

# CICLOS CAI: FINANCIAMIENTO

---

## EXPERIENCIA PERUANA EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

PHD CAMILO CARRILLO

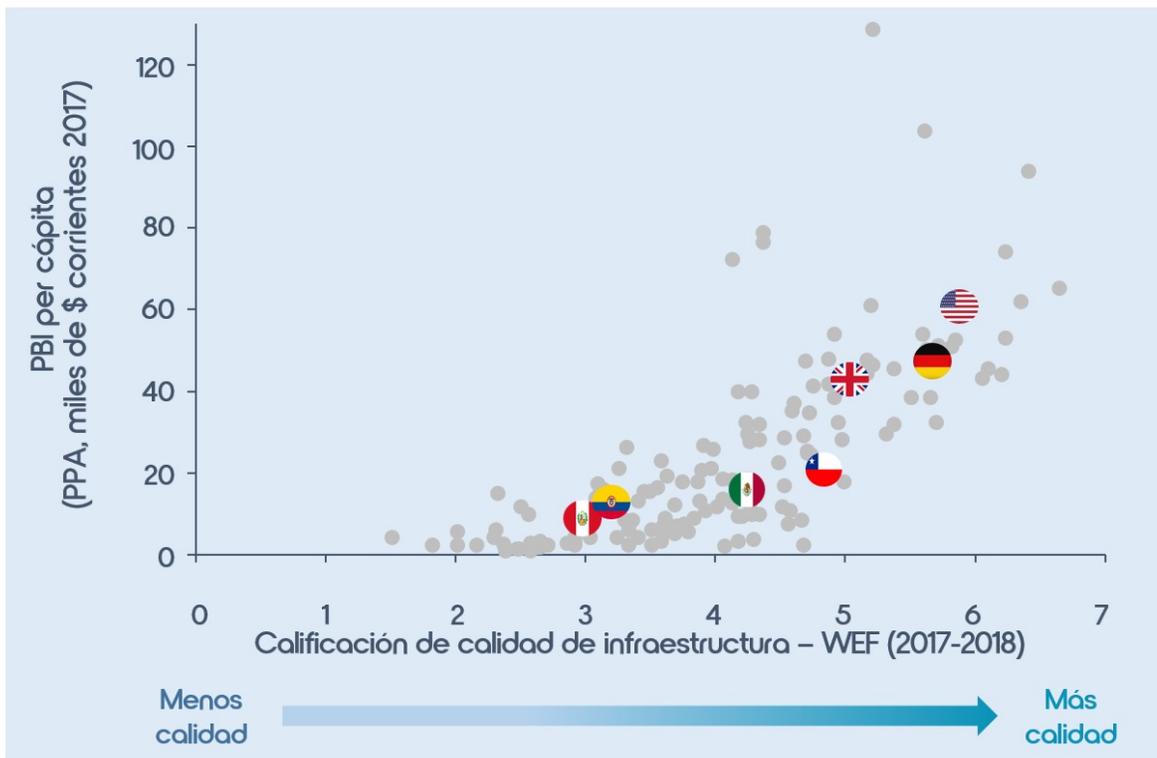
- I** ¿POR QUÉ NECESITAMOS LAS APP?
- II** LA EXPERIENCIA PERUANA EN LAS APP Y SUS IMPACTOS
- III** CARACTERÍSTICAS DE LAS APP EN EL PERÚ
- IV** CRISIS DEL SISTEMA DE APP
- IV** PROPUESTAS DE SOLUCION

# I ¿POR QUÉ NECESITAMOS LAS APP? (I)

## 1. LAS NECESIDADES DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA SON AMPLIAS

- Argentina se ubica en el puesto **68** de **141** países en el Indicador de Infraestructura del Índice de Competitividad Global (WEF) 2018-2019.
- Los países **más productivos** presentan una **mejor calidad de infraestructura**.

Pbi per cápita y calidad de infraestructura



Fuente: Foro Económico Mundial (2017). The Global Competitiveness Report 2017

La inversión en infraestructura genera mayor productividad, competitividad y crecimiento económico. Según el FMI (2014), los canales de transmisión: :

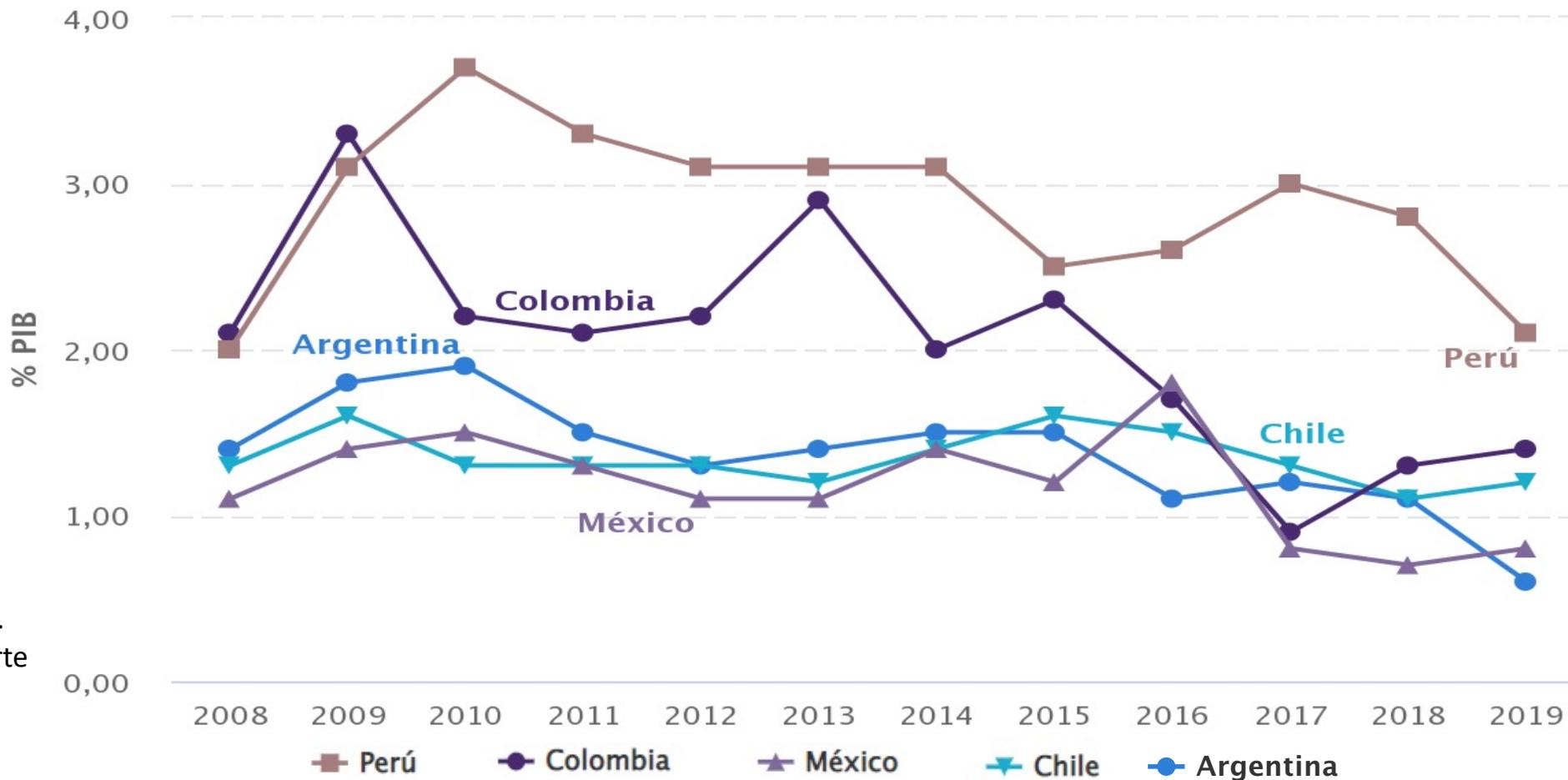
- Corto plazo: se impulsa la demanda agregada: inversiones privadas y servicios conexos.
- Largo plazo, efectos hacia la oferta, se incrementa la capacidad productiva de la economía.

- Por cada USD 1.000 millones de inversión en infraestructura se generan hasta 35.000 empleos directos y 5.000 indirectos. Pastor *et al.* (2020)
- Cada 10,0% de crecimiento de la inversión pública genera un crecimiento de 1,3% del PBI. Adame *et al.* (2017)
- Para América Latina, si un país mejora su *stock* de infraestructura hasta alcanzar a Chile y Costa Rica, generaría incrementos en el crecimiento per cápita a largo plazo de entre 1,1% y 4,8 % anual,. Calderón y Servén (2004)

# ¿POR QUÉ NECESITAMOS LAS APP? (II)

## Inversión Pública en Infraestructura Económica en la Alianza del Pacífico + Argentina

Evolución por país y sector



China: entre el 2010 y 2014 invirtió 6.3% de su PIB (US\$ 393 per cápita anual vs 107 ALC)

- Agua,
- Energía
- Telecom.
- Transporte

# I ¿POR QUÉ NECESITAMOS LAS APP? (III)

## ¿QUÉ ES UNA APP?

No existe una definición mundialmente aceptada de lo que es una APP, esta varía de país en país...para el Peru: DL 1362



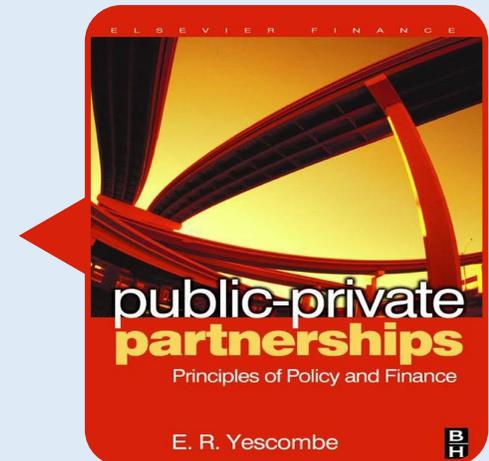
“Un **contrato a largo plazo** entre una parte privada y una entidad pública, para **brindar un activo o servicio público**, en el que la parte privada asume un **riesgo** importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño.”

Fuente: Banco Mundial et al. (2014)

“Las APP, (...), tienen los siguientes elementos clave:

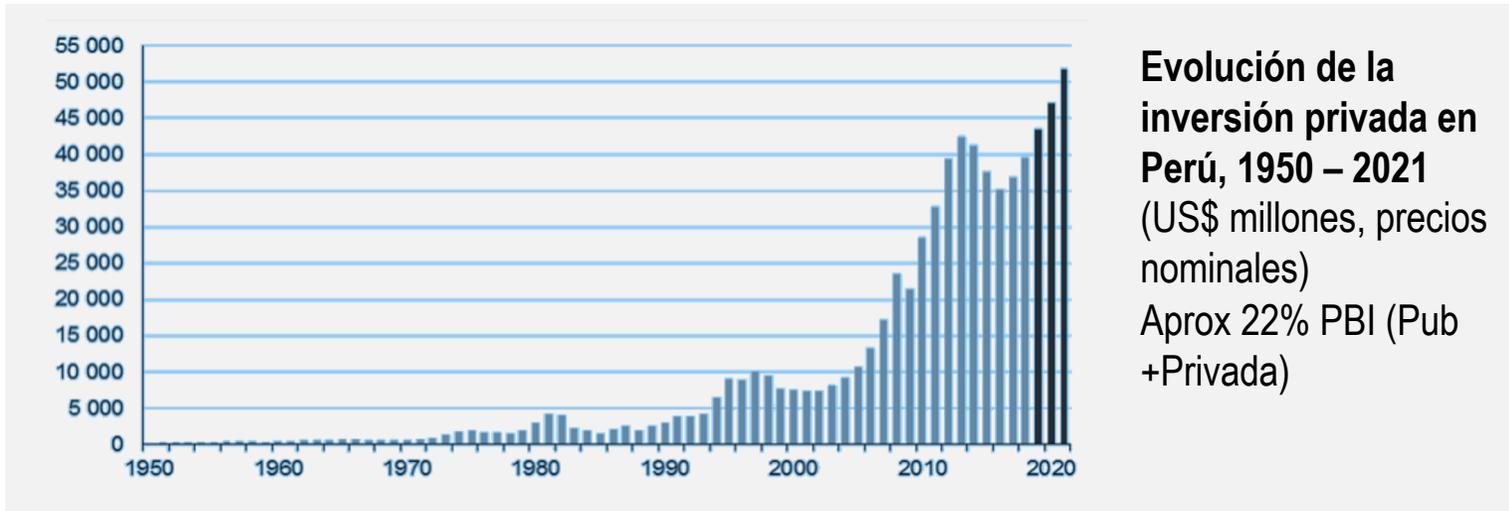
- Un **contrato de largo plazo** entre el sector público y el sector privado;
- Para el **diseño, construcción, financiamiento, y operación de infraestructura pública** por el sector privado;
- **Con pagos a lo largo de la vida del Contrato de APP** para el sector privado por el uso de la Infraestructura, realizado ya sea por el sector público o por el público en general, como los usuarios de la Infraestructura; y
- **Con una infraestructura que permanece en propiedad del sector público**, o que la propiedad revierte al sector público al final del Contrato de APP.”

Fuente: Yescombe (2007)

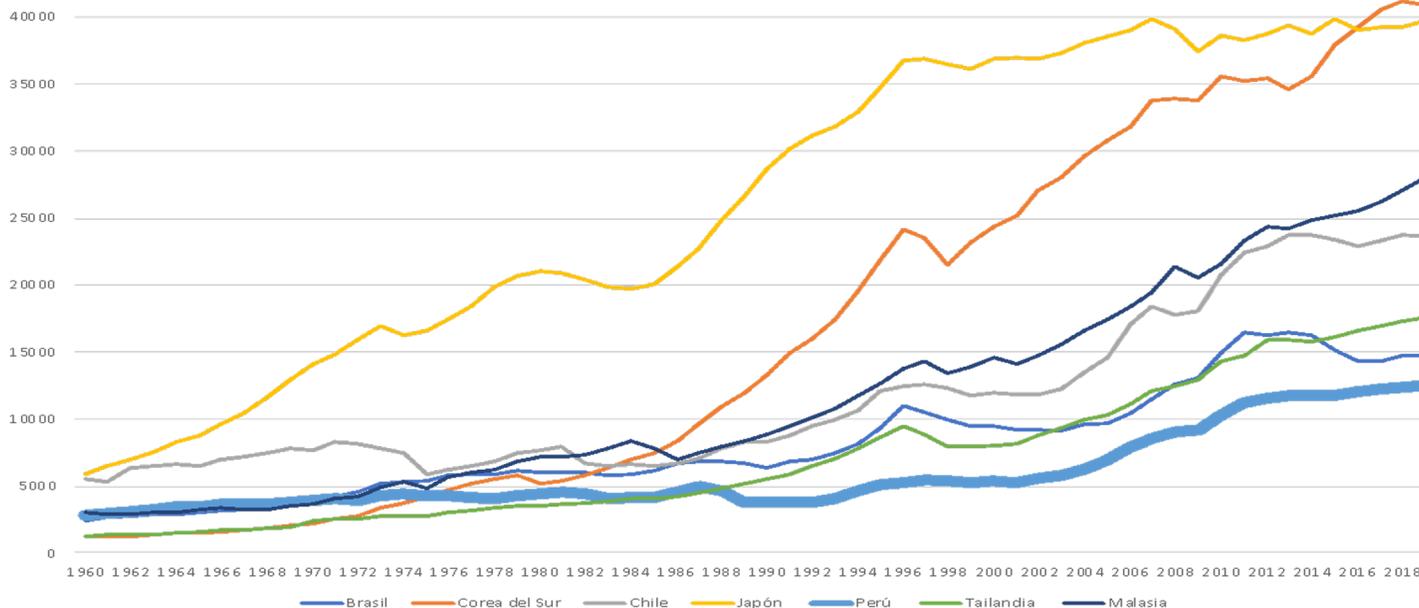


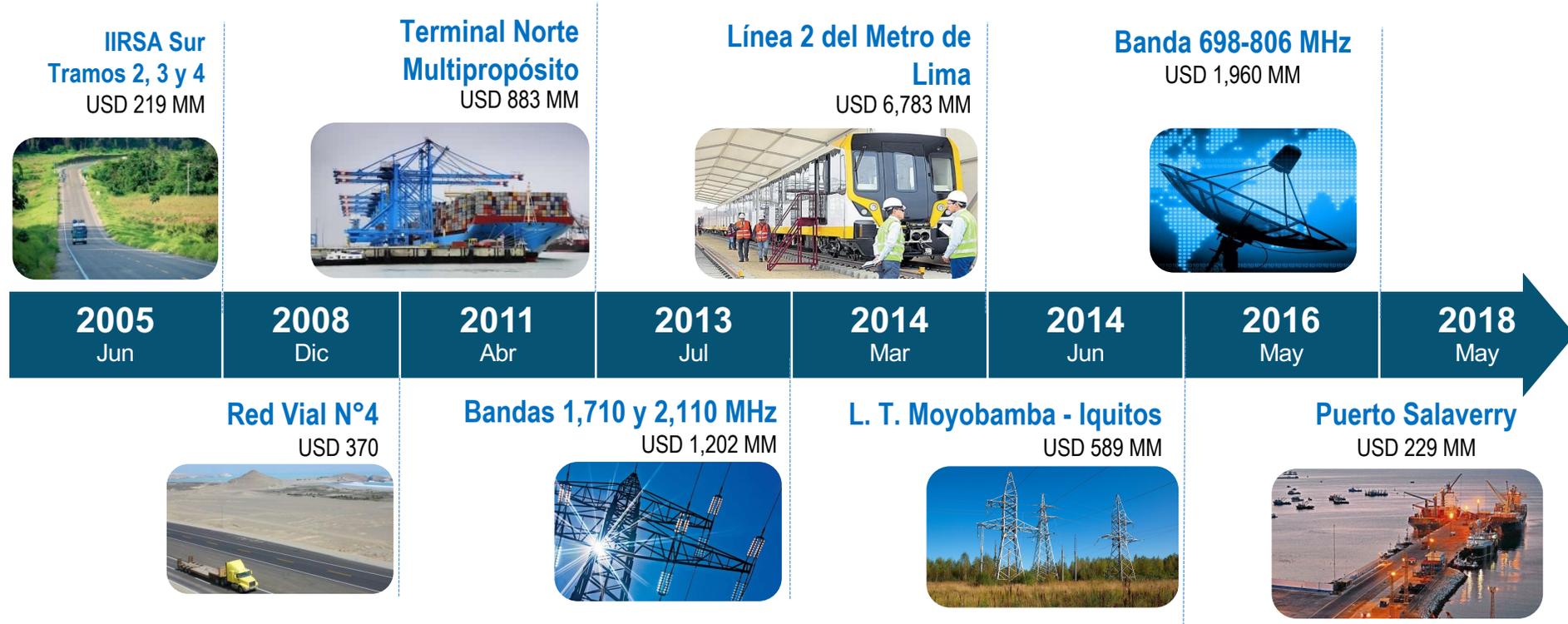
## EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA E INVERSIÓN PRIVADA EN PERÚ

- El modelo de los 90s, basado en estabilidad macro y apertura al mercado, trajo crecimiento, bienestar, menor pobreza y menor desigualdad.
- El ritmo de mejora más lento desde 2010 implicó la generación de menos bienestar.



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y MEF.





Nota: Montos de inversión incluyen IGV.  
Fuente: PROINVERSION

+ 75 APP por aproximadamente US\$ 25,000 millones en APP durante el periodo 2001-2020

# II LA EXPERIENCIA PERUANA EN LAS APP (III)

APP en casi todos los sectores de la Economía

**Redes viales y multimodales**



**Ferrovías**



**Aeropuertos**



**Puertos**



**Energía**



**Agua**



**Salud**



**Educación**



### Las APP mejoraron la competitividad del país (I)

### Avances en los Niveles de Servicios de las Concesiones



**82,6%**

del flujo vehicular de la Red Vial Nacional transita sobre carreteras concesionadas.



**98,0%**

de la carga portuaria de uso público se realiza sobre puertos concesionados.

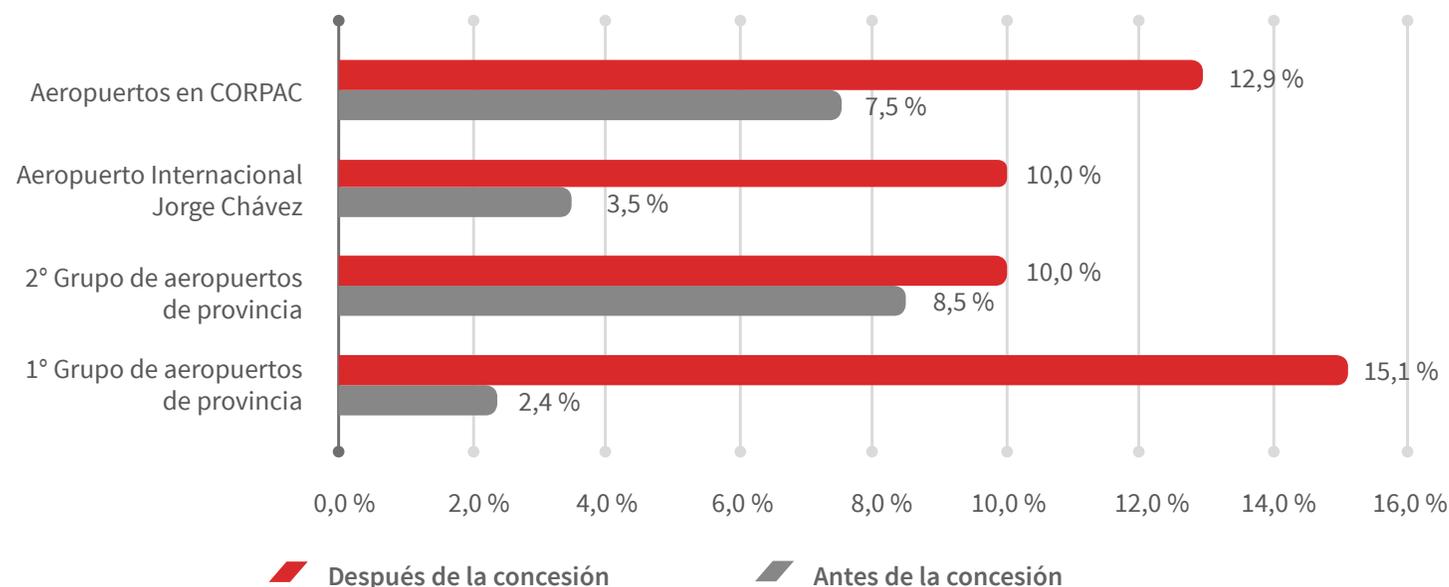


**87,8%**

del tráfico aéreo de pasajeros están concentrado en aeropuertos concesionados.

## Las APP mejoraron la competitividad del país (II)

**G6** Gráfico 6. Tasa de crecimiento del tráfico de pasajeros antes y después del inicio de la concesión, según grupo de aeropuertos, 2001 - 2018 (Var. % promedio anual).



Fuente: Ositran, Corpac. Elaboración: CPC.

*El movimiento de pasajeros en los aeropuertos concesionados se ha **expandido a un ritmo mayor o igual al 10,0 % anual** después de iniciadas las concesiones, cuando en años previos **creció a un ritmo entre 2,4 % y 8,5 % anual***

Fuente: Informe de Competitividad 2020 - CPC

## TIPOS DE APP



### Autosostenibles: Pagos por ingresos propios del proyecto

- Financiamiento de usuarios vía tarifas y/o desarrollo de servicios complementarios



### Cofinanciadas: Pagos del Estado

Pueden depender de que el activo o el servicio estén disponibles con un grado de calidad definido en forma contractual (pagos por "disponibilidad")

**Ejemplos:**

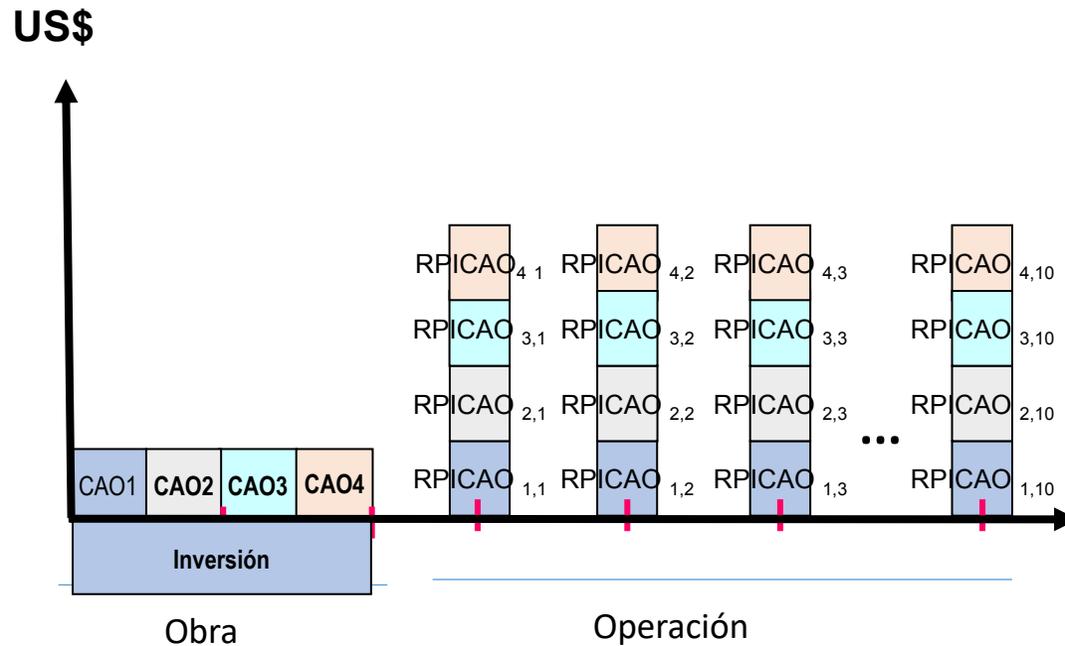
- Pago por Obra (PPO)
- Retribución por Inversión (RPI)
- Retribución por Mantenimiento y Operación (RPMO)
- Ingreso Mínimo Anual Garantizado (IMAG)

## TIPOS DE PAGO

Momento	Descripción	Tipos	Definición
<b>Construcción</b>	Realizada por la entidad pública en forma de remuneración de capital (aportes públicos no reembolsables) cuyo objetivo es aminorar la carga presupuestaria futura.	Pago por Obra (PPO)	Busca retribuir parte de las inversiones obligatorias en obras en que incurre el concesionario hasta el reconocimiento de cada avance de obra, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el contrato.
<b>Operación y Mantenimiento</b>	Buscan complementar total o parcialmente los ingresos obtenidos de los usuarios. Usualmente están destinados a cubrir los gastos de operación y mantenimiento, mantenimientos mayores, reinversiones, el pago de intereses, el repago de la deuda, el pago de impuestos y la tasa de retorno del inversionista.	Peaje o tarifa sombra	Dependen de la demanda (uso de la infraestructura o servicio), sin embargo no son pagados directamente por los usuarios, sino por el Estado.
		Pago por Disponibilidad (PPD)	Es un pago sujeto a la calidad y disponibilidad del servicio y de la infraestructura, y sujeto a deducciones derivadas de incumplimientos.
		Pagos diferidos de capital (p.e. RPIs)	Importe periódico que se pago durante la operación y mantenimiento y que corresponde a un porcentaje de la inversión inicial (ejecución de obra), vinculados al cumplimiento de determinados hitos de obras
		Pagos por Operación y Mantenimiento (p. e. RPMO)	Importe periódico constante que remunera los gastos de operación y mantenimiento del proyecto, típicamente se ajusta a la inflación.

# III CARACTERÍSTICAS DE LAS APP EN EL PERÚ (III)

## TIPOS DE PAGO: RPI

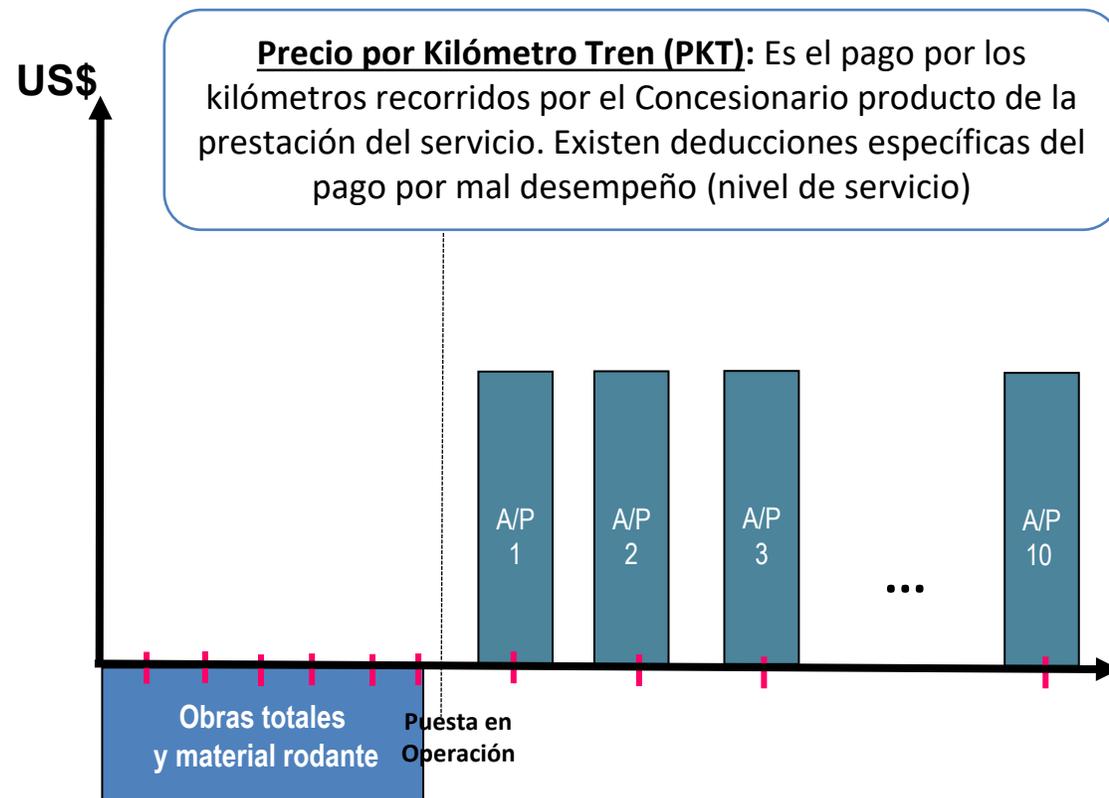


**Concesionario:** Metro de Lima Línea 2 S.A.  
**Plazo:** 35 años  
**Tipo de contrato:** Cofinanciado  
**Inversión:** US\$ 5 347 million

**C-RPI-CAO:** Certificados emitidos por el Concedente, proporcionales al RPI correspondiente al respectivo "CAO" (Certificado de Avance de Obra), cuyo pago se depositará en el fideicomiso de administración.

- **RPI-CAO:** Cada CAO emitido por el Regulador, otorga derechos de recibir, un RPI-CAO proporcional. Una vez emitido cada CAO, el Concedente tendrá la obligación irrevocable de pagar al Concesionario, a través del Fideicomiso, el correspondiente RPI trimestral.
- **Características:** Pago de Obligación directa, incondicional e irrevocable, transferible.

## TIPOS DE PAGO: PAGO POR DISPONIBILIDAD

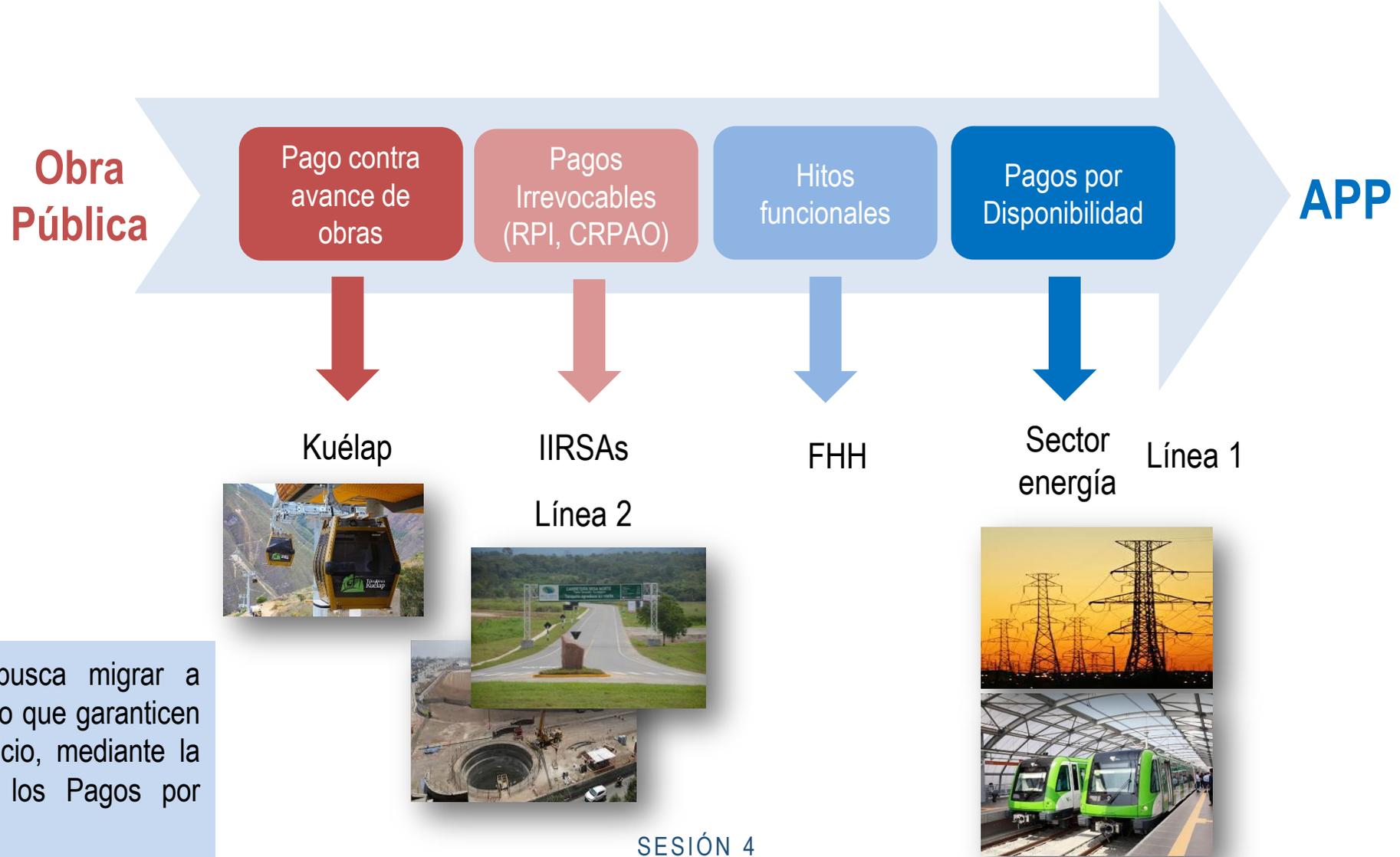


**Concesionario:** G&M Ferrovías  
**Plazo:** 30 años  
**Tipo de APP:** Cofinanciada  
**Inversión:** US\$ 203 millones + US\$ 469 millones (material rodante y obras adicionales)



- **Pago:** El Concesionario recibe pagos por Inversión y O&M después de la implementación del proyecto. El pago se realiza a través del Fideicomiso.
- **Características:** El PKT busca retribuir los costos de operación, mantenimiento de la infraestructura, material rodante y el programa de inversiones obligatorias de la Concesión.

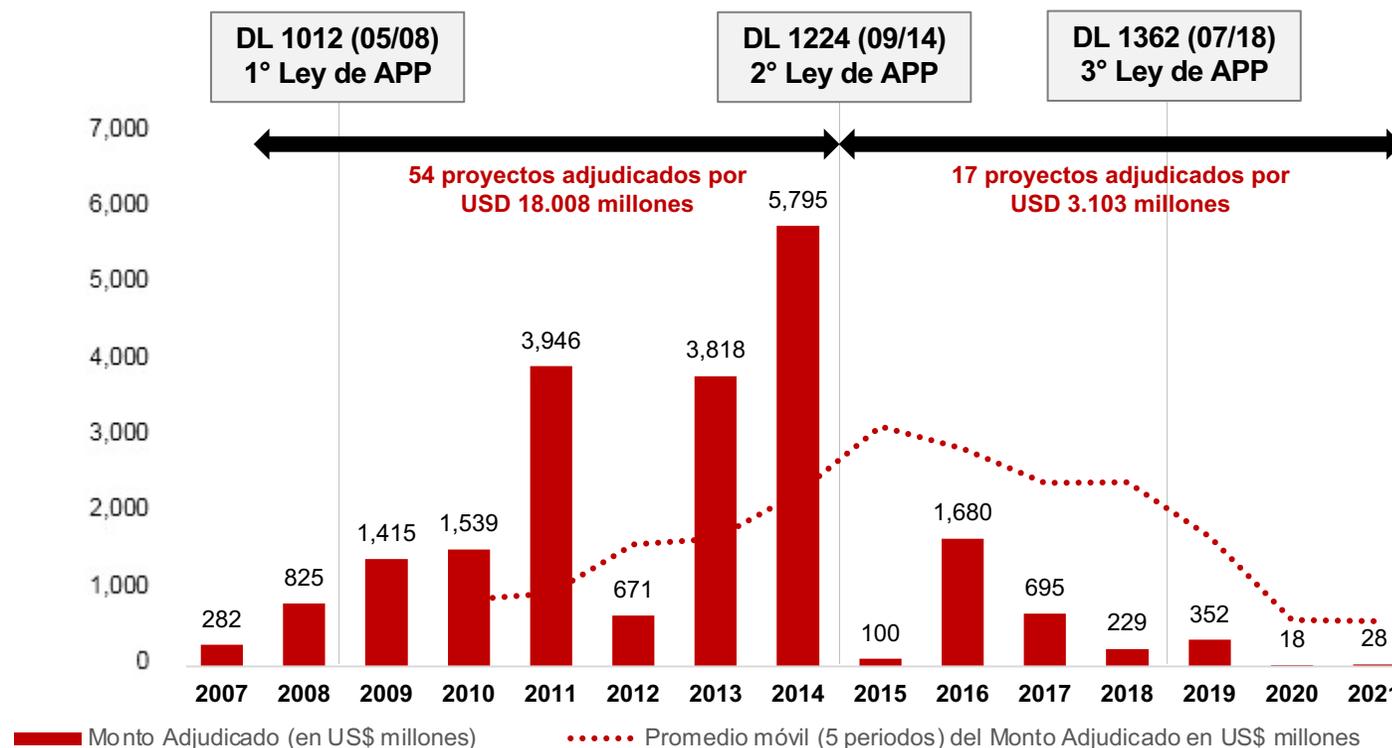
## TIPOS DE PAGO



Ahora el Estado busca migrar a mecanismos de pago que garanticen la entrega del servicio, mediante la implementación de los Pagos por Disponibilidad

## EVOLUCIÓN DE INVERSIONES EN APP

Inversión adjudicada y promedio móvil de APP a nivel nacional  
(US\$ millones)<sup>1/2/</sup>



<sup>1/</sup> Se consideran los proyectos adjudicados vía APP, sin contar con proyectos inactivos ni PA.

<sup>2/</sup> No se consideran los proyectos de: Aeropuerto Internacional Chinchero (2014; USD 537 millones), Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano (2014; USD 3.643 millones), Yacimientos Cupríferos de Michiquillay (2018; USD 1.950 millones).

Fuente: ProInversión, 2021

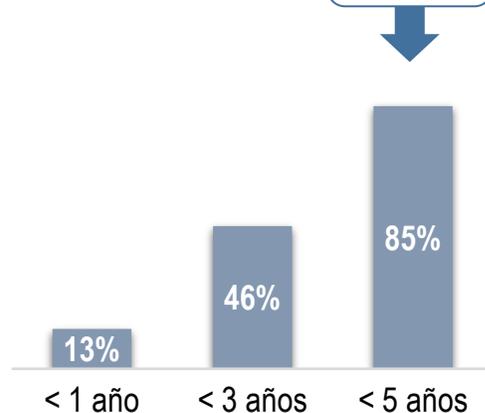
# IV CRISIS DEL SISTEMA DE APP (II)

## MODIFICACIONES CONTRACTUALES

**62%**  
contratos de APP  
han sido  
renegociados

% Contratos Renegociados		
Sector	LA <sup>1</sup>	Perú <sup>2</sup>
Electricidad	41%	27%
Transporte	78%	81%
Saneamiento	92%	83%
<b>Total</b>	<b>68%</b>	<b>62%</b>

**85%**  
de adendas se han  
suscrito antes del 5to  
año<sup>3</sup>



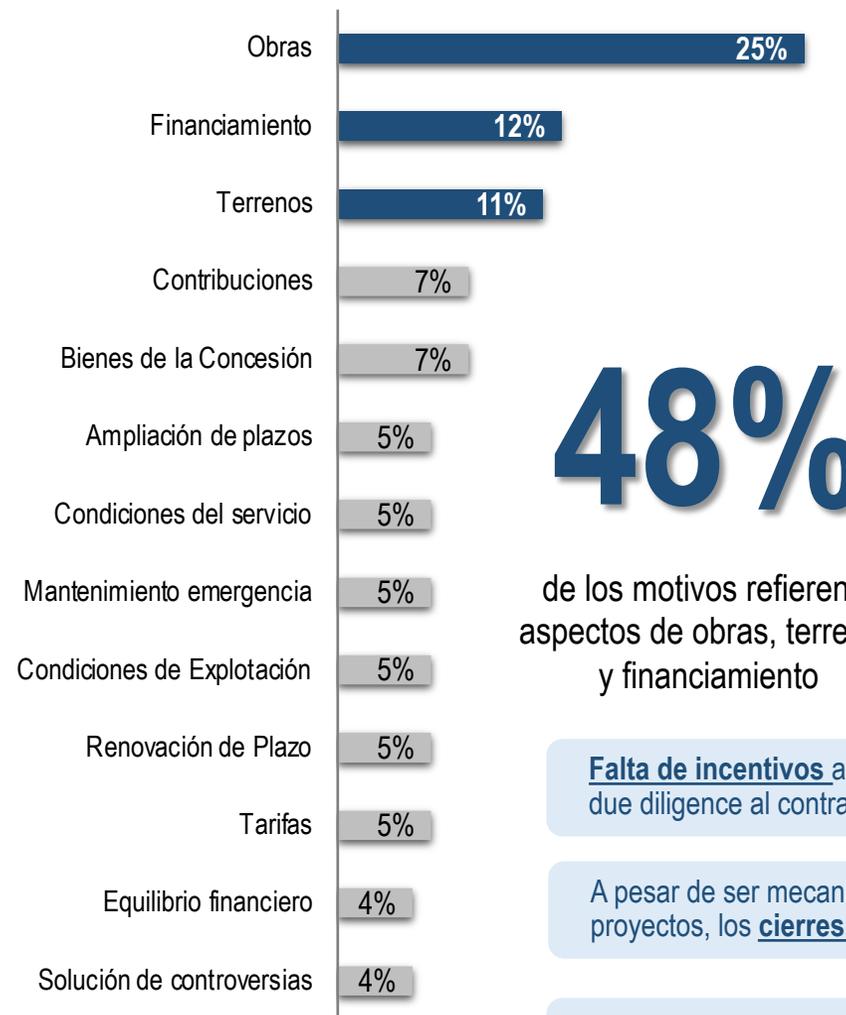
En la mayoría de casos el **diseño inicial** del contrato **no permite** la **ejecución del proyecto**

1/ LA: Latinoamérica. Fuente: The Renegotiation of PPP Contracts, José Luis Guasch.

2/ Fuente: MEF

3/ En el Perú, fuente: The Renegotiation of PPP Contracts, José Luis Guasch.

## PRINCIPALES MOTIVOS DE LAS ADENDAS<sup>4</sup>



**48%**

de los motivos refieren a  
aspectos de obras, terrenos  
y financiamiento

**Falta de incentivos** a que los acreedores realicen un adecuado due diligence al contrato: el estado asume el riesgo.

A pesar de ser mecanismos que facilitan la bancabilidad de los proyectos, los **cierres financieros duran entre 12 y 18 meses**.

Alta incidencia de **adendas**.

4/ Fuente: Causas y efectos de las renegotiaciones APP

# IV CRISIS DEL SISTEMA DE APP (III)

## RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES QUE GENERAN DUPLICIDAD DE FUNCIONES



### Participación de entidades públicas en las fases de una APP en Chile, Colombia y Perú

Fase y Etapas	Objetivo de Evaluación	Chile	Colombia	Perú
<b>PLANEAMIENTO Y PROGRAMACIÓN</b>	• Planificación y presupuesto	MOP	DNP	Entidad Concedente (EC) MEF
<b>FORMULACIÓN</b>	• Beneficio Social • Pertinencia entre APP u Obra Pública	MOP	ANI o EC DNP	Entidad Concedente PROINVERSIÓN MEF
<b>ESTRUCTURACIÓN Y TRANSACCIÓN</b>	• Estructuración del Contrato • Distribución de Riesgos	MOP	ANI o EC	Entidad Concedente
		CGR	CGR	PROINVERSIÓN
		Min. Hacienda	Min. Hacienda	MEF (VMH) MEF (VME) Regulador CGR
<b>ADJUDICACIÓN</b>	• Garantizar la competencia	MOP	ANI o EC	PROINVERSIÓN
<b>CONSTRUCCIÓN</b>	• Monitoreo y control de las obras	MOP	ANI o EC	Entidad Concedente Regulador
<b>SUPERVISIÓN</b>	• Indicadores de servicio	MOP	ANI o EC	Entidad Concedente
<b>MODIFICACIONES CONTRACTUALES</b>	• Mantener equilibrio económico-financiero • Condiciones de competencia • Matriz de riesgos	MOP	ANI o EC	Entidad Concedente
		CGR	Min. Hacienda	PROINVERSIÓN
		Min. Hacienda		MEF (VMH) MEF (VME) Regulador CGR

# IV CRISIS DEL SISTEMA DE APP (IV)

## RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES

### Participación de entidades públicas en las fases de una APP en Chile, Colombia, México y Perú



- *Los países que centralizan hacen más eficiente el proceso (Chile, Colombia, Panamá y Uruguay).*

### Consecuencias de la multiplicidad de participación de entidades en las fases de una APP en Perú

- La cantidad de actores que emiten opinión para aprobar una APP afecta la calidad de los contratos por la multiplicidad de opiniones.
- En Perú existe poca claridad en las competencias individuales de los actores que participan en el proceso (sector, Proinversión, MEF, reguladores y CGR) durante la fase de estructuración y transacción
- Reguladores: Solo el 33% de las opiniones en el marco de los procesos de APP están relacionadas con temas tarifarios, facilidades esenciales y calidad del servicio, mientras que el 67% restante abordan otros aspectos no regulados en su ley. Fuente: CPC
- CGR: El 91,7% de las observaciones descritas en los referidos informes se relacionan con aspectos técnicos y/o de costos del proyecto, mas no con la capacidad financiera del Estado para cumplir sus compromisos de financiamiento. Fuente: CPC

Gran parte de las observaciones de la CGR en los informes previos se relacionan con aspectos técnicos, mas no con la capacidad financiera del Estado

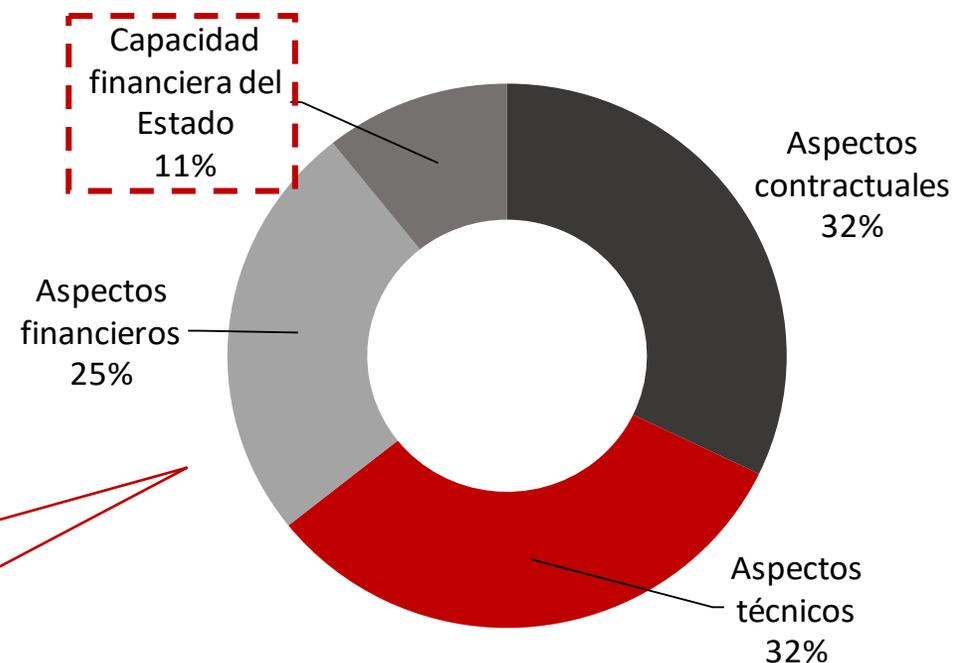


En el control previo:

El art. 41.4 de la Ley APP establece que el informe previo de la CGR se refiere **únicamente a aquellos aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado.**

**Resultado en APP: el 89% de las observaciones en los informes previos se relacionan a aspectos técnicos del proyecto y no a la capacidad financiera del Estado.**

Análisis de opiniones de la Contraloría en el informe previo de una APP<sup>1/</sup>



<sup>1/</sup> Se analizaron siete informes de control previo para proyectos de APP durante el periodo 2017-2019

Fuente: CGR

# IV CRISIS DEL SISTEMA DE APP (VI)

## Problemas en la superposición de competencias – Comparación reguladores en Perú

	 OSITRAN <small>EL REGULADOR DEL TRANSPORTE DEL PERÚ</small>	 osiptel	 Osinergmin	 Sunass <small>El regulador del agua potable</small>	Total
 Aspectos propios del contrato <sup>1</sup>	23%	29%	28%	25%	25%
 Ejecución de obras <sup>2</sup>	26%	7%	4%	19%	20%
 Aspectos financieros <sup>3</sup>	24%	14%	16%	31%	22%
 Propios del Organismo Regulador <sup>4</sup>	27%	50%	52%	25%	33%



El **33%** de las opiniones técnicas de las Versiones Finales de Contratos o Adendas son propias del Organismo Regulador.

<sup>1</sup> Vigencia de la concesión, proceso de modificaciones contractuales, asignación de riesgos, y contratación de seguros.

<sup>2</sup> Entrega de terrenos e interferencias, ejecución de obras obligatorias y adicionales, y procedimiento de aceptación de obras.

<sup>3</sup> Mecanismo de pago o retribución, acreedores permitidos, cierre financiero, y garantías del Estado.

<sup>4</sup> Niveles o calidad del servicio, política sobre tarifas, pago y costos de supervisión, y penalidades.

Nota: se analizaron 21 Informes de los Organismos Regulares en el marco de procesos APP

# V PROPUESTAS (I)

1. Reducir la duplicidad de evaluaciones dentro del marco normativo de las APP a través de una delimitación adecuada de las opiniones de los actores (sectores, MEF, Proinversión, organismos reguladores y la Contraloría) en las evaluaciones ex ante y ex post de una APP.
2. Fortalecer a Proinversión.
3. Dejar de depender del SNIP-Invierte.pe para la evaluación de viabilidad.
4. Asegurar la contratación de PMO a interior de Ministerios (concedentes).



## Plan Nacional de **INFRAESTRUCTURA** para la **COMPETITIVIDAD**



### Proyectos del PNIC según fases

Fase	N° de Proyectos	Monto de inversión actualizado (S/ millones)
Ejecución	30	52,039
Proceso	21	61,439
Idea	1	562
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>114,040</b>

# CICLOS CAI: FINANCIAMIENTO

## EXPERIENCIA PERUANA EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

PHD CAMILO CARRILLO

## BAJO RITMO DE EJECUCION DE PROYECTOS

El avance del PNIC es lento: en el periodo 2015-2020, se registró solo un avance de 4,3% en promedio

### Proyectos del PNIC según fases

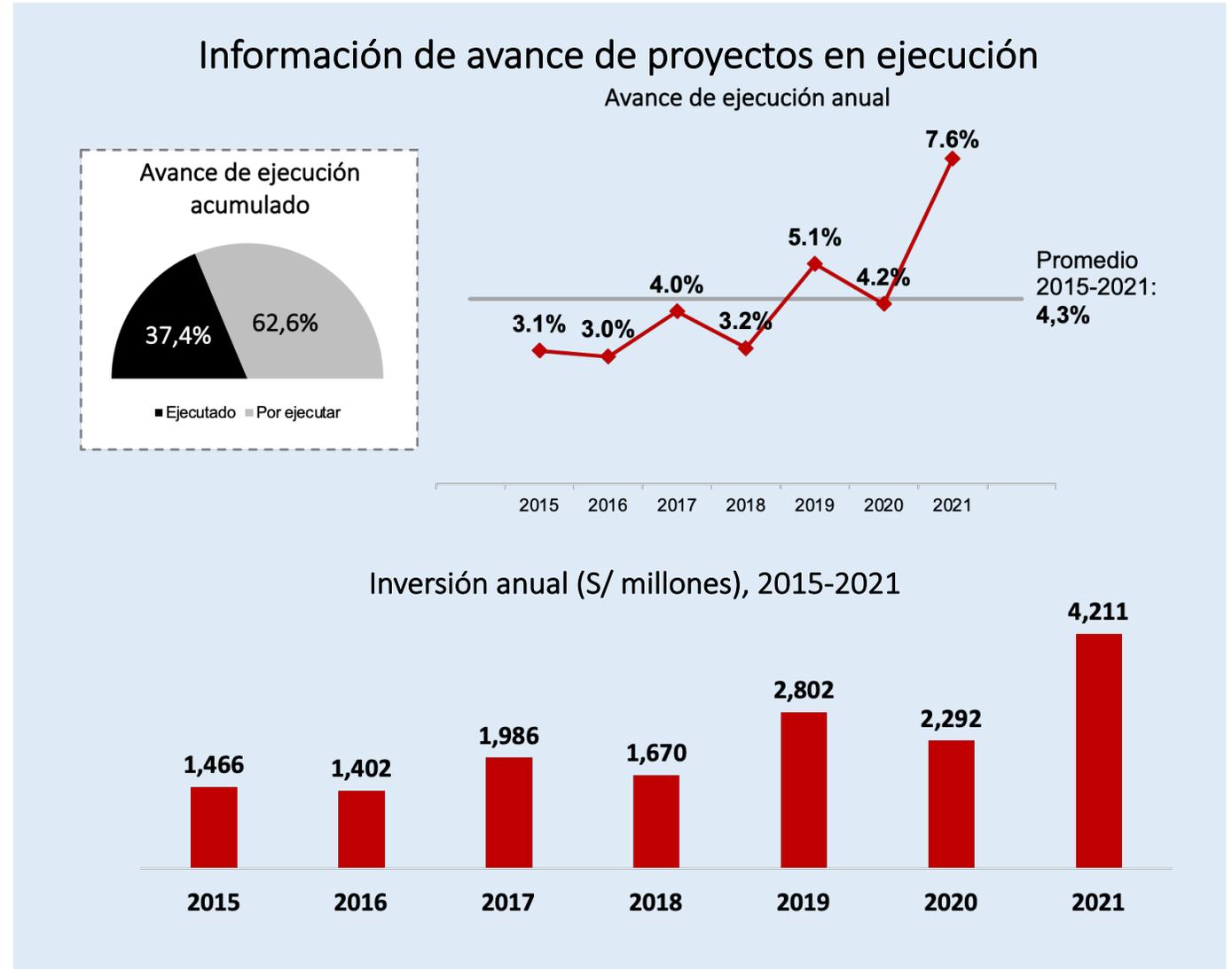
Fase	N° de Proyectos	Monto de inversión actualizado (S/ millones)
Ejecución	30	52,039
Proceso	21	61,439
Idea	1	562
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>114,040</b>



Actualización a diciembre de 2020.

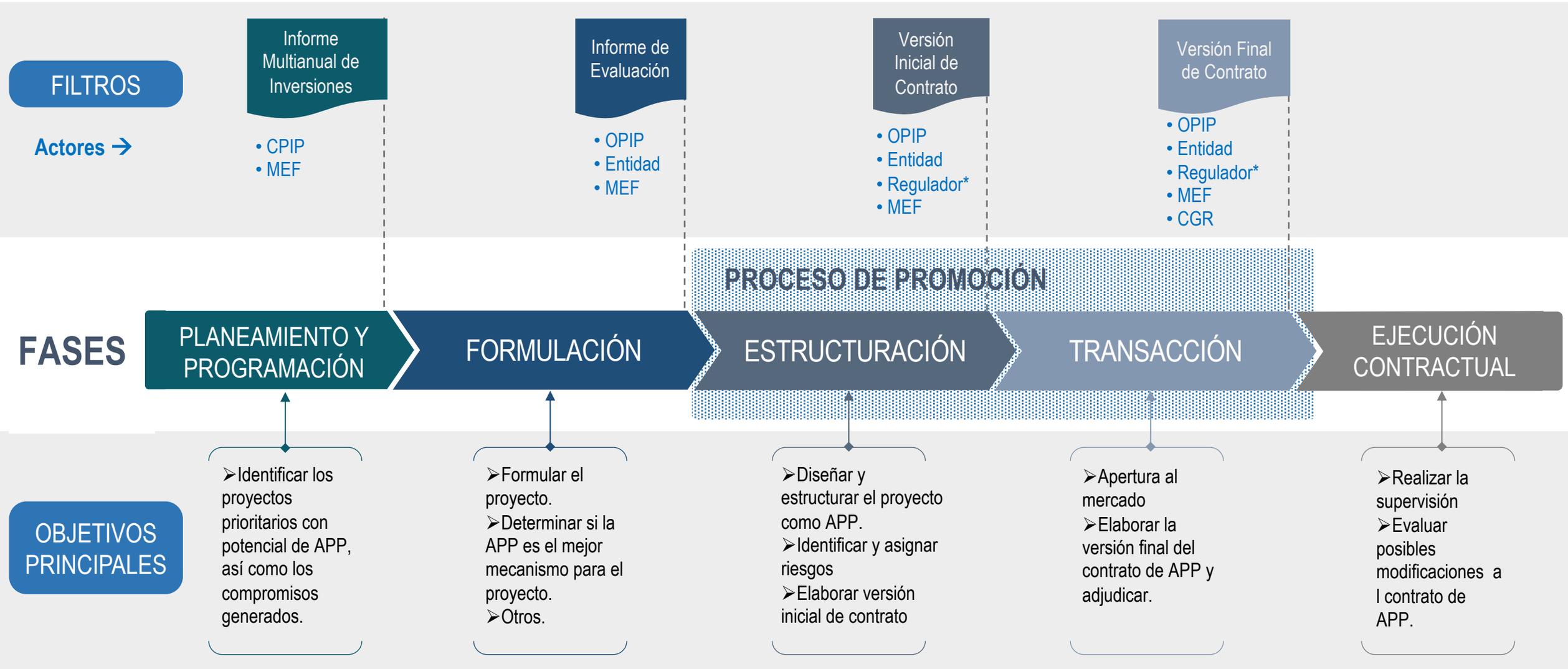
Fuente: Formulario de seguimiento del EESI, Ositran, Osinergmin y SSI-MEF, 2020.

Elaboración: CPC.



# ANEXO II

## EL PROCESO DE LAS APP EN EL PERÚ



## MARCO LEGAL DE LAS APP EN PERÚ

- 
- ➔ **Política Nacional** de Promoción de la Inversión Privada en APP y PA
    - Decreto Supremo N° 077-2016-EF
  - ➔ **Ley de APP**
    - Decreto Legislativo N° 1362
  - ➔ **Reglamento** del Decreto Legislativo N° 1362
    - Decreto Supremo N° 240-2018-EF
  - ➔ Lineamientos para el **Diseño de Contratos de APP**
    - Resolución Ministerial N° 001-2019-EF/68.01
  - ➔ Lineamientos para la **asignación de riesgos** en los Contratos de APP
    - Resolución Ministerial N° 167-2016-EF
  - ➔ Lineamientos para la Elaboración del **Informe Multianual de Inversiones** en APP para el año 2017
    - Resolución Directoral N° 001-2017-EF/68.01
  - ➔ Lineamientos para la Aplicación de los **Criterios de Elegibilidad** de los Proyectos de APP
    - Resolución Directoral N° 004-2016-EF/68.01
  - ➔ Lineamientos para el desarrollo de las **fases de Formulación y Estructuración** en los proyectos de APP
    - Resolución Directoral N° 005-2016-EF/68.01