

# LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN PERÚ

Arturo Velásquez Jara, Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Universidad Ricardo Palma, Perú, [avelasquez@urp.edu.pe](mailto:avelasquez@urp.edu.pe)

*Resumen– Las concesiones públicas otorgadas en Perú para promover proyectos de infraestructura de transporte público, en el periodo 2008-2015, presentaron un notable incremento en la inversión involucrada en tales proyectos. Sin embargo, existe una creciente preocupación sobre si los contratos resguardan razonablemente el interés público, teniéndose fuertes dudas sobre las condiciones pactadas en los contratos, dada la carencia de una Gestión integrada del proyecto que asegure el resguardo del interés de los usuarios.*

*Se ha encontrado que, en muchos casos, los procesos de concurso y contratación de los concesionarios de los proyectos ha tomado un tiempo exageradamente extenso, lo que se explica por la carencia de sólidos estudios de pre inversión previos al inicio de la convocatoria a concurso, y por la baja capacidad de gestión de los equipos profesionales a cargo de los procesos.*

*Se sugiere que cada proyecto que se proponga para concesión cuente con estudios de factibilidad y estudios definitivos de ingeniería completos. Esto permitirá tener presupuestos de inversión más precisos y establecer condiciones más razonables de recuperación de las inversiones en resguardo del interés público. Sería conveniente eliminar la modalidad de los concursos de proyectos integrales y aplicar solamente las licitaciones para la selección de concesionarios.*

*Además sería conveniente que todo proyecto, desde su propuesta para concesión hasta su entrega al concesionario, cuente con un Gerente de Proyecto, con la capacidad técnica y de gestión necesaria para asumir la dirección integral del proyecto con autoridad y autonomía.*

*Palabras claves– Concesión de proyectos, Gestión integrada, estudios de preinversión, interés público.*

## I. INTRODUCCIÓN

La modalidad de Concesiones para desarrollar proyectos de infraestructura pública, se aplica en el mundo desde muchos años [1], y consiste en establecer un contrato entre una entidad pública (concedente) que cuenta con ciertos activos tangibles o intangibles, que se los otorga, por un plazo, a una entidad privada (concesionaria), con el compromiso de esta última de realizar las inversiones necesarias para construir o modernizar el proyecto involucrado y luego, durante dicho plazo, operar y administrar los servicios del mismo, atendiendo los costos de operación y mantenimiento necesarios para la prestación del servicio. Durante el plazo de concesión la concesionaria, usufructuará total o parcialmente de los ingresos generados por el cobro del servicio prestado.

La normatividad específica para este sistema en Perú se dio inicialmente mediante el Decreto Legislativo No. 758, de

Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos, en Noviembre de 1991 y luego, en agosto de 1996 se dicta el Decreto Legislativo No. 839, que aprueba la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, y en diciembre del mismo año se emite su Reglamento mediante el Decreto Supremo No. 059-96-PCM.

En una revisión de la evolución de la normatividad relacionada se aprecia que la misma ha experimentado múltiples modificaciones, siendo la última el Decreto Legislativo No. 1224 de Julio del 2015, que establece el Marco de Promoción de la Inversión Privada Mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, cuyo reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, fue luego apreciablemente modificado mediante Decreto Supremo N° 068-2017-EF de marzo del 2017. Es conveniente remarcar que, en estas normas más recientes, se regulan las llamadas Asociaciones Público Privadas (APP), obviándose el término de concesión, aunque en la práctica la concesión sigue siendo la principal modalidad de aplicación de las APP en Perú.

Las primeras concesiones otorgadas por el Estado peruano en el Sector Transportes fueron:

- Carretera Arequipa-Matarani-Mollendo (1996)
- Terminal Portuario de Matarani (1999)
- El sistema ferroviario de ENAFER (1999)
- El Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (2000)
- La Red Vial No. 5 Ancón-Huacho-Pativilca (2002)

En los años siguientes se fueron concretando concesiones en Infraestructura de transporte, promovidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con participación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada PROINVERSIÓN creada mediante ley No. 27750, de junio del 2002, antes (CEPRI y COPRI), y del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público OSITRAN creado en enero de 1998.

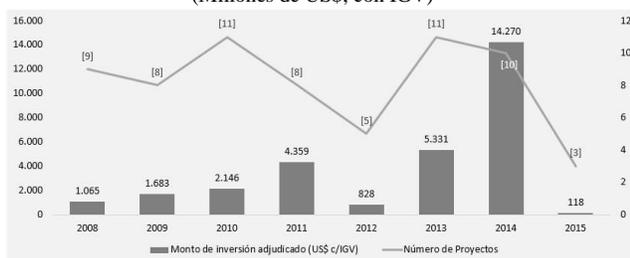
[1] Guash J. Luis, “Concesiones en infraestructura, Como hacerlo bien”, The Internacional Bank for Reconstruction and Development, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2005.

Por su parte, en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana, ésta tiene su propia normatividad para concesiones, aprobada mediante la Ordenanza Municipal N° 867-MML, de noviembre del 2005, que aprueba el Reglamento para promoción de la inversión privada en Lima Metropolitana, estableciendo condiciones similares a las de las normas generales antes indicadas.

## II. DESARROLLO DE LAS CONCESIONES EN LOS ULTIMOS AÑOS

Las adjudicaciones por APP en el país en el período 2008-2015, presentaron un notable incremento en el monto de inversión involucrado en los proyectos, siendo muy remarcables las cifras del año 2014. (Ver Gráfico No. 1 sobre proyectos de APP adjudicados en el periodo 2008-2015).

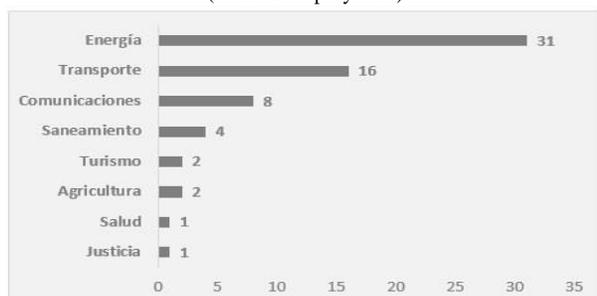
Gráfico No. 1 Perú: Evolución de los Proyectos de APP Adjudicados, 2008-2015  
(Millones de US\$, con IGV)



Nota: El número de proyectos APP adjudicados se indica entre corchetes  
Fuente: PROINVERSIÓN. Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas

En lo que respecta a la distribución de los proyectos APP por sectores, en el mismo periodo 2008-2015, según la información que se presenta en el Gráfico No. 2, se aprecia que los sectores con más proyectos son Energía con 31 proyectos y Transportes con 16.

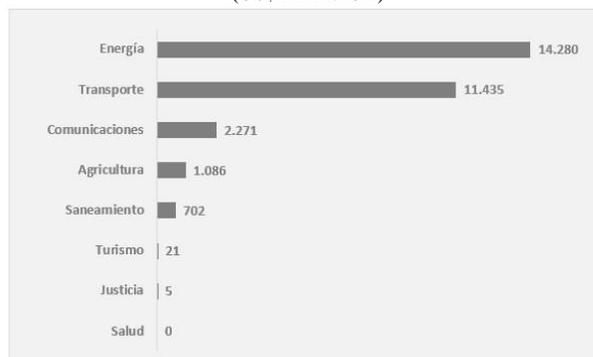
Gráfico No. 2 Perú: Proyectos APP Adjudicados por Sectores, 2008-2015  
(Número de proyectos)



Fuente: PROINVERSIÓN. Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas

En cuanto a los montos de inversión comprometidos en dicho periodo, se aprecia que los proyectos del Sector Transporte presentan montos muy significativos llegando a los 11,435 millones de dólares. ( Ver Gráfico No. 3)

Gráfico No. 3 Perú: Montos de Inversión en los Proyectos APP adjudicados por Sectores, 2008-2015  
(US\$ MM c/IGV)



Fuente: PROINVERSIÓN. Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas

## III. EXPERIENCIA PERUANA EN LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES DADOS EN CONCESION

Una ventaja teórica que se espera obtener mediante la modalidad de concesión es el “ahorro en el tiempo total requerido” para desarrollar un proyecto, considerando que al encargarse al concesionario todas las etapas pendientes del proyecto, comenzando con los estudios definitivos, luego la ejecución del mismo, y posteriormente su operación, se elimina la necesidad de realizar múltiples convocatorias y procesos de selección para encargar por separado tales etapas, lo que requeriría un tiempo importante en cada caso.

Sin embargo, esta esperada ventaja de ahorro en tiempo, no se ha dado realmente en la mayor parte de las concesiones de proyectos de infraestructura de transporte en el Perú, ya que prácticamente en todos los casos, los procesos de concurso y contratación de los concesionarios de los proyectos ha tomado un tiempo exageradamente extenso, lo que se explica por diversos factores como son: la carencia de sólidos estudios de pre inversión previos al inicio de la convocatoria a concurso, la falta de decisión sobre la aplicación de la modalidad de concesión, la baja capacidad de gestión de los representantes del ente concedente encargados de llevar adelante el proceso de concurso, selección y contratación del concesionario. Esto ha llevado a ampliar muchísimas veces los plazos de los procesos, además de modificar innumerables veces las bases de concursos ya convocados.

En el mejor de los casos los procesos se han extendido por 2 años desde la convocatoria a concurso hasta la entrega en concesión, y en los casos más críticos hasta 6 años (Ver Cuadro No. 1), sin incluir en esta cuantificación el tiempo requerido para la definición sobre la modalidad de desarrollo del proyecto y sobre el ente responsable, tiempo que en algunos casos, se ha extendido por muchísimos años, siendo uno de los casos extremos la Línea 1 del Tren Eléctrico de Lima, que desde se consideró la modalidad de concesión hasta la definición del concesionario pasaron 14 años.

Cuadro No. 1: Duración del Proceso de Concurso y Otorgamiento de Concesión en Algunos Proyectos de Transportes

Proyecto	Km.	Año de Concesión	Duración del Proceso
Red Vial No.5	182.9	2003	6 años
Desvío Quilca - La Concordia	428	2013	3 años
Terminal Portuario de Paita	--	2009	4 años
Ferrocarril Huancayo-Huancavelica	24 Km	2015*	pendiente
Segundo grupo de aeropuertos de provincias	--	2011	2 años

\*Convocatoria

Fuente: Elaboración propia con base en información del PROINVERSIÓN y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones

La necesidad que el organismo concedente cuente con equipos con gran solvencia en los aspectos técnicos, económico-financieros y de gestión para lograr contratos que razonablemente cautelen el interés público, es consecuencia de los múltiples aspectos que se requiere definir en las concesiones, tales como: los compromisos de inversión, los programas de ejecución, el cumplimiento de las especificaciones técnicas, la calidad del servicio favor de los usuarios, la aplicación de tarifas o peajes razonables, además de una equitativa distribución de riesgos entre los actores de la concesión: concedente, concesionario y usuarios del proyecto.

En la experiencia peruana se presentan serias dudas sobre el nivel de solvencia de los equipos del concedente, tanto para llevar adelante los concursos, como para concertar los contratos de concesión, ocurriendo luego durante el desarrollo de la concesión situaciones no previstas en los contratos, lo que ha obligado a negociar con frecuencia múltiples adendas a los mismos.

Además de las dudas sobre la solvencia profesional demostrada por los equipos del concedente, la preocupación se agrava por la injerencia de los niveles políticos en los procesos de concurso y contratación, en ciertos casos.

#### IV. EL RIESGO E INCERTIDUMBRE EN LOS PROYECTOS CONCESIONADOS

Un elemento principal, que complica la concertación de buenos contratos de concesión, es que en ellos se tienen que considerar comportamientos hipotéticos que se darían a lo largo del gran número de años en que estará vigente el contrato. La experiencia internacional en el desarrollo y operación de proyectos indica la alta incertidumbre que se presenta en el comportamiento futuro de diversas variables que incidirán en el desarrollo del proyecto, implicando situaciones de riesgo, tanto para el concesionario, como para el

concedente como representante del interés de los usuarios del proyecto.

Se mencionan algunas variables inciertas que se han presentado durante el desarrollo de proyectos concesionados en Perú, comentando brevemente su impacto a favor o en contra del interés de las partes:

##### *El Costo Real de Inversión en el Proyecto*

En el momento de los concursos para seleccionar al concesionario, en la mayor parte de las concesiones ya otorgadas, no se contó con una estimación razonable del presupuesto de inversiones del proyecto, esta carencia se explica por la falta de estudios definitivos de ingeniería y en muchos casos ni siquiera se contó con estudios de factibilidad del proyecto. Por ello al no contarse con una razonable estimación de los costos de inversión, no es posible definir un plazo de concesión fundamentado en la previsión de una rentabilidad razonable para concesionario. Frente a esta situación incierta los postores usualmente han logrado plazos de concesión sobredimensionados y cláusulas de resguardo a su favor. Esta situación incierta en ciertos casos, ha llevado a la concertación de adendas al contrato.

##### *El Programa de inversiones y la captación de ingresos por el concesionario*

En el concepto primigenio de la concesión, se espera que el concesionario tenga un alto interés por concluir la ejecución del proyecto en los menores plazos posibles, pues el inicio de la captación de los ingresos por el servicio debe estar supeditado a la culminación de las obras y puesta en servicio del proyecto.

Sin embargo, en la experiencia peruana se ha visto que, en muchos casos, el concedente ha aceptado que el concesionario inicie el usufructo de tarifas, peajes u otros cobros, sin haber concluido las inversiones requeridas, y en algunos casos habiendo solamente efectuado inversiones mínimas. De manera que el concepto inicial de que el concesionario asume el esfuerzo financiero requerido para realizar el proyecto, queda desvirtuado por pésimas decisiones tomadas durante la concertación del contrato en contra del interés público.

El cumplimiento del cronograma de inversiones establecido para la concesión, debe ser exigido al concesionario. En los casos en que se ha permitido al concesionario captar ingresos sin haber cumplido totalmente el cronograma de inversiones, ocurrirá que una postergación en los compromisos de inversión será muy favorable financieramente al concesionario.

Se comenta solamente dos casos para ilustrar este grave defecto en algunos contratos:

1) El contrato de concesión del proyecto Línea Amarilla de la Municipalidad de Lima que permitió al concesionario captar los ingresos por peaje de toda la vía involucrada a partir del año 2013, cuando las inversiones realizadas por el mismo solo llegaban a alrededor del 50% de lo requerido, desvirtuando la expectativa de que el concesionario sería el

financiar del proyecto, ya que en realidad se ejecutan las obras, en buena parte, con los peajes recaudados.

2) El contrato de concesión del aeropuerto Jorge Chávez concertado el año 2000, que dejó imprecisa la fecha de ejecución de la 2ª. pista, la cual podría ejecutarse desde el sexto año o más adelante, habiendo ocurrido que más de 17 años después de concertado el contrato, el concesionario todavía no asume las inversiones para la referida 2ª. Pista, lo que le permite inmensos ahorros financieros a su favor, mientras el nivel de servicio del aeropuerto se ha deteriorado tremendamente en los últimos años. Al respecto debe comentarse que, aunque el retraso en la ejecución de la 2a. pista se explica principalmente por la demora exagerada en la expropiación de los terrenos requeridos, esto no quita que el concesionario se ha beneficiado de manera muy importante, pues ha podido postergar muchos años su compromiso de inversión, mientras sus ingresos han crecido significativamente en tanto la calidad del servicio ha desmejorado ostensiblemente.

#### *El resguardo del interés público*

Existe por parte de los usuarios una creciente preocupación sobre si los contratos de concesión en infraestructura de transportes resguardan razonablemente el interés público, teniéndose fuertes dudas sobre las condiciones pactadas en los contratos, sobre todo en lo referentes a los cargos tarifarios o peajes que deben asumir los usuarios de los proyectos.

Se tienen dudas sobre si se está llevando una adecuada Gestión de Interesados [2], en el desarrollo de los proyectos, de manera de asegurar la satisfacción de los usuarios del proyecto tanto en cuanto a la calidad de la infraestructura y del servicio, como en cuanto a los niveles de tarifas y peajes a atender. Preocupa si en los contratos se ha encontrado un razonable equilibrio entre la rentabilidad del concesionario y los niveles de cargos por peajes y otros, que asumirán los usuarios del proyecto.

#### V. LA BAJA CALIDAD DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS PROYECTOS

Se aprecian deficiencias en la Gestión integral de los proyectos desarrollados en la modalidad de concesión, debido a la dispersión de responsabilidades en el desarrollo de las diversas etapas de los mismos.

Una debilidad notable en la mayor parte de las concesiones de transportes otorgadas se evidencia en el hecho de que la entidad formalmente encargada de los procesos (PROINVERSIÓN) adolece de equipos técnicos que estudien los aspectos tecnológicos de los proyectos. Esta carencia se ha atendido apoyándose en las unidades especializadas del ministerio de Transportes y Comunicaciones, pero el hecho de ser instituciones independientes ocasiona evidentes problemas de coordinación y comunicación en los aspectos técnicos de los proyectos, además que diluye las responsabilidades en el

desarrollo del proyecto. Dentro de los principios básicos de la Gerencia de proyectos se establece la importancia de la Gestión de la Integración, lo cual en estos proyectos no se cumple porque no está identificado, al nivel necesario, el responsable de la integración de los proyectos [3].

Como consecuencia de esta situación, en los procesos ya realizados, no se ha logrado la necesaria fluidez en la comunicación entre los miembros de los equipos de gestión representantes del concedente, ocurriendo que la visión técnica del proyecto, muy necesaria para el desarrollo exitoso de las concesiones, queda desvalorizada ante las visiones legales y económicas, las que miran el proyecto como negocio, conceptuándolo equivocadamente como un producto terminado, cuando en realidad se trata de un producto por construir, con todas las implicancias y vicisitudes técnicas que probablemente se darán en las diversas etapas de su futuro desarrollo.

Al respecto se mencionan algunas situaciones que se pueden dar en la etapa de construcción como pueden ser: problemas geológicos y geotécnicos inesperados, problemas climáticos, problemas de abastecimiento de los recursos requeridos, además de otras situaciones no deseadas, como retrasos en la entrega de los permisos y las licencias estatales, demoras en los procesos de compra y expropiación de los terrenos, fallas en el suministro de insumos por parte de los proveedores, problemas de fuerza mayor y cambios en la definición del proyecto [4].

Es importante resaltar también los frecuentes problemas en los procesos de expropiación de terrenos que se han presentado o se vienen presentado en varios proyectos, procesos que pueden tomar un importante número de años, consecuencia de que estos procesos se encargan a unidades del ministerio de Transportes, las cuales no visualizan la importancia de lograr procesos ágiles, ocasionando fuertes desfases en los programas de ejecución de los proyectos. Esta situación también se explica por la carencia de una Gerencia de Proyectos con la autoridad y autonomía necesarias.

#### VI. BALANCE GENERAL DE LA EXPERIENCIA

Luego de la experiencia de más de 20 años de concesiones, en el Perú, se aprecia una situación que ya había sido remarcada por J. Luis Guash, quien en su trabajo del año 2005 [5], afirma que “En muchos países de América Latina y el Caribe, la idea generalizada es que los programas de privatizaciones y concesiones han sido injustos y han beneficiado a los ricos y perjudicado a los pobres con mayor desempleo y tarifas más altas.

[2] La Gestión de Interesados es considerado por el PMBOK como un Área importante en la Gestión de Proyectos. Project Management Institute PMI, Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos. Pennsylvania, 2017.

[3] PMI, Ibid.

[4] Rozas B. Patricio, Bonifaz J. Luis y Guerra-García Gustavo, El Financiamiento de la Infraestructura, NNUU, Santiago, 2012.

[5] Guash J. Luis, Ibid.

Asimismo, se cree que los procesos no han sido transparentes, que los frutos de esos programas han sido malgastados, que los usuarios no reciben las ganancias de eficiencia obtenidas por los operadores y que ha habido mucha corrupción”.

En la experiencia peruana de los últimos años, y sobre todo recientemente, se vienen haciendo públicos diversos problemas en una importante cantidad de proyectos concesionados. A continuación se presenta una lista no completa de casos de concesiones con dificultades de diversos tipos, con una somera explicación de las mismas:

- La concesión del aeropuerto Jorge Chávez, otorgada el año 2000, en el cual se considera la implementación de una segunda pista, la cual fue propuesta, en principio, para el año 2006, la que todavía no puede ejecutarse por la dilación en lograr la totalidad de las expropiaciones requeridas. En los últimos años la calidad del servicio de este aeropuerto ha descendido notablemente debido a la falta de esta infraestructura.

- La concesión de los tramos de la Carretera Central a cargo de DESVIANDES, con problemas en el cobro de un nuevo peaje en la zona de Ticlio, cuya aplicación ha sido anulada en Febrero pasado por el ex Presidente, aunque estaba previsto en el contrato de concesión.

- La concesión de “Vías Nuevas de Lima” a cargo de Rutas de Lima, cuyo peaje en Puente Piedra en la dirección Sur-Norte ha sido suspendido por la Municipalidad de Lima en enero del 2017, luego de fuertes protestas de la población.

- La concesión del nuevo aeropuerto de Chincheros en el Cusco, que en los primeros meses del año 2017 fue motivo de fuerte controversia entre representantes del Gobierno Central y Congresistas de la República llevando a la renuncia del entonces Ministro de Transportes Ing. M. Vizcarra, hasta que finalmente el contrato fue resuelto en julio del 2017 al no llegarse a un acuerdo con Kuntur Wasi, Concesionario al cual se había otorgado la concesión en el año 2014. Recientemente los representantes de Kuntur Wasi han anunciado que iniciarán un proceso de arbitraje internacional.

Ante la falta de una Gerencia de Proyectos de alta calidad y con autonomía administrativa, como sería deseable dada la importancia de los proyectos, viene ocurriendo que los niveles políticos se involucran en las decisiones de gestión, en desmedro del óptimo desarrollo de los proyectos.

Para ilustrar la magnitud de la injerencia política en las concesiones, se menciona por ejemplo las manifestaciones del ex Ministro de Transportes y Comunicaciones, Bruno Giuffra, que al anunciar recientemente que el Aeropuerto de Chincheros se construirá como obra pública y luego será concesionada la operación y mantenimiento manifestó que “..El modelo anterior uno de los factores que impidió avanzar fue la definición de una tasa de interés. El problema de las APP es que han venido resultando un poco costosas en términos de financiamiento para el Estado”. [6]

Por su parte el ex viceministro de Economía César Liendo, manifestó su opinión de que la estandarización de los contratos evitaría futuras ‘adendas’ y corrupción [7]. Esta opinión equivocada, evidencia el total desconocimiento del tema, pues la solución no es estandarizar contratos, ya que la complejidad técnica y económica y la variabilidad de los proyectos hace imposible pensar en contratos de concesión estandarizados.

## VII. ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL MEJOR DESARROLLO DE LOS PROYECTOS EN CONCESIÓN

A fin de asegurar condiciones razonables en futuras asociaciones público privadas mediante concesión, sería conveniente que cada proyecto que se proponga cuente ya con estudios de factibilidad y estudios definitivos de ingeniería completos. Esto permitirá tener presupuestos de inversión más precisos y establecer condiciones más razonables de recuperación de las inversiones en resguardo del interés público. Sería conveniente eliminar la modalidad de concursos de proyectos integrales y aplicar solamente las licitaciones para selección de los concesionarios.

Además sería conveniente que todo proyecto, desde su propuesta para concesión hasta su entrega al concesionario, cuente con un Gerente de Proyecto, con la capacidad técnica y de gestión necesaria para asumir la dirección integral del proyecto con autoridad y autonomía.

En el caso de los contratos de concesión que requieren ser renegociados, debe ser un aspecto principal a considerar, la cuantificación del flujo de caja del concesionario, que permita estimar la Tasa Interna de Retorno de su inversión, que permita un equilibrio razonable entre el interés público y las expectativas de rentabilidad del concesionario.

## REFERENCIAS

- [1] Guash J. Luis, “Concesiones en infraestructura, Como hacerlo bien”, The Internacional Bank for Reconstruction and Development, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2005. El autor indica que entre los años 1980 al 2000 se habían licitado y contratado 895 concesiones en América Latina y el Caribe, de las cuales 268 correspondieron a Transportes.
- [2] La Gestión de Interesados es considerado por el PMBOK como un Área importante en la Gestión de Proyectos. Project Management Institute PMI, Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos. Pennsylvania, 2017.
- [3] PMI, Ibid.
- [4] Rozas B. Patricio, Bonifaz J. Luis y Guerra-García Gustavo, El Financiamiento de la Infraestructura, NNUU, Santiago, 2012.
- [5] Guash J. Luis, Ibid.
- [6] Diario Gestión 13.03.2018, Lima.
- [7] Diario El Comercio, 8.03.18, Lima.