

48 Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco, p. 71.

En esta cláusula 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. El concesionario se hará cargo de la construcción de la infraestructura del aeropuerto (subetapa 2) y las obra complementarias (subetapa 3).

- 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.⁴⁹

El contrato no establece fecha o fechas para el inicio de las obras y solo se limita a indicar que estas se iniciarán una vez que se produzca el cierre financiero.⁵⁰ El cierre financiero fue presentado con mucha demora, dos años después de la firma del contrato, el 22 de julio de 2016, a pocos días de finalizar el gobierno de Ollanta Humala.⁵¹

Cabe señalar que el costo máximo fijado para la construcción del aeropuerto fue de USD 457 millones. El consorcio ganador KW propuso USD 265 millones y ofreció un reintegro del financiamiento al Estado del 100%. Los otros dos postores propusieron USD 411 millones y reintegro del cofinanciamiento de 100% (el Consorcio conformado por la portuguesa Mota Engil y la colombiana Odiosa), y USD 348 millones y reintegro del cofinanciamiento de 44% (el Consorcio conformado por Graña y Montero y la francesa Vinci). Como se puede ver, la diferencia entre la oferta ganadora y el segundo lugar es grande y ha dado motivo para calificarla como una “propuesta temeraria” o “agresiva”, tal como veremos más adelante.

49 *Op. cit.*, p. 68.

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

51 Según el exministro de Economía, Alonso Segura, Kuntur Wasi demora adrede la entrega del cierre financiero porque sabía que el gobierno de Humala no lo aceptaría (entrevista en programa “Todo se Sabe”, en RPP).

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, transcurrieron dos años y se crearon las condiciones para que la empresa concesionaria plantee una propuesta de cierre financiero con altos costos que han causado fuertes críticas de diversos sectores.

5.3 Los temas más controvertidos de la adenda

Los principales cambios que trae el contrato son los siguientes: (a) traslada el riesgo de financiamiento del concesionario al Estado, (b) como consecuencia de lo anterior se pierde el valor por dinero del proyecto, dado que ahora ya no hay certeza respecto a si la opción de la APP es más eficiente en comparación a la ejecución vía obra pública.

Como señalamos antes, el Consorcio Kuntur Wasi presentó su propuesta de cierre financiero el 22 de julio de 2016, por lo que ya no podía ser tratado por el gobierno de Humala, sino por el nuevo gobierno. Recién en noviembre de 2016, el MTC, a través del Ministro Martín Vizcarra, emite opinión y rechaza la propuesta del cierre financiero presentada por Kuntur Wasi incluyendo el pago de intereses por USD 590 millones, considerado inaceptable por este y el anterior gobierno.

Sin embargo, al poco tiempo, el MTC liderado por el Ministro Vizcarra dio marcha atrás en su posición inicial y en lugar de exigir al concesionario la presentación de una estructura financiera más acorde a las condiciones del contrato y con prácticas vigentes en los mercados financieros,⁵² opta por proponer la controvertida adenda en donde el Estado asume el financiamiento de los USD 265 millones, con el argumento de que de ese modo estaríamos ahorrando los USD 590 millones de intereses. En opinión de Alonso Segura, el camino era pedir un Endeudamiento Mínimo Garantizado más realista y no se hizo, que la tasa debía estar en 7% y había un 2,5% adicional en el contrato que se le podía añadir por el concepto de descalce. ¿Qué fue lo que realmente produjo este cambio de posición repentino del MTC?

Tras la publicación de esta Adenda surgieron fuertes críticas de diversos sectores a esta decisión del gobierno por considerarla lesiva a los intereses del Estado. El informe técnico nro. 005-2017-GRE-GSF-GAJ-OSITRAN publicado el 20 de enero del presente año, contiene un análisis de los dos temas críticos antes señalados y de la adenda en general.

52 Si la empresa no lo hiciera podía ser causal de caducidad del contrato (A. Segura. "Post mórtem". *El Comercio*, 5 de febrero 17). Luego el gobierno podría volver a licitar el proyecto, pero este camino significaría al menos un año más de demora.

Respecto al primer punto, el referido informe técnico señala:

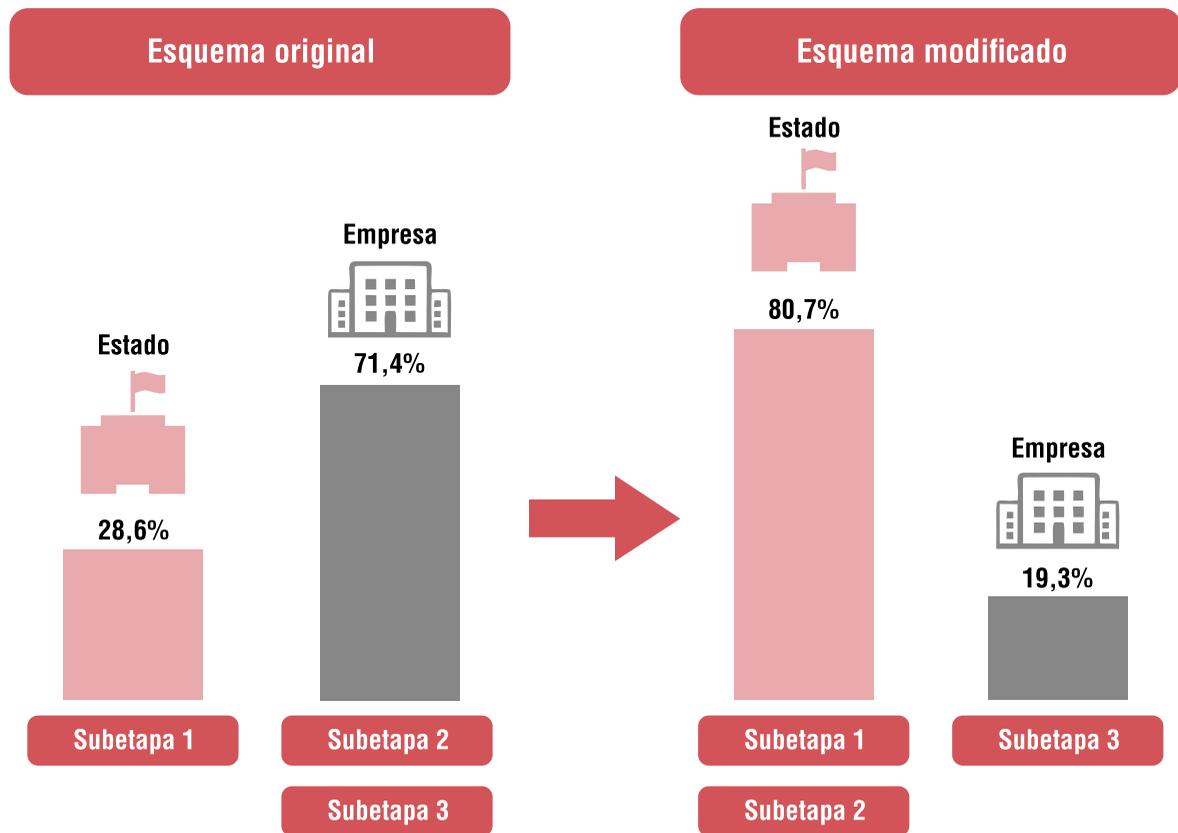
En la versión original del contrato, el concesionario era responsable por el financiamiento de las sub etapas 2 y 3 que según el programa de obras correspondía al 71,4% del presupuesto total, mientras que el concedente tenía a su cargo la ejecución de la sub etapa 1. Sin embargo, en el proyecto de adenda, el concesionario solo 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 entonces que esta decisión beneficia claramente a la empresa, pues ejecutaría las subetapas 1 y 2, ascendentes a USD 410 millones, 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 detallada y mejor sustentada.

TASA INCIERTA

- Existe controversia entre el Estado y la empresa concesionaria en relación a la tasa de interés que el Estado debe pagar por los USD 265 millones solicitados en el cofinanciamiento.
- Según Alonso Segura, extitular del MEF, el Estado calculó una tasa de alrededor del 9,5% para pagarle al concesionario.
- La empresa asegura que, tal como estaba estipulado en el contrato “al Estado le correspondía pagar incalculables intereses durante el período de gracia [5 años]”, de USD 589 millones.

GRÁFICO 6
CAMBIOS EN EL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DEL CONTRATO



Nota:

- Subetapa 1: Movimiento de tierras
- Subetapa 2: Infraestructura Civil del Aeropuerto
- Subetapa 3: Obras complementarias

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

Elaboración: propia.

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 USD 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 subetapa 2. La justificación que esgrime el MTC para realizar este pago al concesionario es que “el referido proyecto requiere contar con liquidez que permita al concesionario iniciar la etapa de ejecución de la obra, por lo menos para cubrir las necesidades de los primeros meses previos a la valorización de las obras por parte de OSITRAN”.

Uno de los argumentos del Concedente (MTC) para justificar los cambios al contrato es el referido al esquema de Pagos por Avance de Obras. Al respecto, el informe 005 de OSITRAN señala:

“Respecto al Esquema de Pagos por avance de Obras, el Concedente lo sustenta en el hecho de que el porcentaje de 2.5% de la fórmula del PAO contenida en el anexo 23 del Contrato de Concesión, no contempla los intereses por el descalce entre la ejecución de obras financiadas por el concesionario y el pago de las obras por parte del Concedente mediante cuotas diferidas PAO” (énfasis mío).

Pero, luego advierte que:

Como el mismo Concedente (MTC) reconoce en su oficio Nro. 5015-2016-MTC, dicha afirmación no es correcta, pues aludiendo al informe Nro. 057-13-GRE-GS-GAJ-OSITRAN, el Concedente señala que el referido porcentaje de 2.5% de la fórmula del PAO contenida en el anexo 23 del contrato de concesión, sí contempla los intereses por el descalce entre la ejecución de obras financiadas por el Concesionario y el pago de las obras por parte del concesionario mediante cuotas PAO; lo cual fue de conocimiento público de los postores en el proceso licitatorio pues la citada opinión técnica de OSITRAN se publicó en el Diario Oficial el Peruano de 7-1-2014 (énfasis mío).

Por su parte, el concesionario tenía su propia interpretación sobre esta partida. Para ella, esos 2,5% de sobre tasa del cierre financiero —considerada en el contrato— era un regalo del Estado y de ese modo inflan los intereses hasta el 22%.⁵³

Es más, según José Luis Guash, 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.

Respecto al segundo punto, 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 Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) debería concluirse que la modificación contractual no resulta socialmente rentable”.⁵⁴ Según Benavente, lo que el MTC hace es comparar la rentabilidad

53 Alonso Segura (5 de febrero de 2017). “Post mórtem”. *El Comercio*.

54 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”.

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 DL 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 USD 589 millones, correspondientes al costo financiero presentado por el concesionario.

¿Por qué el costo financiero resulta tan oneroso? Cuando el concesionario presentó su esquema de endeudamiento, alegó que a los USD 265 millones obtenidos debían sumar los intereses que se generarían desde el primer día que conseguía el financiamiento (son los denominados intereses intercalares). De esta manera, los intereses saltan al 20% anual.⁵⁵ Según el informe solicitado por el MTC a la Corporación Andina de Fomento CAF “los costos financieros que estaba incluyendo Kuntur Wasi no son los que la práctica usual en los mercados financieros considera para calcular el costo de financiamiento y que la propuesta de la concesionaria no se adecua a los previsto en las bases del concurso”.⁵⁶

Otra razón que explica el alto costo 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 Ebitda de AIH pasó de 23,8% en diciembre de 2015 a 14,9% en setiembre de 2016 y viene en caída desde diciembre de 2013. El Fitch Ratings califica la deuda de AIH con B-, que corresponde a una calificación “altamente especulativa”.

El argumento del ahorro que utiliza el gobierno para sustentar su decisión es carente de sustento, porque en realidad dicho costo financiero es ficticio y el Estado no tendría por qué aceptarlo, ya que es el resultado de un cálculo interesado de la empresa y de su mala calificación en el mercado. La decisión del gobierno de “salvar el proyecto” asumiendo el costo de la construcción del aeropuerto es, por tanto, una decisión política orientada a atender los reclamos que vienen desde Cusco, pero aparece como excesivamente concesiva con la empresa concesionaria. En su defensa, desde el Ejecutivo, sostienen que la “desnaturalización” de la APP venía del contrato original, dado que este 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. Es más, el supuesto ahorro calculado por el propio MEF —en su opinión técnica— traídos a valor presente, arrojan unos USD 235 millones.

55 “Aeropuerto con turbulencia”. *El Comercio*, 5 de febrero de 2017.

56 “Aeropuerto con turbulencia”, *ibíd.*

CUADRO 5
CRONOLOGÍA DE DECISIONES: AEROPUERTO CHINCHERO

Decisión	Fecha
Firma del Convenio Al Chinchero	Julio de 2014
Aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA)	12-05-15
Aprobación del estudio definitivo de inversión (EDI)	07-12-15
Aprobación de renovación de Plan de Monitoreo Arqueológico	11-12-15
Presentación cierre financiero por parte de KUNTUR WASI	22-07-16
MTC rechaza esta propuesta de cierre financiero por su alto costo	Noviembre 2016
03 Reuniones MTC, MEF, OSITRAN, para abordar tema Adenda	09 al 22-12-2016
OSITRAN remite ayuda memoria con sus observaciones a propuesta de Adenda. Después se oficializa con el Informe Técnico 005	22-12-16
MTC presenta propuesta de Adenda asumiendo el costo de los USD 265 millones como aporte del Estado	03-01-17
OSITRAN publica informe técnico nro. 005 sobre la Adenda	20-01-17
Consejo Directivo de OSITRAN emite opinión favorable por mayoría sobre la Adenda	20-01-17
MEF emite opinión favorable sobre la Adenda al proyecto Aeropuerto de Chinchero	27-01-17
Gobierno firma la Adenda al proyecto Aeropuerto de Chinchero en el Cusco	03-02-17
Gobierno suspende inicio de obras en espera de la opinión de la Contraloría de la República	27-02-17
Gobierno deja sin efecto la Adenda al proyecto Aeropuerto de Chichero de Cusco	21-05-17

Elaboración: propia.

5.4 Los cuestionamientos a la pertinencia y ubicación del proyecto

A las críticas señaladas se sumaron otras que cuestionan su pertinencia y actual ubicación. Por su altitud (a 3700 msnm) y su ubicación en una ladera rocosa de piedra caliza, sumada a la neblina y granizadas en esas alturas harían de este un lugar peligroso para un aeropuerto, lo que limitaría el tráfico aéreo. Además de tener, según Asheshov, una ingeniería pobre e incompleta. Por otro lado, se critica la meta de llevar a Cusco siete millones de turistas como una cifra alucinada que no cuadra con la realidad, es decir, considerando que Machupicchu no puede recibir más de 5400 turistas por día o 2 millones de turistas al año. Ese es su límite, su capacidad máxima. Plantea como alternativa mejorar el actual aeropuerto o hacerlo en la Pampa de Anta, más baja y mejor localizada.

Desde la Cámara de Comercio del Cusco han salido a responder a estas críticas de tipo técnico (mientras que el MTC y PROINVERSIÓN guardaron silencio absoluto), señalando que estas fueron rebatidas por estudios y debates el año 1983. Minimizan las críticas a la ubicación del aeropuerto y señalan que con los 2,5 millones de pasajeros al año que recibe el actual aeropuerto ya quedo chico, por lo que tener uno nuevo es de urgente necesidad para el desarrollo del turismo.

5.5 ¿Recursos públicos al servicio de beneficios privados?

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

- 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) fueron distorsionados por la Adenda firmada por el gobierno. 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 con calidad. 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.
- Con la aprobación de la Adenda, el caso del Aeropuerto Internacional de Chichero, pasa a ser el caso 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. KW 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? Dado que ya se cuenta con los estudios de ingeniería, el Estado debería licitar la construcción de inmediato y 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 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 del Estado. En este caso, parece haber influido la necesidad política del gobierno por sacar adelante este proyecto y la acción de lobbies vinculados a los intereses privados.
- El caso del Aeropuerto Internacional de Chinchero evidencia bien cómo 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, poco maduros respecto al estudio definitivo de inversión EDI) 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. Por ello, a futuro no se debe permitir más aprobar proyectos con estudios incompletos y tampoco adendas que modifiquen el costo original del proyecto en más del 10%.

- El gobierno, actualmente trabaja llevando como bandera el destrabe de proyectos de inversión, simplificando y flexibilizando los tramites y exigencias. Es el espíritu del DL 1251 emitido por el gobierno que da amplia discrecionalidad a los funcionarios para el manejo de las adendas. Considerando la calidad de las instituciones encargadas del tema, 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. Es indispensable promover una amplia discusión que lleve a tomar medidas correctivas y así evitar que el *boom* de infraestructura que ofrece el gobierno no se convierta en un festín para las empresas privadas con recursos públicos. Asimismo, se necesita la máxima transparencia sobre las decisiones para aprobar las APP.

Epílogo:

El 21 de mayo de 2017, el Ministro Martín Vizcarra hizo pública la decisión del gobierno de dejar sin efecto la adenda del contrato del AI Chinchero, luego de haber sido interpelado días antes por el Congreso de la República por este tema y considerando que el informe de la Contraloría de la República, a publicarse al día siguiente, contenía observaciones de fondo ya conocidas a la Adenda —la modificación de la asignación del riesgo en contra del Estado y la ruptura del equilibrio económico del proyecto— considerándola ilegal por omisión de la Ley de APP.⁵⁷ Esta decisión se produce tras varios meses de idas y vueltas del Poder Ejecutivo con relación a esta obra (ver Anexo 2) que fue mal estructurada desde el inicio y que, buscando su “destrabe”, terminó aprobando una controvertida Adenda de alto costo político para el gobierno y que, además, abre la posibilidad de denunciar al Estado peruano ante el CIADI por incumplimiento de contrato.

Desde el Cusco amenazaron con llevar adelante medidas de fuerza exigiendo que este proyecto no quede paralizado y sea ejecutado como obra pública. Más allá del desenlace final que tendrá la construcción de este aeropuerto, vemos que se abre una oportunidad para iniciar un debate más amplio, no solamente sobre la construcción del aeropuerto, sino sobre el conjunto de otros factores y/o proyectos a tomar en cuenta para que este sea sostenible y aporte al desarrollo regional. Entre otros, tenemos la red vial que una el aeropuerto no solo con la ciudad del Cusco, sino con las poblaciones del Valle Sagrado; el indispensable planeamiento que minimice el impacto ambiental y paisajístico negativo en su entorno; la ampliación de los destinos turísticos y la optimización del flujo de turistas al santuario de Machupicchu; y el destino que se le dará al terreno donde se ubica el actual aeropuerto. En suma, es una oportunidad para implementar el proyecto de manera más planificada y sin corrupción, y que compete a los tres niveles de gobierno actuando de manera coordinada y concertada.

57 El informe de la contraloría propone denunciar a 10 funcionarios involucrados en las decisiones sobre la Adenda y de ellos, seis en la vía penal.

6. EL MODELO DE LAS APP EN DEBATE

Tal como vienen siendo manejadas ¿Las APP están contribuyendo realmente con la disminución de los déficits de infraestructura en el país, produciendo obras de calidad y costo eficientes? Es la pregunta que —a raíz de los hechos de corrupción ocurridos en los proyectos manejados por Odebrecht— la ciudadanía se hace y que espera una pronta respuesta por parte de las autoridades responsables. Al respecto, cabe señalar que informes de la Contraloría de la República, Grupo Propuesta Ciudadana y Latindadd, ya venían alertando sobre sus riesgos y costos para el Estado, pero el gobierno actual (y el anterior) las sigue promoviendo como si nada hubiese ocurrido, incluso con mayor entusiasmo y con medidas que flexibilizan los requisitos y controles.

Los hechos de corrupción descubiertos en diciembre último, en grandes proyectos de APP gestionados por las empresas brasileras y sus socias nacionales, nos muestran que varios de estos fueron convertidos en vehículos para la corrupción a gran escala y el negocio privado a costa de los recursos del Estado. La aprobación del proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero, mediante la firma de una controvertida adenda, sumada a lo anterior, produjo una serie de cuestionamientos sobre las APP, por lo que se propuso una moratoria temporal en el otorgamiento de proyectos⁵⁸ y una reingeniería de las APP⁵⁹. En lo que sigue analizamos los aspectos más críticos en la implementación de las APP en el país y que deberían ser revisados.

a. Recurrencia en la renegociación de los contratos mediante adendas. Tal como mostró la Contraloría de la República, gran parte de los contratos de concesión celebrados bajo la modalidad de APP sufrieron renegociaciones, y muchas de ellas son consideradas ineficientes porque fueron originadas por comportamientos oportunistas de las partes, principalmente, las empresas concesionarias, que modificaron las condiciones bajo las cuales esas concesiones fueron adjudicadas y se generaron efectos sobre las obligaciones contraídas por las partes, los montos de inversión y los plazos de ejecución del proyecto.

¿Cuáles son las causas que originan la renegociación de los contratos mediante adendas? Entre las principales podemos señalar las siguientes: adjudicación de proyectos con estudios incompletos (de ingeniería y geológicos, económicos), contratos de concesión mal estructurados, no utilizar el comparador público-privado para la evaluación del proyecto, firma de contratos apresurados por presión de intereses políticos o económicos.

58 Campodónico, H. (20 de febrero de 2017). “Las APP se merecen una moratoria”. *La República*.

59 Ver: <<http://bit.ly/2wZ1LCw>>

Al respecto, Manuel Romero señala que:

En los proyectos con sobornos por parte de Odebrecht (Interoceánica Sur y el Metro de Lima) y aquellos con fuertes indicios, como el Gasoducto Sur Peruano y otros, encontraremos que la más saltante característica negativa en común es que ellos fueron aprobados quemando etapas, logrando exoneraciones para no cumplir con una serie de requisitos indispensables; como la aprobación del SNIP (de cuya evaluación no hubieran salido airosos) o el completar los estudios de pre-inversión. Los proyectos que se aprobaron en los últimos gobiernos se concretaron en un entorno de significativa presión gremial empresarial y mediática para que se cerraran lo más rápido posible las muy publicitadas brechas de infraestructura a través de las Asociaciones Público Privadas (APPs). Y por el apuro el resultado fue un pronunciado deterioro de la calidad para privilegiar la cantidad.⁶⁰

La Contraloría de la República también resalta el hecho de que al momento del diseño del contrato en algunos proyectos no se realizaron adecuadamente los estudios básicos (de factibilidad, de ingeniería básica, ambiental, geológicos, entre otros), lo cual generó incertidumbre y afectó la asignación de riesgos entre el Estado y el privado. Si bien no se requieren estudios definitivos, hay consenso en señalar que sí se requiere un nivel de estudio suficientemente avanzado que permita identificar y asignar adecuadamente los riesgos.

La eliminación del Comparador Público-Privado CPP como metodología para la evaluación de los proyectos es un ejemplo que ilustra cómo algunas exigencias contenidas en las normas solo quedaron en el papel, no llegando a implementarse con el argumento de que demoran mucho tiempo, que no hay información suficiente y que aumentan los costos. En el Perú, el gremio de los grandes constructores AFIN fue muy activo para influir en esta decisión. En un estudio contratado al Instituto Peruano de Economía IPE,⁶¹ se determina que: “Del análisis realizado se concluye que una APP será deseable si el proceso para otorgarla y el contrato para ejecutarla son buenos. Esto se logra justamente con un adecuado entendimiento y manejo de los riesgos del proyecto. Este debe ser el foco de atención y no una evaluación de CPP que no agrega valor a este esfuerzo”.

Desde este gremio —uno de cuyos principales asociados eran Odebrecht y Graña y Montero— y los promotores de las APP, actúan desde el convencimiento ideológico de la superioridad de la gestión privada respecto de la pública. En esa línea, en el estudio citado sugieren que “el Estado debe concentrar sus esfuerzos y recursos en asegurar la mejor asesoría posible para lograr buenos procesos y buenos contratos (concesiones, contratos de gerencia, etc.) en todos

60 Romero, M. (17 de marzo de 2017). “Qué poca vergüenza”. *Gestión*.

61 IPE (2013). *¿Obra pública tradicional o Asociación Pública Privada? Viabilidad del Comparador Público Privado en el Perú*. Lima: AFIN.

aquellos casos en que éstos permitan aprovechar las ventajas que tiene el sector privado para la ejecución de proyectos de infraestructura pública”. Lamentablemente, la realidad de varios proyectos concesionados al sector privado en años anteriores se ha encargado de poner en cuestión la validez de tales afirmaciones promovidas como verdades absolutas.

b. Ausencia de planeamiento y priorización de proyectos

No obstante que la Ley de APP ya tiene más de 8 años, el Estado peruano no cuenta con un Plan Nacional de Infraestructura (recién se plantea en la nueva ley y reglamento). El existente es uno que viene siendo elaborado desde hace algunos años por la parte interesada, el gremio de los constructores AFIN⁶² (ver cuadros de Anexos 2 y 3). El Plan Estratégico para el Desarrollo y Promoción de las Inversiones que se menciona en los lineamientos estratégicos de PROINVERSIÓN no existe; lo que existe es una cartera de proyectos clasificada en función a si la iniciativa es estatal o privada. ¿Cuáles son los criterios para priorizar, jerarquizar o seleccionar los proyectos de APP? ¿Cuáles son los criterios de evaluación ex ante? ¿Se realizan evaluaciones financieras y económicas ex post? Estas preguntas planteadas por Germán Alarco, probablemente no encuentren respuesta por la forma en que venía operando PROINVERSIÓN hasta ahora.

Al respecto, Manuel Romero coincide en señalar que no se cuenta con una estrategia adecuada para desarrollar los proyectos. “Inexplicablemente (o quizás para facilitar la corrupción), no existe la más elemental priorización intersectorial de proyectos”,⁶³ puntualiza. Y que los sucesivos cambios en la definición del proyecto gasoducto del sur serían una muestra de estas carencias.

El Estado debería tener entonces un rol más activo en la planificación y priorización de las obras de infraestructura que necesita el país. De acuerdo con el DL 1224, la tarea del planeamiento y priorización estará en manos del MEF y de los gobiernos regionales y locales. Se espera que ahora sea el Estado el que identifique brechas y priorice los proyectos y no el sector privado. Pero que estas buenas intenciones se materialicen está todavía por verse. Actualmente existen un total de 32 proyectos de inversión de iniciativa privada cofinanciada, admitidos a trámite por PROINVERSIÓN entre 2013 y 2015 y, adicionalmente, otros 16 proyectos de iniciativa privada autofinanciada (ver Anexo 6). ¿Cuáles son los criterios utilizados para admitir estos proyectos? ¿Cuál es la visión desde el Estado sobre las necesidades de infraestructura en Lima y las regiones del país que orientan estas decisiones?

Durante estos años, lo que hemos visto en la implementación del modelo de APP es que se priorizan los proyectos, en buena cuenta, en función a la demanda proveniente del sector privado y no de su importancia, desde la óptica del Estado, con respecto a los objetivos económicos,

62 Ver: <<http://bit.ly/2u1scvn>>

63 Romero, M., *op. cit.*

sociales y ambientales de la política pública. Y lo que más llama la atención es que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN, que debería jugar un rol importante en la elaboración del Plan Nacional de Infraestructura al que hace referencia el DL 1251, está ausente. Esa tarea estará en manos del MEF cuya visión cortoplacista del planeamiento es conocida y eso es lo que debería cambiar si queremos tener un Plan que vaya más allá de una lista de proyectos de infraestructura sin un claro propósito de transformación nacional.⁶⁴

c. El diseño institucional y los procedimientos

Hemos señalado que, con la finalidad de fortalecer la institucionalidad de las APP acorde con las exigencias de la OCDE, el DL 1224 tomó algunas decisiones positivas. Entre ellas mencionamos, primero, la creación del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada; el fortalecimiento de los comités de inversiones de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales responsables de planificar y priorizar los proyectos de APP; la elaboración del Informe de Evaluación;⁶⁵ la creación del informe multianual de inversiones en APP; y la descentralización de PROINVERSIÓN.

Sin embargo, tanto esta norma como el DL 1251 contienen temas controvertidos, entre ellos, la inclusión de tres miembros del sector privado en el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN estaría confirmando la presencia de una visión en la que priman los criterios privados en las decisiones de este organismo, para no hablar de posibles conflictos de interés. Considerando que la mayoría de ministros del actual gobierno son funcionarios provenientes del sector privado, la impresión que queda es que en las decisiones que se tomen, los intereses públicos de los ciudadanos, no estarán adecuadamente representados.

En nuestra opinión, en dicho Consejo Directivo debería estar representado el CEPLAN. Pero tener un Consejo Directivo compuesto total o mayormente por representantes del Estado no resuelve por sí solo el problema de la toma de decisiones en la adjudicación de proyectos, tal como ocurrió en años anteriores, cuando este Consejo estaba integrado por cinco ministros de Estado. Entre otras cosas, se necesita contar con un Plan de Infraestructura y proyectos priorizados utilizando criterios explícitos y que el proceso de toma de decisiones tenga la máxima transparencia y es allí donde podría aportar la oficina de integridad y transparencia y prevención de la corrupción que tendrá el nuevo PROINVERSIÓN.

Un segundo problema es que las opiniones técnicas de los organismos supervisores (OSITRAN, OSIPTEL, OSINERGMIN y otros) no tengan carácter vinculante, lo que puede ayudar a agilizar

64 Anderson, C. (10 de marzo de 2017). “El milagro de Odebrecht”. *Gestión*.

65 Es el documento que presenta el Ministerio, Gobierno Regional o Gobierno Local a PROINVERSIÓN, con la información necesaria para definir si es técnica, económica y legalmente conveniente desarrollar el proyecto como Asociación Público-Privada, estructurar el proyecto y detectar contingencias que pudieran retrasar el proceso de promoción, vinculadas principalmente a aspectos legales y técnicos, delimitación de competencias y de gestión de la entidad pública.

la toma de decisiones, pero al mismo tiempo debilita los controles necesarios cuando se toman decisiones que comprometen recursos del Estado y los intereses de los ciudadanos. El ejemplo que ilustra bien este riesgo es la forma sospechosa en que fue ignorado el informe técnico de OSITRAN que cuestionaba el contenido de la propuesta de adenda al contrato del Aeropuerto Internacional de Chinchero⁶⁶ que proponía el Ministerio de Transportes y estaba respaldada por la mayoría del Consejo Directivo de OSITRAN.

Por otra parte, los plazos para la revisión del Informe de Evaluación y el levantamiento de observaciones pueden ser muy cortos, tratándose de proyectos complejos, y llevar a la toma de decisiones apresuradas que, como la experiencia lo muestra, no llevan por buen camino.⁶⁷

Finalmente, el DL 1251, en su afán por agilizar el proceso de toma de decisiones, blinda a los funcionarios responsables de tomarlas, haciendo uso de la discrecionalidad sobre asuntos que implican costos fiscales para el Estado y para los usuarios. La realidad de los proyectos Interoceánica Sur y la Línea 1 del Metro nos han mostrado que este riesgo existe y que los mecanismos de control fueron incapaces de detectarlos. Cabe preguntarse entonces, ¿cuáles son los mecanismos más efectivos para prevenir e impedir decisiones guiadas por comportamientos corruptos de los funcionarios? Es necesario buscar mecanismos de control, ya que para los autores de esta norma no parece ser un tema relevante.

No podemos seguir adjudicando APP cofinanciadas sin realizar los cambios normativos y de procedimientos que protejan los intereses del Estado. Como bien remarca Campodónico, el problema no está en las obras que se realizan, sino en la metodología para su adjudicación. Lo que se advierte es un gran apetito del sector privado para hacer negocio con los ahorros del Estado. Es esa voluntad la que lleva a la crítica de la “tramitología” para implantar en su lugar la cultura de la “agilización” y del “destrabe”. El sector privado, que tanto desdeña todo lo que sea Estado como malo e inconveniente *per se*, terminó impulsando un sistema que relajó en enorme dimensión los controles del Estado.

Finalmente, hay que advertir que aún cuando se logren los cambios normativos sugeridos sobre las APP, ello no asegura su plena implementación y cumplimiento. En nuestro país es muy recurrente ver que las decisiones políticas se encargan de sacarle la vuelta a lo que establecen las normas. Es lo que ocurrió con la Adenda del proyecto Chinchero en la que, según el exministro Segura “esta adenda viola los principios rectores de una APP y genera un precedente peligroso. ¿De qué sirve un marco legal de última generación, aprobado por la OCDE a inicios de 2016, si se aplicará antojadizamente desvirtuándolo por completo?” (*El Comercio*, 05-02-17). Pero lo que no dice el señor Segura es que, siendo él responsable del MEF, se adjudicaron proyectos controvertidos como la Línea 2 del Metro con costos claramente sobredimensionados. ¿Se

66 Ramos, A. (17 de marzo de 2017). “Vizcarra fue advertido”. *Hilderbrandt en sus trece*, N° 339.

67 Los plazos varían entre 15 a 30 días. Si en ese plazo la entidad responsable no emite opinión, la conformidad es otorgada.

cumplió allí con el criterio de no adjudicar proyectos, si no se cuenta con estudios avanzados?
¿Se hizo allí la evaluación de valor por dinero que las normas establecen?

Lo que cabe ahora es fortalecer significativamente las instituciones encargadas de planificar, priorizar y adjudicar los proyectos, incluyendo suficientes controles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para evitar que la historia se repita.

d. El DL 1251 y su carácter flexibilizador

Esta norma, sacada en el marco de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso, tiene un carácter flexibilizador de las exigencias para la adjudicación de las APP. Se reducen tiempos para la aprobación de proyectos, se blindo a los funcionarios responsables de tomar decisiones y no atiende un conjunto de observaciones relevantes que fueron planteadas a inicios de este año a propósito del debate sobre el Aeropuerto Internacional de Chinchero.

El gobierno, más interesado en acelerar las inversiones en infraestructura que reactiven el crecimiento económico, no parece estar dispuesto a incluir los cambios sugeridos. En ese sentido, para este año 2017, tiene previsto adjudicar alrededor de una docena de proyectos por unos USD 4000 millones, tal como mostramos en este documento. ¿Se seguirán adjudicando proyectos con los mismos criterios y parámetros de años anteriores? Es la pregunta que salta a la mente. Para saberlo hay que exigir la máxima transparencia sobre las decisiones que se tomen.

La adjudicación de los llamados proyectos de iniciativa privada autofinanciada es un tema al que no se le ha prestado suficiente atención y al que el DL 1251 brinda mayores facilidades. Así, en principio, todo contrato de APP debería contener por lo menos estudios técnicos, estudios económico-financieros, informes que sustenten la adecuada asignación de riesgos y evaluación de contingencias, un modelo que sustente el esquema de financiamiento y pagos. Por los riesgos que implican los proyectos en el sector transportes y minería para los ciudadanos, preocupa que el Artículo 16 de esta Norma exima al sector privado de cumplir con la presentación de estos documentos cuando se trata de iniciativas autofinanciadas. Esta excepción no existía en el marco legal anterior, lo que dificulta auditar públicamente si los proyectos adjudicados bajo esta modalidad serán beneficiosos económicamente para la sociedad, en relación a sus posibles externalidades sociales y ambientales.

¿Son estos proyectos realmente autofinanciados y, por tanto, no implican contingencias fiscales para el Estado? Según Huapaya,⁶⁸ en los hechos, todas las APP son cofinanciadas, ya que los autofinanciados también demandan el interés o preocupación del Estado debido a que la realización de un proyecto de APP, en el fondo, es un proyecto de inversión pública debido

68 Huapaya, R. (2013). "Diez tesis sobre la APP en nuestro régimen legal". *Círculo de Derecho Administrativo*, nro. 13. Lima: PUCP.

a que involucra, aunque sea potencialmente, recursos del Estado. La provisión de servicios públicos e infraestructura, objeto de los contratos firmados bajo el régimen de APP, es de responsabilidad primaria del Estado y el hecho de que exista un contratista privado prestando tales servicios no implica que el Estado se desentienda de dicha responsabilidad primaria. Por ejemplo, el proyecto Rutas de Lima es una APP autofinanciada, pero ya vimos los problemas que surgieron para los usuarios y para la municipalidad de Lima por la construcción del peaje de Puente Piedra.⁶⁹ ¿Quién defiende el interés de los usuarios cuando se firman este tipo de contratos? ¿Este tipo de proyectos responden más al interés público o a intereses privados? Es una pregunta que hay que tener siempre presente a la hora de evaluar y monitorear estos proyectos desde la sociedad civil.

Una última anotación es que necesitamos hacer un balance de los aportes en la dotación de infraestructura de las APP y el costo que significó para el fisco la implementación de los 65 proyectos. ¿Qué porcentaje de esos USD 30 mil millones invertidos en APP son sobrecostos asociados a decisiones irregulares y con corrupción? ¿Cuáles son los sectores, empresas y entidades del Estado comprometidas? Los promotores de las APP nos dicen que estas son una forma de canalizar recursos financieros privados para financiar los proyectos de infraestructura que necesitamos y que los escasos recursos públicos no lo permiten, pero hay fundadas sospechas de que los mayores flujos se estarían produciendo exactamente al revés.

69 Ver: <<http://bit.ly/2wK4INf>>

RECOMENDACIONES⁷⁰

- La discusión abierta sobre las APP debería llevar a una evaluación integral del sistema de las APP, con la finalidad de eliminar la corrupción y que realmente aporte con la dotación de infraestructura y servicios de calidad y costo eficientes. Es necesario evaluar el marco normativo, la organización y los procedimientos para la adjudicación de los proyectos. No es lo que quiere la tecnocracia de derecha, que pretende hacernos creer que es un problema externo originado por el “imperio brasileño” o que solo atañe a “20 o 30 funcionarios” y que, en todo caso, siempre es mejor que los privados administren las concesiones públicas, pues peor lo hubiera hecho el Estado.⁷¹
- Se debe derogar la Cuarta Modificación del DL 1251 que dice que “la implementación de adendas durante la ejecución se encuentra en el ámbito de la discrecionalidad de los funcionarios respectivos”. Esa decisión debe tener un carácter público, como las decisiones que toman los organismos reguladores (OSIPTEL, OSITRAN, OSINERGMIN). No se deben permitir más adendas negociadas como las del Aeropuerto de Chinchero.
- Las opiniones de los organismos reguladores y de la Contraloría de la República deben tener carácter vinculante. El Art. 22.3 del DL 1224 dice que las opiniones acerca de las adendas que emitan los organismos reguladores no tienen carácter vinculante.
- Revisar el Art. 37.4 del DL 1251 que establece que el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN estará conformado por 6 integrantes, de los cuales 3 son ministros y 3 provienen del sector privado. Se debe volver a la composición de 5 integrantes, incluyendo un representante de CEPLAN, y establecer los controles y la máxima transparencia sobre el actuar de estas personas.
- Eliminar los pagos por adelanto de obra (PAO) que nuestra legislación vigente establece y mediante la cual el Estado otorga un Certificado de Avance de Obra (CAO) por cada 10% de avance de la inversión, lo que da lugar a cobrar una retribución por la inversión (RPI). Esto genera “pasivos contingentes”, que son compromisos fiscales a futuro por el pago de esos bonos o compromisos de pago. El Estado no debe asumir pasivos para que la APP financie su inversión.

70 Algunas de las recomendaciones que siguen fueron planteadas por Campodónico y Machado.

71 Campodónico, H. (2017), *op. cit.*

- Que las adendas no puedan modificar en más de 10% el costo del contrato original; que el número máximo de adendas sea de tres por cada parte; y que se establezca que la primera adenda no pueda ser solicitada antes de los tres años de la suscripción del contrato.
- Se debe fortalecer la inversión pública de los ministerios, en especial, Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Saneamiento, Educación, Salud y de los gobiernos regionales y locales, con el establecimiento de mecanismos de control que eliminen los sobrecostos y la corrupción.
- Implementar un sistema consistente de Comparador Público-Privado, que permita una asignación de riesgos eficiente entre el sector público y el privado en cada uno de los proyectos.
- Asegurar competencia en licitaciones. En ese sentido, no se deberían permitir licitaciones con un solo postor.
- Establecer la máxima transparencia para las APP a lo largo de la cadena de decisiones que se toman, incluyendo: el informe de evaluación del proyecto, elaboración de bases del concurso, el contrato de concesión, cofinanciamiento máximo permitido, cierre financiero, entre otras.
- Establecer una unidad especializada de evaluación ex post de APP. También es necesario llevar adelante evaluaciones ex post para aprender de nuestra experiencia.
- Manejo cuidadoso de los costos financieros y de los Ingresos Mínimos Garantizados. Este sistema permite asegurar al concesionario —cuando la demanda es menor a la esperada— un ingreso que le permite obtener ganancias desde el inicio, tal como estaba definido en el Gasoducto del Sur. ¿En qué casos debe utilizarse ese mecanismo y en cuáles no?
- El nuevo sistema de inversión pública (Invierte.pe) y del sistema nacional de promoción de la inversión privada debe integrarse al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE) dirigido por el CEPLAN.

ANEXOS

ANEXO 1 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS APP (ALARCO)

Ventajas	Desventajas
1. Crean o mejoran la infraestructura existente y proporcionan servicios públicos	1. Altos costos de transacción y de administración del sistema
	2. Renegociación continua de contratos que genera alto riesgo moral
2. Financiamiento de proyectos es generalmente a largo plazo	3. Elevados incentivos a sobreinversión y sobrecostos en la construcción y operación de proyectos
	4. Al garantizar ganancias puede reducir incentivos para mejora continua
3. Mejora la coordinación y relaciones entre el sector público y privado	5. Ganancias en productividad pueden ser apropiadas por el contratista privado
	6. Reducción de los márgenes de acción del gobierno
4. Ejecución de inversiones de acuerdo a ritmo del sector privado	7. Reconcentra ingresos y riquezas a favor de contratistas y perceptores de ganancia
	8. Eleva la participación de las ganancias en el producto
5. Los proyectos incluyen generalmente su programa de mantenimiento	9. Reduce función distributiva del Estado
	10. Elevación de niveles de endeudamiento público
6. Útiles para regular niveles de demanda	11. Incentivo a subestimar pasivos contingentes
	12. Se puede generar un marco legal e institucional en contra de la inversión pública
7. Promueve mayor integración entre necesidades de infraestructura, inversión, mercado de capital y de valores	13. Efectos negativos sobre generaciones futuras
8. Se introducen nuevas tecnologías para la ejecución y operación de proyectos	14. Menor disponibilidad de recursos de inversión para otros sectores productivos y proyectos

Fuente: Germán Alarco.

ANEXO 2
CARTERA DE PROYECTOS Y BRECHA DE INFRAESTRUCTURA (MILLONES DE DÓLARES)

Sector/Período	2016-2020	2021-2025	Total
Saneamiento	3217	2435	5652
Telecomunicaciones	2024	1769	3793
Ferroviario	7615	9368	16 983
Redes Viales	6121	3492	9613
Aeropuertos	1624	1049	2673
Puertos	1060	456	1516
Energía	5708	14 240	19 948
Salud	1797	0	1797
Educación	937	0	937
Hidráulica	3100	0	3100
Total Cartera	33 204	32 809	66 012
Brecha	68 815	90 734	159 549
% de cobertura	48%	36%	41%

Fuente: AFIN (2015), Plan Nacional de Infraestructura.

Elaboración: Propia.

ANEXO 3
PERÚ, BRECHA SEGÚN TIPO DE INFRAESTRUCTURA 2016-2025
(MILLONES DE USD)

Agua y Saneamiento /1		12 252
1.	Acceso a Agua Potable	2629
2.	Acceso a Saneamiento	9623
Telecomunicaciones		27 036
3.	Suscriptores a telefonía móvil	6884
4.	Suscriptores a banda ancha	20 151
Transporte		57 499
5.	Kilómetros de vía férrea	16 983
6.	Kilómetros de vía pavimentada	31 850
7.	Aeropuertos	2378
8.	Puertos	6287
Energía		30 775
9.	Electricidad	30 775
Salud		18 944
10.	Camas de hospital	18 944
Educación 2/		4568
11.	Matrícula Inicial	1621
12.	Matrícula primaria	274
13.	Matrícula secundaria	2672
Hidráulica		8476
14.	Tierra irrigada	8476
Total		159 549

1/ La brecha de agua y saneamiento sólo considera acceso al servicio, no mejoras en las conexiones ya existentes ni tratamiento de aguas residuales.

2/ La brecha de educación contempla únicamente incrementos en la cobertura. No toma en consideración adecuación funcional de los colegios, rehabilitación, o reforzamiento antisísmico.

Fuente: AFIN (2015), Plan Nacional de Infraestructura Pública.

Elaboración: Propia.

ANEXO 4
PROYECTOS DE APP ADJUDICADOS, 2013-2016

Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica: Cobertura Universal Norte, Cobertura Universal Sur y Cobertura Universal Centro	23/12/13	20 años	275.9	Telecomunicaciones	IEA
Línea 2 y Ramal Av. Faucett - Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao	28/03/14	35 años	5075	Transporte	IEC
Aeropuerto internacional Chinchero - Cusco	25/04/14	40 años	537	Transporte	IEC
Terminal Portuario General San Martín	30/04/14	30 años	128.8	Transporte	IEA
Línea de Transmisión 220 kV La Planicie - Industriales y Subestaciones Asociadas	29/05/14	30 años	35.4	Electricidad	IEA
Telecabinas Kuelap	30/05/14	20 años	17.6	Turismo	IEC
Línea de Transmisión 220 KV Moyobamba - Iquitos y subestaciones asociadas	05/06/14	30 años	499.2	Electricidad	IEA
Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano	30/06/14	34 años	3643	Hidrocarburos	IEA
Prestación de Servicios de Seguridad Tecnológica en las Prisiones	30/06/14	25 años	4.1	Penitenciarios	
Gestión del instituto Nacional de Salud del Niño - San Borja	25/07/14	10 años	-	Salud	IEC
Línea de Transmisión 200 kV Friaspata - Mollepata y Subestación Orcotuna 220/60 kV	07/08/14	30 años	38.8	Electricidad	IEA
Línea de Transmisión Azángaro - Juliaca - Puno 220 kV	12/02/15	30 años	36.8	Electricidad	IEA
Primera Etapa de la Subestación Carapongo y Enlaces de Conexión a Líneas Asociadas	22/07/15	30 años	42.7	Electricidad	IEA
Línea de Transmisión 220 kV Montalvo - Los Héroes y Subestaciones Asociadas	16/12/15	30 años	20.2	Electricidad	IEA
Concesiones Únicas para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y Asignación de Tres Bloques de la Banda 698-806 MHz a nivel nacional	26/05/16	20 años	1680	Telecomunicaciones	
Total			16 278.80		

Nota: IEA (iniciativa estatal autofinanciada), IEC (iniciativa estatal cofinanciada).

Fuente: PROINVERSIÓN.

ANEXO 5
PROYECTOS DE APP DE INICIATIVA PRIVADA ADMITIDOS POR PROINVERSIÓN

IPC Cuarta Ventana - 2016			
N°	Código Proyecto	Admisión a Trámite	Iniciativa Privada Cofinanciada
1	IP-119-2016	28/06/2016	Lima Conectada
IPC Tercera Ventana - 2015			
N°	Código Proyecto	Admisión a Trámite	Iniciativa Privada Cofinanciada
1	IP-100-2015	20/03/2015	Construcción, mantenimiento y operación de servicios complementarios de centros educativos - Región Ayacucho
2	IP-101-2015	02/03/2015	Autopista internacional del Norte
3	IP-102-2015	18/03/2015	Proyecto de mejoramiento y ampliación del Sistema de Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Servidas de las localidades de Huancayo, El Tambo y Chilca
4	IP-103-2015	18/03/2015	Sistema de afianzamiento hídrico en el Valle de Ica
5	IP-104-2015	23/03/2015	Sistema Hídrico integral del Valle de Chancay - Lambayeque de la Región Lambayeque
6	IP-105-2015	20/03/2015	Construcción, mantenimiento y operación de servicios complementarios de centros educativos - Región Lambayeque - Zona 2
7	IP-106-2015	20/03/2015	Construcción, mantenimiento y operación de servicios complementarios de centros educativos - Región Lambayeque - Zona 1
8	IP-107-2015	18/03/2015	Afianzamiento del Reservorio Poechos y la mitigación a la vulnerabilidad del Sistema por precipitaciones extremas en la cuenca del Río Piura
9	IP-108-2015	18/03/2015	Remodelación y operación de los Institutos Educativos Superiores Tecnológicos Seoane, Aroz Pinto y Grau
10	IP-109-2015	23/03/2015	Instalación de servicios de salud especializados en el Distrito de Piura y redimensionamiento de los servicios de salud del Hospital de Apoyo III - Sullana
11	IP-110-2015	20/03/2015	Construcción, mantenimiento y operación de servicios complementarios de centros educativos - Región San Martín - Zona 2
12	IP-111-2015	20/03/2015	Construcción, mantenimiento y operación de servicios complementarios de centros educativos - Región San Martín - Zona 1
13	IP-112-2015	20/03/2015	Gestión del Gran Teatro Nacional
14	IP-113-2015	18/03/2015	Nuevo Hospital Militar Central
15	IP-115-2015	22/04/2015	Tren de Cercanías entre Lurín y Chincha
16	IP-116-2015	20/03/2015	Desarrollo de servicios móviles en zonas rurales bajo el esquema Operador de Infraestructura Móvil Rural

17	IP-117-2015	12/03/2015	Reforzamiento de infraestructura, equipamiento y mantenimiento de Colegios de Cusco
18	IP-118-2015	20/03/2015	Construcción, mantenimiento y operación de servicios complementarios de Centros Educativos - Región La Libertad
IPC Segunda Ventana - 2014			
N°	Código Proyecto	Admisión a Trámite	Iniciativa Privada Cofinanciada
1	IP-034-2014	11/03/2014	Proyecto concesión de la carretera Emp. PE-EN (DV. Las Vegas) - Tarma - La Merced - Pte. Raither - Villa Rica - Dv. Puerto Bermúdez - Ciudad Constitución - Von Humboldt/Pte. Raither - Dv. Satipo - Puerto Ocopa
2	IP-040-2014	28/05/2014	Sistema de tratamiento de la aguas residuales de la cuenca del Lago Titicaca
3	IP-045-2014	18/08/2014	Colegios de alto rendimiento en la zona norte del Perú
4	IP-047-2014	03/09/2014	Intervención de colegios en riesgo identificados por el MINEDU en Ate y San Juan de Lurigancho (Lima)
5	IP-048-2014	03/09/2014	Intervención de colegios en riesgo identificados por el MINEDU en San Martín de Porres y Comas (Lima)
6	IP-050-2014	09/09/2014	Aporte de infraestructura y servicios complementarios a la gestión educativa para nuevos colegios de alto rendimiento (COAR) en las regiones de Junín, Pasco, Huancavelica, Cusco y Ayacucho
7	IP-052-2014	09/09/2014	Diseño, construcción, equipamiento, financiamiento, mantenimiento, gestión no hospitalaria y cesión del hospital Cayetano Heredia
8	IP-062-2014	09/09/2014	Hospital Huaycán, ubicado en el distrito de Ate Vitarte, provincia y departamento de Lima
9	IP-065-2014	22/09/2014	Construcción, implementación, mantenimiento y operación de servicios complementarios de centros educativos públicos en Villa María del Triunfo pertenecientes a la UGEL 01 localizados en terrenos del Ministerio de Educación
10	IP-075-2014	01/10/2014	Construcción de nueva infraestructura educativa para colegios en riesgo de Lima Metropolitana
11	IP-079-2014	09/09/2014	Diseño, construcción, operación y mantenimiento del hospital nacional Hipólito Unanue
IPC Primera Ventana - 2013			
N°	Código Proyecto	Admisión a Trámite	Iniciativa Privada Cofinanciada
1	IP-022-2013	09/09/2013	Gestión Integral de Residuos Hospitalarios en Lima Metropolitana y el Callao-MINSA
2	IP-014-2013	10/04/2013	Iniciativa Privada Cofinanciada "Anillo Vial Periférico"

Fuente: Proinversión.
Elaboración: AFIN.

ANEXO 6
PROYECTOS DE APP ADMITIDOS POR PROINVERSIÓN

N°	Código Proyecto	Admisión a Trámite	Iniciativa Privada Autofinanciada
1	IP-006-2012	13/04/2012	Modernización y Desarrollo del Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry
2	IP-032-2014	03/03/2014	Proyecto Nueva Sede para Editora Perú
3	IP-028-2013	18/12/2013	Panamericana Sur: Tramo Ica - Dv. Quilca
4	IP-081-2015	28/01/2015	Prestación del Servicio de Gestión de la Plataforma de inspección en Vuelo del Sistema de Radioayudas a la Navegación Aérea a Nivel Nacional
5	IP-083-2015	28/11/2014	Iluminando Perú - Sistema Ecológico de Alumbrado Público
6	IP-085-2015	03/11/2014	Modernización del Alumbrado Público en la Ciudad de Arequipa
7	IP-088-2015	03/12/2014	Generación de fondos para el colegio Mariscal Cáceres
8	IP-089-2015	07/12/2014	Terminal Multipropósito Ilo
9	IP-090-2015	18/03/2015	Inversión y Provisión de Servicios de Saneamiento de los Distritos de la Gerencia Sur de SEDAPAL - Agua Lima Sur
10	IP-091-2015	15/04/2015	Gestión Integral Técnico Comercial de la Zona Centro de SEDAPAL
11	IP-092-2015	24/06/2015	Propuesta Socio Ambiental, Reasentamiento, Exploración, Ingeniería, Construcción y Explotación de los Yacimientos Cupríferos de Michiquillay
12	IP-093-2015	27/11/2014	Concesión Vial de la Sierra
13	IP-094-2015	05/08/2015	Gestión Integral de las Actividades Comerciales y Operativas de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado en Lima Norte
14	IP-095-2015	19/08/2015	Nueva Atarjea - Modernización y Remodelación de la Planta de Agua Potable de la ATARJEA
15	IP-096-2015	02/09/2015	Monitoreo y Control de las Concentraciones de Parámetros de Descargas de Aguas Residuales No Domésticas en el Sistema de Alcantarillado Sanitario Gestionadas por SEDAPAL
16	IP-099-2016	30/10/2015	Nueva PTAR San Bartolo para Aguas de Reúso

Fuente: Proinversión.

Elaboración: AFIN.

**Las asociaciones público-privadas en el Perú:
¿Beneficio público o negocio privado?**

Se terminó de imprimir en setiembre de 2017 en:
Sonimágenes del Perú
Av. Gral. Santa Cruz 653, Ofic 102, Jesús María, Lima-Perú
Teléfonos: 277 3629 / 726 9082

