

ENSAYO ACADÉMICO

El fracaso de las Asociaciones Público Privadas (APP) mediante concesión en proyectos de infraestructura de transporte en Perú

Dr. Arturo Velásquez Jara
Facultad de Ingeniería
avelasquezjara@yahoo.es

Recibido: 30/04/2018

Aceptado: 23/05/2018

1.- RESUMEN

La modalidad de Concesiones para desarrollar proyectos de infraestructura pública, consiste en establecer un contrato entre una entidad pública (concedente) que cuenta con ciertos activos tangibles o intangibles, que se los otorga por un plazo, a otra entidad privada (concesionaria), con el compromiso de esta última de realizar las inversiones necesarias para construir o modernizar el proyecto involucrado, y luego encargarse de operar y administrar los servicios del mismo. Durante dicho plazo, la concesionaria usufructuará total o parcialmente de los ingresos generados al cobrar a los usuarios por el servicio recibido.

El ensayo se enfoca en las concesiones públicas otorgadas en Perú para promover proyectos de infraestructura de transporte público que, en el periodo 2008-2015, presentaron un notable incremento en la inversión involucrada en tales proyectos, siendo muy notable la alta inversión comprometida en el año 2014, la que lamentablemente corresponde a varias concesiones con contratos muy cuestionados.

Esta modalidad de concesiones debería ofrecer la ventaja de permitir al Concedente desarrollar proyectos sin necesidad de realizar mayores esfuerzos financieros, mientras presenta como principal debilidad su complejo proceso de gestión, ya que se requiere llevar adelante un complicado procedimiento de concurso o licitación, bastante más complejo que el de otras formas de desarrollar proyectos.

Otra ventaja teórica que se atribuye, al sistema de concesiones es el “ahorro en el tiempo total requerido” para desarrollar los proyectos, sin embargo, esta esperada ventaja no se ha dado realmente en la mayor parte de las concesiones de proyectos de infraestructura de transporte en el país, dado que en prácticamente todos los casos, los procesos de concurso y contratación en tales proyectos ha tomado un tiempo exageradamente extenso.

Además se presentan serias dudas sobre la solvencia profesional de los equipos del concedente a cargo de los concursos y la concertación de los contratos, ocurriendo frecuente situaciones no previstas en los contratos las que han obligado a negociar las discutidas adendas. Además esta preocupación se agrava por la frecuente injerencia de los niveles políticos en buena parte de los casos.

Actualmente, luego de la experiencia de más de 20 años de concesiones, se aprecia que una importante cantidad de proyectos concesionados sufren diversos problemas en su desarrollo, lo que llevará necesariamente a la renegociación de sus contratos, por lo cual se podría afirmar que la modalidad de concesiones para infraestructura de transportes ha fracasado en su aplicación en el país.

Para los proyectos a futuro, sería conveniente separar el desarrollo de los proyectos "concesionables", en dos etapas claramente diferenciadas: Una primera etapa de ejecución de obras por parte de un contratista de obras, con financiamiento bancario, y luego una segunda etapa de concesión a otra empresa que se hará cargo de la operación del proyecto, administrando el servicio ofrecido por el mismo. Esto permitirá concertar condiciones razonables a favor del interés público.

En el caso de los proyectos de infraestructura de transporte con contrato vigente, en el momento de negociar la adenda, será necesario contar con la cuantificación del flujo de caja del concesionario, que permita calcular la Tasa Interna de Retorno de su inversión, de manera que con la adenda no se incremente la rentabilidad del concesionario, para ello se requerirá un reforzamiento de los equipos negociadores por parte del concedente, y ante la posibilidad de encontrar casos fuertemente distorsionados en contra del interés público, podría ser necesario dar por terminado el contrato de concesión, procediéndose a la valorización de las obras ejecutadas.

Palabras clave: concesión, inversión, concurso, usufructuar, rentabilidad, interés público.

ABSTRACT

The Concessions modality to develop public infrastructure projects consists in establishing a contract between a public entity (grantor) that has certain tangible or intangible assets, which are granted for a term, to another private entity (concessionaire), with the commitment of the latter to make the necessary investments to build or modernize the project involved, and then take charge of operating and managing the services thereof. During this period, the concessionaire will fully or partially benefit from the income generated by charging users for the service received.

The essay focuses on public concessions granted in Peru to promote public transport infrastructure projects that, in the 2008-2015 period, showed a notable increase in the investment involved in such projects, with the high investment committed in the year 2014 being very notable, which unfortunately corresponds to several concessions with highly questioned contracts.

This modality of concessions should offer the advantage of allowing the Grantor to develop projects without the need for greater financial efforts, while presenting its complex management process as the main weakness, since it is necessary to carry out a complicated bidding procedure, much more complex than the other ways of developing projects.

Another theoretical advantage that is attributed to the concessions system is the "total time savings required" to develop the projects, however, this expected advantage has not really occurred in most transportation infrastructure project concessions in the country, given that in practically all cases, the processes of competition and hiring in such projects has taken an exaggeratedly long time.

There are also serious doubts about the professional solvency of the grantor's teams in charge of the competitions and the conclusion of the contracts, frequently occurring situations not foreseen in the contracts that have forced to negotiate the discussed addenda. In addition, this concern is aggravated by the frequent interference of political levels in a large number of cases.

Currently, after the experience of more than 20 years of concessions, it can be seen that a significant number of concession projects suffer from various problems in their development, which will necessarily lead to the renegotiation of their contracts, for which reason it could be said that the of concessions for transport infrastructure has failed in its application in the country.

For future projects, it would be convenient to separate the development of "concessionable" projects, in two clearly differentiated stages: A first stage of execution of works by a construction contractor, with bank financing, and then a second stage of concession to another company that will take over the operation of the project, administering the service offered by it. This will allow to arrange reasonable conditions in favor of the public interest.

In the case of transportation infrastructure projects with a current contract, at the time of negotiating the addendum, it will be necessary to have the quantification of the cash flow of the concessionaire, which allows calculating the Internal Rate of Return on their investment, so that with the addendum the profitability of the concessionaire is not increased, for this purpose a strengthening of the negotiating teams by the grantor will be required, and before the possibility of finding highly distorted cases against the public interest, it could be necessary to terminate the contract of concession, proceeding to the valuation of the executed works.

key words: Concession, investment, competition, usufruct, profitability, public interest.

2.- INTRODUCCIÓN

La modalidad de Concesiones para desarrollar proyectos de infraestructura pública, se aplica en el mundo desde muchos años^{1/}, y consiste en establecer un contrato entre una entidad pública (concedente) que cuenta con ciertos activos tangibles o intangibles, que se los otorga, por un plazo, a una entidad privada (concesionaria), con el compromiso de esta última de realizar las inversiones necesarias para construir o modernizar el proyecto involucrado y luego, durante dicho plazo, operar y administrar los servicios del mismo, atendiendo los costos de operación y mantenimiento necesarios para la prestación del servicio. Durante el plazo de concesión la concesionaria, usufructuará total o parcialmente de los ingresos generados por el cobro del servicio prestado.

El presente ensayo se enfoca en las concesiones públicas otorgadas en el país para promover proyectos de infraestructura de transporte público. La normatividad específica para este sistema se dio inicialmente mediante el Decreto Legislativo No. 758, de Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos, de Noviembre de 1991, que en su artículo 5º define la concesión como "el acto administrativo por el cual el Estado, con el objeto que el concesionario realice determinadas obras y/o servicios fijados o aceptados previamente por el organismo concedente, le otorga el aprovechamiento de una obra para la prestación de un servicio público, por un plazo establecido".

^{1/} Guash J. Luis, "Concesiones en infraestructura, Como hacerlo bien", The Internacional Bank for Reconstruction and Development, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2005. El autor indica que entre los años 1980 al 2000 se habían licitado y contratado 895 concesiones en América Latina y el Caribe, de las cuales 268 correspondieron a Transportes.

Dada esta norma y su Reglamento, durante algunos años no se logró desarrollar proyectos en esta modalidad, y luego en agosto de 1996, se dicta el Decreto Legislativo No. 839, que aprueba la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, y luego en diciembre del mismo año se emite su Reglamento mediante el Decreto Supremo No. 059-96-PCM.

Las primeras concesiones otorgadas por el Estado en el Sector Transportes fueron:

- Carretera Arequipa-Matarani-Mollendo (1996)
- Terminal Portuario de Matarani (1999)
- El sistema ferroviario de ENAFER (1999)
- El Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (2000)
- La Red Vial No. 5 Ancón-Huacho-Pativilca (2002)

En los años siguientes se fueron concretando concesiones en Infraestructura de transporte, promovidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con participación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada PROINVERSIÓN creada mediante ley No. 27750, de junio del 2002, antes (CEPRI y COPRI), y del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público OSITRAN creado en enero de 1998.

En una revisión de la evolución de la normatividad relacionada se aprecia que la misma ha experimentado múltiples modificaciones, siendo la última el Decreto Legislativo No. 1224 de Julio del 2015, que establece el Marco de Promoción de la Inversión Privada Mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, cuyo reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, fue luego apreciablemente modificado mediante Decreto Supremo N° 068-2017-EF de marzo del 2017. Es conveniente remarcar que, en las normas más recientes, se regulan las llamadas Asociaciones Público Privadas (APP), obviándose prácticamente el término de concesión, aunque en la práctica la concesión sigue siendo la principal modalidad de aplicación de las APP.

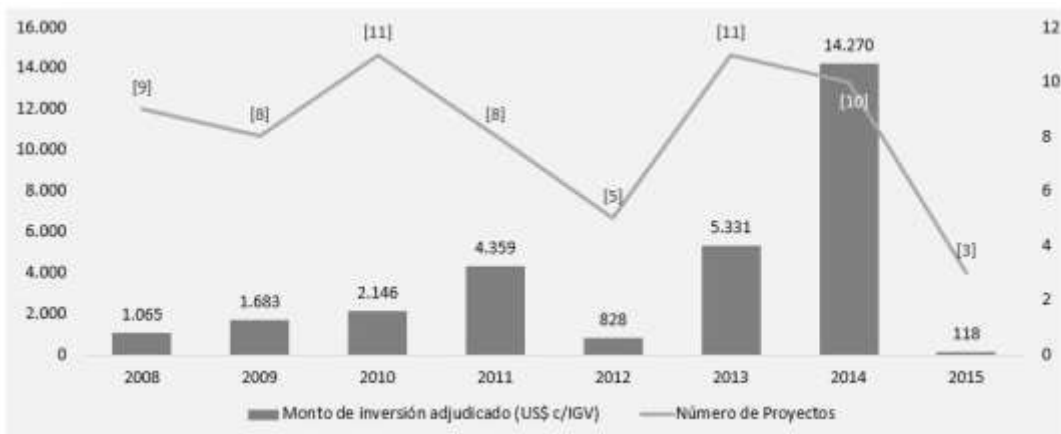
Por su parte, en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana, la misma tiene su propia normatividad para concesiones, aprobada mediante la Ordenanza Municipal N° 867-MML, de noviembre del 2005, que aprueba el Reglamento para promoción de la inversión privada en Lima Metropolitana, estableciendo condiciones similares a las de las normas generales antes indicadas.

3.- DESARROLLO DE LAS CONCESIONES EN LOS ULTIMOS AÑOS

Las adjudicaciones por APP en el país en el período 2008-2015, presentaron un notable incremento en el monto de inversión involucrado en los proyectos, siendo muy remarcables las cifras del año 2014, las que corresponden a varias concesiones con contratos lamentablemente muy cuestionados, como se comentará más adelante. (Ver Cuadro No. 1 sobre proyectos de APP adjudicados en el periodo 2008-2015).

Cuadro No. 1 Evolución de los Proyectos de APP Adjudicados, 2008-2015

(Millones de US\$, con IGV)



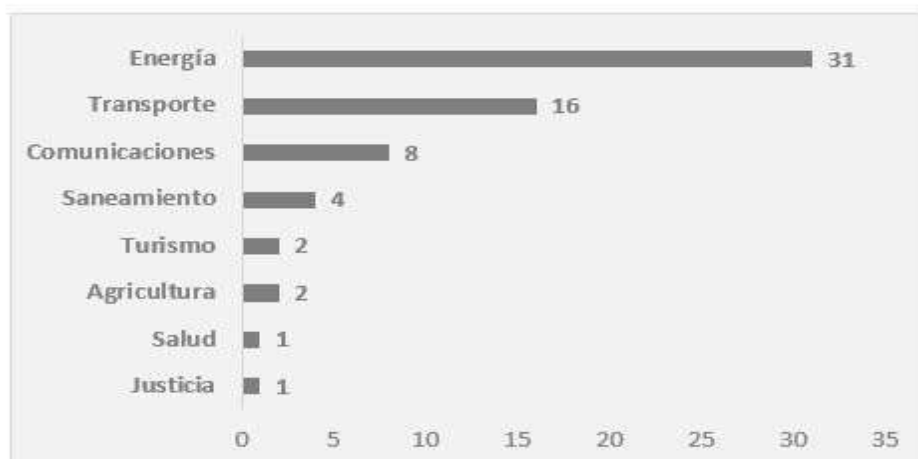
Nota: El número de proyectos APP adjudicados se indica entre corchetes.

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

En lo que respecta a la distribución de los proyectos APP por sectores, en el mismo periodo 2008-2015, según la información que se presenta en el cuadro No. 2, se aprecia que los sectores con más proyectos son Energía con 31 proyectos y Transportes con 16.

Cuadro No. 2 Proyectos APP Adjudicados por Sectores, 2008-2015

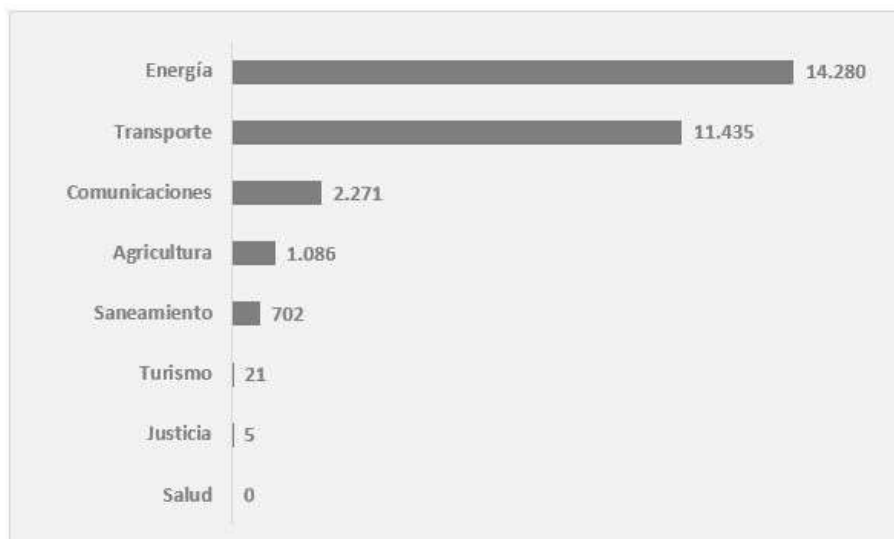
(Número de proyectos)



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

En cuanto a los montos de inversión comprometidos en dicho periodo, se aprecia que los proyectos del Sector Transporte presentan montos muy significativos llegando a los 11,435 millones de dólares, cifra muy importante y preocupante, dado que varios de estos contratos presentan fuertes cuestionamientos. (Ver Cuadro No. 3)

Cuadro No. 3 Montos de Inversión en los Proyectos APP adjudicados por Sectores, 2008-2015
(US\$ MM c/IGV (1))



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

4. DISCUSIÓN SOBRE LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS CONCESIONES

La introducción de la modalidad de concesiones para proyectos de infraestructura en el Perú, fue recibida con beneplácito por los especialistas en proyectos de inversión y todos los preocupados por el desarrollo de la infraestructura en el país. El suscrito en su libro del año 2000 ^{2/} remarcaba la esperada ventaja del sistema de concesiones de permitir al Concedente desarrollar proyectos sin necesidad de realizar mayores esfuerzos financieros, pero también se advertía sobre la principal debilidad del sistema, consistente en la complejidad del proceso de gestión, ya que para seleccionar al concesionario se requiere llevar adelante un complicado proceso de concurso o licitación, bastante más complejo que el que se aplica en otras formas de desarrollar proyectos, pues además de los aspectos técnicos y administrativos, se tiene que adicionar aspectos financieros y legales a considerar en la evaluación de las propuestas, y luego establecer en el contrato condiciones hipotéticas tanto para la etapa de ejecución del proyecto, como para la etapa de operación, la misma que según la ley, podría extenderse hasta 60 años.

Otra ventaja teórica que se espera obtener mediante la modalidad de concesión es el “ahorro en el tiempo total requerido” para desarrollar un proyecto, considerando que al encargarse al concesionario todas las etapas pendientes del proyecto, comenzando con los estudios de pre inversión y definitivos, luego la ejecución del mismo, y posteriormente su operación, se elimina la necesidad de realizar múltiples convocatorias y procesos de selección para encargar por separado tales etapas, lo que requeriría un tiempo importante en cada etapa.

^{2/} Velásquez J. Arturo, *Proyectos de Inversión, Cómo hacer estudios de factibilidad de proyectos y negocios*, Universidad Ricardo Palma, Lima, 2000.

Sin embargo, esta esperada ventaja de ahorro en tiempo, no se ha dado realmente en la mayor parte de las concesiones de proyectos de infraestructura de transporte en el país, ya que, en prácticamente todos los casos, los procesos de concurso y contratación de los concesionarios de tales proyectos ha tomado un tiempo exageradamente extenso, lo que se explica, tanto por la carencia de sólidos estudios de pre inversión previos al inicio de la convocatoria a concurso, como por la baja capacidad de gestión de los representantes del ente concedente encargados de llevar adelante el proceso de concurso, selección y contratación del concesionario, lo que ha llevado a ampliar muchísimas veces los plazos de los procesos, además de modificar innumerables veces las bases de concursos ya convocados.

Algunos autores ^{3/}explicitan otra ventaja esgrimida a favor de las Concesiones, frente al contrato usual como obra pública, indicando que “En el contrato de concesión, en cambio, existe un incentivo al cumplimiento de los estándares de calidad, pues la empresa (concesionaria) tendrá la responsabilidad de la operación y el mantenimiento por un largo período (entre 15 y 25 años), de modo que los errores cometidos en la fase constructiva le generarían sobrecostos en la etapa de operación y mantenimiento”. Sin embargo, debe considerarse que existe abundante experiencia en la supervisión de obras públicas con contratos tradicionales, que indica que el control de calidad de las obras es una exigencia relativamente fácil de atender.

Con respecto a la desventaja de la modalidad de concesión de implicar una alta complejidad en los procesos de concurso, adjudicación, contratación y luego supervisión, ésta se hace evidente, ya que el organismo concedente requiere contar con equipos con gran solvencia en los aspectos técnicos, económico-financieros y de gestión para lograr contratos que razonablemente cautelen el interés público. Entre los principales aspectos a definir se mencionan: los compromisos de inversión, los programas de ejecución, el cumplimiento de las especificaciones técnicas, la calidad del servicio favor de los usuarios, la aplicación de tarifas o peajes razonables, además de una equitativa distribución de riesgos entre los actores de la concesión: concedente, concesionario y usuarios del proyecto.

En la experiencia peruana se presentan serias dudas sobre el nivel de solvencia que han demostrado los equipos del concedente para llevar adelante los concursos y luego para concertar el contrato de concesión, siendo demasiado frecuente la ocurrencia de situaciones no previstas durante la aplicación de los contratos, lo que ha obligado a negociar las muy discutibles adendas a los mismos.

Además de las dudas sobre la solvencia profesional demostrada por los equipos del concedente, la preocupación se agrava por la frecuente injerencia de los niveles políticos en los procesos de concurso y contratación, en buena parte de los casos.

5.- EL RIESGO E INCERTIDUMBRE EN LOS PROYECTOS CONCESIONADOS

Un elemento principal, que complica la concertación de buenos contratos de concesión, es que en ellos se tienen que considerar comportamientos hipotéticos que se darían a lo largo del gran número de años en que estará vigente el contrato. La experiencia internacional en el desarrollo y

^{3/} Rozas B. Patricio, Bonifaz J. Luis y Guerra-García Gustavo, El Financiamiento de la Infraestructura, NNUU, Santiago, 2012.

operación de proyectos indica la alta incertidumbre que se presenta en el comportamiento futuro de diversas variables que incidirán en el desarrollo del proyecto, implicando situaciones de riesgo, tanto para el concesionario, como para el concedente como representante del interés de los usuarios y de otros implicados en el proyecto.

A continuación se mencionan algunas variables inciertas que se presentan durante el desarrollo de proyectos concesionados, comentando brevemente su impacto a favor o en contra del interés de las partes:

El Costo Real de Inversión en el Proyecto:

En el momento de los concursos para seleccionar al concesionario, en la mayor parte de los casos ya dados, no se contó con un presupuesto de inversiones suficientemente aproximado, carencia debida a la falta de estudios definitivos de ingeniería y en muchos casos ni siquiera se contó con estudios de factibilidad del proyecto. Por ello al no contarse con una razonable estimación de los costos de inversión, no es posible definir el plazo de concesión que asegure que la inversión del concesionario reciba una rentabilidad atractiva. Frente a esta situación incierta los postores usualmente han logrado plazos de concesión sobredimensionados a su favor, y que además en diversos casos, ha sido materia de las discutibles adendas al contrato.

El Programa de inversiones y la captación de ingresos por el concesionario:

En el concepto primigenio de la concesión, se espera que el concesionario tenga un alto interés por concluir la ejecución del proyecto en los menores plazos posibles, pues el inicio de la captación de los ingresos por el servicio debe estar supeditado a la culminación de las obras y puesta en servicio del proyecto.

Sin embargo, en la experiencia peruana se ha visto que, en muchos casos, el concedente ha aceptado que el concesionario inicie el usufructo del peaje u otros cobros, sin haber concluido las inversiones requeridas y en algunos casos habiendo solamente efectuado inversiones mínimas. De manera que el concepto inicial de que el concesionario asume el esfuerzo financiero requerido para realizar el proyecto, queda desvirtuado por pésimas decisiones en contra del interés público, tomadas durante la concertación del contrato. Se comenta solamente dos casos para ilustrar este grave defecto en algunos contratos:

- 1) El contrato de concesión del proyecto Línea Amarilla de la Municipalidad de Lima que permitió al concesionario captar los ingresos por peaje de toda la vía involucrada a partir del año 2013, cuando las inversiones realizadas por el mismo solo llegaban a alrededor del 50% de lo requerido. Convirtiendo esta concesión en un caso de cofinanciamiento, desvirtuando la esperada ventaja de que el concesionario será el financiador del proyecto, cuando en realidad se ejecutan las obras, en buena parte, con los peajes recaudados.
- 2) El contrato de concesión del aeropuerto Jorge Chávez concertado el año 2000, que dejó imprecisa la fecha de ejecución de la 2ª. pista, la cual podría ejecutarse desde el sexto año o más adelante, habiendo ocurrido que más de 17 años después de concertado el contrato, el concesionario todavía no asume las inversiones para la referida 2ª. Pista, lo que le permite inmensos ahorros financieros a su favor, mientras el nivel de servicio del aeropuerto se ha deteriorado tremendamente en los últimos años. Al respecto debe

comentarse que, aunque el retraso en la ejecución de la 2a. pista se explica principalmente por la demora exagerada en la expropiación de los terrenos requeridos, esto no quita que el concesionario se ha beneficiado de manera muy importante, pues ha podido postergar muchos años su compromiso de inversión, mientras sus ingresos han crecido significativamente en tanto la calidad del servicio ha desmejorado ostensiblemente.

Los casos de cofinanciamiento

La gran preocupación de que los contratos de concesión en infraestructura no resguardan razonablemente el interés público, se acrecienta cuando se aprecia que una proporción importante de proyectos concesionados se han concertado en la modalidad de cofinanciamiento, esto significa que los concesionarios no asumen el compromiso de la inversión total en el proyecto, si no que cuentan con el apoyo del concedente quien compromete el suministro de recursos públicos para completar las inversiones requeridas para ejecutar el proyecto.

La modalidad de cofinanciamiento desvirtúa el concepto general de las concesiones públicas, las que deberían ser financiadas íntegramente por el concesionario, sin embargo esta figura ha sido considerada aceptable por los representantes del ente concedente, arguyendo la necesidad de hacer atractiva la concesión, en los casos en que los ingresos esperados no serían suficientes para un adecuado retorno de la inversión total involucrada en el proyecto.

El problema es que una definición razonable del porcentaje de cofinanciamiento que resguarde el interés público, no puede lograrse por la usual situación de carencia de adecuados estudios previos, que fundamenten razonablemente los presupuestos de costos y los programas de inversión, además de lo incierto de las proyecciones de ingresos futuros.

Frente a esta realidad, en los contratos de concesiones cofinanciadas es previsible que las condiciones establecidas se inclinen fuertemente a favor del concedente, el que cuenta con una mejor capacidad de negociación provista por equipos expertos en análisis técnico, económico y financiero, constituyendo una desventaja para el interés público. Además frente a las abundantes incertidumbres futuras es previsible que se haga necesario concertar, más adelante, las indeseadas adendas.

De acuerdo a lo anterior, se considera que no es conveniente, para el interés público, llevar adelante concesiones con la modalidad de cofinanciamiento.

6.- LA BAJA CALIDAD DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS PROYECTOS Y LA INFLUENCIA POLITICA EN LAS CONCESIONES

El problema de la limitada solvencia de los equipos representantes del interés público, es agravada aún más por la forma como se ha venido desarrollando el trabajo de estos equipos, tanto durante la etapa de preparación de bases de concurso para concesión, como en la etapa de evaluación y negociación de contratos, donde participan diferentes entidades públicas con visiones parciales y muy segmentadas del proyecto a concesionar. Debido a ello, en los procesos ya realizados, no se ha logrado la necesaria fluidez en la comunicación entre los miembros de los equipos de gestión representantes del concedente, ocurriendo que la visión técnica del proyecto, muy necesaria para el desarrollo exitoso de las concesiones, queda desvalorizada ante las visiones legales y económicas, las que miran el proyecto como negocio, conceptuándolo equivocadamente como un

producto terminado, cuando en realidad se trata de un producto por construir, con todas las implicancias y vicisitudes técnicas que probablemente se darán en las diversas etapas de su futuro desarrollo.

Al respecto se mencionan algunas situaciones que se pueden dar en la etapa de construcción como pueden ser: problemas geológicos y geotécnicos inesperados, problemas climáticos, problemas de abastecimiento de los recursos requeridos, además de otras situaciones no deseadas, como retrasos en la entrega de los permisos y las licencias estatales, demoras en los procesos de compra y expropiación de los terrenos, fallas en el suministro de insumos por parte de los proveedores, problemas de fuerza mayor y cambios en la definición del proyecto ^{4/}.

Comentario aparte merece la frecuente injerencia del nivel político en los procesos de selección y evaluación de concesionarios, la cual se facilita debido a la mencionada segmentación en el trabajo de los equipos profesionales representantes del concedente.

7.- BALANCE GENERAL DE LA EXPERIENCIA

Luego de la experiencia de más de 20 años de concesiones, en el Perú, se aprecia una situación que ya había sido remarcada muy bien por J. Luis Guash, quien en su trabajo del año 2005 ^{5/}, afirma que “En muchos países de América Latina y el Caribe, la idea generalizada es que los programas de privatizaciones y concesiones han sido injustos y han beneficiado a los ricos y perjudicado a los pobres con mayor desempleo y tarifas más altas. Asimismo, se cree que los procesos no han sido transparentes, que los frutos de esos programas han sido malgastados, que los usuarios no reciben las ganancias de eficiencia obtenidas por los operadores y que ha habido mucha corrupción”.

En la experiencia peruana de los últimos años, y sobre todo recientemente, se vienen haciendo públicos diversos problemas en una importante cantidad de proyectos concesionados. A continuación se presenta una lista no completa de casos de concesiones con dificultades de diversos tipos, con una somera explicación de las mismas:

- La concesión de los tramos de la Carretera Central a cargo de DESVIANDES, con problemas en el cobro de un nuevo peaje en la zona de Ticlio, cuya aplicación ha sido anulada en Febrero pasado por el ex Presidente, aunque estaba previsto en el contrato de concesión.
- La concesión de “Vías Nuevas de Lima” a cargo de Rutas de Lima, cuyo peaje en Puente Piedra en la dirección Sur-Norte ha sido suspendido por la Municipalidad de Lima en enero del 2017, luego de fuertes protestas de la población.
- La concesión del nuevo aeropuerto de Chincheros en el Cusco, que en los primeros meses del año 2017 fue motivo de fuerte controversia entre representantes del Gobierno Central y Congresistas de la República llevando a la renuncia del entonces Ministro de Transportes Ing. M. Vizcarra, hasta que finalmente el contrato fue resuelto en julio del 2017 al no llegarse a un acuerdo con Kuntur Wasi, Concesionario al cual se había otorgado la concesión en el año 2014. Recientemente los representantes de Kuntur Wasi han anunciado que iniciarán un proceso de arbitraje internacional.

^{4/} Rozas B. Patricio, Bonifaz J. Luis y Guerra-García Gustavo, Ibid.

^{5/} Guash José Luis, Ibid.

Al respecto es oportuno comentar que la presidenta de OSITRAN (institución encargada de la supervisión de las concesiones de servicios de transporte) Verónica Zambrano, al informar que “próximamente” se instalarán peajes en Moquegua, Puno, Áncash, La Libertad, Cajamarca y Tacna (ver cuadro No. 4), ha manifestado: “Nos preocupan estos peajes que entrarán en operación, pues hemos visto en muchos casos un rechazo de la población y el Estado debe ver cómo trata estos casos”.^{6/}

Cuadro No.4

Estaciones de Peaje por entrar en funcionamiento próximamente

Nº	Concesión	Nº	Peaje	Ubicación
1	IIRSA Sur Tramo 5: Matarani-Azángaro-Ilo	1	Titire	Moquegua
		2	Puno	Puno
		3	Azangaro	Puno
2	Red Vial Nº4 Tramos viales Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry	1	Santa	Ancash
3	Puente Ricardo Palma-La Oroya-Huancayo y La Oroya-Dv. Cerro de Pasco	1	Ticlio	Lima - Huarochiri
4	Longitudinal de la Sierra: Tramo 2: Ciudad de Dios - Cajamarca - Chiple - Cajamarca - Trujillo - Dv. Chilete - Emp. PE - 3N	1	Dv. Socota	La Libertad
		2	Bambamarca	Cajamarca
		3	Porcon Bajo	Cajamarca
		4	El Huayo	Cajamarca
		5	Yamobamba	Cajamarca
		6	Pampagrande	Cajamarca
		7	San Bernardino	Cajamarca
5	Tramo Vial Dv. Quilca-Dv. Arequipa (Repartición) - Dv. Matarani - Div. Moquegua - Div. Ilo - Tacna - La Concordia	1	Santa Rosa	Tacna

Las profundas dudas sobre las ventajas de las concesiones también se evidencia cuando se considera las manifestaciones del ex Ministro de Transportes y Comunicaciones, Bruno Giuffra, que al anunciar recientemente que el Aeropuerto de Chincheros se construirá como obra pública y luego será concesionada la operación y mantenimiento manifestó que “..El modelo anterior uno de los factores que impidió avanzar fue la definición de una tasa de interés. El problema de las APP es que han venido resultando un poco costosas en términos de financiamiento para el Estado”.^{7/}

Estando cuestionada la bondad de los contratos de concesión, se comenta que recientemente, el ex viceministro de Economía César Liendo, manifestó su opinión de que la estandarización de los contratos evitaría futuras ‘adendas’ y corrupción.^{8/} Sin embargo, el suscrito considera esta opinión muy equivocada y que evidencia el total desconocimiento del tema, pues la solución no es estandarizar contratos, ya que la complejidad técnica y económica y la variabilidad de los proyectos hace imposible pensar en contratos de concesión estandarizados.

^{6/} Diario Gestión 13.03.2018, Lima.

^{7/} Diario El Comercio, 8.03.18, Lima.

^{8/} Semana Económica 6.01.18, Lima.

8.- PROPUESTAS DE ACCIÓN FUTURA

En el caso de Nuevas Concesiones en proyectos de transportes

De acuerdo a las experiencias revisada en el presente trabajo, que evidencia que modalidad de concesiones presenta tantas desventajas en su concertación y luego posterior desarrollo, es posible afirmar que esta modalidad ha fracasado en su aplicación en la realidad peruana.

La única manera de asegurar condiciones razonables en futuras asociaciones público privadas mediante concesión, sería que cada proyecto que se propongan cuente ya con estudios de factibilidad y estudios definitivos de ingeniería completos. Esto permitirá tener presupuestos de inversión más precisos y establecer condiciones de recuperación de las inversiones más razonables que resguarden el interés público.

Debido a las condiciones de incertidumbre en que se desarrollan los proyectos, aun contando con los estudios previos completos, se propone considerar la conveniencia de separar el desarrollo de los proyectos “concesionables”, en dos etapas claramente diferenciadas, cada una con su propio contrato:

- Una primera etapa de ejecución de obras por parte del contratista de obras que obtenga la buena pro de la licitación, siendo las inversiones atendidas con financiamiento bancario cuya amortización estará a cargo de la entidad pública ejecutora.
- Una segunda etapa de concesión de la operación del proyecto, con una empresa distinta que se hará cargo de la operación del proyecto, administrando el servicio ofrecido.

La primera etapa de ejecución con financiamiento, consistiría en aplicar la modalidad de **licitación con financiamiento** que existía en el antiguo Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP), que consiste en contratar a una empresa contratista de obras que incluya en su propuesta una solución financiera para atender las inversiones requeridas por el proyecto. Esto concentra la atención del contrato en la ejecución de las obras y reduce el tema financiero a evaluar las condiciones del préstamo de la entidad financiera al promotor del proyecto, donde la principal variable a definir será la tasa de interés a aplicar durante el proceso de amortización de la deuda por parte del promotor, amortización que se realizará con los ingresos recaudados por la prestación de los servicios del proyecto.

Un ejemplo de aplicación exitosa de esta modalidad fue el caso de la Vía Expresa Javier Prado, ejecutada por la ex empresa Sagitario, con financiamiento del entonces Banco Wiese, siendo la entidad promotora EMAPE, empresa de la Municipalidad de Lima, en la administración del entonces alcalde Alberto Andrade. Con este procedimiento se logró el objetivo de desarrollar el proyecto sin necesidad de realizar esfuerzos de inversión por parte del promotor.

La segunda etapa de **concesión de la operación**, sería concertada por el promotor a cargo del proyecto, con otra empresa a la cual se encargue el mantenimiento y la administración financiera del proyecto, en condiciones bastante predecibles, y dado que los riesgos del concesionario serán de menor cuantía, será muy fácil concertar condiciones razonables a favor del interés público.

En el caso de los contratos vigentes

En el caso de los contratos vigentes en proyectos de infraestructura de transporte, la necesidad de renegociarlos es evidente. En trabajo de los miembros de ESAN: SUTO, Fénix ; AZAÑA, Roxana y otros, concluyen que “La renegociación de los contratos de concesión es un proceso natural que deviene de su naturaleza forzosamente incompleta” 9/. Sin embargo en opinión del suscrito los autores proponen solamente débiles recomendaciones que no inciden en los objetivos de fondo que tendría que perseguir la renegociación de un contrato de concesión.

El suscrito considera que el objetivo principal de renegociar un contrato de concesión debe, no solamente el mantener la viabilidad futura de la concesión, sino también el resguardar el interés público, lo cual significa asegurar que las condiciones a modificar no atenten contra dicho interés. El resguardo del interés público se puede resumir en:

- Obtener una infraestructura de calidad que garantice un buen servicio a los usuarios.
- Que la ejecución de obras y luego la puesta en servicio del proyecto se desarrolle en plazos razonables
- Que los costos de inversión en el proyecto no presenten sobrevaloraciones
- Que los pagos de los usuarios por los servicios signifiquen una rentabilidad razonable al concesionario, no excesiva.

Para lograr estos objetivos se tendría que contar con la cuantificación del flujo de caja del concesionario, que permita estimar la Tasa Interna de Retorno de su inversión.

En el momento de la renegociación de un contrato de concesión, deberá analizarse el efecto que las modificaciones del contrato tiene en los cálculos antes indicados, de manera que no se incremente la rentabilidad del concesionario, e inclusive ésta podría reducirse si se aprecia que en las condiciones anteriores estaba prevista una rentabilidad excesiva.

La aplicación de estas recomendaciones requerirá un reforzamiento de los equipos de negociadores por parte del concedente, y ante la posibilidad de encontrar casos fuertemente distorsionados en contra del interés público, podría ser necesario dar por terminado el contrato de concesión, procediéndose a una valorización real de las obras ejecutadas.

9.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

^{1/} Guash J. Luis, “Concesiones en infraestructura, Como hacerlo bien”, The Internacional Bank for Reconstruction and Development, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2005. El autor indica que entre los años 1980 al 2000 se habían licitado y contratado 895 concesiones en América Latina y el Caribe, de las cuales 268 correspondieron a Transportes.

^{2/} Velásquez J. Arturo, Proyectos de Inversión, Cómo hacer estudios de factibilidad de proyectos y negocios, Universidad Ricardo Palma, Lima, 2000.

^{3/} Rozas B. Patricio, Bonifaz J. Luis y Guerra-García Gustavo, El Financiamiento de la Infraestructura, NNUU, Santiago, 2012.

^{4/} Rozas B. Patricio, Bonifaz J. Luis y Guerra-García Gustavo, Ibid.

^{5/} Guash José Luis, Ibid.

^{6/} Diario Gestión 13.03.2018, Lima.

^{7/} Diario El Comercio, 8.03.18, Lima.

^{8/} Semana Económica 6.01.18, Lima.