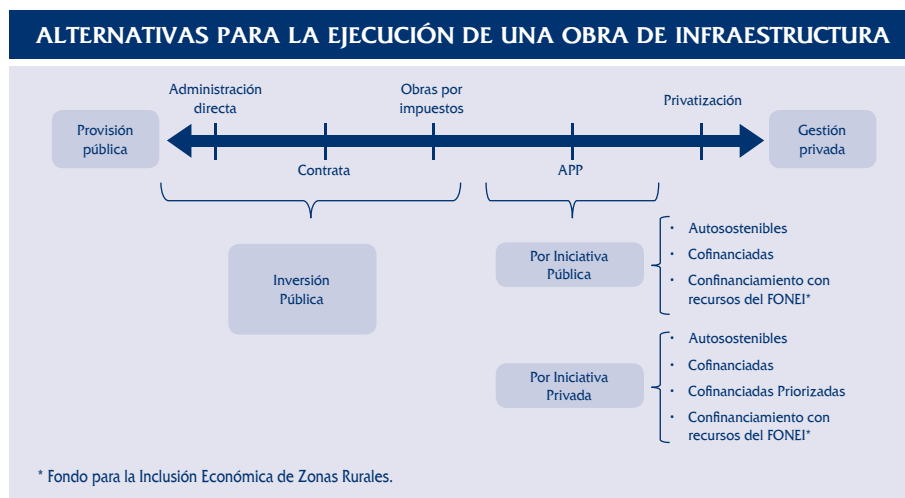


Recuadro 1
ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA COMO ALTERNATIVA PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

La Asociación Público-Privada (APP) es una relación contractual entre una organización pública (entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales) y una compañía privada (sociedad de propósito específico, inversionista proveedor, desarrolladores o contratista) para la provisión, operación y mantenimiento de infraestructura. Esta asociación es una oportunidad de negocio para la empresa privada en la que esta aporta los recursos económicos y experiencia en innovación tecnológica; mientras que el Estado aporta los esquemas asociativos, cofinanciamiento, instrumentos que faciliten el financiamiento privado (garantías) y un marco legal estable que permita sustentar la viabilidad de los proyectos en una perspectiva de largo plazo.

La provisión de infraestructura y servicios mediante APP incrementa la productividad del sector privado y el crecimiento, debido a la mejora en la cobertura y calidad del servicio al usuario, que reduce los costos de operación y logística de las empresas. Asimismo, las APP permiten asegurar el mantenimiento de la infraestructura, pues en estos esquemas la empresa concesionaria tiene la obligación contractual de mantener un nivel determinado de operatividad para la infraestructura a su cargo. Finalmente, si la asignación de riesgos entre el Estado y la concesionaria es adecuada, el mecanismo provee ganancias de eficiencia frente a la inversión pública tradicional.

En el Perú la provisión de infraestructura se realiza principalmente a través de la inversión pública y las APP², tal como se observa en el siguiente diagrama:



En términos contractuales, un manejo eficiente de las APP se diferencia de la provisión pública de infraestructura en los siguientes aspectos:

2 Las concesiones se rigen por el Decreto Legislativo 839 (1996) y sus modificatorias y a partir del año 2008 con el Decreto Legislativo 1012, Ley marco de Asociaciones Público Privadas.

Asociación Público Privada	Obra Pública
Contratos de <u>largo plazo</u> , que combina la etapa de diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento (bundling) y transferencia de la inversión al final del contrato.	Contratos de <u>corto plazo</u> (anuales o bianuales con diseño de contratos incompletos) por el periodo de construcción y separado de la operación y mantenimiento (unbundling).
Se financia a través pagos diferidos en el tiempo por su disponibilidad, permitiendo que los usuarios pueden pagar una parte de ello directamente al sector privado, sí hubiera disposición a pagar.	Se financia con recursos públicos y se paga a precios unitarios o anticipos.
Asignación más eficiente de riesgos al sector privado, entre las que destacan los de construcción y de demanda y/o disponibilidad.	La mayor parte de los riesgos son asumidos por el Estado.
La APP implica que la inversión sea a suma alzada, reduciendo el riesgo de modificación en los montos de inversión referencial.	La obra pública implica que la inversión sea mediante un desembolso inicial y pagos contra avance de obras.
La APP garantiza que la ejecución de la obra sea realizada y entregada en las condiciones contractuales con los niveles óptimos de operatividad durante el plazo de contrato (largo plazo).	La obra pública remunera al constructor según el avance de obra, no elimina el riesgo de inoperancia posterior a su entrega.
La APP establece el inicio de pago por las inversiones al inicio de operaciones.	La obra pública establece el inicio de pago desde inicio de la construcción.
Marco de operación ágil para la contratación de estudios (sin OSCE).	Marco de operaciones pre establecido y parametrado para la contratación de estudios en el marco de la OSCE.
PROINVERSIÓN acumula capacidad y experiencia para llevar adelante procesos de promoción de proyectos APP que se le asigna.	Los sectores, gobiernos regionales y locales carecen de expertise en la administración de procesos de promoción de proyectos APP.

En el Perú la provisión de infraestructura con la participación privada, durante el periodo 1991 – 2012, ha generado compromisos de inversión por US\$ 16 103 millones, destacando las inversiones en infraestructura de transportes, electricidad e hidrocarburos, así como las concesiones a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima y EsSalud. Estos resultados, reflejan las lecciones aprendidas en los esquemas contractuales, las negociaciones estructuradas, procesos transparentes, asignación de riesgos, bancabilidad, mecanismo de financiamiento y cofinanciamiento, respaldo político, tratamiento igual a los inversionistas locales y extranjeros, entre otros.

COMPROMISOS DE INVERSIÓN EN CONCESIONES: 1991-2012 (Millones de US\$)			
	1991-1999	2000-2012	Total
Transporte	170	6 124	6 294
Terrestre	157	2 765	2 922
Puertos	8	1 736	1 743
Aeropuerto	6	1 623	1 628
Electricidad	253	4 506	4 759
Hidrocarburos 1/	--	1 230	1 230
Telecomunicaciones	--	792	792
Saneamiento	--	644	644
Agricultura	--	540	540
Otros 2/	7	180	186
A cargo de PROINVERSIÓN	431	14 015	14 446
Municipalidad Metropolitana de Lima (3 proyectos)	--	1 520	1 520
ESSALUD (4 proyectos)	--	137	137
TOTAL	431	15 672	16 103

1/ Transporte de gas de camisea.
2/ Turismo e inmuebles.
Fuente: Proinversión, Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y EsSalud.





Sin embargo, para mantener en forma sostenible el crecimiento económico del Perú es necesario asegurar un flujo continuo de inversión en infraestructura que permita que la productividad de la economía mantenga la expansión observada en los últimos años.

En este contexto, el Banco Central de Reserva del Perú realizó un foro de expertos nacionales e internacionales³ para discutir las alternativas de política disponibles en la promoción del uso adecuado de Asociaciones Público Privadas (APP), las principales conclusiones de este evento se resumen en:

- **Implementar una “ventanilla única”** para que haya un único interlocutor entre el concesionario y la administración pública de modo que se agilicen los procedimientos para el desarrollo de las APP.
- **Considerar el empaquetamiento de proyectos:** Se debería estandarizar los proyectos de modo que sea posible concesionarlos en grupo, así como desarrollar paquete de proyectos de infraestructura complementaria. Esto reduciría costos de transacción y dinamizaría la inversión en infraestructura.
- **Estandarizar los documentos necesarios para las transacciones APP** (contratos, requisitos, etc). Cada tipo de infraestructura debería tener un contrato modelo, que reduzca el conflicto y contengan las razones para modificar el contrato así como los mecanismos de solución de controversias. Estos documentos deben ser de alcance de todas las entidades del sector público.
- **Necesidad de generar proyectos en infraestructura socialmente rentables para las APP.** El Estado debería producir buenos proyectos, con estudios completos, de forma que la asignación de riesgos entre el sector privado y el sector público sea la más adecuada⁴. Para ello, todas las entidades del sector público deberían desarrollar un banco de proyectos APP, con estudios completos, que podría ser a través de subcontrataciones de los estudios de los proyectos.
- **Los proyectos de APP deberían estar integrados en la estrategia de inversión del gobierno.** En el marco fiscal de largo plazo (Presupuesto Multianual de Inversión) y en el presupuesto (anual) del gobierno, se deben transparentar y difundir el Plan de Concesiones y establecer el uso del límite de 7 por ciento del PBI para la deuda firme y contingente de los proyectos APP. Ello además implica, fortalecer su conocimiento en la valoración, priorización y manejo de los proyectos de inversión y asegurar la consistencia de dichos proyectos con los objetivos de la política económica y fiscal.
- **Relicitar las concesiones vencidas.** Ello implica que en caso que no se renegocie el plazo de la concesión, buscar un nuevo operador privado al término del plazo de la concesión, y de esta manera evitar que las obras de infraestructura queden bajo la administración del Estado con el riesgo de quedar sin el adecuado mantenimiento.

3 El Foro se desarrolló el 30 de abril de 2013 contando con la participación de funcionarios del sector público, representantes empresariales, proveedores de servicios públicos, investigadores especializados en políticas públicas.

4 Concesiones de proyectos de infraestructura con estudios de perfil o de pre-factibilidad muy preliminar no permiten una adecuada asignación de riesgos,

- **Invertir en mejorar el capital humano disponible en los sectores y entidades subnacionales** que producen proyectos y se encargan de su promoción de la inversión pública y privada. Asimismo, frente a la desconfianza de los funcionarios públicos para tomar decisiones por temor a que eventualmente puedan ser fiscalizados con consecuencias civiles y penales, se debe establecer los mecanismos apropiados para proteger a dichos funcionarios de acusaciones infundadas.

 - **Completar el marco legal de las APP:**
 - **Aprobar las metodologías para calcular las garantías financieras y no financieras.** Las garantías originadas por los procesos de concesiones son obligaciones debido a que se está comprando flujos futuros de servicios de carretera, hospitales, de agua y saneamiento.

 - **Completar el reglamento de las nuevas iniciativas privadas.** Esta medida, pendiente desde julio 2011 cuando se permitieron iniciativas privadas cofinanciadas, facilitará la mayor participación privada en las APP. La reciente reglamentación, publicada en enero 2013, trata solo de iniciativas privadas cofinanciadas priorizadas en base al banco de proyectos del SNIP.

 - **Completar la metodología para el análisis costo beneficio.** Actualmente se ha aprobado una metodología provisional a aplicarse a los proyectos cofinanciados que actualmente se encuentran en proceso de promoción. En la medida que el análisis costo beneficio supone una asignación de riesgos entre el Estado y el socio privado, se debe invertir en mejorar la capacidad del fisco para evaluar y diseñar esquemas de reparto de riesgo, que, manteniendo la sostenibilidad fiscal, sean aceptables por los postores privados.
-

