

Experiencias de 15 años de concesiones en el Perú

Experience 15 years of concessions in Peru

Arturo Velásquez Jara¹

Resumen

Para coadyuvar al esfuerzo de inversión del sector público y superar el déficit de infraestructura que presenta el país (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc.) es posible aplicar el sistema de concesiones, el cual permite que el Estado promueva el desarrollo de ciertos proyectos de inversión, convocando a concesionarios inversionistas privados que realizan las inversiones requeridas, para luego usufructuar la operación del proyecto durante un cierto número de años, luego de los cuales el proyecto se entrega a la entidad pública concedente.

La principal ventaja del sistema de concesiones es que permite que el Estado promueva proyectos para atender necesidades públicas, los que serán desarrollados por el Sector Privado, sin necesidad de que el Estado tenga que realizar mayores esfuerzos financieros.

La gestión de los proyectos mediante concesión, presenta una notable complejidad, pues para el exitoso desarrollo del proceso de concesión, el ente promotor concedente debe manejar aspectos económicos, técnicos, legales, financieros y sociales. Así mismo por parte de los entes privados interesados en ser concesionarios, se requiere la misma capacidad de gestión.

Desde que se inició la aplicación del sistema de concesiones en el Perú, se ha logrado realizar una regular cantidad de proyectos, siendo los primeros: el Hotel de Turistas de Macchu Picchu (1995) y la Carretera Arequipa-Matarani-Mollendo (1996); a la fecha, a nivel nacional, se tienen 15 carreteras concesionadas, 2 ferrocarriles, 13 aeropuertos, 4 puertos, estando en proceso un número importante de proyectos en diversas etapas de avance, que van desde la propuesta de idea hasta concesiones en concurso.

A nivel de Lima Metropolitana, al año 2010, la aplicación del sistema en los Gobiernos Locales de la Metrópoli es incipiente, pues solamente 14 (29%) de 48 municipalidades han desarrollado o están por desarrollar proyectos en la modalidad y el número de proyectos desarrollados exitosamente por los Gobiernos Locales en Lima Metropolitana, al 2010 fue de 24, mientras los proyectos propuestos, fracasados, o detenidos, llegaban a 33.

Algunas apreciaciones preliminares sobre la aplicación del sistema en el ámbito nacional, consideran que los procesos de concesión están tomando demasiado tiempo, y las convocatorias se inician sin haberse completado adecuadamente las bases. Muchos aspectos importantes se dejan pendientes para futuros anexos. Así mismo las bases iniciales no presentan una definición suficiente de las características técnicas de los proyectos, surgiendo dudas sobre la calidad de los contratos de concesión.

1 Master en Ingeniería Civil. Docente URP.

Se recomienda estudiar la conveniencia de que las entidades públicas asignen recursos para los estudios de preinversión de proyectos concesionables, lo cual permitirá que los entes concedentes cuenten con mejor información para llevar adelante procesos de concesión más ventajosos para el interés público.

Palabras claves

Déficit de infraestructura, necesidades públicas, inversión pública, inversión privada, concesiones, concedente, concesionario, cronograma de inversiones, ingeniería conceptual, usufructuar, rentabilidad financiera, interés público.

Abstract

To contribute to overcome the deficit of infrastructure in the country (in roads, railways, ports, airports, etc.) it is possible to apply the system of concessions, which allows the State to promote the development of certain investment projects, calling dealers private investors that will invest in the project for later operate it for a certain number of years.

The main advantage of the concession system is that it allows the State to promote projects to meet public needs, which will be developed by the private Sector, and the State will not have to realize major financial efforts. Nevertheless the management of projects by granting coincesione presents a remarkable complexity. For the successful development of the process, the grantor developer entity must handle economic, technical, legal, financial and social aspects. Likewise, private entities concerned be dealers, requires the same management capabilities.

Since the start of the implementation of the system of concessions in the Peru, it has been developed a regular amount of projects, being the first: Hotel for tourists for Machu Picchu (1995) and later the road Arequipa-Matarani-Mollendo (1996). Nowadays, at the national level, there are 15 concession roads, 2 railways, 13 airports, 4 ports, while there are a significant number of projects in various stages of progress in process ranging from the proposed idea to concessions contest.

In the area of Metropolitan Lima, at year 2010, only 14 (29%) of 48 municipal governments have developed or are developing projects in the form of concession, and the number of projects developed successfully by local governments in metropolitan Lima to 2010 was 24, while the proposed projects failed, or suspended, came to 33.

Some preliminary appreciations about the implementation of the system, at the national level, indicates that granting processes are taking too much time, and the calls are frequently initiated without having properly completed the foundations characteristics. Many important aspects are left pending for future annexes. Likewise at the initial time of granting, they do not have enough definition of the technical characteristics of the projects, emerging doubts about the quality of the concession contracts.

Could be advisable that public institutions should allocate resources for pre-investment studies of concessionables projects. These studies will allow that concessioner institutions to have better information to carry out processes of granting in more advantageous conditions for the public interest.

Key words

Lack of infrastructure, public needs, public investment, private investment, concessions, grantor, dealer, schedule of investments, conceptual engineering, usufruct, financial profitability, public interest.

Necesidad de las Concesiones

Para solucionar el notable déficit de infraestructura que presenta el país (en carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc.) se ha estimado que se requiere inversiones del orden de los 40,000 millones de dólares las que deberían realizarse en un plazo de 10 años.¹ Estas inversiones tan altas, no es posible que sean afrontadas exclusivamente por el presupuesto público, el cual tiene que orientarse a sectores de mayor prioridad social como educación, salud y seguridad, principalmente.

Como alternativa para coadyuvar al esfuerzo de inversión del sector público, es posible aplicar el sistema de concesiones, el cual permite que el Estado promueva el desarrollo de ciertos proyectos de inversión, convocando a concesionarios inversionistas privados que asuman las inversiones requeridas, para luego usufructuar la operación del proyecto durante un cierto número de años, luego de los cuales el proyecto se entrega a la entidad pública concedente. Este sistema de concesiones se viene aplicando con satisfactorios resultados desde hace muchos años en el mundo,

En el Perú la posibilidad de aplicar el sistema de concesiones para promover y concretar la realización de proyectos de inversión de apreciada necesidad y viabilidad, se inició formalmente en el año 1991, al emitirse el Decreto Legislativo No. 758, que estableció las primeras normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos.

Sin embargo las condiciones institucionales y políticas que se dieron en el país entre dicho año hasta mediados de la década de los 90's no favorecieron la aplicación del sistema, hasta que, 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, el que es luego precisado mediante Decreto Supremo No. 059-96-PCM en diciembre del mismo año.

El sistema de concesiones para promover proyectos de infraestructura tiene en el mundo una historia relativamente extensa, pues ya se aplicaba a inicios del siglo pasado, en Estados Unidos y Europa, en América latina otros países como Argentina, Chile y Colombia llevan también varias décadas aplicando este sistema y han logrado desarrollar importantes proyectos principalmente en transportes y otros sectores.

Es conveniente comentar que el sistema de concesionar tiene otras variantes como en los casos de proyectos en la minería y telecomunicaciones, por ejemplo, casos en los cuales el Estado concedente otorga a los concesionarios el derecho de aprovechar un recurso o atender un mercado, pero los inversionistas concesionarios mantienen la propiedad de los activos del proyecto. En el caso de las concesiones de infraestructura, el Estado se reserva la propiedad de los activos (obras y equipos) del

proyecto que serán hechos realidad con las inversiones que debe efectuar el concesionario, quien luego los usufructuará durante todo el plazo de la concesión, hasta que al final del plazo todos los activos del proyecto pasan a control del Estado.

Ventajas y Características de las Concesiones

La principal ventaja del sistema de concesiones es que permite que el Estado promueva proyectos para atender necesidades públicas, los que serán desarrollados por el Sector Privado, sin necesidad de que el Estado tenga que realizar mayores esfuerzos financieros en asignar recursos de inversión del presupuesto público.

Una característica importante del sistema es que la gestión de los proyectos mediante concesión, presenta una notable complejidad, pues para el exitoso desarrollo del proceso de concesión, el ente promotor concedente debe manejar aspectos económicos, técnicos, legales, financieros y sociales. Así mismo por parte de los entes privados interesados en ser concesionarios, se requiere la misma capacidad de gestión, a fin de tener en cuenta los mismos aspectos antes indicados para el concedente.

De manera general, se enumera algunos de los elementos que deben considerarse en el diseño, desarrollo y ejecución de un proyecto de concesión, los cuales deben ser cuidadosamente estudiados para lograr una concesión exitosa:

- El estudio del mercado, en el cual debe estimarse y proyectarse la demanda a atender por el proyecto, así como los niveles tarifarios a aplicar por el servicio que ofrecerá el concesionario. Estos aspectos son importantísimos para el concesionario, porque de las cifras que se den en la realidad, durante el plazo de concesión, dependerá la rentabilidad financiera que obtendrá por su inversión.
- La definición de las características tecnológicas básicas del proyecto, las que se resumen en su ingeniería conceptual, en la que se precisa el tamaño y las características generales del proyecto. Estas características básicas, permitirán una cuantificación aceptable de las inversiones involucradas y conjuntamente con los resultados del estudio de mercado, permitirán establecer el cronograma de inversiones que es un elemento básico en todo contrato de concesión.
- En el campo legal se requerirá proveer soluciones a aspectos tales como expropiaciones y el manejo de eventuales situaciones monopolísticas, entre otros aspectos más específicos.
- En el campo financiero, se requerirá una cuidadosa evaluación de las condiciones específicas del contrato de concesión, estableciendo adecuadas condiciones de control tarifario, de control de los cronogramas de inversiones y de control de calidad del servicio, en resguardo del interés de los usuarios, pero sin menoscabar las posibilidades del inversionista-concesionario de obtener adecuados retornos por la inversión ejecutada.

- En el campo social se requerirá el desarrollo de adecuados procedimientos de consulta que aseguren el interés y la aceptación de la población e instituciones involucradas en el proyecto. En muchos casos se requerirá un trabajo previo de explicación de las características del proyecto a concesionar, así como de las ventajas del sistema y de los sistemas de control que se establezcan.

Todos los aspectos anteriores, y otros más específicos, deberán tenerse en cuenta por parte de las unidades públicas encargadas de la gestión de proyectos por el sistema de concesiones. Por ello los procesos de concurso o licitación, que desarrollan los entes públicos promotores de concesiones, serán necesariamente más complejos que en los casos de licitaciones públicas de proyectos que se realizan siguiendo los procedimientos convencionales de financiamiento con recursos o endeudamiento público.



Para ilustrar el desarrollo general de una concesión se indican los pasos para el desarrollo de los Proyectos de Concesión por iniciativa privada, tal como los establece el DS No. 015-2004-PCM, Reglamento de la ley de promoción de la inversión descentralizada:

- Identificación y formulación del proyecto (por el ente autor de la iniciativa y su evaluación económico-financiera)
- Evaluación de la iniciativa privada por el ente Concedente
- Convocatoria de Concurso de Proyectos Integrales por el ente Concedente
- Evaluación, Adjudicación y contratación de la concesión
- Fiscalización de la ejecución
- Recepción de las obras
- Fiscalización de la explotación y cobro de tarifas
- Vencimiento de la concesión

Debiendo hacerse notar que:

- Los estudios de preinversión son realizados por los concursantes y los estudios definitivos por el concesionario.
- Cuando la iniciativa es pública puede o no tenerse estudios de preinversión.
- Si ya se tiene estudios definitivos se procede a convocar a Licitación.

La experiencia peruana

De acuerdo a la normatividad vigente, las entidades que participan en las concesiones son:

- **Sectores Vinculados con la Infraestructura.-** Que dictan la política sectorial y el marco técnico-normativo en su sector y representan al Estado en la suscripción del contrato de concesión, en su calidad de Concedente.
- **PROINVERSIÓN.-** Que promueve la inversión privada en infraestructura a través de diseño, convocatoria y conducción de los procesos de concesión hasta su adjudicación al sector privado, mediante mecanismos de licitación pública o concursos de proyectos integrales.
- **Organismo Reguladores.-** Que regulan los mercados en los que actúan las empresas que explotan la infraestructura, y supervisan los contratos de concesión, en resguardo de los intereses de los usuarios, los inversionistas y del Estado.
- **Los Gobiernos Regionales y Locales.-** Que representan al Estado en la suscripción del contrato de concesión, en su calidad de Concedente.

Dentro de las primeras concesiones que se concretaron en el país se tienen:

- Hotel de Turistas de Macchu Picchu (1995)
- Carretera Arequipa-Matarani-Mollendo (1996)
- La Línea de transmisión eléctrica Mantaro-Socabaya (1998)
- Terminal Portuario de Matarani (1999)
- El sistema ferroviario de ENAFER (1999)
- El Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (2000)
- Aprovechamiento de las aguas del Río Chillón (2000)
- La Red Vial No. 5 Ancón-Huacho-Pativilca (2002)

A la fecha, a nivel nacional, se tienen 15 carreteras concesionadas, 2 ferrocarriles, 13 aeropuertos, 4 puertos, estando en proceso un número importante de proyectos en diversas etapas de avance, que van desde la propuesta de idea hasta concesiones en concurso.

A nivel del Área Metropolitana Lima-Callao, se pueden enumerar los siguientes proyectos:

Exitosas:

- El Centro Turístico y de Entretenimiento Larcomar
- La Playa de Estacionamiento Público del Ovalo Gutiérrez y otras.
- Marina Club Barranco

No exitosas

- La Vía Expresa Faucett
- La Vía Expresa Javier Prado
- El Gran Mercado Mayorista
- El Sistema de Terminales Terrestres
- La Interconexión La Molina-Santiago de Surco

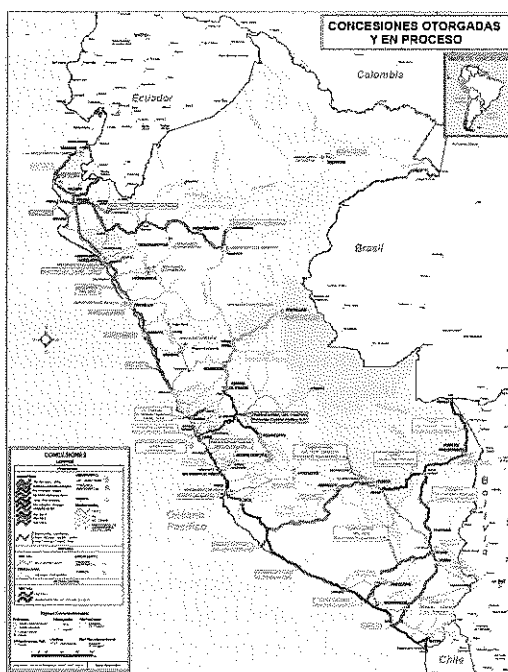
En estudio específico sobre la experiencia en el proceso de concesiones, a nivel del Área Metropolitana Lima-Callao, realizado recientemente por el suscrito se encontró:²

- Que al año 2010, la aplicación del sistema en los Gobiernos Locales en la Metrópoli es incipiente. Solamente 14 (29%) de 48 municipalidades han desarrollado o están por desarrollar proyectos en la modalidad.
- El número de proyectos desarrollados exitosamente por los Gobiernos Locales en Lima Metropolitana, al 2010 fue de 24, mientras los proyectos propuestos, fracasados, o detenidos, llegaban a 33.
- Que la aplicación exitosa del sistema requiere que el Organismo Promotor-Concedente, cuente con personal con alta capacidad de gestión. Igualmente es necesaria una decidida acción promotora del Organismo Concedente.
- Que para el desarrollo exitoso del proceso es mejor que el proyecto no sea "politizado", también es muy importante la aceptación de los vecinos y otros implicados en el desarrollo de los proyectos

Sin haber realizado un estudio exhaustivo de las experiencias del sistema a nivel nacional, se formulan algunas apreciaciones preliminares sobre la aplicación del sistema en el ámbito nacional, las cuales se basan en el seguimiento general de los principales proyectos concesionados:

- Los procesos de concesión están tomando demasiado tiempo, los cronogramas se prorrogan innumerables veces.
- Las convocatorias se inician sin haber completado adecuadamente las bases. Muchos aspectos importantes se dejan pendientes para futuros anexos.
- Las bases con se inician los procesos de concurso no presentan una definición suficiente de las características técnicas de los proyectos.

- Surgen dudas sobre la calidad de los contratos de concesión, no está claros los compromisos de inversión y los procedimientos de control o supervisión por parte del concedente.
- Se aprecia una excesiva intromisión política, lo que probablemente ocasiona una retracción de la opinión profesional y técnica de los funcionarios de la entidad concedente, en las complejas etapas de los procesos de concurso y contratación
- Carencia de Estudios de Preinversión previos, por lo cual con frecuencia no están definidos los aspectos técnicos básicos del proyecto, no siendo posible realizar una razonable estimación de la rentabilidad del negocio del concesionario.
- Se aprecia débil capacidad técnica profesional en las unidades encargadas de PROINVERSIÓN.



CONCLUSIÓN – RECOMENDACIÓN

Se recomienda estudiar la conveniencia de que las entidades públicas asignen recursos para los estudios de preinversión de proyectos concesionables, lo cual permitirá que los entes concedentes cuenten con mejor información para llevar adelante procesos de concesión más ventajosos para el interés público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1/ INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (2008), La Brecha de Inversión en Infraestructura en el Perú,
- 2/ VELÁSQUEZ, A. (2010). Aplicación del Sistema de Concesiones Privadas en el Ámbito Municipal. Tesis de maestría sin publicación, Universidad Nacional Federico Villarreal, Perú.