

¿Asociaciones público-privadas en infraestructura?

GERMÁN ALARCO TOSONI

La participación del sector privado en la provisión de infraestructura en el Perú cumple 16 años. Esta historia, al igual que muchas otras, puede verse desde dos puntos de vista. Para algunos, fue un paso fundamental, donde existen muchas posibilidades de desarrollo en el futuro; para otros, quienes consideramos que se han generado resultados aceptables, esta ruta tiene muchos temas por resolver. El reciente proceso de asignación del puerto de Paita fue el ejemplo de circunstancias poco afortunadas, donde se modificaron continuamente las reglas de juego, con un resultado final que incrementó las tarifas no reguladas y un compromiso de inversión que estaría financiado por los ingresos mínimos garantizados del Estado. La facilidad en la formulación e implementación de las concesiones autosostenibles (rentables como el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez - AIJCH) ha cedido su lugar al complejo y problemático mundo de las inversiones cofinanciadas que requieren del apoyo gubernamental.

CONTRIBUCIONES POSITIVAS DEL SECTOR PRIVADO

Sin lugar a dudas, se observan mejoras en la provisión de infraestructura, y estas son más evidentes respecto de la caótica situación heredada a inicios



de los años 90, como resultado de la crisis fiscal y el terrorismo. Las carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos estaban abandonados. Hoy, casi dos décadas después, estas infraestructuras se encuentran bajo mantenimiento, más o menos remozadas. Sin embargo, el gran salto no se ha dado. Las carreteras, aún IIRSA Norte y Sur, siguen siendo básicamente de dos carriles (a excepción de los 100 km al norte y sur de Lima). Las dos grandes empresas concesionarias de los ferrocarriles no han modificado los trazos actuales ni ampliado las vías. Los equipos que utilizan son casi los mismos de hace 40 ó más años, solo que ahora están pintados y quienes los operan tienen uniformes. El Ferrocarril Central concesionado desde 1999 parece que recién está iniciando su programa de ampliación por US\$ 45 millones que, reduciendo tiempos, elevaría la capacidad de transporte cinco veces.

Las condiciones en que se produjeron las primeras concesiones no fueron las óptimas. No vamos a realizar aquí un examen detallado de las mismas, pero contraprestaciones basadas en los ingresos brutos no son muy razonables para el Gobierno y como mecanismo para seleccionar a las mejores empresas (este fue el caso de las líneas ferroviarias). Las numerosas adendas a los contratos de concesión, como lo ocurrido con Lima Airport Partners (LAP) en el AIJCH, afectan la legitimidad de los procesos concursales, ya que, luego de las diversas renegociaciones, en realidad, pudo haber ganado cualquier otro concursante. Asimismo, desalientan la participación de las empresas más eficientes, afecta el bienestar del consumidor y el desempeño del sector. En estos asuntos, coinciden expertos internacionales como José Luis Guasch y Eduardo Rivera.

Las metas e indicadores de desempeño no existen en el caso de los contratos ferroviarios (salvo el cumplimiento de las normas técnicas aplicables en EE. UU.). Existen indicadores de servicio global en el caso de las carreteras, algunos indicadores de rendimientos en los puertos, y en el caso de LAP un conjunto de variables que se verifican en el año 8 y 30 de la concesión. En el caso de los aeropuertos regionales, se establecieron metas de calidad en la gestión de pasajeros en función de tiempos topes y tasas de ocupación máximas.

Sin embargo, hay que ver todos estos temas hacia adelante. El sector privado está operando en actividades en que antes no lo hacía. Recién está adquiriendo experiencia. Está invirtiendo, aún en cantidades limitadas, pero la cuestión fundamental es si estas mejoras en la infraestructura se están trasladando a los usuarios. ¿Se proporcionan más, mejores servicios y a un precio razonable? ¿Puede el sector privado hacer frente a las gigantescas brechas de infraestructura existentes? ¿Está el sistema regulatorio en las condiciones de hacer frente a esta nueva realidad?

INTERROGANTES SOBRE LA MESA

Las Asociaciones Público Privadas (APP) pueden ser una alternativa interesante de inversión para los recursos de los fondos de pensiones. Sin embargo, tienen el efecto de privatizar la infraestructura pública al transformarla en bienes o servicios privados. En el extremo, podrían afectar los derechos de la persona sobre el libre tránsito señalados en el artículo segundo de la Constitución Política del Perú. En el caso de una sociedad extremadamente desigual, esta mayor presencia privada amplifica los espacios de exclusión económica y social para quienes no tienen la capacidad de pago. Nos referimos a los pobres urbanos y rurales. Asimismo, la fragmentación de la infraestructura en manos de privados puede ir contra la lógica de los Estados nacionales que promovieron mercados internos más amplios e integrados.

Hay otros temas de preocupación como los referidos al reducido número de empresas nacionales que pueden participar en dichas APP. En las concesiones de carreteras, una sola empresa constructora nacional participa en más de la mitad de las concesiones otorgadas. Los conflictos de interés están a la vuelta de la esquina cuando el concesionario es al mismo tiempo constructor, ya que la inversión tiende a elevarse continuamente y, por ende, después, las tarifas a los usuarios. Estas circunstancias se podrían magnificar cuando los reguladores públicos, en este caso, OSITRAN (Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público), no sean tan fuertes como debieran.

OPORTUNIDADES HACIA ADELANTE

El proceso de participación del sector privado en la infraestructura de transporte de uso público está en su etapa adolescente y debe transcurrir hacia otra de madurez donde se preste mayor atención a la contribución al bienestar de los usuarios de las citadas infraestructuras y de la sociedad en general. Las presiones fiscales existen, pero son menos intensas que antes. La inversión pública directa debe ser rehabilitada. No hay que utilizar criterios ideológicos, ya que la modalidad tradicional de ejecución y operación directa a través del Estado puede ser superior, en casos concretos, a las APP. Se trata de asegurar que las nuevas concesiones sean exitosas,

mejorando la calidad de los procesos de asignación, de los contratos y de los mecanismos de supervisión-regulación a cargo de las autoridades correspondientes.

La naturaleza de las concesiones de infraestructura de transporte por venir constituye un verdadero reto que debe ser enfrentado paso a paso, sin apresuramientos. Se trata, en la mayoría de los casos, de proyectos cofinanciados, donde el Estado va a estar presente de manera permanente y donde existen los incentivos a que se modifiquen continuamente los contratos de concesión y el concesionario pretenda que las aportaciones del gobierno sean mayores a las previstas en la licitación respectiva. La otra preocupación importante se suscita en los puertos menores diferentes al Callao y en los aeropuertos regionales, ya que las alternativas de otros modos o medios de transporte para los usuarios de estas son mínimos o inexistentes. Al respecto, es interesante anotar los trabajos previos de Ernesto Gamarra y el nuestro en 2008 donde se señalan situaciones de moderada o elevada concentración en los puertos de Matarani y Paita, entre otros, que pueden generar abusos de posición de dominio. En toda circunstancia, la evaluación económica debe predominar respecto de los argumentos ideológicos, que lamentablemente están muy en boga. ■

