

El transporte urbano puede mejorar con asociaciones público-privadas

Sin embargo, este modelo no ha venido aplicándose bien en casos como el Metropolitano y Vía Parque Rímac.



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN



CIES
CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL

OSCAR PONCE DE LEÓN S.*

El transporte urbano de Lima no funciona adecuadamente. Sus fallas estructurales hacen que sea deficiente: tiempos de viaje altos, desorden, alto número de accidentes y contaminación ambiental. Un estudio de planeamiento del sistema de transporte del 2005 diagnosticó que se necesitaban US\$5.500 millones—en vías (43%), trenes (37%), vías troncales (18%) y administración del sistema—hasta el 2025 para organizarlo y desarrollarlo. Si bien se vienen tomando diversas iniciativas para cubrir la brecha de infraestructura y mejorar el servicio, aún estamos muy rezagados. Por ejemplo, el sistema de transporte masivo de buses, Metropolitano, cuenta ahora con 26 kilómetros de vías. En contraste, Bogotá tiene 84 km, Cali 49 km y Quito 35 km.

Por lo general, las autoridades enfrentan tres problemas principales para mejorar el sistema: ineficacia e ineficiencia en la gestión pública y escasez de recursos. La primera, ineficacia, se refiere a la falta de capacidad para lograr que se obtenga en un período un objetivo específico. Ante ello, las asociaciones público-privadas (APP) pueden ser de ayuda. Las APP permiten lograr eficiencias del sector privado (y con ello evitar, en buena medida, el uso del aparato público) y transferir riesgos al privado que tradicionalmente son internalizados por el Estado. Además, se obtienen eficiencias por

empaquetamiento (diseño, construcción y operación-mantenimiento).

No están fáciles

Sin embargo, las bondades de las APP no están garantizadas per se. Estas solo serán aprovechadas si se realizan con cuidado sus etapas: 1.- Evaluación social y selección del proyecto, 2.- Diseño del contrato y 3.- Concurso. Con la primera se buscará seleccionar proyectos socialmente rentables y que representen el uso más eficiente de los recursos. Con la segunda se buscará maximizar su valor, incentivando al privado a redu-

NO ES MAGIA
Las bondades de las APP no se dan per se. Se aprovecharán si se realizan con cuidado sus etapas.

cir costos y cumplir plazos, repartiendo adecuadamente los ingresos generados, y asignado los riesgos a quien mejor pueda controlarlos. La tercera buscará atraer a un concesionario serio y con experiencia, y minimizar los pagos que este demande al Estado o a los usuarios.

El uso de APP para transporte urbano—desde autopistas hasta trenes—es relativamente nuevo en el Perú. Sin embargo, data de casi 30 años en el mundo. Ante la necesidad de contar con estudios sobre el tema, el CIES financió esta investigación que formula recomendaciones para un buen diseño de APP a la luz de la literatura relevante y la práctica internacional. Se revisaron 10 experiencias de Chile, Brasil, España, Perú y Reino Unido (ver cuadro). Los casos peruanos fueron el Metropolitano (2008) y la Vía Parque Rímac (antes llama-

ANÁLISIS COMPARATIVO

Deficiencias que saltan a la vista

Tanto el Metropolitano como la Vía Parque Rímac tienen una serie de debilidades frente a proyectos de similar naturaleza.

| Proyecto y país | Proyecto prioritario | Selección competitiva de postor | Asignación de riesgos | | Eficiencia | |
|-----------------------------|----------------------|-----------------------------------|--|-----------------------|-------------------------------------|--|
| | | | Demanda | Costos | Incentivos para reducción de costos | Ganancias extraordinarias |
| Metropolitano Perú | Sí | Operación: Sí Construcción: No | Compartido | Construcción: Público | No | Operación: Se reparte |
| Línea Amarilla Perú | No | No | Privado | Privado | Sí | Privado |
| Vías Expresas Chile | Sí | Sí | Privado: 3 casos Compartido: 1 caso | Compartido | No disponible | Privado: 3 casos Compartido: 1 caso |
| Transantiago Chile | Sí | Sí | Compartido | Compartido | Sí | Se reparten |
| Línea 4 Sao Paulo Brasil | Sí | Sí | Compartido | Construcción: Público | No disponible | Se reparten |
| Autopista M6 Reino Unido | Sí | Sí | Privado | Privado | Sí | Privado |
| Puente QE2 Reino Unido | Sí | Sí | Privado | Privado | Sí | Se reparten |
| Puente Severn Reino Unido | Sí | Sí | Privado | Privado | Sí | Se reparten |
| Vía M1A1 Reino Unido | Sí | Sí | Privado | Privado | Sí | Se reparten |
| Metro Madrid Barajas España | Sí | Sí | Compartido | Privado | Sí | Se reparten |

Fuente: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Infografía: R. M.

PARA TENER EN CUENTA

Vía Parque Rímac tiene dos graves debilidades

Al aluz de las mejores prácticas mundiales, el proyecto por iniciativa privada Vía Parque Rímac tiene dos debilidades. La primera, es la desvinculación de su elección de una lista de proyectos o plan de desarrollo. Toda vez que este proyecto usa ingresos por peaje se debió evaluar la optimización del uso de dichos recursos en el transporte. La segunda fue el concurso. El proponente del proyecto fue el único postor. Se debe hacer el mayor esfuerzo

por generar competencia, pues su ausencia trae consecuencias negativas.

Estos problemas pueden generar que los beneficios esperados de las APP no se materialicen. En lugar de eficiencias, se generan sobrecostos. En lugar de eficacia, retrasos significativos. En lugar de aprovechamiento óptimo de los recursos, una asignación a ciegas que no maximiza el bienestar social.

¿Cómo se pueden evitar estos problemas en una APP? Primero, fortaleciendo las instituciones gubernamentales, de modo que aprovechen las experiencias locales e internacionales para testear y mejorar el diseño de sus proyectos y sigan criterios técnicos y transparentes. Segundo, anteponer los criterios técnicos a los políticos. A algunos políticos les basta que el proyecto salga rápido (no necesariamente que opere). Tercero, promover competencia y evitar la concentración de postores.

¿Cómo se pueden evitar estos problemas en una

realizó una evaluación económica-social. Esta es una mala práctica en transporte urbano. Pasó también con la Línea 1 del Metro (antes llamado tren eléctrico). Este

tipo de estudios es clave para verificar si el proyecto es el más rentable socialmente y como insumo para seleccionar la modalidad de APP más adecuada al proyecto.

Otra debilidad del Metropolitano es la asignación de riesgos. El proyecto contempló que el Estado realice el diseño, construcción y operación de infraestructura y la operación de buses, una APP. Con ello, el Estado asumió el riesgo de la construcción y el resultado no fue bueno: los costos finales fueron más del doble de lo planeado y hubo retrasos de más de dos años. En contraste, un modelo de concesión integral—donde el operador encargado de construir la infraestructura también se encarga de proveer un servicio—puede tener mejores resultados. Con los incentivos adecuados, el concesionario procurará un diseño eficiente para reducir costos y cumplir plazos.

(*) Economista de la U. del Pacífico y máster en Economía Industrial por la Universidad de Toulouse. Investigador del CIUP.