

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA: EL NUEVO ROSTRO DEL *PROJECT FINANCE**

Enrique Felices S.**

Ex miembro del Consejo Directivo de THEMIS

Como todo país que vive en un estado de subdesarrollo, el Gobierno peruano enfrenta una serie de demandas sociales que se traducen en requerimientos de infraestructura, educación, salud, etc. Así, luego del programa de concesiones iniciado en los noventa, y pese a éste, constatamos, como señala el autor, que aún enfrentamos una brecha en inversión en infraestructura superior a los US\$ 18 mil millones. Lamentablemente, los recursos del Estado para afrontar esta brecha son insuficientes. En ese sentido, la obligación de buscar alternativas adecuadas de financiamiento se impone si pretendemos cambiar la realidad nacional.

En las líneas que siguen el autor busca introducirnos a las asociaciones público-privadas como mecanismos para superar las referidas carencias de financiamiento, respondiendo, entre otras, a las siguientes preguntas (enunciadas por el propio autor): ¿qué son las asociaciones público-privadas? ¿Qué ventajas o qué inconvenientes ofrecen? ¿Por qué deberíamos considerarlas como modelos de inversión?

* El presente artículo es una versión ampliada de la presentación realizada por su autor ante el International Finance Corporation en Washington D.C. en el marco del programa CLED el 21 de abril de 2005.

** Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. LL.M. Yale Law School. Socio de Miranda & Amado Abogados.

THEMIS celebra 50 ediciones ininterrumpidas. Se trata de un hito único y, como tal, merece una gran celebración. Pero hay que haber sido miembro de una revista de Derecho para saber que detrás del sentido metafórico de esos dos dígitos, se esconde también una misma cantidad de ocasiones de incertidumbre difícilmente celebratoria, en las que la falta de recursos puso en duda la publicación de un siguiente número. Como podrá atestiguar cualquier antiguo miembro, el orgullo de ser parte de una tradición como THEMIS sólo podía ser socavado por el temor real de acabar con ella.

Hace exactamente 25 ediciones, los miembros de la Revista preparábamos con esmero los detalles finales de una edición de aniversario. Una madrugada, luego de vaciar los contenidos de nuestras billeteras y carteras sobre una mesa, llegamos a la conclusión de que la Revista no podría salir. La escena era desoladora. Teníamos buenos anunciantes (aunque la mitad de ellos ya no existe) y algunos canjes importantes, pero no alcanzaba. Hasta que unos días más tarde una empresa productora de jugos de fruta nos encargó un anuncio. La salvación de la edición cabía en tres cuartos de página. Como el tiempo apremiaba, no preparamos un arte especial sino que, siguiendo instrucciones de nuestro providencial benefactor, entregamos al diagramador una página de periódico en la que aparecía, entre otros, un anuncio de la empresa.

La edición 25 de THEMIS fue un éxito y se celebró con estruendo. Pero el anuncio de la fábrica de jugos nunca se publicó. Varias noches de desvelo hicieron que el diagramador confundiera el anuncio que debía ser reproducido con el de otra empresa que compartía la misma página del periódico. Me parece que desde entonces ningún otro cementerio ha anunciado sus servicios en la Revista.

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre el Estado y las empresas privadas en el Perú a lo largo de los años han sido caracterizadas por la ambivalencia. Los años setenta estuvieron signados por la ausencia de incentivos reales para el desarrollo de la inversión privada, lo que significó que en el Perú, como en otros países de América Latina, el financiamiento de la inversión en infraestructura haya recaído en su totalidad sobre el sector público. El protagonismo que asumió el Estado en este ámbito

guardaba consistencia con el modelo económico de sustitución de importaciones que predominaba en la región, y en función al cual el Estado reclamaba para sí un papel excluyente en el proceso de desarrollo, el mismo que fue facilitado por la disponibilidad de recursos financieros en los mercados de capitales internacionales, que condujeron a muchos Estados latinoamericanos a asumir deuda externa por encima de sus posibilidades de pago¹. La situación no cambió demasiado en la década del ochenta, a pesar del optimismo que acompañó a la transición democrática que siguió a la dictadura militar y de algunos intentos poco decididos por liberalizar la economía. La intervención del Estado en el proceso de desarrollo se mantuvo como una constante, promoviendo el gasto y empleo públicos, con el consiguiente incremento de la presión social, agregada a la creciente inestabilidad económica y a la necesidad de encontrar respuestas a las demandas de la población. El financiamiento de la infraestructura siguió centrado en el sector público, aun cuando la inversión en este rubro fue comparativamente menor al gasto público en otros sectores, evidenciándose un declive más pronunciado en la inversión en energía.

La implementación de un programa de estabilización macroeconómica y de reformas liberales orientadas a promover la inversión privada y a reducir el nivel de intervención estatal en el proceso productivo signaron el inicio de los años noventa. Este programa estuvo acompañado de una redefinición del marco legal y regulatorio vigente con el propósito de atraer mayores inversiones hacia sectores productivos, y de un ambicioso proceso de privatización (dirigido a transferir empresas y activos públicos al sector privado) y de concesiones (para promover la inversión en infraestructura y servicios públicos). En este contexto, se promulgó el Decreto Legislativo 839 y, más adelante, mediante el Decreto Supremo 059-96-PCM, el texto único ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y servicios públicos, así como un conjunto de normas reglamentarias y complementarias, además de una serie de mecanismos de garantía para los inversionistas, incluyendo convenios de estabilidad jurídica y contratos de garantía celebrados con el Estado.

Un número significativo de los proyectos iniciados en los noventa, dentro del marco del programa de

¹ Como señala Reyes, "El factor más visible de la crisis [de finales de los setenta], dentro de las condiciones domésticas de las naciones, fue la deuda externa. Entre 1978 y 1981, la región cosechó los beneficios de una mejora en los términos de intercambio del mercado internacional para sus exportaciones y de una generosa dotación de créditos internacionales especialmente por parte del sector privado. Estas condiciones posibilitaron que la región implementara políticas económicas expansivas, las cuales a su vez hicieron que 11 países latinoamericanos mantuvieran tasas de crecimiento económico por arriba de 4 por ciento". A mayor abundamiento, ver REYES, Giovanni. "Cuatro Décadas en la Historia Económica de América Latina". En: 25 años del SELA. Un balance. Edición 60. Septiembre-diciembre, 2000.

concesiones, tuvo resultados exitosos. Sin embargo, dicho programa ha llegado a su fin y el Perú todavía enfrenta una brecha en inversión en infraestructura superior a los US\$ 18 mil millones. Si a esta cifra se suma la realidad de un Estado deficitario, con recursos extremadamente limitados, una demanda social creciente por servicios públicos primarios, particularmente en la provisión de agua potable y servicios de saneamiento, y un proceso de negociación en curso para la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, comprobaremos que el desafío por encontrar esquemas de inversión que permitan complementar de la mejor manera los escasos recursos del Estado en el desarrollo de infraestructura básica, de forma creativa y eficiente, es cada vez mayor.

Frente a este problema de orden estructural, el Gobierno ha comenzado a promover activamente la inversión en infraestructura mediante asociaciones público-privadas, habiéndose otorgado bajo este modelo de inversión la concesión para la construcción, operación y mantenimiento de las obras de trasvase del Proyecto Olmos y la concesión de las obras para el mantenimiento de los tramos viales del eje multimodal del Amazonas Norte del “Plan de Acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana” (“IIRSA”), red vial de 960 km de extensión que une las localidades de Paita y Yurimaguas. Más aun, hace algunas semanas el Directorio del Banco Mundial aprobó la creación de un fondo de garantías por US\$ 200 millones para la promoción de asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura en el Perú.

Para nuestro país, que enfrenta, como señalamos, un déficit de inversión en infraestructura que supera los US\$ 18 mil millones y que carece de los recursos públicos necesarios para financiarlo, las concesiones otorgadas y la creación del fondo de garantías para la promoción de asociaciones público-privadas son buenas noticias. Pero, ¿qué son las asociaciones público-privadas? ¿Qué ventajas o qué inconvenientes ofrecen? ¿Por qué deberíamos considerarlas como modelos de inversión? Éstas son algunas de las

preguntas que este artículo tratará de responder.

Para tal efecto, el presente artículo (i) describirá el origen de las asociaciones público-privadas (o “PPP”, términos que serán utilizados indistintamente) como modelos de inversión, haciendo referencia específica a la experiencia del Reino Unido y a las lecciones aprendidas a partir de la misma; (ii) detallará las principales características del modelo, sus diferencias respecto de las estructuras tradicionales de privatización y concesión, y describirá los componentes centrales de una estructura típica de PPP; (iii) analizará los beneficios de los PPP desde la perspectiva del Estado y del mercado, y evaluará algunas de las críticas más comunes al modelo; (iv) describirá a grandes rasgos los elementos distintivos de la aplicación del modelo en el Perú; y, finalmente, (v) se propondrán algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

II. EL ORIGEN DE LOS PPP COMO MODELOS DE INVERSIÓN

Los PPP empezaron a utilizarse en el Reino Unido en 1992, tras la derogación de un conjunto de normas –conocidas como las “Ryrie Rules”– que establecían limitaciones a la utilización de recursos privados para el financiamiento de activos públicos. Se trataba, por esta vía, de promover la utilización de capitales privados en proyectos que el sector público no se encontraba en capacidad de financiar, en especial los vinculados con el desarrollo de obras de infraestructura para la provisión de servicios de saneamiento y de salud a nivel de los gobiernos locales².

Inicialmente, los PPP fueron promovidos con el nombre de Iniciativas de Financiación Privada (*Private Finance Initiative* o “PFI”) bajo el auspicio del gobierno conservador de John Major³. Algunos años más tarde, sin embargo, fue el gobierno laborista de Tony Blair el que reemplazó el término PFI por el de Asociaciones Público-Privadas (*Public Private Partnerships* o “PPP”)⁴. Más allá del cambio en la nomenclatura utilizada, motivada más por la

² Para mayores referencias sobre los orígenes de los PPP en el Reino Unido consultar “Public Private Partnerships. Experiencia del Reino Unido para los Mercados Internacionales”. Londres: International Financial Services. 2003.

³ Los primeros proyectos bajo el PFI estuvieron también orientados a lograr una prestación más eficiente de servicios de salud que permitieran un mayor grado de injerencia y control por parte de los pacientes. Los esfuerzos iniciales encontraron oposición en los sindicatos de salud, quienes calificaron al PFI de “privatización por la puerta falsa”. Incluso hoy en día, y como lo demuestra Ruane, los sindicatos siguen oponiéndose al modelo de PPP a través de la campaña “Positively Public”, señalando que la utilidad que beneficia a un inversionista es incompatible con la provisión de servicios públicos. Ver, RUANE, Sally. “Acquiescence and opposition: the Private Finance Initiative in the National Health Service”. En: Policy and Politics 28. pp. 411-424. Citado por MUSSON, Steve. “Where does all the Money Go? Analysing the Geography of the Private Finance Initiative”. En: <http://www.bbk.ac.uk/geog/staff/musson.html>.

⁴ Si bien actualmente los términos PFI y PPP suelen ser utilizados indistintamente, hay quienes encuentran diferencias en cuanto a su ámbito de aplicación y desarrollo. Así, los PFI se caracterizarían por promover el desarrollo de un proyecto específico, estando concebidos para transferir los riesgos derivados de la operación del proyecto. En contraposición, los PPP corresponderían típicamente a proyectos más complejos y de mayores dimensiones que incrementarían los riesgos asociados a la operación del proyecto, los mismos que debían ser atenuados mediante la participación del Estado promotor como garante de los inversionistas.

búsqueda de réditos políticos que por divergencias sustantivas en aspectos técnicos, y que la utilización de recursos privados para financiar el desarrollo de obras públicas podría resultar controversial desde un punto de vista tradicional, los PPP como modelo de inversión han logrado una amplia aceptación política y social en el Reino Unido, habiéndose canalizado a través de ellos inversiones superiores a los US\$ 30 mil millones desde 1997.

Actualmente, el debate sobre los PPP en el Reino Unido tiende a centrarse menos en la legitimidad del Estado para recurrir a capitales privados para el desarrollo de obras públicas que en la creación e implementación de mecanismos más eficientes y confiables de supervisión y control de estos proyectos. Y es que, como señala Steven Musson⁵, los imperativos electorales por ofrecer una mejora en la prestación de servicios públicos, sin el consiguiente incremento de los tributos existentes (o, más bien, con la exigencia de reducirlos), y con las limitaciones que son inherentes al financiamiento estatal, reducen en la práctica el universo de alternativas para el desarrollo de infraestructura que sean financieramente viables y políticamente aceptables. En este contexto, parte del atractivo de los PPP radica precisamente en que permiten al Estado diferir el impacto financiero (conceptuado como el pago de la retribución que efectúa el Estado a favor del concesionario) hasta el momento en que el servicio es prestado efectivamente a los usuarios finales del mismo; otorgando, por ello, mayor flexibilidad presupuestal a los gobiernos centrales, regionales o locales que promueven el proyecto.

La gama de proyectos que han sido realizados en el Reino Unido bajo el modelo PPP es muy amplia, incluyendo proyectos vinculados con el desarrollo de infraestructura penitenciaria, judicial, educativa, deportiva, vial, militar, ferroviaria, habitacional, universitaria, de salud y de saneamiento. Algunos ejemplos relevantes son el proyecto de inversión a 30 años y por sumas mayores a los US\$ 25 mil millones para el mejoramiento del sistema de transporte subterráneo de la ciudad de Londres; la construcción de instalaciones médicas en los hospitales de Barts y Londres por un monto mayor a

los US\$ 3 mil millones; o la concesión para el mantenimiento y operación de la infraestructura vial de la ciudad de Portsmouth durante un período de 25 años. Sin embargo, quizás el PPP más importante, por su dificultad y trascendencia, haya sido la construcción del Channel Tunnel Rail Link (en adelante, "CTRL"). El CTRL fue construido por London & Continental Railways Limited para unir la estación ferroviaria de Saint Pancras en Londres con el Euro Tunnel (que, a su vez, une la costa inglesa con el puerto de Calais en Francia) mediante una vía rápida de 109 km de extensión. Se trataba, en este caso, de la primera inversión significativa en infraestructura ferroviaria realizada en Inglaterra en casi un siglo. El proyecto requería una inversión aproximada de US\$ 8 mil millones, de los cuales US\$ 5 mil millones serían proporcionados por el gobierno inglés, que además participaba como garante de la empresa constructora en el contexto de los financiamientos realizados en el mercado de capitales, a cambio de una participación en los ingresos de la empresa operadora hasta el año 2020.

El modelo desarrollado en el Reino Unido también ha sido aplicado con éxito en otros países de Europa, Asia y en los Estados Unidos⁶, y ha empezado a ser utilizado en el Perú y en algunos otros países de América Latina.

III. ¿CÓMO DEFINIR UN PPP?

Como señalamos anteriormente, el término PPP corresponde a las siglas en inglés de *Public Private Partnerships* (traducido al castellano como "asociaciones público-privadas") y suele utilizarse para describir una serie de relaciones entre el sector público y el privado en el contexto del desarrollo de proyectos de infraestructura. Sin embargo, como señalan Kumar y Prasad, el único elemento absolutamente esencial en un PPP es la existencia de un componente de participación privada en un ámbito que tradicionalmente ha correspondido de manera exclusiva y excluyente al Estado como gestor de obras públicas. A pesar de ser extensamente utilizado, el término PPP no está exento de interpretaciones y contenidos que no son siempre unívocos. En la acepción más restrictiva del término,

⁵ MUSSON, Steve. Op. Cit.

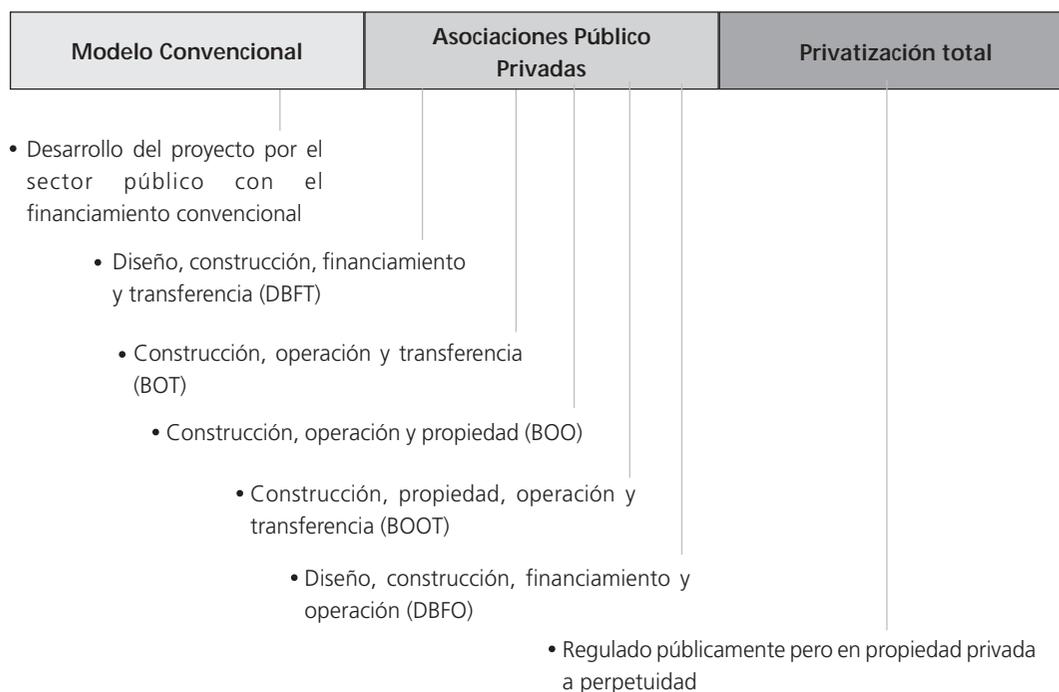
⁶ Por ejemplo, en el transcurso de los últimos cuatro meses se han entregado en concesión bajo el modelo PPP proyectos importantes en España (un conjunto de ocho hospitales, incluyendo el proyecto modelo de Majadahonda), Japón (a través de una concesión para el diseño, construcción y mantenimiento del nuevo local del Congreso japonés por un valor de US\$ 126 millones), Australia (para la construcción de la sede central del comando conjunto del Ministerio de Defensa por un monto de US\$ 236 millones, y para el diseño, construcción y mantenimiento de un proyecto habitacional en la ciudad de Sydney), que se suman a las iniciativas promovidas hace algunos años en Sudáfrica y a otras más recientes en Alemania, Francia, Holanda, Portugal, Grecia, Singapur, Italia, Suecia, Noruega, Canadá, Hungría, Polonia y Finlandia. Ver: Project Finance Magazine 257 y 258. Febrero, 2005 y marzo, 2005, respectivamente. Londres: Euromoney PLC.

PPP se refiere únicamente a ciertas clases de proyectos de infraestructura que cuentan con un cofinanciamiento público y privado, mientras que en la más amplia comprende modalidades de inversión que se extienden desde la privatización hasta el modelo tradicional de *Project Finance*⁷, pasando por esquemas contractuales de procura y construcción.

Para los propósitos de este trabajo, definiremos a los PPP como modelos de inversión que asocian a los sectores públicos y privados en la provisión de infraestructura pública o en la prestación de servicios públicos. En ese sentido, el modelo PPP se ubica en un punto medio entre los extremos que caracterizan a dos esquemas tradicionales de desarrollo de infraestructura: la propiedad estatal y la privatización. De un lado, el modelo basado en la propiedad estatal se sustenta en la existencia de un Estado autogestionario que provee por sí mismo los recursos necesarios para el desarrollo de una obra o la prestación de un servicio público. Del otro, la privatización implica la transferencia de la propiedad y operación de una empresa pública al sector privado. En el primer caso, el papel desempeñado por el Estado incluye el diseño, financiamiento, construcción y operación de una determinada infraestructura; en el segundo, la tarea del Estado se limita al saneamiento, dentro de ciertos márgenes, de un activo o empresa pública, para efectos de transferir

su propiedad a perpetuidad al sector privado y, posteriormente, a su supervisión y control mediante un organismo regulador. Como explicaremos en mayor detalle más adelante, el modelo PPP se distingue de los modelos tradicionales de propiedad estatal y de privatización al combinar elementos propios de cada uno de ellos, asociando capitales privados y públicos, y distribuyendo los riesgos derivados del proyecto entre ambas partes.

Si bien es cierto que, bajo ciertas condiciones y en circunstancias particulares, la privatización puede redituar resultados eficientes desde la perspectiva del Estado y de los usuarios de los servicios prestados, lo cierto es que durante los últimos años se han levantado numerosas voces de oposición en contra de la privatización. Especialmente en nuestro país y en algunos otros de la región, la privatización como vehículo de promoción de la inversión se ha visto afectado por corrientes sociales y políticas adversas. Si no el más reciente, por lo menos el ejemplo más gráfico en nuestro país, ha sido la fallida privatización de las empresas eléctricas EGASA y EGESUR debido a la oposición popular en junio de 2002. A pesar de que algunos sectores ven en los PPP una fórmula de privatización "por la puerta falsa", lo cierto es que, como puede apreciarse del gráfico que sigue, los PPP representan un modelo de inversión distinto.



⁷ No existe una definición unánimemente aceptada sobre el concepto de *Project Finance*. Sin embargo, con una finalidad metodológica, podríamos seguir las definiciones que postulan Finnerty, y Nevitt y Fabozzi. De un lado, Finnerty define el concepto de *project finance* como "... la obtención de fondos para financiar un proyecto de inversión económicamente independiente, en el que quienes financian el proyecto encuentran principalmente en los flujos del proyecto la fuente para el pago de sus préstamos y la obtención de un retorno sobre la inversión realizada". Por su parte, Nevitt y Fabozzi, lo definen como "El financiamiento de una unidad económica específica, en la que un prestamista se concentra inicialmente en el flujo de dinero y los ingresos de dicha unidad económica como fuente de los fondos que se utilizarán para el repago del préstamo, y en los activos de la unidad económica como garantía de dicho préstamo". Para un mayor análisis, revisar FINNERTY, J.D. "Project Financing: Asset-Based Financial Engineering". Nueva York: John Wiley & Sons. 1996; y NEVITT, P.K. y F.J. FABOZZI. "Project Financing". Séptima Edición. Londres: Euromoney Books. 2000.

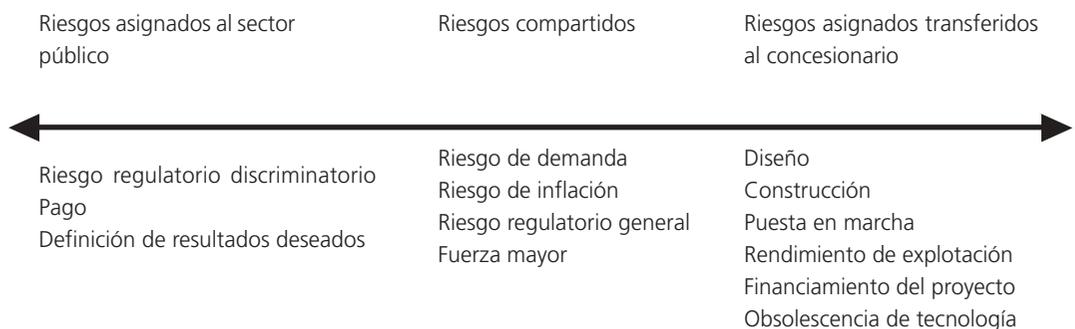
Los PPP se diferencian de otras estructuras de inversión en que la provisión de un bien o la prestación de un servicio público bajo un PPP se realiza mediante la constitución de un vehículo legal especial que es financiado y operado por el sector privado (usualmente con algún componente financiero proporcionado por el sector público), pero en el cual los riesgos derivados de la realización del proyecto han sido contractualmente distribuidos entre ambos sectores en función de quien se encuentre en mejor posibilidad de asumirlos a un menor costo. En este sentido, el propósito del vehículo legal constituido será el proveer un bien o prestar un servicio a su cliente y contraparte (es decir, al sector público) a cambio de una contraprestación determinada. Un ejemplo usual es la construcción de una nueva infraestructura vial, en la que corresponde al sector privado el diseño, construcción, operación y mantenimiento de la obra durante un período determinado a cambio de pagos a ser efectuados por la entidad que promueve el proyecto en el sector público, ya sea el gobierno central o algún gobierno regional o local.

En los PPP, a diferencia de la privatización en la cual el Estado transfiere los activos o instalaciones existentes al sector privado, el Estado es el promotor del proyecto y el que establece, como punto de partida, los *resultados* que deben ser alcanzados (entendiéndose por ello a la definición de objetivos y estándares que fija el sector público y que debe ser

satisfecha por el inversionista privado que resulte adjudicatario del proyecto), dejando en manos del inversionista privado la definición de los *medios* a través de los cuales hacerlo. En la medida en que es el propio sector público el que define los resultados que desea obtener, existe un alto grado de control sobre los niveles mínimos de calidad y operación de la obra una vez que ésta haya sido culminada. Al mismo tiempo, promueven el desarrollo más eficiente de la obra al trasladar al sector privado la responsabilidad de definir la mejor manera de alcanzar los resultados esperados por el Estado. Así, las ventajas que suelen ser propias del sector privado y que, por cierto, sirven de fundamento normativo para la privatización (es decir, la innovación, el acceso a mejores y mayores fuentes de financiamiento y al uso eficiente de dichas fuentes, el acceso a tecnología más lograda, a una mayor capacidad gerencial y operativa, entre otras) se combinan en los PPP con la responsabilidad social, la conciencia ambiental y el conocimiento de la realidad local que son propias del sector público, en un esfuerzo por encontrar soluciones integrales y viables a problemas reales. En ese sentido, quizás la mayor virtud de los PPP es que permiten asignar riesgos y responsabilidades a quienes están en mejor posición para asumirlos al menor costo posible.

La asignación de riesgos propia de un esquema de PPP puede observarse en el siguiente gráfico:

Asignación de riesgos en la modalidad de PPP



Los PPP también se diferencian de los esquemas tradicionales de concesiones, en la medida en que en éstos el concesionario suele asumir directamente el riesgo derivado de la incertidumbre sobre los ingresos generados por el proyecto, siendo la única fuente de los mismos la tarifa que cobra a los usuarios finales.

Sin embargo, bajo una estructura típica de PPP, es el gobierno central, o uno regional o local, el que retribuye al concesionario mediante "pagos unitarios". Como señala Harris⁸, aun cuando es posible que existan ingresos adicionales provenientes de cargos efectuados a los usuarios, es, en esencia, el gobierno el que asume

⁸ HARRIS, Stephen. "Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services". Working Paper. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department. 2004.

la obligación de efectuar un pago por el uso efectivo o la disponibilidad de una infraestructura determinada.

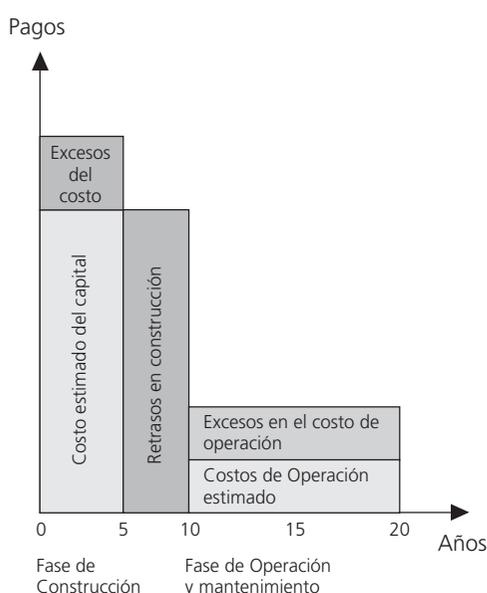
Por esta razón, los PPP suelen emplearse en el desarrollo de aquellas obras de infraestructura que, por su propia naturaleza o por condiciones intrínsecas al mercado, no aseguran que el flujo de los ingresos generados por el proyecto será suficiente para permitir la recuperación total de la inversión a ser realizada. En estricto, el modelo PPP es más útil en proyectos que no cuentan con una demanda suficientemente alta como para ser financieramente viables desde la perspectiva del sector privado. Ejemplos comúnmente citados son el diseño, construcción, operación y mantenimiento de redes viales que todavía no cuentan con un alto nivel de tránsito y que, por consiguiente, no permitirían a una empresa privada la recuperación de su inversión mediante un sistema de peajes; o aquellos proyectos que por perseguir la consecución

de un objetivo principalmente social han correspondido tradicionalmente al Estado, como la construcción de escuelas y centros de salud públicos.

En este esquema, el mecanismo de pago que los PPP prevén cumple un papel central: a diferencia de otras estructuras, en los PPP los pagos son efectuados conforme los servicios sean efectivamente prestados o, en otros términos, cuando son efectivamente "consumidos" por los usuarios finales. Siguiendo el mismo ejemplo, los pagos a ser realizados por el Estado al inversionista privado se efectuarían únicamente cuando la red vial en cuestión entre en operación y funcionamiento y, consiguientemente, cuando ésta empiece a ser transitada por vehículos que paguen el peaje establecido. Las principales diferencias en cuanto al pago realizado al concesionario bajo un esquema tradicional y un PPP se muestran en el cuadro siguiente:

Modelo de financiamiento convencional

Perfil de pago para el sector Público:

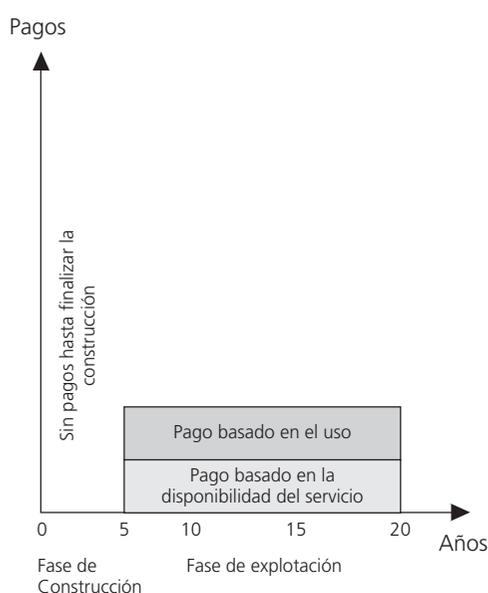


Fuente: PricewaterhouseCoopers

Es por ello que, como menciona Harris⁹, si son diseñados adecuadamente, los mecanismos de pago que los PPP contemplan tienen la virtud de alinear los intereses de la empresa privada prestadora del servicio con los de la entidad receptora en el sector público, en la medida en que cualquier desviación significativa en la calidad o alcance de los servicios repercutirá directamente en la capacidad de dicha empresa privada de obtener el pago oportuno por la prestación de sus

Modelo de financiamiento con PPP

Perfil de pago para el sector Público:



servicios o, de ser el caso, en la posibilidad de que los bancos que la financien aseguren el retorno seguro de los capitales prestados. Así, el incentivo con que cuenta el inversionista para hacer el proyecto atractivo a potenciales entidades proveedoras de crédito es, a la vez, la mayor seguridad con que cuenta el Estado en relación con la realización exitosa del mismo¹⁰. Pero, como indica el mismo autor, los PPP se basan en relaciones contractuales mediante las cuales el sector

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

público define la clase de servicio que desea obtener de parte del sector privado. Y si, llegado el momento, el sector privado se ve incapacitado de prestarlo en esos términos y condiciones, se verá ante un evento de incumplimiento bajo el contrato de concesión.

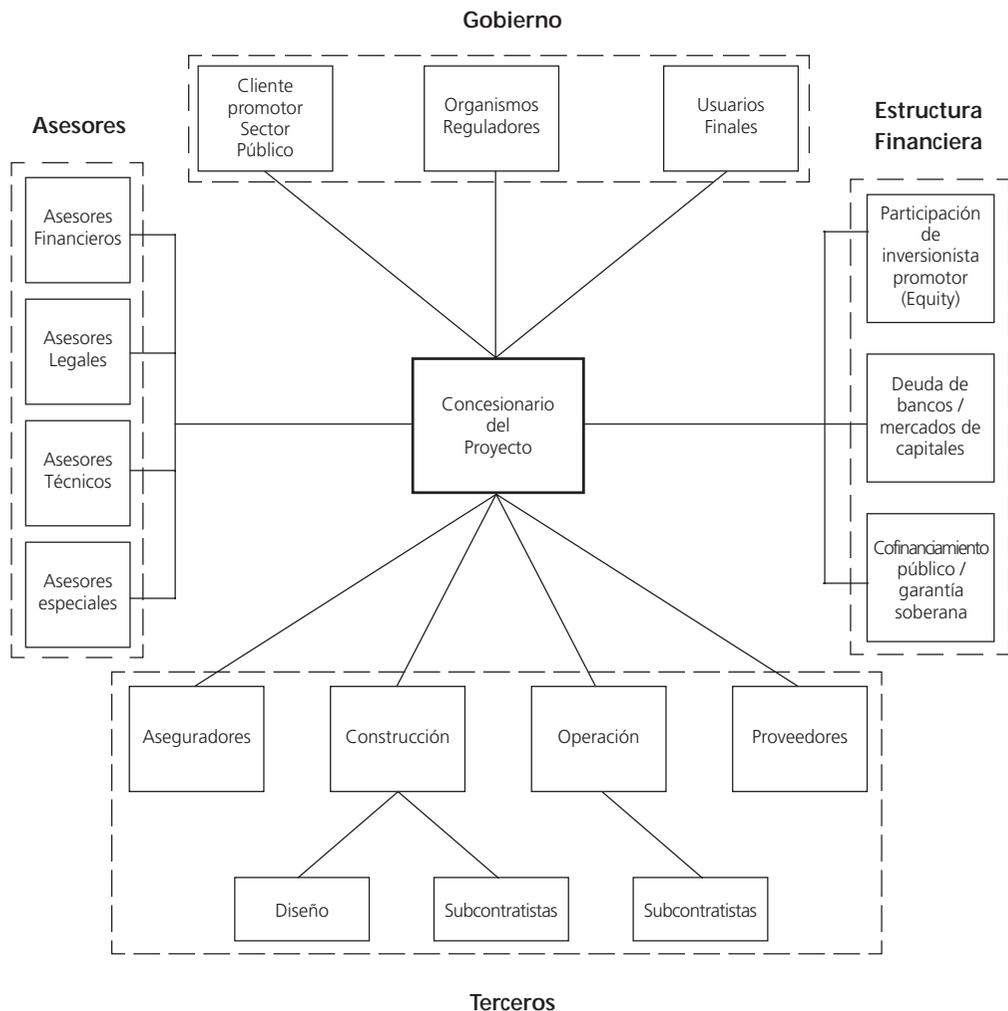
De este modo, algunas de las principales características de los PPP son las siguientes:

- La asociación de capitales públicos y privados durante un plazo largo orientada al mejoramiento de servicios públicos.
- La determinación adelantada por parte del Estado de los fines o resultados esperados (output) en la prestación del servicio a ser entregado en concesión.
- La responsabilidad por parte del sector privado de definir los medios más eficientes (input) para alcanzar los resultados definidos por el Estado para dicho servicio.
- Una estructura remunerativa que compense al concesionario mediante pagos que se produzcan

una vez concluida la obra y cuando el servicio esté siendo efectivamente prestado a los usuarios finales.

- Los pagos efectuados al concesionario se contabilizan como gasto corriente por parte del Estado.
- Una distribución de riesgos que los asigne a aquella parte que se encuentre en mejor posición para asumirlos a un menor costo.
- La propiedad de los activos puede recaer en el sector privado o público, aunque tiende a lo segundo.

Como hemos señalado anteriormente, la provisión de un bien o la prestación de un servicio público bajo un PPP se realiza mediante la constitución de un vehículo legal especial que es financiado y operado por el sector privado, usualmente con algún componente financiero proporcionado por el sector público, y al que están asociados una serie de estructuras contractuales. Una estructura usual de PPP es la que se detalla a continuación:



Como es evidente, el contrato de concesión es el de mayor importancia en una estructura de PPP, al vincular al concesionario con la entidad del sector público que promueve el proyecto (sea ésta el gobierno central, o una autoridad regional o local), y en virtud al cual se confiere a dicha empresa los derechos y obligaciones referidos a la prestación de los servicios al usuario del sector público, incluyendo entre otros aspectos relevantes, los niveles de calidad exigidos para el diseño y operación, los resultados mínimos esperados, y los mecanismos de pago al concesionario. Los servicios de operación y mantenimiento normalmente serán subcontratados por la empresa concesionaria, por lo general con una filial de alguno de sus accionistas principales que se mantendrá como operadora durante el plazo de la concesión. De otro lado, el contrato de construcción será normalmente un contrato de ingeniería, procura y construcción bajo la modalidad “llave en mano”, por un monto fijo durante un período determinado, en el cual el contratista asume el riesgo de la construcción adecuada y oportuna de la obra.

Por su parte, existe una serie de escenarios posibles en cuanto al financiamiento del proyecto. Estos podrían incluir la participación directa de los accionistas mediante el aporte de capitales propios (*equity*) o deuda contraída en virtud a préstamos bancarios o a través de emisiones de instrumentos representativos de deuda (tradicionalmente, bonos) en el mercado de capitales, las mismas que podrían estar garantizadas, entre otros, por una hipoteca constituida sobre el derecho de concesión del proyecto y, en algunos casos, por una garantía soberana que proporcione a quienes financian el proyecto la seguridad de que la continuidad de los flujos que sustentan el mismo estará respaldada por el Estado. En este contexto, el compromiso del Estado, ya sea a través del gobierno central o como garante de un gobierno regional o local, suele también requerir la garantía de pago por parte de un tercero (usualmente de entidades multilaterales). Y es que, como dice un viejo aforismo financiero, el valor de la garantía que otorga un gobierno es igual al riesgo crediticio del país. En ese sentido, la credibilidad financiera de la entidad participante del sector público es fundamental, teniendo una incidencia directa en la calificación crediticia del proyecto (en la que el *rating* del país es el elemento más sensible) y en las posibilidades de obtener financiamiento en los mercados de capitales a tasas competitivas. Por esta razón, la creación del fondo de garantías por el Banco Mundial para promover asociaciones público-privadas en el Perú es una buena noticia, en la medida en que

a través de la emisión de las llamadas Garantías de Riesgo Parcial se podrá mitigar los riesgos financieros que enfrentan los inversionistas ante un eventual incumplimiento contractual de pago por parte del Estado. Adicionalmente, y como elemento distintivo de un PPP, se encuentra el componente de cofinanciamiento que es proporcionado de manera directa o indirecta por el sector público, a través de la entidad de que se trate, y que suele aplicarse a la etapa de construcción inicial de la obra.

IV. ¿QUÉ BENEFICIOS GENERAN LOS PPP? ¿POR QUÉ EL SECTOR PÚBLICO DEBERÍA CONVOCAR AL SECTOR PRIVADO MEDIANTE MODELOS DE PPP?

De un lado, los PPP aseguran una prestación de servicios más eficiente en términos de precio y calidad. El principio es el mismo que subyace al concepto de privatización: el sector privado está en mejor posición que el Estado para asegurar la realización eficiente de ciertas tareas. En ese sentido, los PPP buscan utilizar las ventajas comparativas del sector privado (que resumíamos líneas arriba como el acceso a la innovación, a mayores y mejores fuentes de financiamiento, a tecnología más avanzada y a una capacidad gerencial mejor desarrollada) para atender las demandas de los consumidores, asociándose con el sector público para ofrecer mejores servicios.

De otro lado, los PPP permiten una mayor flexibilidad en las finanzas públicas. Los PPP ofrecen un medio para atender las crecientes demandas por infraestructura y servicios de índole social que no logran ser autofinanciables; es decir, que no resultan suficientemente atractivas por sí mismas (en función a la recuperación esperada de la inversión) para atraer inversión privada. En este contexto, y ante una realidad que impone presión sobre las finanzas públicas y que exige que el déficit gubernamental no crezca, especialmente durante períodos de crecimiento económico desacelerado y de ingresos fiscales decrecientes, la respuesta más consistente sería la de recortar el gasto público. Pero, como señala Harris, existe también una necesidad real y constante por renovar, mantener y operar la infraestructura existente. Por ello, “la competencia por financiamiento es intensa, y no sólo entre proyectos de infraestructura sino entre las muchas otras demandas con que se enfrentan las finanzas públicas”¹¹.

En este escenario, los PPP tienen una ventaja significativa, en la medida en que eliminan la necesidad

¹¹ Ibid. p.3.

de proporcionar financiamiento público en el corto plazo, porque en ellos las obligaciones de pago del sector público se inician recién con la prestación efectiva del servicio; es decir, después de culminadas las etapas de diseño y construcción de la obra, beneficiando contable y financieramente al Estado. Sin embargo, incluso desde este punto de vista, los PPP no son una panacea para el financiamiento público. No cualquier proyecto puede o debe ser llevado a cabo bajo este modelo. Por el contrario, sólo aquellos proyectos cuyos resultados deseados puedan ser determinados claramente de antemano, y en los cuales no sea presumible un cambio significativo durante su ejecución, son propicios para ser desarrollados bajo este modelo.

Pero así como los PPP permiten que cada parte involucrada desarrolle aquellas funciones que mejor se adecuan a sus capacidades, también imponen sobre aquéllas un mayor grado de responsabilidad. Así, si bien la responsabilidad por el pago oportuno recae sobre el Estado, la que se refiere a la entrega y operación de la obra en los niveles y estándares de calidad preestablecidos corresponde al privado, quien asume el costo financiero del retraso en el pago que se produzca por la demora en la entrega de las obras, o por su construcción defectuosa o incompleta.

Por el lado del Estado, además, encontramos la obligación de comportarse responsablemente desde una perspectiva política en relación con el proyecto, evitando decisiones de corto plazo cuyo único fin sea hacerse de un rédito político. En este sentido, el compromiso político es fundamental para el éxito de un programa de PPP, ya que "a menos que se vea que los PPP ofrecen continuas oportunidades de inversión, las empresas serán reacias a desarrollar los recursos necesarios para licitar por los contratos"¹².

Pero además del compromiso político, existe consenso en que un buen programa de PPP requiere, cuando menos, lo siguiente: (i) una legislación adecuada en materia de concesiones (que se pueda adecuar rápidamente a la modalidad de los PPP), concursal y tributaria; (ii) mecanismos adecuados de resolución de disputas; (iii) una correcta distribución de competencias entre los distintos actores en el proceso; (iv) la identificación de aquellos proyectos que sean adecuados y prioritarios, desde un punto de vista de viabilidad comercial; (v) un flujo homogéneo de

proyectos y la estandarización de contratos que generen predictibilidad, al tiempo que reducen costos de transacción entre los contratantes; (vi) un marco macroeconómico relativamente estable; y (vii) el desarrollo de un mercado de deuda local que permita financiar los proyectos a un menor costo.

Críticas frecuentes a los PPP

Los PPP no están exentos de críticas. Algunas de las más frecuentes son las siguientes¹³:

1. El financiamiento estatal es más barato que el financiamiento privado. Si bien esta crítica tiene un fundamento real, no toma en consideración algunos aspectos relevantes. De un lado, si bien el financiamiento público es más barato que el privado, el margen no es significativo. De otro, la consideración sobre los costos asociados a un financiamiento no deben limitarse a la evaluación de tasas de interés aplicables, sino comprender también los costos derivados de los retrasos en el proceso de construcción en los que podría incurrir el sector público y el sector privado, respectivamente, siendo en este aspecto el sector privado más eficiente, en términos de prácticas gerenciales y operacionales, así como en la utilización de los recursos disponibles¹⁴. Como postula Harris, "los PPP permiten alcanzar una adecuada relación de precio-calidad debido a que los ahorros que se generan a lo largo de la vida útil de los activos superan al margen que pudiera existir en términos de un financiamiento más barato"¹⁵.
2. El hecho de que los PPP impongan compromisos de largo plazo sobre el sector público para atender necesidades presentes, implica restarle flexibilidad para afrontar las necesidades futuras. Sin embargo, esta crítica podría sostenerse de igual manera cuando hablamos de la contratación pública en general. Por el contrario, muchos esquemas de PPP permiten precisamente aprovechar los beneficios que la tecnología y la técnica vayan ofreciendo con el paso del tiempo, al obligar al concesionario a cumplir con ciertos parámetros y estándares de la manera más eficiente posible.
3. Los PPP generan inestabilidad en los empleados públicos. Según este punto de vista, la participación del sector privado generaría un efecto adverso en

¹² Ibid.

¹³ Sobre este punto, se sigue el análisis efectuado por Stephen Harris en el texto que venimos citando.

¹⁴ Por ejemplo, un informe publicado el 5 de febrero de 2003 por la Oficina Nacional de Contraloría del Reino Unido indicaba que los proyectos desarrollados bajo el modelo tradicional de procura y construcción mostraban sobrecostos de 73% en términos de precio y de 70% en tiempo promedio de retraso, mientras que los proyectos que habían sido implementados bajo un esquema de PPP habían mostrado sobrecostos que no superaban el 22% en términos de precio y 24% en tiempo promedio de retraso.

¹⁵ HARRIS, Stephen. Op. Cit. p. 13.

los trabajadores del sector público, al producir incertidumbre sobre su permanencia en sus respectivos puestos. Sin duda, un resultado posible de los PPP es que algunos trabajadores dejen de ser requeridos como resultado de la operación más eficiente de un activo en manos privadas, pero la evidencia de la experiencia del Reino Unido indica que la mayoría de los trabajadores muestran niveles de satisfacción elevados y condiciones laborales superiores.

4. Los PPP encubrirían los verdaderos alcances de la responsabilidad del sector público, generando descontrol sobre el número y ámbito de los proyectos realizados. Se trata, sin duda, de un argumento que no carece de sentido. Sin embargo, este riesgo puede atenuarse si el proceso de entrega en concesión bajo el modelo PPP y sus costos financieros, operativos y administrativos se hacen transparentes, y los pagos a las entidades concesionarias logran cierta predictibilidad en el tiempo.
5. Los PPP son costosos debido a los costos asociados en la preparación de propuestas. Se trata de una crítica válida, en la medida en que los costos asociados con el análisis necesario para el desarrollo de un PPP suelen ser mayores que en otras estructuras. Sin embargo, la mayor práctica y estandarización deberían permitir que estos costos puedan ser mitigados.
6. Los PPP sólo ofrecen espacio para las grandes empresas multinacionales. Quizás sea cierto que las grandes empresas multinacionales son las que se encuentran en mejor posición para desarrollar proyectos bajo la modalidad de los PPP. Sin embargo, la evidencia demuestra que la participación de las grandes empresas va de la mano con la intervención de otras más pequeñas y de un número significativo de subcontratistas locales.

V. LA APLICACIÓN DEL MODELO PPP EN EL PERÚ

La experiencia local en materia de PPP es sumamente reciente, como lo es en los demás países de América Latina y ha seguido, como señalamos anteriormente, a la finalización del proceso de concesiones que se inició a comienzos de los noventa. Las primeras concesiones fueron otorgadas por el Estado peruano, actuando a

través de la autoridad sectorial competente, mediante estructuras BOOT (acrónimo en inglés de los términos *Build-Own-Operate-Transfer*) en proyectos de transmisión de energía eléctrica. En estas estructuras, los términos y condiciones contenidos en los contratos de concesión se encontraban protegidos a través de contratos de garantía suscritos con el Estado peruano¹⁶. En ciertos casos, los contratos de concesión requerían algunos compromisos de inversión por parte del concesionario dirigidos a ampliar la capacidad productiva de los activos otorgados en concesión. Sin embargo, el financiamiento del proyecto recaía exclusivamente sobre el concesionario y sus accionistas, salvo casos excepcionales en los que el Estado contribuía en el financiamiento mediante una participación minoritaria en el accionariado del concesionario. En este contexto, la existencia de una estructura remunerativa clara establecida en los contratos de concesión fijada en relación con las tarifas a ser pagadas por los usuarios del servicio, añadida a la demanda existente y a las garantías legales y contractuales antes mencionadas, contribuía a asegurar la recuperación de la inversión por parte de los concesionarios y, además, permitió el financiamiento exitoso de muchos de estos proyectos a través de préstamos sindicados locales e internacionales, de préstamos de entidades bilaterales y multilaterales, y de colocaciones en el mercado de capitales local e internacional.

Sin embargo, algunas concesiones otorgadas a finales de los años noventa y a comienzos de este siglo empezaron a incorporar una mayor participación privada que, si bien no podría ser técnicamente calificada como PPP, sí importaba una distribución de riesgos que los distinguía de los contratos de concesión más convencionales. Quizás el mecanismo creado en el contexto de la negociación del contrato de concesión para el transporte y distribución del gas de Camisea, para la constitución de la llamada Garantía por Red Principal (en adelante, "GRP") sea un buen ejemplo, y el antecedente más próximo al modelo PPP que ha empezado a promover Proinversión.

La GRP es un mecanismo creado para otorgar al concesionario la posibilidad de compensar cualquier déficit existente entre los flujos que efectivamente genere el proyecto y los ingresos garantizados bajo el contrato de concesión. En este sentido, la GRP se incorpora a la tarifa eléctrica bajo el rubro

¹⁶ Los contratos de garantía representaban un componente importante desde la perspectiva del inversionista, debido a que los contratos de concesión eran de naturaleza administrativa y contenían, en algunos casos, cláusulas que diferían abiertamente de la legislación vigente, en particular en cuanto a los mecanismos de pago al concesionario. Por esta razón, los contratos de garantía, que eran contratos ley regidos por el Derecho civil, aseguraban al concesionario que los términos y condiciones pactados en el contrato de concesión no serían modificados por el Estado en uso de su *ius imperium* y que, aun si eran modificados, los concesionarios tendrían la facultad de recurrir a foros independientes de resolución de disputas para exigir el cumplimiento de una obligación y/o el pago de una reparación.

correspondiente al peaje del Sistema Principal de Transmisión Eléctrica. Al incorporarse al peaje, la fuente de los fondos para el pago de la GRP es trasladada hacia todos y cada uno de los consumidores de electricidad a través de instalaciones que forman parte del Sistema Principal de Transmisión. En la medida en que la gran mayoría de los usuarios de electricidad en el Perú obtienen dicha electricidad a través de instalaciones que conforman el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (en adelante, "SEIN"), el pago de la GRP es repartido entre la casi totalidad de usuarios de electricidad en el país. Los montos específicos de la GRP correspondientes a cada usuario por cada período anual son determinados por OSINERG en función a lo previsto en la legislación aplicable y a los contratos de concesión existentes, y la asignación de las sumas a ser pagadas mensualmente por concepto de GRP por cada uno de los generadores eléctricos conectados al SEIN es realizada por el Comité de Operación Económica del Sistema ("COES"). La racionalidad subyacente a la GRP es que estos mismos usuarios serán quienes se beneficien en un futuro de los menores costos de la energía generada con gas natural. Este mecanismo facilitó la viabilidad del proyecto, al reducir

parte de los riesgos asociados a la recuperación de la inversión por la vía de los pagos previstos en el contrato de concesión, y permitió a la empresa concesionaria obtener financiamientos de entidades multilaterales y en el mercado de capitales.

Como mencionamos al inicio de este trabajo, la infraestructura pública existente en nuestro país es insuficiente para satisfacer demandas sociales mínimas, y constituye un obstáculo importante para un desarrollo económico acelerado. Los sectores en los que la situación es particularmente crítica son en carreteras, puertos, aeropuertos y servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, la realidad de las finanzas públicas limita la capacidad del Estado para desarrollar nuevas inversiones en infraestructura o para mejorar la existente.

Para tener una idea más concreta del déficit de infraestructura en nuestro país, utilizaremos los resultados de los estudios realizados por el Instituto Peruano de Economía, que muestran el estimado global de la brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos en el Perú (hasta el 2003):

Estimado global de la brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos (en millones de US\$)

Brecha de inversión		Observación
TRANSPORTES	6,090	Los requerimientos de la red vial se basan principalmente en estimados oficiales del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
Red vial	5,005	
Puertos	159	
Aeropuertos	926	
SANEAMIENTO	4,153	Considera principalmente necesidades de inversión comparativamente a los niveles de cobertura y desarrollo en Chile.
Agua potable	1,535	
Alcantarillado	1,601	
Aguas servidas	385	
Rehabilitación	532	
Micromedición	100	
ELECTRICIDAD	5,569	Se considera el escenario de crecimiento respecto del consumo <i>per cápita</i> de Chile.
Generación	4,166	
Transmisión	303	
Cobertura	1,100	
TELECOMUNICACIONES	2,350	Toma en consideración el escenario plausible de mayor dimensión. Teledensidad fija de 14% y móvil de 16%.
Red fija	1,040 ⁽¹⁾	
Red móvil	1,310	
TOTAL ESTIMADO	18,162	

⁽¹⁾ Incluye telefonía rural

Fuente: Instituto Peruano de Economía - IPE. "La Brecha en Infraestructura, Servicios Públicos, Productividad y crecimiento en el Perú". ADEPSEP. Septiembre, 2003.

Los mismos estudios muestran que la brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos segmentada entre Lima y provincias sería la siguiente:

Estimado global de la brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos (en millones de US\$)

Industria	Lima Metropolitana	Resto del país	Total
Transportes	1,668	4,422	6,090
Saneamiento	1,995	2,158	4,153
Electricidad	279	5,290	5,569
Telecomunicaciones	1,263	1,087	2,350
Total estimado	5,205	12,957	18,162
Participación%	28.7	71.3	100.00

Fuente: Instituto Peruano de Economía - IPE. "La Brecha en Infraestructura, Servicios Públicos, Productividad y crecimiento en el Perú". ADEPSEP. Septiembre, 2003.

En un contexto como el descrito, los PPP como modelos de inversión cobran una mayor relevancia. En primer lugar, porque crean incentivos para la eficiencia en la prestación de los servicios y el desarrollo de infraestructura, al determinar de manera antelada los resultados esperados y al dejar en manos de los privados la definición sobre los mejores mecanismos para alcanzarlos. En segundo lugar, porque permiten la asignación eficiente de los riesgos involucrados, correspondiendo a cada una de las partes aquellos riesgos que se encuentran en mejor capacidad para asumir a un menor costo. En tercer lugar, porque reducen la distancia existente entre las restricciones presupuestarias del sector público y la necesidad de contar con infraestructura pública. Y en cuarto lugar, porque introducen componentes generadores de valor agregado tradicionalmente asociados a la inversión privada (innovación, tecnología, acceso a fuentes de financiamiento y capacidad gerencial y operativa) en sectores que anteriormente correspondían al sector público.

A diferencia de la experiencia internacional en PPP, la utilización de este modelo de inversión en el Perú no se ha iniciado por sectores educativos o de salud, quizás porque se trata de sectores socialmente sensibles, en los que está en juego el mayor o menor rédito político para el gobierno de turno. En ese sentido, trasladar a un privado la responsabilidad de desarrollar y financiar obras públicas como aquéllas, parecería generar en el Estado un temor a que dicha iniciativa sea percibida como una renuncia a actividades que le son inherentes e indelegables, aun cuando una empresa privada se encuentre en mucho mejor capacidad que aquél para desempeñar dicha función.

Tal vez por eso las primeras experiencias con PPP en el Perú se hayan producido en obras de infraestructura de otra índole: la concesión para la construcción,

operación y mantenimiento de las obras de trasvase del Proyecto Olmos (en adelante, "Olmos") y la concesión de las obras para el mantenimiento de los tramos viales del eje multimodal del Amazonas Norte del Plan de Acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana, red vial de 960 km de extensión que une las localidades de Paita y Yurimaguas (en adelante, "IIRSA Norte").

En el caso de Olmos, se trataba de un proyecto promovido y cofinanciado por el Gobierno Regional del Departamento de Lambayeque (en adelante, "Gobierno Regional"), concebido como un complejo hidroenergético (con una capacidad inicial de generación de 850 GWh) y de irrigación (que importa la conducción y distribución de aguas de riego para un área de 40 mil hectáreas), aprovechando el trasvase a la vertiente del Océano Pacífico de una masa global anual de 2,050 millones de m³ de agua, procedente del río Huancabamba y de otros ríos de la Cuenca Amazónica, a través de un túnel trasandino de 19.3 km. El proyecto consta de tres fases: (i) obras de trasvase (que fue otorgada en concesión al consorcio brasileño Odebrecht en julio de 2004); (ii) obras de generación hidroeléctrica; y (iii) obras de conducción y distribución de agua de riego. Además del hecho evidente de que se trata de una obra indispensable que fue postergada durante varias décadas, la importancia de Olmos para efectos del presente trabajo radica en que ha sido el primer proyecto realizado en nuestro país bajo la modalidad PPP. Como señalamos, la concesión fue otorgada por el Estado peruano, actuando a través del Gobierno Regional y aprovechando las disposiciones legales que favorecen la descentralización de las inversiones.

El proyecto fue otorgado en concesión por un período de 20 años que podía extenderse hasta un máximo de 60 años, y convocado bajo una estructura BOT (siglas

de *Build-Operate-Transfer*) en la modalidad de “cofinanciamiento”. De acuerdo con el “cofinanciamiento”, US\$ 77 millones de la inversión total requerida de US\$ 185 millones para la primera fase del proyecto sería proporcionada por el Estado peruano mediante un aporte financiero no reintegrable, que sería financiado a través de un préstamo proporcionado por la Corporación Andina de Fomento-CAF. La diferencia se financiaría directamente por el concesionario a través del mercado de capitales. Para tal efecto, y con la finalidad de mejorar la calificación crediticia del proyecto, el Gobierno peruano actuó como garante de las obligaciones asumidas por el Gobierno Regional bajo un contrato *take or pay* suscrito con la empresa concesionaria. Sin embargo, siendo el Perú un país sin calificación crediticia suficiente, la garantía otorgada por el Gobierno peruano debió ser a su vez respaldada por una garantía de riesgo parcial asumida por la CAF. Finalmente, los flujos originados bajo el contrato *take or pay* se incorporarían a una estructura de fideicomiso y contribuirían a la obtención del financiamiento requerido para el proyecto.

Si bien la premisa fue la misma que en Olmos, el proyecto IIRSA Norte se diferenciaba en ciertos aspectos. El proyecto fue promovido por Proinversión y celebrado entre el Estado peruano, actuando a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y Odebrecht como postor ganador, estando concebido para otorgar en concesión la construcción, rehabilitación, mejoramiento, conservación, mantenimiento y explotación de la infraestructura de servicio públicos de los tramos comprendidos entre Paita y Yurimaguas, con una longitud total de 955.1 km.

En este caso, el proyecto fue otorgado en concesión por un período de 25 años, también bajo la modalidad de “cofinanciamiento”, de acuerdo con la cual el

Estado Peruano asumía el compromiso de efectuar (i) un pago anual por obras (en adelante, “PAO”), durante un período de 15 años y en forma semestral; el 50% del PAO se empezaría a pagar a la entrega de obras de la primera etapa y el otro 50% a la entrega de obras de la segunda etapa; y (ii) un pago anual por mantenimiento y operación (en adelante, “PAMO”), durante todo el plazo de la concesión y en forma trimestral. Asimismo, el peaje recaudado por el concesionario constituye capital de trabajo y, por lo tanto, se descuenta del pago del PAMO. La inversión total requerida será superior a los US\$ 200 millones. Como en el caso de Olmos, el proyecto también contempla la emisión de una garantía de riesgo parcial por parte de un organismo multilateral que garantice el pago de los compromisos asumidos por el Estado peruano por concepto de PAO.

VI. CONCLUSIONES

Como modelos de inversión, los PPP han sido experiencias exitosas. Para nuestro país, que enfrenta un déficit de inversión en infraestructura superior a los 18 mil millones de dólares y que carece de los recursos públicos necesarios para financiarlo, los PPP representan una alternativa que conviene explotar. Por esta razón, la creación del fondo de garantías por el Banco Mundial para promover asociaciones público-privadas en el Perú es una buena noticia. Y si a esto se suman las iniciativas de Proinversión para promover los PPP como modelos de inversión (que se inició con éxito en los proyectos de Olmos e IIRSA Norte, y que tiene previsto continuar con más de quince proyectos en redes viales, puertos y aeropuertos regionales, gas, agua, saneamiento y telecomunicaciones), y el papel que desempeñan los organismos financieros multilaterales, comprobaremos que tenemos frente a nosotros una oportunidad viable para reducir la brecha de inversión en nuestro país.