



15 AÑOS DE CAMINO
APRENDIZAJE Y LABORES PENDIENTES

TRAS UNOS PRIMEROS PASOS INCIERTOS, LAS CONCESIONES CUMPLEN 15 AÑOS LLENOS DE TRIUNFOS Y POLÉMICAS. LOS ESPECIALISTAS COINCIDEN EN QUE EL PAÍS HA AVANZADO CONSIDERABLEMENTE, PERO TAMBIÉN ADVIERTEN DE LOS COSTOS Y TODAS LAS TAREAS QUE TODAVÍA QUEDAN PENDIENTES DE REALIZAR.

Más de 100 mil operaciones de ventas de activos ha realizado Pro Inversión desde su creación en el 2002. En ese mismo período, la agencia ha tenido que enfrentar 20.000 procesos judiciales.

EL SISTEMA DE CONCESIONES EN EL PERÚ

Una costosa, pero bienvenida evolución

El sistema de promoción de la inversión privada cumple, oficialmente, 15 años desde su creación y, aunque los analistas coinciden en que el saldo es positivo, el sistema de concesiones está todavía lejos de ser un escenario de color rosa, pues las críticas a proyectos e instituciones aún están a la orden del día.

A despecho de que la entidad encargada de promover este sistema, Pro Inversión, haya sido reconocida por la ONU como la mejor entre sus pares, hasta con record a la última gran polémica —todavía inconclusa— que se ha generado por la concesión del Terminal Norte (que incluye procesos judiciales que amenazan con llegar hasta el ámbito internacional) para caer en la cuenta de que hay mucho por hacer y mejorar.

¿Cómo empezó el sistema de concesiones en el país? Luego de un período en el que el Estado se dedicó a vender sus principales activos, en 1996 se dio la creación de la entidad encargada de promover las inversiones privadas en infraestructura y servicios públicos: Promcepri. Según el decano de la Universidad ESAN, Sergio Bravo, ese año se institucionaliza el sistema, pero este arranca en la práctica con la concesión de la línea de transmisión eléctrica Mantaro-Socabaya. El catedrático añade que al poco tiempo pasó a la Copri y, finalmente, en el 2002, Pro Inversión absorbió las funciones de ambas entidades.

EL AFIANZAMIENTO
Como era de esperarse, en 15 años el sistema ha pasado por diversas etapas que —dependiendo del análisis— son definidas por los tipos de proyectos desarrollados o por la sofisticación de los procesos.

Bravo es de los que consideran esta última división, pues dice que el avance del sistema fue más o menos homogéneo —por que los contratos imitaron los parámetros establecidos en la primera concesión— hasta el 2005, cuando la concesión de la IIRSA Sur marcó un hito, pues incluyó la creación de herramientas valiosísimas para el financiamiento futuro de los proyectos: el PAO (pago por avance de obras) y el PAMO (pago por mantenimiento u operación).

Jorge León, director ejecutivo de Pro Inversión, divide el camino seguido —tras el período de privatizaciones— entre las concesiones puras y las asociaciones público-privadas (APP). ¿La diferencia entre ambas? El funcionario considera que en el segundo caso hablamos de emprendimientos en cualquier tipo de servicios entre el Estado y el sector privado. En cambio, dice, la etapa de concesiones se concentró en la asignación al sector privado de proyectos acotados.

LECCIONES APRENDIDAS
Independientemente de cómo se escriba la historia de nuestro sistema de concesiones, cabe preguntarse qué hemos ganado o perdido en estos 15 años. Como

6.800 millones de dólares de compromisos de inversión se han captado en el sector transporte.

45,5% de esas inversiones ya ha sido ejecutado, principalmente en la IIRSA Norte, IIRSA Sur y el Muelle Sur.

Ranking IMD de competitividad 2011

- Puesto**
- Hong Kong
 - EE.UU.
 - Singapur
 - Suecia
 - Suiza
 - Alemania
 - Japón
 - Taiwán
 - Canadá
 - Qatar
 - Australia
 - Alemania
 - PERÚ

En América del Sur

- Chile
- PERÚ
- Brasil
- Colombia
- Argentina
- Venezuela

373 operaciones mayores realizó Pro Inversión. De estas 86 fueron concesiones. Las 287 restantes fueron privatizaciones y otros procesos.

26 concesiones del sector transportes regula Ostrán. En los últimos 5 años su carga se ha duplicado.

Ranking Foro Económico Mundial 2011

- | Competitividad | Infraestructura |
|----------------|-------------------|
| Puesto | Puesto |
| 1 Suiza | 1 Hong Kong |
| 2 Suecia | 2 Alemania |
| 3 Singapur | 3 Emiratos Árabes |
| 4 EE.UU. | 4 Francia |
| 5 Suiza | 5 Singapur |
| 6 Alemania | 6 Suiza |
| 7 Japón | 7 Holanda |
| 8 Holanda | 8 Inglaterra |
| 9 Dinamarca | 9 Canadá |
| 10 Canadá | 10 Suecia |
| 78 PERÚ | 88 PERÚ |

Brecha de inversión en infraestructura
EN MILLONES DE US\$



Brecha de inversión en infraestructura portuaria
EN MILLONES DE US\$

Puertos concesionados



Concesiones viales en el Perú en el 2009
EN MILLONES DE US\$

Empresa	Extensión	Inversión estimada
Norvial S.A.	Ancón-Puente Chancay	73
IIRSA Norte S.A.	Paita-Yurimaguas	364
Interoceanica Sur	Ucos-Ihambari	484
Tramo 2 S.A.		
Nedes Viales	Azángaro-Ihambari	342
Iniersur		
Concesionaria S.A.		
Concesionaria vial del Perú S.A.	Puente Pucucana-San Andrés	229
Survial S.A.	San Juan de Marcona-Ucos	99
Concesionaria vial del Sur S.A.	Matarani-Azángaro	183
Concesionaria Canchaque S.A.	Buenos Aires-Canchaque	31
OHL Concesiones	Padivica-Salaverry	380
Concesión Chancay Acos S.A.	Pasamayo-Acos	34
Obras de Ingeniería S.A.	Mocupe-Oyotún	17
Vías del Sol	Trujillo-Sullana	365
IIRSA Centro	Lima-Huancayo-Cerro de Pasco	126
Interoceanica Sur Tramo 3	Ihambari-Ihampari	567

El cuestionado paso previo

Antes de que apostase por las concesiones, el Estado consideró que la mejor manera de sanear sus finanzas era deshacerse de sus activos, por lo que dio inicio a una intensa carrera de privatizaciones, que tuvo en la venta de Entel y la Compañía Peruana de Teléfonos —por las que Telefónica de España pagó US\$2.002 millones— su punto más alto.

Aunque en ese momento el aplauso fue casi unánime, las investigaciones que se realizaron años después demostraron que la venta de las joyas de la familia resultó innecesariamente onerosa para el país, pues en lugar de capitalizarnos terminamos sin soga y sin cabra.

El economista Óscar Ugarteche, que lideró una investigación del Congreso en el 2001, estima que las pérdidas para el Estado sumaron aproximadamente

US\$2.000 millones, dinero del que se perdió la pista para siempre y por el que nunca se dieron explicaciones. Pese a todo, los consultados para este informe consideran que la privatización fue un proceso necesario, pues el problema no fue cómo se realizaron las transacciones, sino cómo se utilizó el dinero. "Es un tema separado de la labor técnica realizada", comenta Sergio Bravo. En este punto, Jorge León coincide en separar el manejo político del técnico y apostilla que con las privatizaciones se pusieron las bases para el actual sistema de promoción de inversiones.

Pero Ugarteche dice que las pérdidas no solo fueron monetarias, pues el sistema se vio comprometido. Cualquiera sea el caso, lo importante a estas alturas es que el país no vuelva a caer en esos escenarios negativos.

ya adelantamos, todos los consultados coinciden en que el saldo es positivo. Bravo, por ejemplo, resalta que la línea Mantaro-Socabaya —que costó US\$178 millones— ha permitido ahorrar más de US\$11.000 millones en costo de energía en la última década.

Leoni Roca, gerente general del concesionario Aeropuertos del Perú, opina que sin las concesiones no hubiéramos podido desarrollar el sistema aeroportuario, tal como ha ocurrido desde el 2001. La ejecutiva hace hincapié en que ello

ha derivado en una alta satisfacción de los usuarios, el crecimiento de la industria aeroportuaria y el mantenimiento asegurado de la infraestructura pública para las próximas décadas.

Sin embargo, el especialista en inversiones, Jaime Shimabukuro, advierte que hemos pagado un alto precio en el aprendizaje, por ejemplo, en proyectos viales porque "no se distribuyeron bien los riesgos entre el Estado y el sector privado, pues como país primero tuvimos que generar confianza entre los inversionistas".

Sobre este punto, José Luis Guasch, jefe de la unidad de expertos globales en APP del Banco Mundial, dice que la IIRSA Sur es un buen ejemplo, pues el Estado asumió por completo el incremento del presupuesto de la obra, que se estimó en el 2006 cercano a los US\$900 millones, pero que ha terminado siendo de US\$1.900 millones.

Aun así, René Cornejo, catedrático de ESAN, resalta que los beneficios de la vía que une nueve regiones del sur del país superan largamente su costo. Una investigación de la Universidad del Pacífico estima que los beneficios económicos y sociales de la IIRSA Sur superan los US\$3.000 millones.

A decir del especialista del Banco Mundial, otro aspecto que también hemos padecido es la falta de "dientes" en los contratos. Una prueba, añade, es la alta incidencia de adendas a las concesiones, que en el Perú están por encima del promedio regional.

Bravo y Cornejo coinciden parcialmente, pues afirman que si bien siempre se pueden mejorar, por definición no existen los contratos perfectos. León, en cambio, se defiende y dice que no se trata de "dientes", sino que hemos pasado por un proceso de evolución para llegar a donde estamos: un sistema que privilegia el factor de competencia que favorece al usuario. "De pedir dinero para el Estado [la concesión del aeropuerto Jorge Chávez, por ejemplo], hemos pasado al que pedía el mayor monto de inversión

¿Eso quiere decir que ya no es posible mejorar algo? Nuevamente nuestros consultados coinciden. No. Cornejo explica que si no apostáramos por invertir más recursos para tener mejores estudios y por el fortalecimiento de Pro Inversión, no vamos a poder seguir avanzando. "Las concesiones son la mejor vía para cerrar la brecha que tenemos en infraestructura y que afecta nuestra competitividad. Pero tenemos que mejorar el sistema para hacerlo sostenible", añade.

Shimabukuro dice que se tiene que ampliar el espectro de sectores y los organismos en los que se desarrollan las concesiones. Algo de esto —precisa— ya está haciendo en los sectores salud y judicial, así como en las regiones, pero el esfuerzo está incipiente. El presidente de Ostrán, Juan Carlos Zevallos, considera que se tiene que fortalecer la institucionalidad del sistema —estandarizando contratos, por ejemplo— y a los reguladores. En cambio, Javier Toivar, especialista del estudio Echeocar, enfatiza que la clave es la planificación, pues se debería señalar una ruta a mediano y largo plazo que permita la generación sistémica de proyectos. A pesar de los títulos negativos que en los últimos años han generado algunas concesiones, no se puede evitar reconocer que los especialistas han dado en el clavo. Entonces queda por averiguar por qué las resistencias —como protestas de la judicialización de procesos— al sistema, quizás debamos sumarla esta como una de las labores pendientes.

El saldo de la promoción de las inversiones:
US\$16.229 millones de compromisos de inversión

US\$25.687 millones de fondos generados para el Estado

100.000 operaciones de ventas de activos

Fuente: IMD/Foro Económico Mundial

EL COMERCIO