

Lecciones Aprendidas Caso Chinchero

Patricia Benavente D

Diseño Institucional



Política sectorial



**Ministerio: Autoridad
contratante**

Representa al Estado en los contratos



Diseña el contrato de
concesión en coordinación
con la autoridad contratante



**Pro Inversión: Institución
licitante**

Lleva a cabo el proceso de promoción de la
inversión privada y adjudicación



Regulación Económica y
Supervisión
Regulación de tarifas, acceso
de los usuarios a la
infraestructura, supervisión de
niveles de calidad de servicio

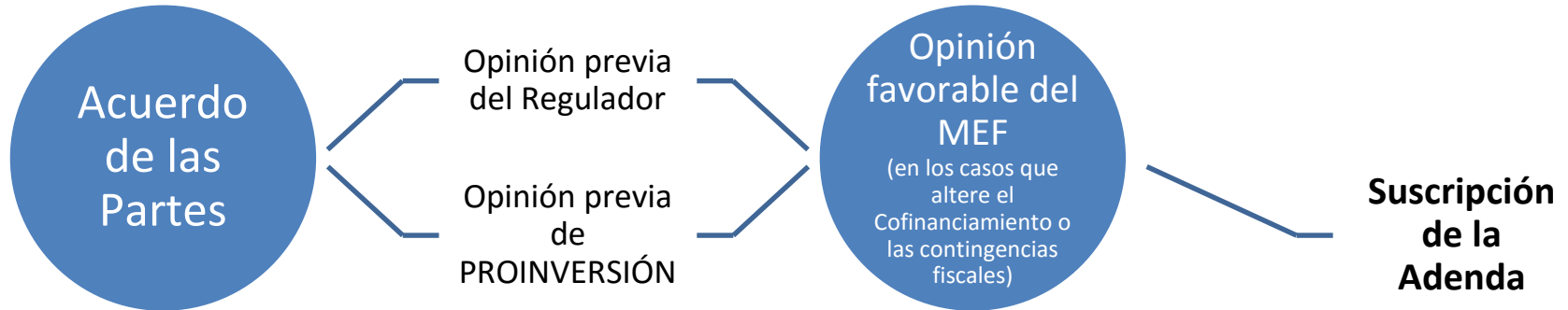


Regulador Independiente

Supervisa el cabal cumplimiento de los
títulos legales y contractuales

Procedimiento Marco Normativo

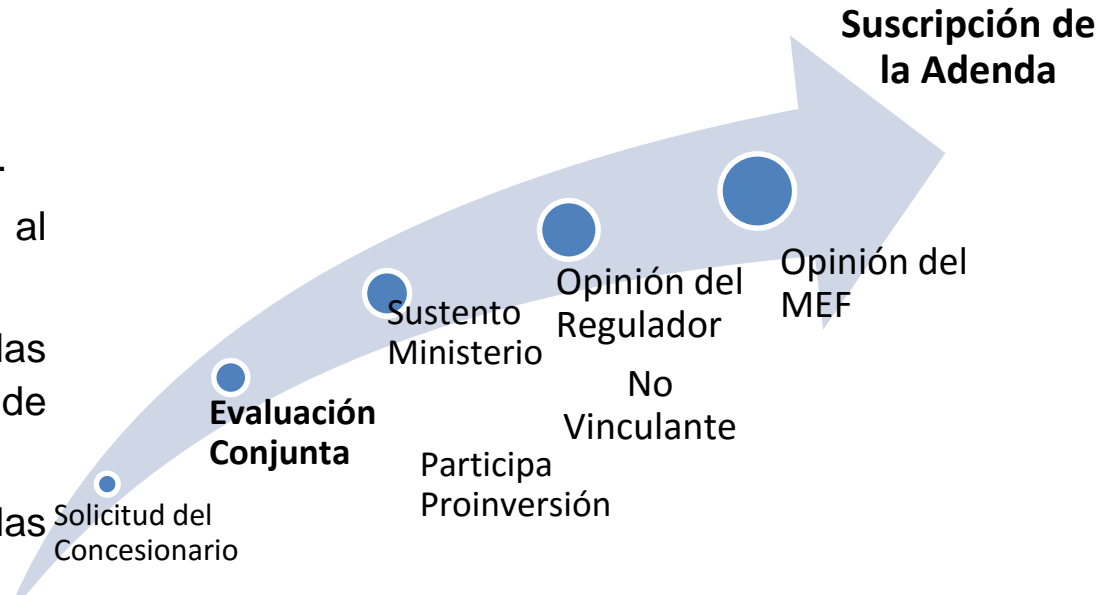
Antes (DL 1012)



✗ Proceso iterativo de levantamiento de observaciones.

Ahora (DL1224 y DL 1251)

- ✓ Evaluación Conjunta
- ✓ Nuevo procedimiento ágil y coordinado.
- ✓ Se unifica la solicitud de información al Concesionario.
- ✓ Se intercambia información entre las entidades (reducción de asimetrías de información).
- ✓ Se anticipan las observaciones de las entidades que emitirán opinión.



Asociación Público Privada

- Que es una APP?
- De acuerdo a la normativa vigente, las APP son *“modalidades de participación de la inversión privada, en la que se incorporan experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objetivo de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública y/o proveer servicios públicos bajo los mecanismos contractuales permitidos por el marco legal vigente.”*

Características

Asociación Público Privada

Contratos de Largo Plazo

- Máximo 60 años (incluye renovaciones)
- IP Cofinanciadas: mínimo 10 años

Rol Privado

- Transferencia de riesgos al privado.

Financiamiento

- Financiamiento total o parcial por parte del privado.

Distribución de riesgos

Obligaciones de las partes

- Gestión de la infraestructura o SSPP a cargo del privado.

Norma

Modificaciones Contractuales

- **Artículo 53.- Modificaciones contractuales**
- 53.1 Las partes pueden convenir en modificar el contrato de Asociación Público Privada, *manteniendo el equilibrio económico financiero y las condiciones de competencia del proceso de promoción*, procurando *no alterar la asignación de riesgos y la naturaleza del proyecto*.
- 53.2 En todo momento el Ministerio, Gobierno Regional y Gobierno Local debe *mantener el Valor por Dinero* a favor del Estado.
- 53.3 Durante el proceso de evaluación de adendas, es obligación del Ministerio, Gobierno Regional y Gobierno Local, publicar en su portal institucional, las propuestas de adenda que se presenten durante su evaluación.

Norma

Modificaciones Contractuales

- **Artículo 54.- Límite temporal para la suscripción de adendas**
- Durante los tres (03) primeros años contados desde la fecha de suscripción del contrato, no pueden suscribirse adendas a los contratos de Asociación Público Privada, salvo que se trate:
 - a. La corrección de errores materiales.
 - b. Hechos sobrevinientes a la adjudicación de la buena pro que generan modificaciones imprescindibles para la ejecución del proyecto.
 - c. La precisión de aspectos operativos que impidan la ejecución del contrato.

Clasificación de APP

Autofinanciado

- Capacidad propia de generación de ingresos.
- Demanda mínima o nula de garantías financieras < 5%.
- Garantías no financieras: menos de 10%

Cofinanciado

- proyecto de APP que requiere cofinanciamiento o el otorgamiento o contratación de garantías financieras o garantías no financieras que superen lo establecido en la sección de APP autofinanciada.

No es cofinanciamiento

- la cesión en uso, en usufructo o similar, de la infraestructura o inmuebles preexistentes, siempre que no exista transferencia de propiedad y estén directamente vinculados al objeto del proyecto

Principios Desarrollo APP

Competencia

- Promueven la búsqueda de competencia.
- Igualdad de trato entre los postores
- Evitan conductas anticompetitivas o colusorias.
- Se mantiene y ejecuta durante la ejecución del contrato (renegociación)

Transparencia

- se dispone que la información cuantitativa y cualitativa que se utilice para la toma de decisiones en las etapas de evaluación, desarrollo, adjudicación, implementación y rendición de cuentas de un proyecto de APP, es de acceso y conocimiento público.

Principios Desarrollo APP

Adecuada Distribución de Riesgos

- Los riesgos deben asignarse a las partes con mayor capacidad de gestión.

Fuente: PROINVERSION

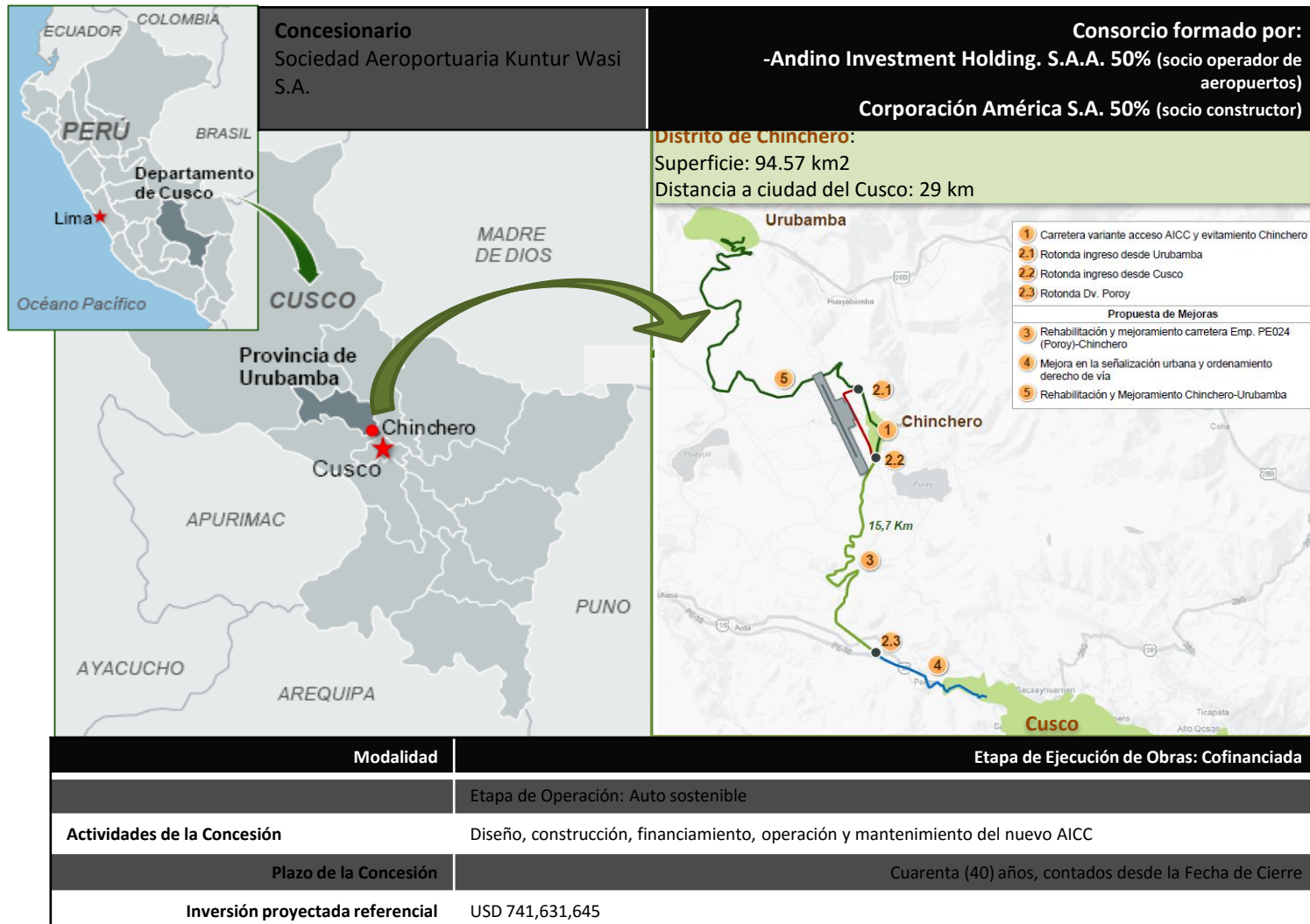
Cuadro N° 01
Matriz de asignación de riesgos

Riesgo	Concedente	Concesionario	Usuarios	Comentarios
Licencias y permisos	X			Asignación apropiada. El Estado podría tardar mucho el inicio de construcción
Construcción		X		Asignación apropiada. El Concesionario está en mejor capacidad de administrarlo.
Operación				El Concedente debe establecer alternativa para mitigar el riesgo de congestión
- Normal		X		
- Congestión	X		X	
- Fuerza mayor	X			
Ingresos				Asignación adecuada.
- Demanda		X		
- Precio			X	
Financieros				
- Inflación Ingresos			X	
- Inflación costos		X		
- Tasa de interés		X		

Proyecto

Ubicación

Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco



Adenda

1. Objeto de la Adenda

Modificar Contrato de Concesión por:

- Solicitud de los Acreedores Permitidos
- Aspectos operativos
- Aspectos técnicos

2. Adenda 1 al Contrato de Concesión

Corresponden a dos modificaciones principales y otras complementarias:

1. Cambio del esquema de pago del FPAO: de un pago trimestral por 60 trimestres (PAO) a partir del 6º año, se modifica a un pago inmediato según el avance de las obras.
2. Se incorpora un pago o adelanto por un monto de US\$ 40 millones + IGV
3. Otras modificaciones: cierre financiero, inicio de obras, esquema de garantías de fiel cumplimiento, entre otras.

OSITRAN

Equipo Técnico

- Cambio del esquema de pagos, adelanto.
- Se afectan las condiciones de competencia.
- Altera asignación de riesgos: financiero.
- Desvirtua esquema de APPs.
- Beneficios Sociales: Cálculo incorrecto

Directores (Mayoría)

- No afecta el factor de competencia.
- No altera el equilibrio económico financiero: no hay intereses.
- Cambio en el esquema de pago no perjudica al Estado.
- MEF y MTC deben determinar adelanto.

Otras Entidades

MEF

- Cambio del esquema de pagos: ahorro Estado.
- No afecta el equilibrio económico financiero.
- No altera asignación de riesgos: financiero.
- No hay problema con adelanto

Contraloría

- No se acreditó al Acreedor Permitido.
- Altera el equilibrio económico financiero.
- Afecta las condiciones de competencia.
- Altera la matriz de asignación de riesgos.

Matriz de Asignación de Riesgos

1.12 Riesgo de financiamiento

a Identificación

El riesgo de financiamiento consiste en la imposibilidad de negociación y firma de un contrato de financiamiento del proyecto en el plazo previsto en el contrato de concesión.

b Práctica recomendada para la asignación del riesgo

Este riesgo debe ser asignado al concesionario en la medida que, es el responsable de obtener el financiamiento para financiar las inversiones del proyecto. Generalmente la no obtención de financiamiento en el plazo establecido para tal fin (y su prórroga caso de existir ésta) dará lugar a la resolución contractual por incumplimiento del concesionario.

La transferencia del riesgo de financiamiento al concesionario implica que este debería acometer el proyecto, incluso con fondos propios, si no es capaz de cerrar el financiamiento en el plazo determinado a tal fin, de esta manera el cierre financiero se acreditará con sus fondos propios. El concesionario se obliga a obtener el financiamiento requerido en un determinado plazo, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el contrato y debe obtener el financiamiento a su cargo bajo su propio costo y riesgo, sin contar con ningún fondo o garantía del concedente, salvo en los casos excepcionales en los que se haya establecido expresamente una garantía en el contrato original.

c Mecanismos de mitigación

Las Bases deben definir parámetros financieros de precalificación que se fijan para los postores, pues estos tienen que demostrar una capacidad financiera suficiente para soportar los requerimientos de capital del proyecto.

El OPIP es responsable de una adecuada estructuración del proyecto, para lo cual debe existir comunicación e interacción con las entidades financieras y sponsors de manera que se incorporen en la estructuración financiera supuestos coherentes y que los costos de las fuentes de financiación sean de mercado.

Opcionalmente, en las Bases se podría solicitar que los postores presenten una carta de intención de una entidad financiera que indique que ha analizado el proyecto y las condiciones en las que estaría dispuesto a financiarlo, para lo cual el proceso de promoción contemplaría un plazo razonable para la obtención de dicho documento. El OPIP deberá determinar este plazo durante la fase de estructuración a través de sondeos de mercado con posibles postores y financistas.

Matriz de Asignación de Riesgos

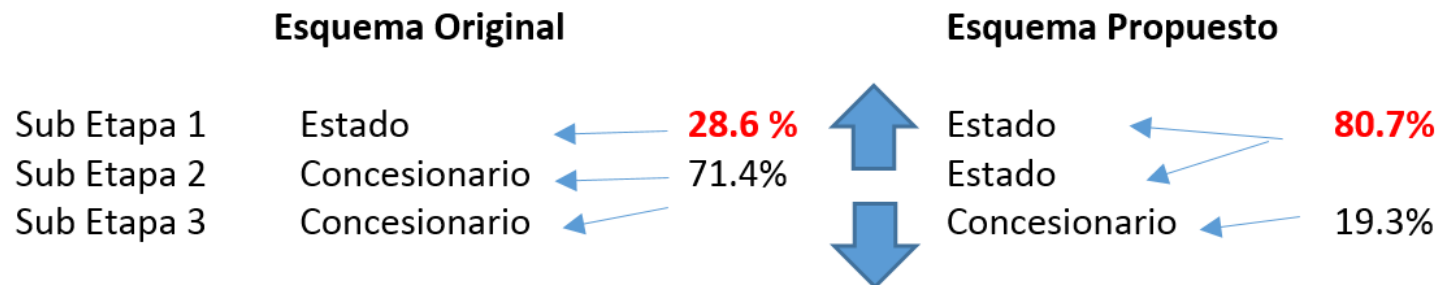
Tipo de Riesgo	¿Cuál es el riesgo?	Mitigación	Asignación de riesgo		Referencia al Contrato de Concesión
			Estado	Privado	
Financieros	Cierre Financiero de los Fondos necesarios para la concesión /Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Requisitos económicos de precalificación a los postores Determinación de un nivel mínimo de capital a suscribir Otorgamiento Garantía Acreedores Permitidos e Hipoteca Concesión Nivel de cofinanciamiento de la Concesión 	x	x	Cláusula 9.2 Cierre Financiero Cláusula 3.2.1. literal a) Capital mínimo a suscribir Cláusula 10.4 Acreedores permitidos e hipoteca de concesión Anexo 7 de las Bases, Cláusula 9.5 y Anexo 23 del contrato Nivel de cofinanciación Capítulo 5 de las Bases del concurso Precalificación de postores
	Plazo y condiciones de la deuda /Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Adecuación de la financiación a los flujos del proyecto Aportación de un mayor nivel de capital por parte del concesionario 		x	Cláusula 9.5 y Anexo 23 Mecanismo de cofinanciación Cláusula 3.2.1. literales a y b) Aumento o reducción del capital social, fusión, escisión, transformación, reorganización societaria, disolución o liquidación del concesionario.
	Incumplimiento del servicio de la deuda (default)/ Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Acreedores Permitidos Reestructuración financiera de la concesión con las entidades financieras 		x	Cláusula 10.4 Acreedores Permitidos e hipoteca de concesión Cláusula 3.2.1. literales a y b) Aumento o reducción del capital social, fusión, escisión, transformación, reorganización societaria, disolución o liquidación del concesionario

Asignación de Riesgos

Cumplimiento de los requerimientos establecidos por normativa de APPs para toda modificación contractual: no romper equilibrio económico, respetar condiciones de competencia.

Adenda trasladó el riesgo de financiamiento del Concesionario al Estado

- En la versión original del Contrato de Concesión, el Concesionario era responsable por el financiamiento de las sub etapas 2 y 3, que correspondía al 71,4% del presupuesto total, mientras que el Concedente tenía a su cargo el financiamiento de la sub etapa 1.
- Con el proyecto de adenda, el Concesionario sólo es responsable por el financiamiento del 19,3% del presupuesto total de las obras, mientras que el Estado debe asumir el financiamiento por el 80,7% restante, mediante cofinanciamiento PPO1 y PPO2.



- La asignación del riesgo de financiamiento se invierte, al pasar de un esquema de financiamiento del Concesionario a uno de financiamiento del Estado, tal cual propone el Proyecto de Adenda. Esto evidencia una clara variación de los términos originales del Contrato en detrimento del Estado.

Asignación de Riesgos

Cumplimiento de los requerimientos establecidos por normativa de APPs para toda modificación contractual

Adenda desvirtúa el esquema de una APP

- En el Contrato de Concesión se realizó una adecuada asignación del riesgo de financiamiento hacia el Concesionario, asignación que era de conocimiento del Concedente que accedió al *Estudio de Modelación y Promoción del Concurso de Proyectos Integrales, entregable 3-B – Bloque 1: Análisis y Matriz de Riesgo* (febrero 2014), que detalla los riesgos asignados al Concedente y al Concesionario, siendo uno de ellos el riesgo de financiamiento.
- La modificación del esquema de pagos y el adelanto planteados en la Adenda, evidencian que se eximió al Concesionario del riesgo de financiamiento, pasando el Estado a asumir dicho riesgo desde antes de iniciada la etapa de ejecución de las obras.
- Con la Adenda el Concesionario no realizaba aportes de capital al inicio de la etapa de construcción:
 - Entre enero 2017 – abril 2018, no se considera que el Concesionario realice aporte de capital.
 - Entre mayo 2018 – enero de 2020, sólo se considera un aporte de US\$ 2,12 millones.
 - El Concesionario no arriesga ni el 0,5% del presupuesto total del proyecto en los primeros tres años de la etapa de ejecución de las obras. Lo cual eleva la rentabilidad privada del proyecto.

Propuesta de Adenda desnaturalizó el esquema de APP en ITUP, generando un precedente perjudicial.

Lecciones Aprendidas

Normativa

- Marco Legal

Conceptos

- Falta definir metodología para mantener VpD en Renegociaciones, Condiciones de Competencia.

Bancabilidad

- Son necesarias o es para reducir costo financiero?

Diseño de Contratos

- Por incentivos o limites.