



## Las Asociaciones Público Privadas en el Perú

# **LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EL PERÚ**



Noviembre 2005

## Exención de responsabilidad

La información contenida en el presente documento proviene de diversas fuentes y no debe constituir la única referencia para la toma de cualquier decisión empresarial.

En todo caso, ni ProInversión, ni el Estado peruano o cualquiera de sus funcionarios asumen responsabilidad alguna por el desarrollo de negocios o cualquier otra decisión que se adoptase tomando como base todo o parte de la información contenida en el presente documento.

Las Asociaciones Público Privadas en el Perú

© ProInversión

Agencia de Promoción de la Inversión Privada

Av. Paseo de la República 3361, piso 9, Urb. Córpac, Lima 27, Perú

Tel.: (51-1) 612-1200 / Fax: (51-1) 442-2948

[www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)

[contact@proinversion.gob.pe](mailto:contact@proinversion.gob.pe)

No se requiere permiso para la reproducción total o parcial de este documento, a condición de que se cite la fuente.

Primera edición, noviembre de 2005

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2005-9506



**D**entro del conjunto de modalidades en las que el sector privado colabora con el sector público en la provisión de los servicios públicos, las Asociaciones Público Privadas (APPs) tienen un cariz especial.

En los proyectos recientes de APP en el Perú se conjuga el aprendizaje acumulado en los últimos veinte años, en lo que se refiere a contrataciones públicas, contratos de gerencia, privatizaciones y concesiones, subsidios a la demanda, etc., tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

No obstante el auge mundial de la participación privada en actividades antes realizadas por el sector público, el término Asociación Público-Privada, en su acepción más exacta, se restringe a aquellos casos en que el sector privado provee directamente un servicio público, pero que su intervención supone la participación financiera del Estado para hacer rentable el proyecto.

Los proyectos de APP son proyectos de largo plazo para la provisión de servicios públicos o de infraestructura pública con alta rentabilidad social y baja rentabilidad financiera, cuyo equilibrio financiero supone un co-financiamiento parcial o total del Estado, el mismo que se agrega, de existir ésta, a la tarifa o peaje pagada por el usuario directo del servicio.

La gama de proyectos es amplia y va de la construcción, operación y mantenimiento de una infraestructura de uso público, a la prestación de un servicio municipal como el ornato público en las ciudades, pasando, por ejemplo en el caso chileno, por la distribución gratuita de bonos (subsidio a la demanda) que permiten a los padres de familia elegir a qué escuela bajo gestión privada enviarán a sus hijos.

## 1. La Asociación Pública-Privada es un tipo de contrato

En la legislación peruana, la APP adopta la forma de una concesión, es decir, la de un contrato firmado entre el Estado y una empresa (que a su vez puede estar conformada por un consorcio de empresas) por el cual el Estado (gobierno nacional, regional, municipal) otorga la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de servicios públicos por un plazo determinado.

Una APP supone entonces la prestación directa del servicio público al usuario por parte de la empresa privada. Estos usuarios, por ejemplo, en el caso de una generadora de electricidad serán otras empresas, y en el caso de una carretera, los automovilistas, camioneros, etc. Estos usuarios deberán pagar una tarifa o

peaje por el uso de este bien o por la prestación del mencionado servicio.

Una APP, se distingue de la obra pública, pues esta última, junto con la tercerización de servicios, constituye un bien o servicio intermedio que hace posible que el sector público asegure directamente la prestación de un determinado servicio o el uso de una determinada infraestructura.

Las APP deben entonces distinguirse de la obra pública (una carretera construida y entregada) y/o del *outsourcing* de servicios que el sector público pueda contratar (servicios informáticos, de limpieza, de contabilidad) para poder cumplir con sus funciones. Asimismo es importante no confundir las APP con las privatizaciones.

### Principales modalidades de promoción de la inversión privada por iniciativa estatal



## 2. La APP es una solución al dilema entre alta rentabilidad social y rentabilidad financiera insuficiente

La APP es un tipo de concesión cuyo objetivo es el de asegurar la prestación por parte de un operador privado de un determinado servicio público o del uso de una infraestructura pública, respetando criterios de calidad y cobertura.

Sin embargo, a diferencia de las concesiones clásicas, basadas en la rentabilidad financiera del proyecto, es decir en los casos en los que la demanda y las tarifas exigibles pueden cubrir los costos y generar utilidades para la empresa o consorcio privado, en las APP el Estado contribuye en el pago del mencionado servicio u obra de infraestructura pública a fin de promover la descentralización productiva, corregir desigualdades en el acceso, integrar el territorio nacional, etc. Es lo que la legisla-

ción peruana denomina concesiones co-financiadas.

Cabe recalcar que bajo cualquiera de las figuras que la concesión pueda adoptar, incluyendo la APP, el Estado no abandona nunca su obligación de que los servicios públicos se presten respetando niveles de calidad, tarifas convenientes y búsqueda del mayor acceso posible a los mismos. Compromisos explícitos que forman parte de los contratos firmados y que el órgano regulador competente se encargará de hacer respetar.

Así, por ejemplo, OSITRAN velará porque los índices de serviciabilidad de la carretera, estipulados en el contrato de concesión, sean respetados (rugosidad del asfalto, tiempo de espera en los peajes, etc.).

La APP es un contrato de concesión entre

### Las APP: Concesiones de Alta Rentabilidad Social e Insuficiente Rentabilidad Financiera



## Contrato tipo BOT (Build-Operate-Transfer)

Contrato según el cual se establece que la sociedad vehículo del proyecto (SVP), es decir la que tiene a cargo todos los componentes del proyecto, como levantar los fondos, pagar las deudas y a los accionistas, contratar y supervisar al constructor, etc., deberá **construir, operar** (lo que supone hacerle el mantenimiento) y luego **transferirla** al Estado.

el sector privado (empresas, asociaciones, etc.) y el sector público (gobierno nacional, regional, municipal) para la provisión de un servicio o bien público que exige la participación financiera del Estado, en la medida que la rentabilidad financiera del negocio no es suficiente para utilizar el esquema clásico de concesiones.

Esta participación financiera del Estado puede adoptar distintas formas: pagos complementarios a los peajes o tarifas pagados por los usuarios; establecimiento de peajes «sombra»; cesiones en uso de terrenos, equipos; compromisos de compra de lo producido; etc.

Todo ello dentro del marco de la competencia por la adjudicación de la concesión que permite obtener los mayores beneficios para el ciudadano por el menor monto de subsidio requerido.

Cabe señalar que los contratos de gerencia, en la medida que conciernan la provisión de un servicio público, podrán ser considerados como asociaciones público-privada, así como la privatización de aquellas empresas que posean derechos de concesión sobre infraestructura pública (construido o por construir) o sobre determinados servicios (ya provistos o por proveer).

### 3. La Concesión de Proyectos de Infraestructura: una utilización original del Project Finance

Como lo hemos señalado, la concesión es una figura jurídica por la cual el Estado transfiere por

un lapso de tiempo al sector privado la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de determinados servicios públicos, más no la propiedad sobre los mismos.

Sin embargo este bien o servicio, muchas veces no preexiste a la realización del contrato, o existe en condiciones en las cuales no se encuentra en capacidad de prestar el servicio requerido. Una carretera por construirse puede ser dada en concesión, así como una existente en mal estado, o una en buen estado para su mantenimiento. Una misma concesión puede incluir tramos por construir, tramos en mal estado y tramos en buen estado.

En ese sentido el esquema de provisión del servicio deberá ser adaptado a la legislación vigente en el país y al estado y características de la infraestructura o servicio a ser concesionado.

En lo que respecta al financiamiento de las obras de infraestructura en el marco de las concesiones, es posible utilizar el *Project Finance*, modalidad de financiación basada:

*«(...) única y exclusivamente en los recursos generados por el propio proyecto, de manera que sus flujos de caja y el valor de sus activos, puedan responder por sí solos como garantía de reembolso de la financiación recibida, aún en los peores casos predecibles técnica o económicamente que pudieran ocurrir durante la vida del proyecto.»*(Gómez y Jurado, 2001).

Así se pueden financiar por ejemplo las vías nacionales con tráfico intenso con cargo al peaje futuro

pues se calcula que la demanda futura será suficiente para hacer rentable el proyecto.

En general el *Project Finance* puro no existe y siempre se exige alguna garantía o recurso colateral al que se pueda acudir para cubrir alguno de los riesgos predecibles. Así por ejemplo en el caso de la Red N°6, recientemente concesionada el Estado ha asegurado al concesionario un ingreso mínimo en los primeros años para mitigar el riesgo de demanda.

Cabe recordar que el *Project Finance* es un procedimiento complejo que supone el análisis e identificación fina de los riesgos que conlleva el negocio, y su asignación entre los participantes del proyecto. En general sólo los proyectos grandes pueden utilizar esta modalidad de financiación ya que supone una etapa de preinversión compleja y costosa.

Sin embargo tiene muchos beneficios, pues permite, por ejemplo la identificación y distri-

## Tipos de riesgos

- 1. Riesgos de ingeniería y construcción:** riesgo de retraso o abandono del constructor, riesgo de sobrecoste en el precio de la inversión pactado, riesgo del diseño tecnológico empleado en la construcción, riesgo de infraestructura, terrenos y transportes insuficientes, riesgo de la calidad del subsuelo sobre el que se construye.
- 2. Riesgos de explotación y de operación del proyecto:** riesgo de caída de la producción prevista, riesgo de operaciones por encima del coste y obsolescencia técnica, riesgo del transporte en el coste de producción, riesgo de gestión del proyecto.
- 3. Riesgos de mercado (compra-ventas):** riesgo de suministro de bienes y servicios, riesgo de calidad de la materia prima consumida, riesgo de baja demanda del producto o servicio que produce el proyecto.
- 4. Riesgos financieros del proyecto:** (de los accionistas, promotores y partícipes) riesgo de abandono o no desembolso de fondos propios comprometidos, riesgo de compromiso limitado de accionistas que garantizan a financiadores; (del proyecto y de los financiadores) riesgo derivado del movimiento de tipos de interés y de la inflación, riesgo derivado de los movimientos de tipos de cambio.
- 5. Riesgos políticos:** riesgo de expropiación o nacionalización, riesgo país, riesgo de convertibilidad de la moneda, riesgo municipal, licencias y permisos, riesgo regulatorio, riesgo fiscal y otros (por ejemplo proyectos que cruzan varios países).
- 6. Riesgos de fuerza mayor**
- 7. Riesgos legales y documentales**
- 8. Riesgos medioambientales**

A partir de Gómez y Jurado (2001: 66-78)



bución óptima de los riesgos entre los participantes del Project Finance, los mismos que dejan de ser soportados exclusivamente por la entidad interesada en la realización del proyecto. Asimismo hace posible la realización de grandes proyectos de infraestructura que dados los montos que pueden alcanzar harían que casi ningún inversionista pudiera emprenderlos. Por otro lado este compromiso no es contabilizado dentro del balance del promotor del proyecto (en este caso el Estado), ya que quien se endeuda es la sociedad vehículo del proyecto (SVP). Finalmente permite lograr en algunos casos una mejor calificación crediticia que la del mismo Estado (Gómez y Jurado, 2001, p.21).

El esquema de *Project Finance*, dado las ventajas que proporciona, es un mecanismo óptimo para la asignación del riesgo entre los diferentes participantes en la realización de un proyecto de infraestructura, ha sido adaptado en el mundo para poder ser utilizado también en aquellas vías no rentables, en las que se considera importante la participación privada, por su *expertise* y la garantía que conlleva en la calidad del servicio prestado, que quién hace la obra también sea el responsable de mantenerla (lo que sucede cuando es una única sociedad la responsable del conjunto del proyecto).

En el caso, por ejemplo, de las concesiones viales, los ingresos del concesionario pueden venir del pago periódico del Estado por la utilización o tráfico de usuarios que haya sido registrado en el caso de los «peajes sombra», por la compensación del diferencial entre el peaje recaudado y el monto que asegura la rentabilidad del negocio, etc. En estos casos, el factor de competencia entre postores, en las licitaciones públicas a las que dan lugar, es el menor aporte del Estado.

Cabe recordar que en estos esquemas, el concesionario se compromete con el Estado a prestar

una calidad de servicio mínimo preestablecido (llamados índices de serviciabilidad), la misma que será controlado por las instancias públicas competentes.

Ahora bien, como se sabe, el porcentaje de vías «rentables», es decir, vías en las cuáles el tráfico futuro permitiría que el cobro del peaje cubriese las necesidades de inversión y mantenimiento de dicha vía, es mínimo en América Latina, y en especial en el Perú. Por ello, es fundamental que las **Asociaciones Público-Privadas**, es decir las concesiones co-financiadas de provisión de servicios o infraestructura públicos, puedan aprovechar el esquema del *Project Finance*, como ha sido el caso de eje Amazonas Norte, recientemente concesionado. Pero también que puedan ser utilizados en nuevos sectores en los cuales se busca promocionar la inversión privada a fin de aumentar el acceso a estos servicios y asegurar altos estándares de calidad del servicio prestado.

Para lo cual es preciso adaptar los esquemas tipo **BOT** (Construir, Operar y Transferir) a la prestación de determinados servicios públicos como los hospitales públicos o las prisiones, los mismos que suponen aportes permanentes por parte del Estado (*ver recuadro*).

#### **4. El modelo peruano de Asociación Público Privada**

En las APPs el concesionario busca el financiamiento y el Estado se compromete al pago en cuotas del costo de inversión, mantenimiento y operación, las mismas que serán reducidas por el peaje u otros recursos conexos que el derecho de concesión pudiese generar.

En el modelo que viene desarrollándose en el Perú, en estrecha colaboración entre el MEF, PROINVERSION y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el pago global que el Estado

## Design-Construct-Manage-Finance (Diseñar, construir, gestionar y financiar)

«Es aplicado sobre todo en el sector público, con criterios de gestión de la SVP constituida para proyectos BOT similares a los de un hotel. Ejemplos habituales de un DCMF son las prisiones o los hospitales. Una SVP diseña el servicio a prestar de acuerdo con los deseos expresos del Estado, le pone precio, lo construye, lo financia y lo gestiona. El Estado responde en estos casos pagando un alquiler por el uso, que son los flujos de caja. En el caso de los hospitales públicos (la propiedad es del Estado, el mismo que controla los parámetros de calidad y precio), el Estado paga un alquiler por cada cama ocupada. Este mismo esquema se usa en los Project Finance de prisiones, en los que el Estado paga por alquilar para uso del preso cada cama ocupada. Las finanzas públicas no se ven cargadas con nuevo endeudamiento aunque el presupuesto tendrá que soportar el costo anual de alquiler que corresponda» (Gómez y Jurado 2001, p.46, a partir de Herraste 1997)

asegura al concesionario en las Asociaciones Público Privadas de infraestructura se desglosa en:

- **El Pago Anual por Obras (PAO):** que constituye la suma de dinero que el Estado asegurará al concesionario cuyo objetivo es cubrir los costos de Construcción o Mejoramiento y rehabilitación, según sea el caso.
- **El Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO):** que constituye la suma de dinero que el Estado asegurará al concesionario, durante el periodo de vigencia de la Concesión cuyo objetivo es cubrir los costos de operación y mantenimiento de la inversión en obras.

El Estado peruano destinará en los próximos 3 años (2006-2008), en el marco de Asociaciones Público Privadas de Infraestructura, casi 400 millones de US\$, para el desarrollo de cinco proyectos de vital importancia para el país: la carretera IIRSA Norte, la carretera Interoceánica, el programa vial Costa-Sierra, y los aeropuertos regionales. Estos compromisos ya han sido integrados en el *Marco Macroeconómico Multiannual Revisado 2006-2008*.

### 4.1. Las APP para el desarrollo de la infraestructura de transporte: El caso del Eje Amazonas Norte

Con la concesión por 25 años de la carretera Paita-Yurimaguas -que unirá Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto- se inició el proceso de integración del Perú con Brasil, creando nuevas oportunidades comerciales entre nuestros países, así como de integración de la Costa, Sierra y Selva del Perú. Se calcula que la inversión en obras en este proyecto carretero alcanzará los 200 millones de dólares.

Sin embargo, no obstante los innegables beneficios que traerá el desarrollo del Eje Amazonas Norte, el bajo nivel de tránsito existente (menos de 6500 vehículos por día a lo largo de los 960 Km.) determinó la necesidad de co-financiamiento por parte del Estado.

El factor de competencia de la licitación, como es usual en los procesos de APP, fue el menor valor presente de los pagos a realizar por el Estado por concepto de obras, mantenimiento y operación, para el cumplimiento de los parámetros de serviciabilidad exigidos.

**Compromisos del Estado por Participación en Procesos de APP (Millones de US dólares)**

	2006	2007	2008	Total
<b>IIRSA Norte</b>				
PAMO	15,3	15,3	15,3	45,9
PAO	0,0	0,0	29,5	29,5
<b>TOTAL</b>	<b>15,3</b>	<b>15,3</b>	<b>44,7</b>	<b>75,3</b>
<b>INTEROCEÁNICA</b>				
PAMO	15,4	15,4	15,4	46,2
PAO	0,0	0,0	98,0	98,0
<b>TOTAL</b>	<b>15,4</b>	<b>15,4</b>	<b>113,4</b>	<b>144,2</b>
<b>COSTA SIERRA</b>				
PAMO	2,2	3,9	8,2	14,3
PAO	18,5	34,7	71,6	124,8
<b>TOTAL</b>	<b>20,6</b>	<b>38,6</b>	<b>79,9</b>	<b>139,1</b>
<b>AEROPUERTOS REGIONALES</b>				
PAMO	0,0	0,0	0,0	0,0
PAO	12,0	12,0	12,0	36,0
<b>TOTAL</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>36,0</b>
<b>TOTAL PAMO</b>	<b>32,9</b>	<b>34,6</b>	<b>38,9</b>	<b>106,4</b>
<b>TOTAL PAO</b>	<b>30,5</b>	<b>46,7</b>	<b>211,1</b>	<b>288,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>63,3</b>	<b>81,3</b>	<b>250,0</b>	<b>394,6</b>

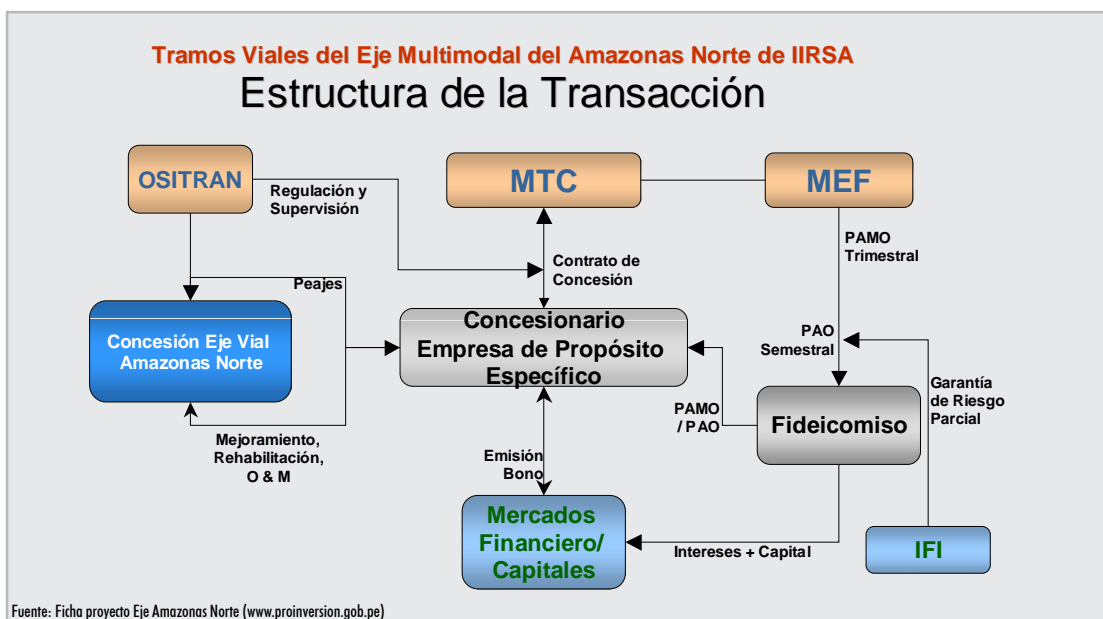
Fuente: PROINVERSIÓN, DNEP-MEF Proyecciones MEF

MEF, Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2006-2008

Los atractivos principales del proyecto para el inversionista fueron los pagos efectuados por el Estado por concepto de *Pago Anual por Obras* (PAO), durante 15 años y en forma semestral y por *Pago Anual por Mantenimiento y Operación* (PAMO) durante todo el plazo de la concesión y en forma trimestral.

Cabe señalar que el peaje recaudado por el Concesionario durante la vigencia de la concesión, es considerado capital de trabajo del mismo, y en ese sentido será descontado del pago PAMO, debiendo el Estado Peruano cubrir únicamente esta diferencia.

Para dar mayor tranquilidad a los inversionistas, los compromisos de pago del Estado peruano por concepto de PAO cuentan con una Garantía de Riesgo Parcial del BID, y se establecieron contratos de Estabilidad Jurídica.



#### **4.2. Las APP para la mejora de la prestación de los servicios municipales: El caso de la concesión del servicio de limpieza de la Municipalidad Provincial de Ica.**

Con la adjudicación a un operador privado de la concesión del servicio de limpieza pública de la Provincia de Ica se buscó mejorar la calidad y cobertura del servicio brindado por el municipio hasta entonces, comenzando por el establecimiento de un servicio de recolección con una frecuencia y horarios establecidos, a fin de beneficiar a más de 125,500 ciudadanos.

Esta mejora se hará realidad gracias a la construcción y operación de un nuevo relleno sanitario, a la compra de nuevos camiones y al incremento del rendimiento de los trabajadores municipales encargados del servicio de limpieza. Asimismo se planea realizar en paralelo campañas ambientales para comprometer a la población con la limpieza pública en la provincia de Ica.

El operador privado titular de la concesión se ha comprometido a prestar el servicio de Limpieza Pública, a construir, operar y efectuar el mantenimiento del Relleno Sanitario por un plazo determinado. Como en toda concesión, al término de este plazo, las maquinarias, vehículos, las instalaciones y el terreno donde se ubicará el relleno sanitario serán transferidos y/o devueltos a la Municipalidad Provincial, según correspondan.

La inversión total propuesta por el operador ascendió a S/. 3'150,000 (tres millones ciento cincuenta mil nuevos soles).

La Municipalidad Provincial de Ica por su parte se ha comprometido a proporcionar el terreno donde se realizará las actividades de «disposición final de los residuos sólidos recolectados», el mismo que cumplirá todas las condiciones técnicas requeridas en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento. Dicho terreno será cedido en uso al concesionario por el periodo de la concesión. Asimismo la Municipalidad Provincial se ha comprometido a emitir las ordenanzas para el uso obligatorio de otros distritos, del Relleno Sanitario construido por el Concesionario.

A la fecha el operador privado ya ha incorporado tres camiones compactadores de 15 m<sup>3</sup> de capacidad marca Dimex y un camión madrina de 64 m<sup>3</sup> de capacidad en las actividades de transporte de los residuos sólidos. Asimismo ha adquirido 80 modernos capachos de plástico marca Onmium Plastic para la realización del servicio de barrido de calles, y ha reparado las unidades de la municipalidad cedidas en uso para la realización del servicio de recolección de residuos sólidos.

En el caso de esta Asociación Público Privada municipal, los ingresos del Concesionario provendrán del co-financiamiento anual otorgado por la Municipalidad Provincial de Ica.



Como lo hemos señalado, las Asociaciones Público Privadas se adaptan a los volúmenes de inversión necesarios para el desarrollo de los proyectos, así como al tipo de infraestructura o servicio objeto del contrato de concesión.

Las APP pueden ser utilizadas tanto en proyectos con importantes niveles de inversión, que requieren esquemas sofisticados de financiación que incluyen garantías multilaterales, como en proyectos municipales de mejora del servicio prestado a la comunidad, con menores compromisos de inversión, y con cesiones en uso de terrenos municipales.

Como lo hemos visto en este breve recuento, tanto en las carreteras como en los servicios de limpieza de las ciudades tenemos ejemplos exitosos de Asociaciones Público-Privadas en el Perú.

En PROINVERSIÓN pensamos que las APP constituyen un eficaz instrumento de mejora de la infraestructura y servicios públicos, y que, en la medida que el sector público y el sector privado sigan cooperando como lo han venido haciendo, las APP seguirán abriendo importantes perspectivas de desarrollo de los servicios e infraestructura pública a lo largo y ancho del país.