

DA
2

REVISTA

ESPECIALIZADA EN

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

▲ FUNDAMENTOS DE LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

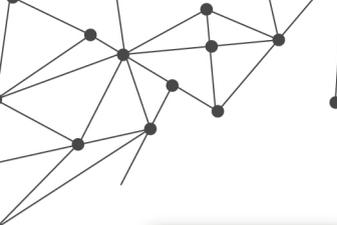
» Sergio Bravo O.



instituto de
regulación
& finanzas

UNIVERSIDAD
esan


Platinum
Editorial



REVISTA

ESPECIALIZADA EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

La Revista Especializada en Asociaciones Público Privadas es una publicación académica del Instituto de Regulación y Finanzas, la cual está dirigida a profesionales en las áreas de administración, economía, finanzas y gestión pública, y público en general que tengan interés por la gestión de una Asociación Público Privada (APP). La revista tiene como objetivo proporcionar las herramientas necesarias para que el lector pueda desarrollarse dentro del campo de las APP's. Para lograr nuestro propósito, los artículos pasan por un riguroso proceso de evaluación y selección, cuidando así la calidad de los mismos.

REVISTA ESPECIALIZADA EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Serie 02- 2015

Fundamentos de la Estructuración de las Asociaciones
Público Privadas

>> Sergio Bravo Orellana

Director

Ph.D. Sergio Bravo Orellana
Universidad ESAN

Consejo Editorial

Sergio Bravo Orellana, Ph. D.
Edwin De Olarte, Mg.
Enrique Santa Cruz, Mg.
Fénix Suto Fujita, Mg.

Editores

Valery Motta Saenz
Jardith Perez Lavado

Corrección de Texto

Isabel Arévalo Rufasto

www.platinumeditorial.com
www.owlbook.org

Reservado todos los derechos. Los documentos de trabajo publicados en esta revista son exclusivamente responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan la opinión de Platinum Editorial ni del Instituto de Regulación y Finanzas (FRI).

Revista auspiciada por:



www.fri.com.pe



www.platinumeditorial.com

REVISTA ESPECIALIZADA EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

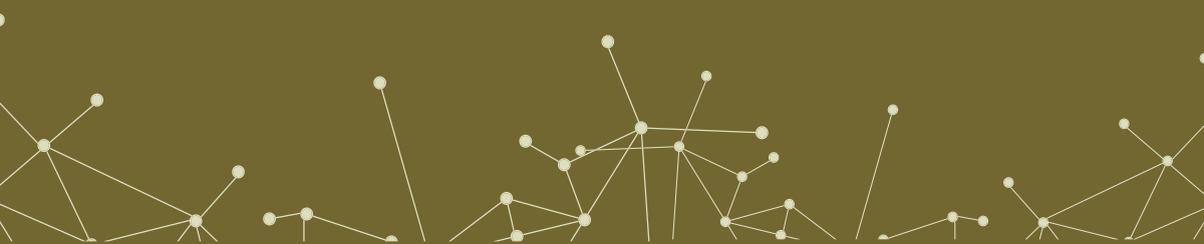
SERIE 2

CONTENIDO

FUNDAMENTOS DE LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Sergio Bravo Orellana

Introducción	7
1. Definición de Asociación Público- Privada (APP)	8
2. Esquema Contractual de las APP's	8
3. Sociedad de Propósito Especial (SPE)	9
4. Estructuración de Contratos APP's. Introducción.	10
4.1. Modelo de Costos	11
4.2. Modelo de Demanda	13
4.2.1. Intervención del Estado	16
5. APP's Autosostenibles y Cofinanciadas	18
6. Conclusiones	21
Referencias	22



RESUMEN

El presente artículo expone las bases conceptuales de las Asociaciones Público-Privadas (APP). Inicia por la definición y sus objetivos. Se expone seguidamente el vínculo que realizan el sector privado y público a través del contrato de concesión, donde se describen las reglas de juego y la responsabilidad de cada uno de los participantes. Se detallan también los modelos que pueden tomar los contratos APP, donde la diferencia principal radica en qué actor –concedente o concesionario– asume el riesgo de la demanda.

En el modelo de costos, el Estado le entrega al concesionario una remuneración por los gastos operativos y otra por la inversión, donde esta última la desembolsará íntegramente si es que el concesionario cumple con las cláusulas del contrato de concesión. Por otro lado, en el modelo de demanda el Estado garantiza al concesionario un ingreso mínimo, con el objetivo de lograr que el proyecto obtenga el nivel de financiamiento que requiere para su ejecución. Finalmente, se menciona que independientemente de qué modelo de contrato APP se utilice, la autosostenibilidad o cofinanciamiento podrían estar presentes, siendo la naturaleza de la demanda la que determinará cuál de ellas se presentará.

Palabras Claves: APP, Sociedad de Propósito Especial, Riesgos, Modelo de Costos, Modelo de Demanda.

ABSTRACT

This paper presents the conceptual basis of *Public-Private Partnerships* (PPP¹). Begins the definition and objectives after which it goes. Then, it is exposed the bond that made the private and public sector through the concession contract, where the rules of the game and the responsibility of each of the participants are described. It also details the models that could take contracts APP, where the main difference lies in which actor –grantor or grantee– or assume the risk of demand.

In the Cost Model the Government gives the dealer a fee for operating expenses and one for investment, where the latter fully disbursed if the dealer complies with the terms of the concession contract. Furthermore, the Demand Model, the State guarantees the concessionaire a minimum income, in order to make the project for the level of funding required for its implementation. Finally, this mentions that regardless of which model is used PPP contract, the self-sustainability or co-financing may be present, being the nature of demand, will determine which of them will be presented.

Key Words: PPP, Special Purpose Company, Risks, Cost Model, Demand Model.

¹ Asociaciones Público-Privadas. Siglas en inglés

INTRODUCCIÓN



La promoción de APPs surge ante la necesidad de involucrar al sector privado en el financiamiento y fomento de la inversión en infraestructura, de modo que no se perjudique la sostenibilidad fiscal del Estado. Paulatinamente, se ha puesto la atención en las APP porque permite la sostenibilidad de la infraestructura en el largo plazo. Se invierte con menores presiones sobre las cuentas fiscales del Estado, pero, además, se mantiene la infraestructura. Como resultado, se genera un efecto acumulativo en la inversión realizada, lo que a su vez permite sostener e impulsar la competitividad de la economía que ha sido beneficiada con la misma.

Sus orígenes se remontan al año 1992, cuando el gobierno británico crea el modelo *Private Finance Initiative* (PFI)², el cual representaría la primera forma de crear una APP y que, hasta hoy, es considerada como un referente a nivel mundial. El PFI y sus avances han sido adoptados en muchos países, aunque, por supuesto, cada uno lo ha adaptado a su modelo, realidad histórica, marco legal y a su contexto institucional e industrial.

Latinoamérica ha sido una de las regiones que más se ha beneficiado de este tipo de esquema, su implementación ha sido propiciada por el mejor entorno regulatorio, institucional y fiscal que han experimentado estos últimos años los países que la integran. Ello ha permitido despertar el interés de muchos inversionistas privados. De esta manera, países atractivos para las inversiones como lo son Chile, Brasil, Colombia, Perú y México, han logrado desarrollar, a través de las APP, proyectos de gran envergadura.

² "Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos" en Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos, 2009.

02 | Fundamentos de la Estructuración de las Asociaciones Público Privadas *Sergio Bravo Orellana*

1. Definición de Asociación Público-Privada (APP)

Una Asociación Público-Privada (APP) es un acuerdo entre el sector público y el sector privado. En dicho acuerdo, el primero concede al segundo: el derecho de realizar obras y servicios públicos dentro del territorio con la condición de financiar, construir, operar y mantener el servicio bajo ciertos estándares de calidad. Este tipo de vínculos, público-privado, se ha vuelto una tendencia adoptada desde casi las dos últimas décadas por diversos países debido al bajo costo económico y alto valor social que los proyectos de este tipo generan.

Este tipo de asociaciones permite:

- Mejorar la calidad y eficiencia del servicio provisto, lo cual se logra debido a que el operador privado posee, en dicho servicio, mayor experiencia en la construcción y en la operación que el Estado.
- Reducir la brecha existente en infraestructura de servicios públicos que permita sentar las bases para el crecimiento económico.
- Reducir la presión fiscal del Estado mediante la participación del sector privado en el financiamiento.

2. Esquema Contractual de las APP

Las APP involucran un contrato entre el Estado –representado por alguna de sus instancias de gobierno (ministerios, regiones, municipalidades, organismos descentralizados)– y el sector privado. De modo general, en dicho contrato, el primero participa en calidad de concedente y el segundo en calidad de concesionario.

El contrato permite regular la relación público-privada. Es el marco bajo el cual se desenvuelve la APP. En las cláusulas del contrato se detallan, entre otros puntos:

1. La definición del servicio que se debe otorgar.
2. El nombre de la empresa constructora y operadora.

3. Los esquemas de recuperación de inversión y de costos de operación y mantenimiento que se espera debe tener el operador del contrato.
4. El régimen de garantías, tanto a favor del concesionario como del concedente.
5. Régimen de contratación de pólizas de seguros, entre otros.
6. Índices de servicios.

En la mayoría de los casos, los contratos APP se establecen a un plazo determinado, llamado plazo de concesión; culminado este, se transfieren los derechos de propiedad, es decir, los activos y las obras de infraestructura, al concedente.

3. Sociedad de Propósito Especial (SPE)

Para el desarrollo de la APP el sector privado formará una Sociedad de Propósito Especial (SPE), la cual será la encargada de conseguir, invertir y operar el financiamiento de terceros. Sobre la sociedad recaerá la responsabilidad de cumplir las obligaciones contractuales contraídas con el sector público, tanto en la etapa de construcción como en la operativa, hasta el final de la concesión.

Por ejemplo, la SPE podrá estar conformada por una empresa constructora, la cual será la encargada de realizar las inversiones en infraestructura, y una empresa operadora especializada en la prestación de servicios públicos, la SPE. En el caso de que la SPE decidiera contratar a una empresa constructora y una operadora, solo se ocuparía de conseguir el financiamiento y conducirse como el administrador contractual responsable de cautelar y atender el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de APP.

Figura 3.1: Sociedad de Propósito Especial (SPE)



Elaboración propia.

La ventaja de esta estructuración es que permite la distribución de los riesgos entre diferentes agentes, llámense constructor y operador, quienes, por

separado y dada su experiencia, gestionarán de forma exitosa los riesgos de calidad de obra y de operación, respectivamente.

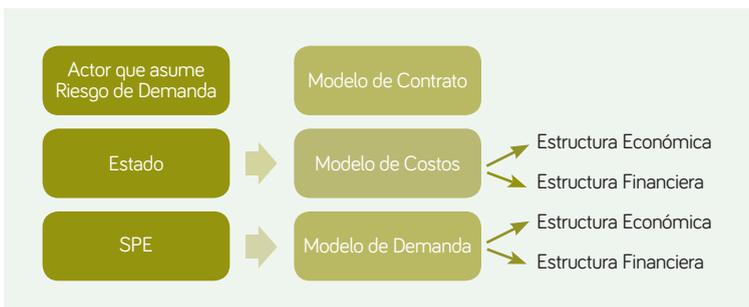
Además, la SPE, por intermedio del operador, podrá administrar los ingresos del proyecto, los cuales permitirán efectuar la inversión inicial desembolsada en la etapa preoperativa (costo de construcción), y los costos de operación y mantenimiento que se incurran periodo a periodo en la etapa operativa.

4. Estructuración de Contratos APP. Introducción

Si bien todos los contratos APP guardan similitud en su estructura general, se diferencian porque no todos están conceptualizados bajo un mismo esquema de estructuración económico y financiero. El diseño de estos esquemas de estructuración dependerá de qué entidad –el Estado o la SPE– administre el riesgo de demanda; es decir, el riesgo de que la demanda de usuarios que utilicen los servicios del proyecto fluctúe y, en particular, descienda.

En la figura 4.1 se muestra que si la administración la asumiera el Estado, el contrato se estructuraría bajo un modelo de costos; en caso contrario, la asumirá el sector privado (SPE) bajo un modelo de demanda. Existen algunos contratos de APPs que se estructuran bajo un modelo mixto; sin embargo, son poco comunes.

Figura 4.1: Estructuración de Contratos APP



Elaboración propia.

De acuerdo con los criterios para la asignación de riesgos, la administración del riesgo de demanda debe recaer en la entidad que tenga mayor capacidad de influir sobre la demanda de mercado; es decir, aquella que tenga la capacidad de ejercer algún grado de control, lo que permitirá reducir la incertidumbre y cumplir con los objetivos planteados.

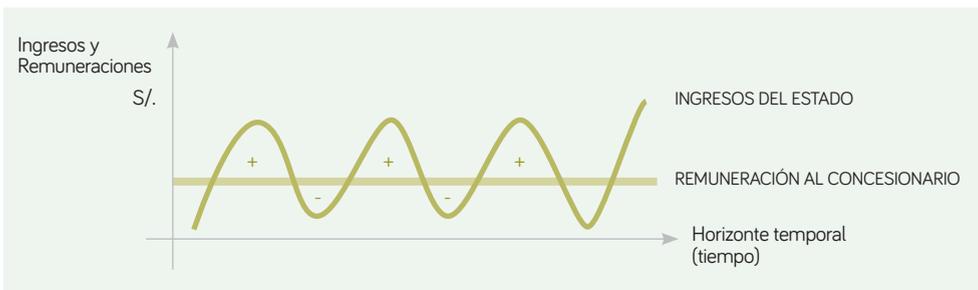
Por ejemplo, en una APP típica de construcción de carretera que reciba los ingresos del peaje, la SPE no tendría ninguna influencia o control sobre el flujo de vehículos, mientras que el Estado sí podría afectar dicho flujo, construyendo una carretera alterna, por ejemplo; por lo que para este caso sería conveniente que quien asuma y administre el riesgo de demanda sea el Estado (modelo de costos) ya que, mediante su intervención, se garantizaría que los ingresos del proyecto cubran los costos incurridos en su ejecución.

Por otro lado, si una APP tiene como objetivo entregar un muelle o un puerto a un operador, la SPE sí podría realizar actividades conducentes a modificar la demanda, como fomentar contratos con navieras, administrar el precio – respetando los precios regulados en el contrato – para incrementar su demanda, realizar inversiones adicionales a las mínimas exigidas por el concedente, de modo que por efectividad o eficiencia puede obtener mayores ingresos. En este caso sería conveniente que la administración del riesgo de demanda la asumiera y administrara la SPE (modelo de demanda).

4.1. Modelo de Costos

En un contrato estructurado bajo un modelo de costos, el Estado es el que administra y asume el riesgo de la demanda. Como consecuencia y en última instancia, los costos recaerían absolutamente sobre el Estado si es que la gestión sobre la demanda por parte de este último fuera deficiente. En la etapa operativa de este modelo, el Estado recibe los ingresos del proyecto y remunera periódicamente con montos fijos a la SPE. La remuneración se paga independientemente del comportamiento de la demanda, con el objetivo de cubrir los gastos de operación, mantenimiento y los costos de la construcción del proyecto.

Figura 4.1.1: Etapa Operativa del Proyecto



Elaboración propia.

En la figura 4.1.1 se observa que la excesiva volatilidad de los ingresos del proyecto, dada la remuneración fija al concesionario, provocaría pérdidas al Estado en épocas en que los ingresos fueran muy bajos, y ganancias cuando los ingresos sean muy altos.

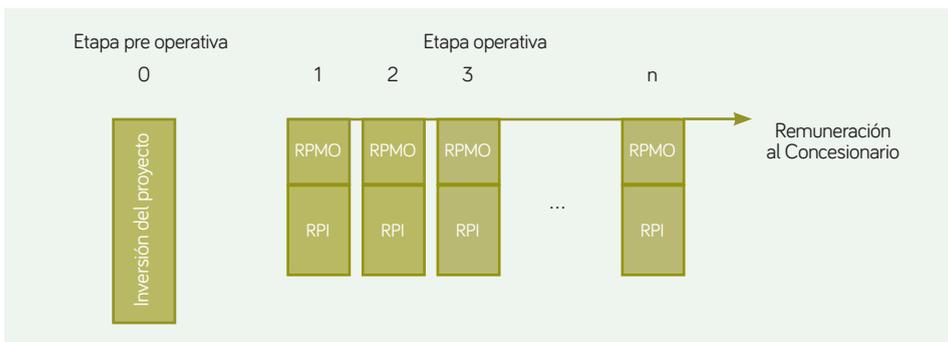
Un punto importante que se debe considerar es que al representar ingresos para el concesionario, las remuneraciones están afectas a las tasas impositivas de los países; en consecuencia, resulta asequible para el Estado, en términos netos. Por otro lado, la rentabilidad económica del proyecto resulta ser más baja que lo evidente, puesto que, en ciertos casos, el privado debe reconocer la participación de los trabajadores sobre las utilidades.

En el modelo de costos la remuneración total que recibe la SPE atiende a dos conceptos de forma separada. Se compone de:

- La Remuneración Por Mantenimiento y Operación (RPMO)
- La Remuneración Por la Inversión (RPI).

Una representación gráfica se muestra en la figura 4.1.2. El primero de ellos tiene como objetivo cubrir los gastos corrientes en los que se incurrirán en la fase operativa del proyecto, mientras que el RPI permite devolver a la SPE (con el costo de oportunidad de capital incluido) la inversión total realizada en el periodo de construcción.

Figura 4.1.2: RPMO y RPI



Elaboración propia.

Es importante señalar que en el Modelo de costos, el concesionario puede llegar a financiar hasta el 90% de la inversión inicial del proyecto con deuda, y esto porque los acreedores se ven atraídos por proyectos que generan ingresos

seguros (las remuneraciones fijas al Estado), llegando inclusive a cobrar tasas de intereses muy bajas, en relación a otras modalidades, permitiendo a la concesionaria apoderarse de la mayor parte de la rentabilidad del proyecto.

Una de las críticas al Modelo de costos es que el sector público asegura al concesionario una rentabilidad por la inversión inicial sin tener una señal de la calidad de la infraestructura ni los servicios provistos en la etapa operativa. Una alternativa frente a ello, para solucionar tal problema, consistiría en desagregar la remuneración por la inversión (RPI) en dos partes: RPI Revocable y RPI Irrevocable, tal como se hizo en la Estructuración Económica de las APP en los hospitales de EsSalud, y en la IIRSA Sur, en Perú

El RPI Revocable es una porción condicionada. Dicha porción está sujeta de toda la Remuneración por Inversión a la calidad de la infraestructura y al cumplimiento de los índices de servicio estipulados en el contrato APP; si la SPE fallara en alguno de estos puntos será penalizada con la suspensión temporal o definitiva (en el caso de que se resolviera el contrato) de tales pagos.

Por otra parte, el RPI Irrevocable es un flujo incondicional y seguro que tiene como fin el repago a los acreedores por el financiamiento del proyecto; repago que no puede ser ignorado, por ser el Estado el que, en última instancia, es el propietario de la infraestructura y al cual el acreedor le exigirá el cumplimiento de dicha deuda.

En el caso de la Interoceánica del Sur en Perú, el pago irrevocable era 85% del total y el revocable 15%; en el caso de los hospitales era aproximadamente un 90% irrevocable y un 10% revocable.

4.2. Modelo de Demanda

En este tipo de modelo, quien administra y asume el riesgo de la demanda es el concesionario; es decir, el concesionario es el único responsable y será perjudicado/beneficiado por las pérdidas/ ganancias que pudiera tener el proyecto ante variaciones de los ingresos. Este es el caso de la APP en el Muelle Sur del Callao y en general de las APP en puertos.

Cuando se realiza una APP bajo el modelo de demanda, se está asumiendo que es lo más conveniente para el proyecto y para el concesionario, ya que es este último es el que mejor preparado está para manipular la demanda; sin embargo, el que lo administre bien o no dependerá de las habilidades del concesionario. Por lo tanto, no existe seguridad de que los ingresos del proyecto

lleguen a ser estables a futuro. Esta incertidumbre muchas veces merma el nivel de financiamiento con deuda que puede adquirir el proyecto.

Previo a la ejecución del proyecto –y después de haber definido los requerimientos de inversión de este en los Estudios Definitivos de Ingeniería–, el concesionario estimará los ingresos operativos netos esperados o promedios (diferencial entre ingresos y egresos operativos esperados), a través del flujo de caja libre, el cual al ser esperado reflejará el promedio entre el escenario optimista y pesimista. En la siguiente figura se muestra lo anterior:

Figura 4.2.1: Escenarios del flujo de caja libre



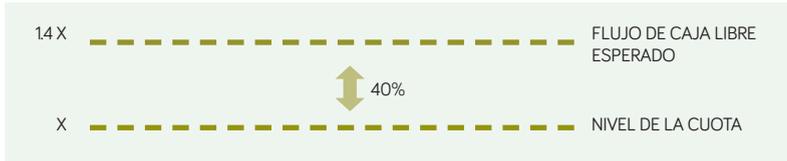
Elaboración propia.

Sin embargo, dicho flujo de caja esperado deberá ser sensibilizado en función de las posibilidades de variación de esos ingresos (responsabilidad del concesionario), donde la potencial caída en la demanda (escenarios pesimistas) será la preocupación de los analistas de riesgo de los acreedores.

Para asegurarse de que la deuda será pagada, los acreedores exigen que el flujo esperado tenga un margen, con respecto a las cuotas, lo suficientemente amplio como para que creer firmemente que, inclusive en los escenarios más pesimistas, serán pagadas. Dicho margen es medido a través del Ratio de Cobertura de Servicio de Deuda (RCSd), el cual no es más que el cociente obteniendo de la división del flujo de caja esperado y la cuota exigida por el acreedor. Por ejemplo, el acreedor podría exigir un RCSd de 1.4 (ver figura 4.2.2); es decir, que el flujo de caja esperado (promedio) exceda en un 40% a la cuota exigida para el financiamiento que se solicita, algo así como un margen de seguridad. Para asegurarse de que los recursos obtenidos por el proyecto se destinen, en primera instancia, al pago de la deuda, el acreedor exigirá al concesionario crear un fideicomiso, el cual no es más que un fondo que administra los ingresos del proyecto priorizando el pago de la deuda.

será la preocupación de los analistas de riesgo de los acreedores.

Figura 4.2.2: Flujo de caja esperado

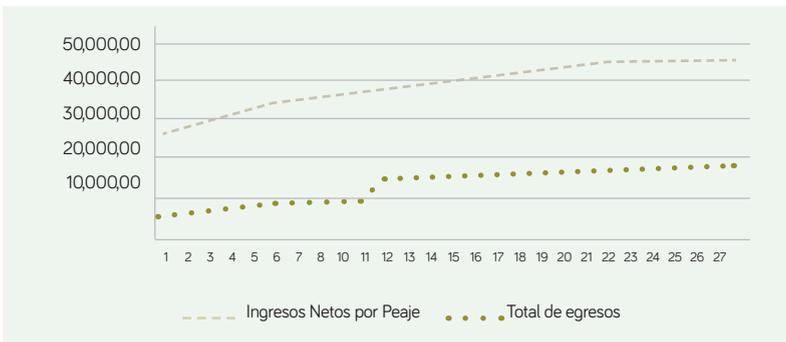


Elaboración propia.

En la figura 4.2.3 se tiene un perfil de los ingresos y egresos operativos de un proyecto vial urbano todavía por ejecutarse. Como se puede observar, los ingresos tienen una característica de incremento en el tiempo y un límite principalmente definido por el congestionamiento y la capacidad de la vía.

En este proyecto vial podemos ver que el diferencial entre ingresos por peajes y los egresos operativos es el Flujo de caja libre esperado (ver figura 4.2.4). Y será este flujo el que permita obtener el financiamiento, porque resulta ser la fuente principal para el repago de la deuda.

Figura 4.2.3: Ingresos totales por peaje y Total de Egresos



Elaboración propia.

Figura 4.2.4: Flujo de caja económico



Elaboración propia.

Considerando este flujo de caja económico –Flujo de caja libre esperado– se estructura el financiamiento del proyecto dependiendo del nivel de ratio de cobertura de servicio de deuda (RCSD) exigidos para la bancabilidad del proyecto. En el caso peruano, por ejemplo, un proyecto de tipo *Greenfield*³ puede exigir un RCSD hasta de 1.6; en cambio, para el caso de un proyecto de tipo *Brownfield*⁴ se puede exigir un RCSD de hasta 1.4. A partir del RCSD que se considere, se estima el nivel máximo de financiamiento o deuda que debe tomarse y, por lo tanto y como diferencia, el nivel de capital que tendrían que aportar los inversionistas.

4.2.1. Intervención del Estado

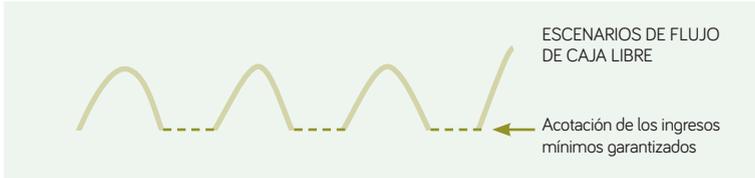
Debido a la limitación en el nivel de financiamiento de proyectos estructurados bajo el modelo de demanda, el Estado asumió una participación auxiliando al concesionario en el caso de que la demanda del mercado descendiera a niveles insostenibles. El objetivo, reducir la incertidumbre y acotar el rango de variación de los ingresos (ver figura 4.2.1.1), que como se mencionó, merman el nivel de financiamiento requerido para la ejecución del proyecto. Estas coberturas o auxilios son técnicamente llamados “Ingresos Mínimos Garantizados” (IMAG) que pueden alcanzar hasta el 70, 80 o 90% del flujo de caja libre esperado. Cuanto más elevados sean dichos ingresos, nos acercaremos más a un modelo de costos (remuneraciones fijas), aunque sea estructurado, en el contrato de concesión, como bajo un modelo de demanda; como por ejemplo en la Concesión del Tramo Vial Puente Pucusana-Cerro Azul-Ica (Red Vial N°

³ Se refiere a la realización de un proyecto desde cero; o aquel que cambia en su totalidad (centrales eléctricas, nuevos aeropuertos, nuevas fábricas, etcétera).

⁴ En este tipo de proyectos se aprovechan las instalaciones ya existentes y que son modificadas y/o mejoradas por nuevos inversores.

6), las carreteras de la Autopista del Sol, entre otras en Perú. Es una tendencia que ha sido seguida inicialmente de las concesiones chilenas y también de las mexicanas.

Figura 4.2.1.1: Escenarios del Flujo de Caja Libre



Elaboración propia.

Al principio, en dichos países se creía que a pesar de la garantía, el nivel de la demanda dependía directamente de la gestión del concesionario; por lo tanto, deberían corresponderles los beneficios cuando la demanda estuviera por encima de lo esperado y las pérdidas cuando la demanda estuviera por debajo de lo esperado, pero no fue así; como se demostró, en la experiencia mexicana se terminaron sociabilizando las pérdidas. En dicha experiencia fue la situación económica, lo elevado de los peajes y la existencia de opciones a las carreteras con peajes lo que terminó por llevar al colapso a las concesiones mexicanas. Sin embargo, estas se estructuraron con Ingresos Mínimos Garantizados y con cláusulas de Resolución que establecían la posibilidad de que los Operadores pudieran resolver el contrato y devolverlo al Estado con cláusulas que establecían que deberían valorizar el activo que se estaba devolviendo a valor del intangible o valor del activo, menos lo ya recuperado.

El rescate de las primeras concesiones viales mexicanas refleja el fracaso del modelo que pensaba en el traslado de riesgo al concesionario, pero que en el fondo, existe una base de protección de la recuperación de la inversión, que más bien las sitúa en un modelo de costos. La diferencia radica en que a un modelo de costos se le reconoce el costo de la inversión y el costo de operación y mantenimiento, pero pasado ese umbral los recursos captados pertenecen al Estado o son reinvertidos en proyectos que interesen al Concedente. En el caso de los modelos de demanda aplicados, el Estado garantiza una mínima rentabilidad pero no se beneficia de los escenarios favorables.

Si por problemas de bancabilidad se tiene que optar por un Ingreso Mínimo Garantizado, se debe tener un espejo de beneficio hacia el Estado. Esto último, en el caso de que la demanda supere las expectativas iniciales o se modifique

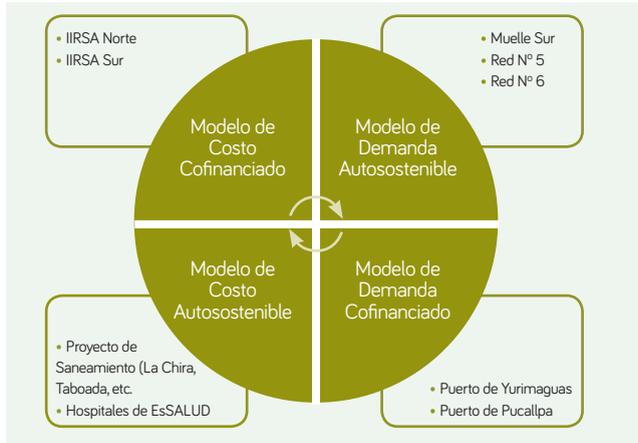
favorablemente por intervención del Estado. Señalar que a partir de cierto nivel de ingresos se comparte el exceso será algo saludable para la estabilidad del contrato.

5. APP Autosostenibles y Cofinanciadas

Los proyectos APP podrían tener rentabilidades privadas positivas o negativas. Cuando los ingresos derivados del Contrato APP cubren los egresos operativos y la recuperación de la inversión (con los intereses incluidos), entonces estamos ante un proyecto APP autosostenible. En cambio, si los ingresos correspondientes al proyecto APP no logran cubrir los egresos operativos o si al cubrirse no se logra recuperar plenamente la inversión (con todo e intereses), entonces estamos ante un proyecto APP deficitario. Esto supone que los usuarios que reciben el servicio derivado del proyecto no logran cubrir la rentabilidad del proyecto, por lo que se necesita que el Estado ingrese a cofinanciar al usuario para hacer sostenible el proyecto. En este caso estamos frente a un *proyecto APP cofinanciado*.

Uno de los errores comunes en la calificación de los proyectos cofinanciados es considerar que el cofinanciamiento es al concesionario, cuando en realidad es el apoyo del Estado al usuario, que de otro modo tendría que pagar una tarifa más alta –posiblemente lejos de sus posibilidades– para cubrir los requerimientos del proyecto, o, en su defecto, esperar la liquidación, privándose así de los servicios que podría brindar. Aunque erróneamente se ha identificado un modelo de costos con contratos APP cofinanciados y proyectos autosostenible con modelos bajo los esquemas de demanda, lo cierto es que puede haber proyectos bajo el modelo de costos que sean autosostenibles y proyectos bajo el modelo de demanda que, siendo deficitarios, necesitan niveles de cofinanciamiento. Qué modelo utilizar dependerá exclusivamente de la naturaleza de la demanda. En el siguiente gráfico se muestran lo anterior:

Figura 5.1: Clasificación de los Contratos APP



Elaboración propia.

En los casos en que se presenten contratos deficitarios y correspondan a un modelo de demanda, es común concursar sobre el subsidio que haría rentable el proyecto y así dejar que el riesgo de demanda siga siendo administrado por el concesionario. Este puede ser el caso de los puertos de Pucallpa y Yurimaguas, y algunas vías en el caso mexicano. En los casos en que se presente un modelo de costos, se concursó por el RPI y RPMO, y si es necesario cofinanciamiento será consecuencia de la comparación de los ingresos con los costos de la concesión en cada periodo.

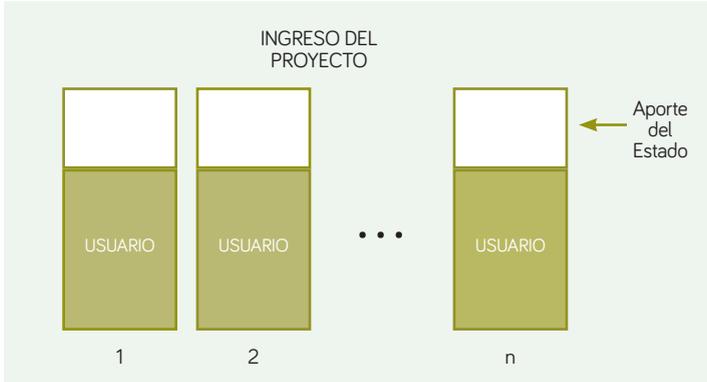
El cofinanciamiento del Estado podría ser al inicio del proyecto; es decir, aportando capital para la construcción del proyecto (ver figura 5.2), o en la etapa operativa, compartiendo gastos con los usuarios del servicio (ver figura 5.3). También se podría aceptar un cofinanciamiento inicial y una retribución futura que compense este cofinanciamiento.

Figura 5.2: Cofinanciamiento al inicio del Proyecto



Elaboración propia.

Figura 5.3: Cofinanciamiento en la Etapa Operativa



Elaboración propia.

Como se ha visto, en el modelo de costos se debe pagar antes la inversión y la operación y mantenimiento; por ejemplo, en los proyectos de hospitales o saneamiento en Perú es el RPI y RPMO. Estos conceptos son plenamente pagados por los aportes de los asegurados en el caso de los hospitales, y por los usuarios de los servicios de agua potable y alcantarillado en el segundo caso. En consecuencia, no se necesita ningún aporte del Tesoro Público para la autosostenibilidad del proyecto; se paga directa o indirectamente por los usuarios del servicio.

En otros casos donde los usuarios no pueden pagar directamente el costo del servicio, como ha sido el caso de las Interoceánicas, estos proyectos necesitan un impulso de los Tesoros Públicos, que tienen que ser justificados por responder a una previa evaluación social con resultados positivos.

6. Conclusiones

La formación de una APP para la ejecución de un proyecto genera una reducción en la presión fiscal del Estado, no solo por el hecho de no involucrar el Tesoro Público en la inversión inicial del proyecto, sino porque en la etapa operativa el Estado obtiene ingresos por concepto de Impuesto a la Renta e IGV, lo que hace –para la sociedad– menos costoso el proyecto. Además, incorporar al Estado como garante, propicia que el proyecto obtenga financiamiento muy barato. Por otra parte, la creación del concepto RPI Revocable permite al Estado persuadir al concesionario de ser negligentes, por lo que sumados los tres efectos anteriores se obtendría un proyecto de calidad a bajo costo.

Sin embargo, en muchas ocasiones, a pesar de las garantías del Estado, el concesionario no obtiene el financiamiento requerido para la ejecución del proyecto, lo que obliga al Estado a intervenir cofinanciando la inversión inicial. Otras veces, en las que se prevé que la demanda no cubrirá los costos tanto de operación como de recuperación de la inversión, el Estado debe financiar el déficit en el periodo que corresponda. A pesar de ello, la calidad en el servicio y el ahorro del total de la inversión inicial del proyecto compensan con creces los gastos por cofinanciamiento que pudiera realizar el concedente.

REFERENCIAS

- “Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos”. En Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos, 2009.
- Bravo, Sergio. “Innovaciones en los Esquemas de Financiamiento de Asociaciones Público-Privadas en América Latina: Mejores Prácticas”. En The World Bank, 2012.



Para mayor información visite:
www.platinumeditorial.com