

J. ENRIQUE CÁRCAMO CÁRCAMO

CATEDRÁTICO Y CONSULTOR EN PROJECT FINANCE, APP Y CONCESIONES

E S T A S

APP

no son para celulares

Nota de edición: Artículo elaborado antes de la promulgación del Decreto Legislativo 1224: Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, publicado el 25 de setiembre de 2015.

¿Se imaginan un hospital de EsSalud que cuente con la tecnología y el equipamiento de los mejores hospitales del mundo, donde las historias clínicas estén en línea y cuyo enfoque sea preventivo? ¿Creen que el Perú podría tener un puerto de talla mundial, el récord mundial de acceso a la Internet a bajo costo (cabinas públicas)? ¿Habrá servicios públicos de amplia cobertura y tarifas menores que en otros países? De las asociaciones público-privadas (APP), que harían posible todo esto, y no de las aplicaciones de los celulares, trataremos en este artículo.



Las asociaciones público-privadas permiten que en el Perú contemos con servicios públicos de clase mundial, proporcionados en forma eficiente y segura por empresas internacionales que poseen el *expertise* necesario para brindar servicios de una calidad que no existe en el país. Estas empresas traen inversiones y financiamiento, tecnología, capacitación a personal local, equipamiento y *know-how*.

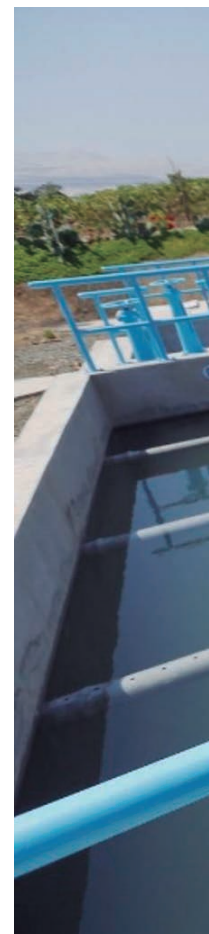
Una APP es una asociación que se establece, mediante un contrato, entre el Estado y una empresa privada con la finalidad de que esta preste determinados servicios públicos. Para ello, el Estado debe, en primer lugar, diseñar y crear los incentivos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades; después, realizar un proceso de licitación competitivo; y, finalmente, supervisar y regular que los servicios públicos se presten de forma segura y eficiente, porque siempre la responsabilidad final por la provisión del servicio es suya.

Se dice que los primeros ejemplos de APP serían el viaje de Cristóbal Colón para descubrir América, así como la construcción del ferrocarril que integró —y enriqueció— el territorio de los Estados Unidos. Pero, en realidad, las APP se crearon formalmente en el siglo pasado, en la década de 1970, en el Reino Unido. Las autoridades británicas se percataron de que en la ejecución de las obras públicas no se cumplían los plazos ni los presupuestos previstos y de que los servicios públicos presentaban deficiencias en cobertura y calidad. Por esta razón, decidieron convocar al sector privado y trasladarle ciertos riesgos (costos, plazos, seguridad, calidad), así como la responsabilidad de prestar servicios públicos de mayor calidad y mayor cobertura (cantidad de personas atendidas). Las APP se iniciaron con concesiones de puertos, aeropuertos e infraestructura en general. El éxito logrado fue tal que en la actualidad se realizan asociaciones público-privadas en todos los campos de los servicios públicos: salud, educación, cultura, limpieza, reciclaje, agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, cárceles, incluso seguridad y defensa nacional, construcción y mantenimiento de edificios públi-

cos, atracciones turísticas, actividades de esparcimiento y deporte, entre otros.

Este exitoso mecanismo se aplicó también en Estados Unidos y en Europa, y ahora se ha extendido al resto de los continentes. En Sudamérica, el pionero fue Chile, que ha logrado un gran éxito en el desarrollo de infraestructura y, en consecuencia, un mayor crecimiento económico. En todo el mundo, las APP complementan, apoyan y posibilitan ampliar la cobertura y el alcance de los servicios, pero no sustituyen al sector público. En el siglo XXI, los países desarrollados y en desarrollo han optado por un Estado que deje de ser empresario y han contratado al sector privado para la prestación eficiente y oportuna de servicios. En el Perú, una de las primeras APP fue de telecomunicaciones. Cuando la empresa estatal daba servicios de telefonía, no había suficiente cobertura; se esperaba meses y se pagaba un alto precio para contar con el servicio. Cuando se entregó la concesión a Telefónica, en cambio, se produjo un salto cualitativo que muchos ya no recuerdan. En el otro extre-

Las APP hacen posible que se implementen obras y servicios sin contar hoy con el dinero, e incluso que estas obras las pague o autofinancie la misma población. El pago lo hacen directamente los usuarios del servicio; no se requieren desembolsos del Estado ni del Gobierno regional o municipal correspondiente. De este modo, se ejecutan las obras y se implementan los servicios públicos sin recursos estatales.





Andina

mo, tenemos el Hospital del Niño en San Borja, Lima, y otros hospitales públicos en provincias que durante años no prestaron servicios, a pesar de haber sido terminados e inaugurados.

¿Cuáles son los beneficios de una APP?

El beneficio más conocido y mencionado de las APP es que se brindan al país servicios públicos necesarios con infraestructura financiada, diseñada y construida por la empresa privada. El Estado, en cambio, empieza a pagar por los servicios y por las obras que se hicieron para implementarlos recién cuando dichos servicios se prestan efectivamente, y lo hace a largo plazo (de 10 a 30 años usualmente). Las APP hacen posible que se implementen obras y servicios sin contar hoy con el dinero para ello, e incluso que estas obras las pague o autofinancie la misma población (peajes, tarifas eléctricas, tarifas de telecomunica-

ciones, tarifas portuarias, aeroportuarias). Es decir, en muchos casos, el pago lo hacen directamente los usuarios del servicio; no se requieren desembolsos del Estado o del Gobierno regional o municipal correspondiente (APP autosostenibles o autofinanciadas). De este modo, se ejecutan las obras y se implementan los servicios públicos sin recursos estatales.

Sin embargo, uno de los mayores beneficios de las APP es que permite que el sector privado preste los servicios públicos. En todo el mundo, las empresas públicas tienen limitaciones, restricciones para prestar servicios de alta calidad y con innovación. La rigidez de las normas para contratar, comprar, tomar decisiones —dado que ello compromete el dinero de todos— hace que una empresa pública no pueda arriesgar los recursos públicos ni contratar a los profesionales más sobresalientes y de mayor costo; tampoco es capaz de retener al personal más valioso, porque no puede compe-

tir con las empresas privadas del más alto nivel. No puede contratar a los mejores, ni siquiera en asesoría legal. En consecuencia, los malos trabajadores suelen ganar juicios y lograr la reposición en sus puestos.

Cuando la responsabilidad de un servicio público se concentra en una empresa pública, el poder de negociación de los trabajadores y los sindicatos limita y restringe la prestación de servicios de calidad. En el Perú y en la mayor parte del mundo, los trabajadores de las empresas públicas, a través de sus sindicatos, se resisten a ser medidos, evaluados, controlados, sancionados, se oponen a la meritocracia (mayor pago para quien se desempeña mejor), y sus medidas de fuerza perjudican en gran medida a los usuarios del servicio. Defienden el incremento del sueldo mínimo y de escalas salariales grupales, masivas, aduciendo derechos y sin que ello implique un mejor desempeño o un mayor esfuerzo y capacitación. Otra desventaja del sector público —cuyos mejores trabajadores migran al sector privado— es la «estabilidad laboral absoluta»; un mal desempeño reiterado se tolera porque no se puede separar a los malos trabajadores o personas que por su edad avanzada o problemas de salud ya no pueden realizar bien sus labores. Es común que no haya rotación de personal, por ello, trabajadores de empresas estatales tienen la «misma edad laboral» que la empresa. En el Perú, hay empresas estatales donde la edad promedio de los trabajadores es de 55 o 60 años.

En el sector público «equivocarse es un delito». Una decisión equivocada o, peor aún, adecuada pero sin pruebas de ello genera juicios, procesos penales, investigaciones a quien la tomó. De ahí el incentivo a postergar la toma de decisiones, a solicitar opinión, a involucrar a otros, al juego de «pasar la papa caliente». Asumir riesgos, generar nuevos negocios, mejorar servicios, usar nuevas tecnologías son, por esta razón, algo casi inexistente en el sector público. En las empresas públicas no se reconocen ni se aceptan los errores propios o los ajenos; por ello se repiten, y se siguen literalmente los procedimientos y las reglas establecidas. En el sector privado, en cambio, se aprende de los errores, estos se

corrigen y se buscan formas de hacer mejor las cosas, de prestar mejores servicios; la resistencia al cambio es menor.

¿Puede una empresa con la mejor infraestructura, el mejor equipamiento, la mejor tecnología prestar excelentes servicios si su personal no está capacitado, motivado, incentivado, supervisado, ni se le puede separar aunque su desempeño sea malo? La respuesta es no. Sin embargo, en el Perú, por presión política, se implementan APP semiplenas: la empresa privada está obligada a emplear trabajadores públicos en detrimento de la eficiencia, la calidad de los servicios y la productividad. Lo ideal sería, como las experiencias internacionales lo indican (Cárcamo, Palacios, Montoya, Nakasone & Torres, 2015), que se implementen concesiones plenas, en las que el sector privado aporte los recursos financieros, tecnológicos y también los recursos humanos, elemento clave para poder prestar los mejores servicios.

La politización del sector público en las decisiones, las contrataciones, la determinación de tarifas y precios y la alta rotación de quienes toman las decisiones son nefastos para la eficiencia en el uso de los recursos.

Considerando lo anterior, un beneficio importante es que las APP permiten al sector público transferir, mediante acuerdos contractuales, diversos tipos de riesgos al sector privado: de costos, de plazos, de operaciones, de construcción, de fenómenos naturales, tecnológicos, financieros (inflación, tasas de interés, tipo de cambio), de mercado, comerciales. El costo de mitigar estos riesgos es incluido en las tarifas y los flujos de caja del proyecto.

La APP permite obtener los recursos para financiar un proyecto, y los flujos de caja futuros que este genere constituyen la garantía del pago de dichas deudas. En otras palabras, no es necesario dar activos en garantía ni hipotecar el patrimonio u otras propiedades del país para obtener créditos y financiamiento. Con la garantía del contrato firmado, se logra el financiamiento necesario para diseñar y construir un proyecto. Y la deuda se empieza a pagar cuando el proyecto está operativo y durante periodos largos de tiempo (entre diez y

La APP permite obtener los recursos para financiar un proyecto, y los flujos de caja futuros que este genere constituyen la garantía del pago de dichas deudas. En otras palabras, no es necesario dar activos en garantía ni hipotecar el patrimonio u otras propiedades del país para obtener créditos y financiamiento.

treinta años, aproximadamente el 50% de la vida útil de la infraestructura del proyecto). Asimismo, el costo financiero suele ser menor que el de los financiamientos convencionales, además se trabaja con elevados niveles de apalancamiento, pues el mercado percibe un bajo riesgo, dado que un buen diseño de la APP permite distribuir los riesgos del proyecto, asignándolos a quienes estén mejor preparados para mitigarlos y controlarlos.

Un caso especial de APP son las aeroportuarias. En el mundo, cuando un aeropuerto es concesionado, se multiplican los ingresos comerciales, esto es, aquellos que los pasajeros y sus familiares generan al consumir alimentos y comprar regalos en el aeropuerto. Estos ingresos son adicionales a los aeronáuticos —tarifa unificada por uso de aeropuerto (TUUA) y cobro a las aerolíneas que recauda el sector público— y permiten realizar inversiones, ampliaciones, construir nuevos aeropuertos y pagar al concedente (sector público) aproximadamente el 50% del total de ingresos generados (no de las utilidades). Es claro que la empresa privada arriesga, innova, investiga para maximizar estos ingresos comerciales, mientras que el sector público no tiene los incentivos para ello.

¿Cómo determinar si una APP es exitosa?

Una APP es exitosa si permite, mediante un proceso de licitación competitivo, seleccionar a la empresa privada idónea para

la prestación del servicio; si un adecuado diseño del proyecto y del contrato hace posible alinear incentivos para el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones; si el proceso de licitación genera precios, tarifas, servicios competitivos y eficientes; y si durante la administración del contrato y la vida útil del proyecto se brindan servicios de calidad a precios justos (ambos actualizados en el tiempo), con usuarios satisfechos y seguros, respetando los principios aplicables a la prestación de los servicios (neutralidad, no discriminación, prohibición de subsidios cruzados), con una cobertura o alcance adecuado.

Para lograr este resultado, es necesario identificar los riesgos del proyecto (considerando su naturaleza, su magnitud, su entorno) y distribuirlos entre los participantes; analizar y comprender los intereses y objetivos de todos los involucrados, diseñando y estableciendo contractualmente incentivos que los tomen en cuenta; también serán determinantes, después de la firma del contrato, la regulación, la supervisión y el monitoreo del proyecto, la reducción de la asimetría de la información, entre otros aspectos.

Se necesita una visión integral del negocio o proyecto desde diversas perspectivas: económica, de mercado, tecnológica, de uso eficiente de los recursos, y visión de futuro; contar con un equipo multidisciplinario (financistas, abogados, administradores, empresarios, ingenieros) que hable un mismo idioma y pueda determinar las implicancias de cualquier sugerencia de cambio que planteen los otros involucrados (financistas, constructores, operadores, entidades multilaterales, instituciones gubernamentales, por ejemplo) durante todas las etapas del proyecto.

¿Y cómo están las APP en el Perú?

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, el 70% de los contratos de concesión y APP se renegocian por primera vez antes de los tres primeros años; por tanto, quienes suscriben estos contratos deben prepararse, desde el primer día que reciben el encargo, para las renegociaciones que, irremediablemente, se producirán.

En el Perú, el Gobierno ha anunciado que las principales inversiones por ejecutarse en los próximos años se llevarán a cabo mediante este mecanismo, el cual puede ser utilizado también por gobiernos regionales, municipalidades y empresas u organismos estatales (Sedapal, EsSalud, INPE, por ejemplo). Hay APP en los sectores de telecomunicaciones, energía, infraestructura de transportes (puertos, aeropuertos, ferrocarriles, teleféricos), salud (hospitales, consultorios, almacenamiento), educación, esparcimiento, edificaciones públicas y culturales, cárceles, agua y saneamiento, entre otros. Se puede leer sobre iniciativas privadas y públicas en el sitio web de Proinversión (www.proinversion.gob.pe).

Sin embargo, muchas concesiones y obras están paralizadas, retrasadas; o bien su costo se ha triplicado o los servicios cuestan mucho más de lo pactado que cuando se otorgó la buena pro. De ahí el malestar, el desprestigio de la institución y la creciente oposición al uso de este mecanismo, que es exitoso en otros países.

En algunos casos, esta situación se debe a errores originados en el diseño del proyecto, la conceptualización del negocio, el proceso de licitación, el diseño y la redacción del contrato de concesión. Sin embargo, en muchos casos, la causa se encuentra en la inadecuada preparación de la entidad encargada de administrar estos contratos de largo plazo. Usualmente se encarga el proceso de licitación a Proinversión, pero el *know-how* y la historia del proceso de licitación, los acuerdos, el porqué, el diseño conceptual no se transmiten de manera apropiada a quienes serán los administradores de ese contrato.

Los funcionarios que reciben el encargo de administrar, supervisar y regular estos contratos están familiarizados con contratos de obras públicas de corto plazo, a precios unitarios, donde todos los riesgos son asumidos por el contratante. Entienden que su rol es únicamente supervisar que se cumpla lo que está escrito en el contrato, pero no que el contrato y el proyecto deben regularse, adecuarse, actualizarse a lo largo del tiempo. Esta poca preparación conduce a cometer errores graves y

La lógica de las APP en el mundo es totalmente diferente. El objetivo es trasladar los riesgos a quien mejor los puede gestionar; a su vez, los costos adicionales se traspasan al flujo del proyecto y al presupuesto de inversiones iniciales. Se suscriben contratos de largo plazo, los cuales naturalmente van a necesitar ser actualizados mediante adendas.

origina la intervención de la Contraloría, las denuncias penales y la inhabilitación de los funcionarios, además del mal uso de los recursos y del desprestigio de la institución.

Lo mismo sucede cuando se recurre al Poder Judicial o a instancias de arbitraje. Estas entidades y sus funcionarios no están capacitados para interpretar los contratos de APP y resuelven con el criterio de obra pública, de contratos a precios unitarios, en los que el propietario (es decir, el Estado) asume todo los riesgos, sobrecostos, adicionales, retrasos e indemnizaciones en beneficio del contratista (empresa privada), y en los que se toman literalmente párrafos o líneas de lo escrito en el contrato. Esto explica que casi la totalidad de los casos de arbitraje o de intervenciones del Poder Judicial generen beneficios adicionales al sector privado y desequilibren lo pactado en la firma del contrato. Incluso



Robert Churchill / 123rf

cuando se crea un precedente favorable en un proyecto, el estudio de abogados contratado ofrece sus servicios y lo repite en otros contratos, con lo que se multiplica el perjuicio para el sector público.

La lógica de las APP en el mundo es totalmente diferente. El objetivo es trasladar los riesgos (de retrasos, sobrecostos, adicionales, financieros) a quien mejor los puede gestionar; a su vez, los costos adicionales se traspasan al flujo del proyecto y al presupuesto de inversiones iniciales. Se suscriben contratos de largo plazo (de 10 a 30 años), los cuales naturalmente van a necesitar ser actualizados mediante adendas. ¿Por qué? Al firmar un contrato se establecen supuestos, proyecciones que cambian con el tiempo, y se debe estar preparados para regular, es decir, para hacer las modificaciones pertinentes, pero, al mismo tiempo, manteniendo el equilibrio inicial acordado entre las partes. Y cuando

se efectúen dichos cambios, estos deben beneficiar a ambas partes por igual.

Algunos errores de diseño típicos de las APP

La concesión Nuevas Vías de la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene como objetivo principal la ampliación de la autopista Ramiro Prialé hasta Chosica. El concesionario recauda los peajes desde el inicio de la concesión (sin siquiera hacer limpieza o mantenimiento de los 10 kilómetros existentes), y es posible que, a causa de la expropiación de predios (dificultad evidente, pero no regulada adecuadamente en el contrato), esta obra se retrase durante años o que, simplemente, no se realice.

En las concesiones viales autosostenibles, como la red vial 6, el concesionario recaudaba los peajes desde el inicio de la concesión, y en el flujo financiero se

consideraba que las obras principales se culminarían en dos años, tras lo cual el peaje se incrementaba significativamente. Sin embargo, las obras se retrasaron varios años, durante los cuales el concesionario «hacía caja» con la recaudación de peajes y el incremento de estos. Circunstancias como las mencionadas deben tomarse en cuenta para los futuros contratos de cualquier sector económico. La ejecución de las obras puede retrasarse a causa del saneamiento de terrenos, de permisos y licencias, entre otros factores, y debemos establecer los incentivos para que nuestra contraparte contribuya a la solución de estos problemas y no se beneficie unilateralmente de los retrasos.

Con respecto a los sobrecostos de las obras, considerando la obra nueva o el tramo final por construir, nos informamos acerca de algunas de ellas, principalmente en las que se usó el mecanismo de concurso oferta o precios unitarios (que genera el incentivo a sobreinvertir y sobregastar). Han costado el triple de lo previsto (tramos de IIRSA Sur), y esos adicionales se trasladan íntegramente al contratante, el que no diseñó ni administró ni es responsable del correcto uso de los recursos. La experiencia internacional nos dice que el concurso oferta debe aplicarse solamente cuando se pacta a suma alzada o llave en mano (*engineering, procurement and construction*), lo cual no se está haciendo en el Perú, con el perjuicio que ello implica (el valor final de la obra termina siendo mucho mayor que lo presupuestado o previsto al otorgar la buena pro).

En muchos casos, las inversiones iniciales, las adicionales y las no previstas se autofinancian, son autosostenibles. Cuando decimos que en un proyecto se va a invertir 1,000 millones de dólares en los próximos 30 años (como en el caso del aeropuerto Jorge Chávez), no significa que debamos pagar eso o que la infraestructura antigua pueda financiarlo, pues las nuevas inversiones van a generar nuevos ingresos y utilidades adicionales al operador. Si no lo hemos regulado y escrito claramente en el contrato, nuestra contraparte tendrá el derecho a exigir un pago adicional, un incremento tarifario o un mayor plazo de contrato por estas nuevas inversiones.

En algunos sectores y negocios, como en los sectores aeroportuario, salud, energías renovables, entre otros, el diseño condiciona el éxito económico. Se debe permitir que cada postor presente su propio diseño y evaluar su propuesta técnico-económica con expertos que no hay en el país; además, debe exigirse el cumplimiento de las normas y de los estándares operativos internacionales, no los locales.

Es claro que en algunos negocios, como los sectores mencionados, donde el porcentaje de ocupación es variable y hay importantes costos fijos, las ganancias crecen sustancialmente con un alto grado de ocupación. El incentivo del operador será mantener esa alta ocupación, que genera malestar, congestión, mayores costos a los usuarios. Se debe prever y regular este tema con incentivos y penalidades. De lo contrario, se convertirá en fuente permanente de conflictos.

En los contratos se establece que se aprobarán el diseño y la correcta ejecución de las obras o de las operaciones, pero no se especifica o precisa cuál es el alcance de dicha aprobación o conformidad. Si uno «aprueba» un diseño e incluso pide modificaciones o correcciones, está involucrándose y asumiendo el riesgo de construcción. En el caso de suma alzada, se debe establecer claramente que nuestras aprobaciones y conformidades tienen como objetivo verificar, selectiva o aleatoriamente, el correcto uso de procedimientos, la correcta aplicación de los reglamentos y el cumplimiento de los diseños, sin que ello signifique una modificación de los acuerdos contractuales ni que la total responsabilidad del diseño y correcta ejecución corresponda al concesionario.

Evidentemente, si se encarga a un profesional con veinte años de experiencia en obras públicas que supervise o apruebe una obra por ejecutarse mediante APP, no podrá hacerlo adecuadamente, pues es otra lógica, opuesta al *know-how* de toda su vida. Por ello, hay que contratar a un especialista en proyectos a suma alzada y con experiencia en el sector privado para regular y supervisar las inversiones comprometidas. Lo mismo ocurre cuando se recurre al arbitraje o al Poder Judicial,



Perupetro

instancias no especializadas en APP y que llegan a desconocer lo establecido en los contratos por considerar que los riesgos y sobrecostos son responsabilidad del propietario del bien (el concedente). En un caso, el concesionario pidió indemnizaciones por utilidades no percibidas por obras aún no realizadas (retrasadas), lo cual no estaba pactado en el contrato, y ganó. Este hecho crea precedente y puede ser repetido por otros concesionarios, pese a ser injusto. Ello, lamentablemente, no trasciende a la opinión pública.

No se deben aumentar las tarifas o los plazos a causa de un incremento de los costos del concesionario o por una

reducción de sus ingresos, porque este no debe trasladar los efectos de su ineficiente gestión. Se debe más bien, considerar modificaciones cuando se trate de factores exógenos a él y no previstos en el diseño del proyecto. Los aspectos económicos, como los incrementos tarifarios, el equilibrio económico-financiero, los beneficios tributarios, entre otros, deben ser bien diseñados y regulados. Las ganancias de la curva de aprendizaje, así como las economías de escala y tecnológicas, generan reducciones tarifarias. Por esta razón se recomienda incorporar el factor X (productividad) en el cálculo del reajuste de todas las APP (como se hace en las concesiones de telefonía, eléctricas o aeroportuarias).

Referencia bibliográfica

Cárcamo, E., Palacios, G., Montoya, P., Nakasone, J. & Torres, O. (2015). *APP educativa: financiamiento y diseño de un colegio municipal de alta calidad*. Lima: ESAN.