

## Descentralización y Asociaciones Público-Privadas: Innovando las Políticas Públicas Sub-Nacionales

Eugenio D'Medina Lora<sup>1</sup>

### RESUMEN

---

En 2002 el gobierno peruano adoptó a la descentralización como política pública de Estado. Se echó a andar así el proceso de descentralización más moderno de la historia republicana del Perú. Trece años después de empezar a recorrer el camino de la descentralización moderna, hay la sensación de que al proceso le faltó algo más que buena voluntad política. Los resultados no son los esperados todavía y se hace imprescindible incorporar cambios. El presente trabajo plantea una línea de mejora utilizando el mecanismo de las Asociaciones Público-Privadas impulsadas desde los niveles sub-nacionales, a efectos de promover la inversión privada en el interior del país y dinamizar económicamente los espacios regionales, creando verdaderos incentivos para consolidar espacios territoriales que representen circuitos económicos concretos y que sirvan de base para proyectos de regionalización ulterior.

### PALABRAS CLAVE:

Descentralización; Competitividad; Infraestructura; Inversión privada; Asociaciones Público-Privadas; Desarrollo territorial; Gobiernos sub-nacionales; Proyectos de inversión pública

### ABSTRACT

---

In 2002, the Peruvian government adopted decentralization as state policy. It took the road of the most modern process of decentralization in the republican history of Peru. Thirteen years after setting out along the path of modern decentralization, there is a feeling that it lacked something more than political goodwill. The results are not the expected ones and yet it is essential that changes be made. This paper presents an improvement line using the mechanism of Public-Private Partnerships promoted by sub-national levels in order to promote private investment in the hinterland and make more dynamic the regional spaces from economic point of view, creating real incentives to consolidate territories which represent specific regional economic circuits and to serve as a basis for projects on further regionalization.

### KEYWORDS:

Decentralization; Competitiveness; Infrastructure; Public investment; Partnerships public private; subnational government; public investment project

---

<sup>1</sup> Consultor internacional en Asociaciones Público-Privadas, profesor del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres y coordinador del Programa Ejecutivo de Asociaciones Público-Privadas de dicha casa de estudios. Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, MBA de la Universidad de Quebec en Montreal, candidato doctoral en ciencia política y relaciones internacionales y con estudios doctorales avanzados en gobierno y políticas públicas. Es además columnista-analista sobre temas de política y economía en varios medios de prensa y autor y coautor de libros sobre estas materias publicados en España, Argentina, México y Bolivia. E-mail: edmedinal@usmp.pe.

## 1. INTRODUCCIÓN

Apenas al llegar al siglo XXI el Perú confrontaba un centralismo de proporciones, caracterizado por la concentración poblacional en áreas urbanas, dado que nueve ciudades concentraban más del 40% de la población del país; así como la concentración de la generación del Producto Bruto Interno (PBI), dado que cinco departamentos concentraban las dos terceras partes del PBI; o la concentración del poder político, en virtud de que diez provincias concentraban el 52% de los electores. Entretanto, Lima concentraba para el año 2002 el 51.8% del PBI, el 85.8% de la recaudación tributaria, el 56.5% de la industria de todo el país, el 61.9% del comercio, el 52.9% de la construcción y el 61% de otros servicios. También Lima concentraba el 83.6% de los créditos del sistema bancario y el 82.1% de los depósitos totales. Es bueno notar que en 2002, Lima albergaba el 29.2% de la población total del país y el 30.8% de la población económicamente activa. (CND, 2003).

En 2002 el gobierno peruano adoptó a la descentralización como política de Estado. Y lo hizo con tres dispositivos básicos: la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, La Ley de Bases de la Descentralización, y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Se echó a andar así el proceso de descentralización más moderno de la historia republicana del Perú, en medio de un clima de alta efervescencia democrática. Trece años después, existe la sensación de que al proceso le faltó algo más que una gran voluntad política o la confianza en la dinámica democrática.

No es necesario apelar a una evaluación de atributos como la que plantean Franco y Scartascini (2014) para determinar que los hechos muestran que no se ha avanzado, del todo, en la dirección correcta, posiblemente porque la premura del apremio político del momento en que se largó el proceso de descentralización apuntaba a una mezcla de urgencia de aprovechar un nuevo amanecer democrático con la necesidad de dejar un legado político, apartando lo que hubiese sido un saludable ejercicio de prospectiva, debidamente meditado y estructurado, que hubiese llevado a estimar mejor las complejidades de una política pública que impulsara un proceso tan intrincado como la descentralización. Ejercicio que exigiera hacer uso del pensamiento complejo

dado que “la complejidad que surge cuando el entorno se torna opaco y menos descifráble, debido a que el contexto se modifica constantemente por el efecto de las acciones de los actores internos y externos” (Medina et. al 2014; 70).

El presente trabajo plantea una línea de mejora del proceso a través de la exploración del instrumento de las Asociaciones Público-Privadas – en adelante APP - para el fortalecimiento de la gestión sub-nacional, haciendo énfasis en el nivel regional, en la medida en que constituyen las unidades de gobierno con la escala suficiente para llevar a cabo este mecanismo, con excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, dado que sus competencias les atribuyen poder de decisión sobre potenciales proyectos de la suficiente envergadura para ser desarrollados mediante el instrumento de las APP. Las APP son instrumentos de una política pública, a saber, la promoción de la inversión privada, que viene siendo implementada desde los años noventa y que recientemente la legislación peruana ha reconocido como tal a través del Decreto Legislativo No. 1224<sup>2</sup>, que crea el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada<sup>3</sup>. El mismo dispositivo ratifica otros anteriores en el sentido de dar a los gobiernos sub-nacionales – gobiernos regionales y municipalidades – la potestad de hacer uso de las APP en la promoción de las inversiones de sus circunscripciones territoriales.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO E INFRAESTRUCTURAS

Hoy existe el consenso mundial de que el crecimiento económico es fundamental para el desarrollo. Y en un mundo globalizado, dicho crecimiento depende cada vez más de la competitividad de los países, y en particular, de la competitividad de ciertos territorios dentro de esos países. El caso emblemático es China, pero podrían citarse muchas experiencias que abonan en esa tesis, incluyendo a Estados Unidos, a México o incluso, a Europa. Por tanto, el proceso de descentralización peruano debe considerar un enfoque de competitividad a nivel del país, construida desde territorios específicos y un aparato estatal redimensionado en sus acciones públicas.

<sup>2</sup> En la actualidad, el marco normativo de las APP lo rige el Decreto Legislativo 1224, que consigna la *Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y proyectos en activos*, que desde septiembre de 2015 pasa a convertirse en la nueva “Ley APP”

en el Perú, en reemplazo de la anterior consignada en el Decreto Legislativo 1012 y su Reglamento, estipulado en el Decreto Supremo 127-2014-EF.

<sup>3</sup> Art. 5.

La experiencia de los países en tiempos de globalización enseña dos cosas básicas. Una, que el desarrollo depende del crecimiento económico sostenido, y éste, de la competitividad. Y la otra, que los países se desarrollan por territorios segmentados, no por la totalidad geográfica que los constituye. Por tanto, la competitividad territorial importa cuando se habla del desarrollo de las naciones. Pero la competitividad en las regiones y la percepción ciudadana de la descentralización, se sustentan, en gran medida, en el desarrollo de infraestructuras (IEP 2001). Efectivamente, elemento clave para impulsar esta competitividad territorial es desarrollar agresivamente las infraestructuras de servicio públicos, que son particularmente deplorables y obsoletas en el interior del país. Además, muchas de ellas, como las de transportes o energía, tienen impacto no sólo regional sino también nacional.

Lamentablemente, la “foto” del déficit de la infraestructura competitiva que requiere el Perú y América Latina, sigue lejos de ser buena. La CEPAL, en diversos estudios (Lardé y Sánchez 2014, Perroti y Sánchez 2011), ha señalado que la región requiere incrementar notablemente su inversión en infraestructura como porcentaje del PBI latinoamericano, mientras que el Perú precisa más de 120 millones de dólares para cerrar su propia brecha infraestructural.

Existe relación muy estrecha entre la cantidad y calidad de infraestructura, y el crecimiento y el desarrollo. Una deficiente infraestructura no permite que las fuerzas productivas se potencien al máximo por el incremento de los costos de transacción y los costos sociales que tienen impacto en los retornos privados. De otro lado, cuando un país crece agresivamente, lo primero en colapsar es la infraestructura. Cuando se espera que un país experimente un crecimiento sostenido durante un horizonte prolongado, es fundamental invertir en infraestructura para hacerlo sostenible, pues de hecho, no hacerlo puede significar frenos importantes a su crecimiento o, en su defecto, serios obstáculos a la defensa de las posiciones alcanzadas en el contexto del ámbito internacional, posiciones que en el caso específico del Perú, han venido mejorando desde las reformas de los noventa.

Una considerable reducción de la inversión en infraestructura, como la de finales de los ochenta, resultará en un freno al crecimiento del país, en general, y de las regiones, en particular. Mantener en el tiempo los niveles adecuados de

inversión en infraestructura es, por tanto, un objetivo socialmente deseable, y que contribuye al buen desempeño económico y colabora en mejorar las condiciones de vida de las personas.

Las infraestructuras son pilares de cualquier estrategia de desarrollo y un proceso de descentralización sustentado en la competitividad. Por ejemplo, la necesidad de conexión entre las poblaciones y su impacto en las actividades productivas, financieras, educativas, de salubridad y de seguridad hace imperativo que el desarrollo de un país se interrelacione íntimamente con su infraestructura, por estar cerca de los requerimientos de las poblaciones por razones tecnológicas y de poder adquisitivo.

Antiguamente los bienes y servicios públicos tenían carácter marginal porque eran suministrados a los niveles mínimo aceptables de manera gratuita, en vista que las poblaciones beneficiarias eran relativamente reducidas. Los requerimientos crecientes de grandes poblaciones que, a la par de una evolución en sus expectativas de bienestar, demandan bienes públicos de mayor calidad, se exige ahora que éstos sean capaces de proveer mayores y mejores niveles de servicio, con independencia de quien se encargue de la prestación. El servicio público más caro es el que no existe<sup>4</sup>. El moderno rol del Estado lo obliga a garantizar la provisión del servicio mas no impide que la prestación sea realizada por agentes privados, dado que los usuarios están interesados en que ésta se haga a los estándares de precio, calidad y cantidad que están dispuestos a pagar.

### **3. CRECIMIENTO, INFRAESTRUCTURAS Y DESCENTRALIZACIÓN**

No debe perderse de vista que la descentralización es un medio para alcanzar el desarrollo, como lo postula la vinculación entre descentralización y desarrollo que hace explícitamente la Ley de bases de la descentralización, cuya finalidad se refleja, entre otras cosas, en el desarrollo económico auto-sostenido y la competitividad de las regiones y las localidades (CEPLAN 2010). Esta relación no es sólo teórica, sino que se condice con la realidad.

Un estudio relativamente reciente del Banco Interamericano de Desarrollo, constata que en América Latina cada vez más recursos y un mayor poder de decisión sobre gastos de inversión están pasando desde los gobiernos centrales hacia el nivel local y además, siendo ésta la región

los distritos tradicionales.

---

<sup>4</sup> Un ejemplo está en las poblaciones más pobres que pagan agua más cara en la periferia de Lima que la que se paga en

del mundo que se está urbanizando más rápidamente, está dinamizándose el crecimiento económico, en la medida en que “las ciudades son los motores económicos más dinámicos y decisivos de las economías de mercado” (De la Cruz et. al. 2010: 51), todo lo cual ha impulsado la competitividad de ciertos espacios territoriales y su notoria mejora en términos de desarrollo económico.

De acuerdo al World Economic Forum, los cuatro pilares<sup>5</sup> básicos que sostienen su Índice de Competitividad Global deben ser apuntalados debidamente, por lo cual es preciso potenciar cuatro elementos: i) instituciones; ii) entorno macroeconómico; iii) educación y formación de capital humano; iv) infraestructuras económicas (WEF 2015). Pero es interesante detenerse en el factor “infraestructura”. ¿Por qué es tan importante? Porque la provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, especialmente en aquellos países que han orientado su crecimiento hacia el exterior, como es el caso del Perú. De hecho, existe un amplio consenso, fundado en la literatura económica y en abundante evidencia empírica, que señala una relación estrecha entre la cantidad y calidad de infraestructura, y el crecimiento y el desarrollo, en el sentido de que una deficiente infraestructura no permite que las fuerzas productivas se potencien al máximo y ganen competitividad por el impacto en el incremento de los costos.

Asimismo, cuando un país crece agresivamente, lo primero en colapsar es la infraestructura y los servicios relacionados. Cualquier freno a la inversión en infraestructura resultará en un freno al crecimiento del país, en general, y de las regiones, en particular, pues la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de servicios públicos relacionadas a ella, se configuran como obstáculos de primer orden para la implementación eficaz de políticas de desarrollo y la obtención de tasas de crecimiento económico que superen los promedios internacionales (Rozas y Sánchez 2004).

Pero aún más: una adecuada infraestructura permite a un país atenuar y compensar el déficit que pudiera tener en la dotación de recursos naturales, además de generar economías de escala y ámbito, integración del sistema económico y territorial de un país o región, reducción de costos – directos e indirectos - asociados al consumo de los servicios públicos, mejoras en el acceso a los mercados de bienes e

insumos, incremento en la cobertura y calidad de los servicios públicos y, como consecuencia de todo lo anterior, un mayor bienestar y desarrollo (Rozas y Sánchez 2004).

¿Cuál es el mecanismo de transmisión entre una adecuada infraestructura, el crecimiento y el bienestar social? Basados en Rozas (2008) puede afirmarse que la mayor disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura conlleva a una mayor productividad de los factores productivos, así como costos de producción más bajos para los productores, permitiéndoles ganancias en rentabilidad y reduciéndoles los riesgos. La mayor rentabilidad incentiva la inversión, y por tanto, aumenta el crecimiento potencial del producto y lleva la tasa de crecimiento al alza. A su vez, un mayor crecimiento eleva los ingresos de las personas, potenciando el consumo y el ahorro, que luego se canalizará como nueva inversión, con el efecto de volver a impulsar la tasa de crecimiento, de manera sostenida, de modo que las mejoras en el bienestar sean prolongadas y eventualmente, se traduzcan en mayores niveles de desarrollo.

En adición, la infraestructura y sus servicios asociados actúan como elementos de integración territorial, económica y social al articular el territorio nacional, haciéndolo accesible desde el exterior y permitiendo a sus habitantes conectarse más fácilmente con el entorno interno (Correa y Rozas 2006), hecho de especial importancia para países como el Perú, tan dividido por la geografía que plantea la presencia de la Cordillera de los Andes, principalmente. Del mismo modo, la infraestructura y los servicios públicos relacionados mejoran la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza en la región (Calderón y Servén 2002), hecho refrendado para el caso peruano por Aparicio et al. (2010) que demuestran que acceder a servicios de telefonía, electricidad, agua y desagüe reduce dramáticamente las probabilidades de que una persona quede atrapado en la pobreza, a la vez que prueban que es mucho más probable que alguien que no acceda a estos servicios en el campo sea pobre, en comparación con alguien de la ciudad.

A base de lo anterior, se comprende fácilmente que cuando existe un déficit de infraestructura, el impacto es sobre el nivel de actividad económica y la distribución del ingreso, de modo que una mejora en la infraestructura impactará en crecimiento y equidad distributiva, no solamente por el propio aumento del stock de

---

<sup>5</sup> Estos son los pilares básicos, pero son doce los pilares de la competitividad según este reporte.

infraestructura sino por la mejora en la calidad de servicios resultante de la mayor infraestructura (Calderón y Servén 2004). La cobertura de la brecha de infraestructura tendrá mayor impacto dependiendo del sector. Por ejemplo, la infraestructura vial ha demostrado tener especial incidencia en el crecimiento económico conforme se va desarrollando (Vásquez y Bendejú 2008).

Las múltiples demandas por más y mejores infraestructuras se contrastan con la limitada capacidad de oferta estatal ante fuertes restricciones fiscales y los ingentes recursos necesarios para su desarrollo. El Estado puede ampliar su capacidad de maniobra para realizar estos grandes proyectos si recurre al endeudamiento público, pero éste tiene también límites explícitos e implícitos. En este contexto, una alternativa importante para: i) conservar/ reparar adecuadamente la infraestructura recuperada; ii) construir/ampliar las nuevas obras requeridas y proveer los servicios públicos asociados, es la incorporación de la inversión privada a la tarea de aumentar y mejorar la oferta que el país requiere para apuntalar su crecimiento y desarrollo sostenido.

Sin embargo, se puede pensar que si los gobiernos regionales devuelven dinero al fisco es porque no tienen capacidad de ejecución, pero no enfrentan problemas de financiamiento. Pero esto no es real. Es cierto que parte del problema es la débil capacidad de ejecutar proyectos de inversión, pero no es menos cierto que los montos de la infraestructura requerida exceden normalmente incluso los excedentes no ejecutados por las gestiones regionales. Esto abre paso a mecanismos que incorporen participación del sector privado en la provisión de la infraestructura de bienes públicos.

#### **4. LAS APP COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DESCENTRALISTA**

Para impulsar fuertemente las infraestructuras necesarias, viene siendo utilizado en muchos países el mecanismo de las APP como instrumento de política pública. La institucionalidad y la legislación peruana sobre APP han evolucionado notablemente desde los primeros dispositivos de los noventa (D'Medina 2007). La nueva Ley APP las define como "*modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener*

*infraestructura pública y/o proveer servicios públicos bajo los mecanismos contractuales permitidos por el marco legal vigente*".<sup>6</sup>

La ley peruana contempla que este mecanismo pueden ser utilizados por entidades de los tres niveles de gobierno, a efectos de promover la inversión privada en el interior del país y dinamizar económicamente los espacios regionales, creando verdaderos incentivos para consolidar espacios territoriales que representen circuitos económicos concretos y que sirvan de base para proyectos de regionalización ulterior. Y esto es porque la demanda por más y mejores infraestructuras se contrastan con la limitada capacidad de oferta estatal ante las fuertes restricciones fiscales y los grandes recursos necesarios para su desarrollo.

Tal falencia de recursos, tanto financieros como de gestión, se hace más dramática en los niveles sub-nacionales, con la única excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no sólo por lo limitado de sus presupuestos sino porque no tienen capacidad de endeudamiento, a diferencia del gobierno nacional. Si a esto se añade la necesidad de implementar nueva infraestructura bajo un contexto de restricciones fiscales altamente rígidas, es claro que el único camino para: i) conservar adecuadamente la infraestructura recuperada; ii) construir las nuevas obras requeridas; y iii) eludir urgencias de endeudamiento público por concepto de infraestructuras, es la incorporación de la inversión privada a la tarea de aumentar y mejorar la oferta que el país requiere para apuntalar su crecimiento y desarrollo sostenido.

Lo anterior abre paso a los proyectos bajo modelos APP cuya aplicación a problemas de déficit de infraestructura vienen dando resultados favorables a nivel mundial, bajo las condiciones adecuadas. Una APP es una asociación contractual de largo plazo entre una entidad pública y una entidad privada con el objeto de desarrollar infraestructuras generadoras de un bien o servicio cuya provisión recae en la responsabilidad del sector público y cuya jurisdicción y ejecución tradicionalmente le ha correspondido, y en que las inversiones, costos de operación y mantenimiento, responsabilidades y riesgos asociados al desarrollo del proyecto son transferidos, total o parcialmente, al sector privado por un tiempo definido, bajo condiciones de negociación y beneficios mutuos (FMI 2004).

Lo primero a tener en claro es que, para la existencia de una APP, es necesario que haya

---

<sup>6</sup> Art. 3 del DL 1224.

intereses convergentes entre el Estado y el sector privado. Para el Estado y el sector privado es básica una adecuada infraestructura para generar crecimiento que permita, por una parte, la satisfacción de necesidades de la población, y por otra, asegurar un espectro de negocios. Cuando una infraestructura tiene alto retorno social a un determinado estándar de calidad de servicio, cuyo desarrollo es de crítico interés para el país, pero que por restricciones presupuestarias públicas harían necesaria una postergación en el tiempo, con los consecuentes perjuicios para la sociedad, surge la posibilidad de ejecutarlo mediante APP.

En la medida que estos proyectos generen, por sí mismos, los retornos privados adecuados, mediante tarifas, es factible su ejecución con recursos completamente privados. Si generan retornos privados insuficientes, pueden justificarse soportes estatales al proyecto que se quiere desarrollar bajo una APP, teniendo en cuenta que los beneficios explícitos e implícitos de hacerlo por tal modelo excedan a los recursos que el Estado tuviera que desembolsar bajo un esquema tradicional de ejecución por administración directa. La experiencia enseña que la financiación de un proyecto APP requiere que: i) Los flujos del proyecto generados por las líneas de negocio produzcan una rentabilidad atractiva al capital de riesgo; ii) Las garantías, colaterales y seguros comprometidos provean confianza a los acreedores en cuanto al pago de los compromisos y deudas; y iii) La estructuración financiera sea capaz de independizar los riesgos del proyecto de los riesgos de los sponsors.

Lo siguiente a comprender en el desarrollo de las APP es que configuran transacciones complejas, con muchos actores y en varias direcciones, donde la relación contractual principal está representada por el Estado y el aliado privado, que constituye una sociedad de propósito específico, también llamada sociedad de vehículo especial. Tal relación toma la forma de un contrato de APP, el cual debe sintetizar y subsumir todos los elementos que permitan esclarecer y determinar inequívocamente cómo se distribuyen los riesgos en tan compleja transacción. Por tal motivo, la elaboración de un contrato de APP involucra mucho esfuerzo y gran talento jurídico para que el acuerdo resultante balancee adecuadamente la distribución de los riesgos involucrados, el sostenimiento del equilibrio económico-financiero del participante privado, los intereses del Estado concedente y al mismo tiempo, contemple las flexibilidades en el grado justo para que el contrato se pueda adaptar en el tiempo a los cambios del entorno que pudieran afectar el desarrollo del proyecto materia de la APP.

Además de este contrato central, otros acuerdos son relevantes, lo que configura una red de acuerdos legales que, en la práctica, lo que hacen es asignar riesgos entre los involucrados en la transacción y establecer las responsabilidades contractuales del caso. Y esto es crucial, pues la esencia de un acuerdo APP exitoso es la identificación y la distribución de riesgos al socio público, al privado o a ambos. El equilibrio deseado para asegurar el mejor valor se basa en una distribución de los factores de riesgo a los asociados más capaces de manejar esos riesgos y por tanto minimizar los costos al tiempo que mejora el rendimiento.

En el Perú, la ley permite al Estado contratar con privados tanto la inversión como la prestación de servicios públicos en todas las modalidades de contratación existentes entre privados. Y puede hacerlo en modalidad autofinanciada – cuando el proyecto por sí mismo se financia con la recaudación de los ingresos que genera – o cofinanciada – cuando el Estado debe subsidiar parte de los egresos del proyecto. Los proyectos a desarrollar pueden ser el resultante de la iniciativa pública – cuando parten de la concepción de los funcionarios públicos – o de la iniciativa privada – cuando surgen de ideas de empresas privadas.

Este punto merece destacarse. En infraestructuras públicas no sólo importa estudiar posibilidades de implementar un APP en aquellos que generan retornos privados aceptables mediante cobro directo. También es importante estudiar estas posibilidades en proyectos no tarifables - o parcialmente tarifables, como en el caso de puertos o carreteras no superavitarias - en los cuales, si el Estado los desarrollara por alguna modalidad de APP con una asignación de riesgos orientada al actor mejor preparado para enfrentarlos, podría ser menor la prima por riesgo y los costos de las inversiones serían menores para el Estado, ya que no tendría que desembolsar la totalidad de lo requerido.

En adición, mayor la calidad y oportunidad del servicio para el usuario. Esto significa que el campo de aplicación de las APP se extiende a una diversidad de proyectos, independientemente del grado de sustentabilidad de los mismos. Lo que se requiere, en última instancia, es la expresión de compromiso de parte del Estado y una adecuada distribución de riesgos entre los sectores público y privado para llevarlo adelante, en la medida que sean proyectos generadores de desarrollo.

Sin embargo, debe procederse con criterios razonables al decidir por estos

compromisos estatales. Las APP que reciben soporte estatal enfrentan, cuanto menos, dos riesgos de alto impacto político. De un lado, puede que los soportes estatales cuesten más que las promesas de los ministros si el negocio colapsa, en cuyo caso se salvará con dinero de los contribuyentes. De otro lado, tales asociaciones que sobreviven por los aportes estatales, convierten a las entidades privadas en agentes efectivos del Estado, lo que fortalece a los gobiernos en una nueva forma de “centralización”, generando poder estatal sin responsabilidad (Dahrendorf 2002). Esto, sin embargo, no debe confundirse con la labor reguladora que el Estado debe realizar en los APP por el hecho de constituirse normalmente, en monopolios naturales<sup>7</sup>.

En las APP existen aspectos críticos que pueden determinar su aplicación sólo a ciertos proyectos. Entre ellos, destacan las economías de proyecto (project economics), los problemas de agencia y la asignación óptima de riesgos. Los project economics se vinculan a las variables que impactan en el equilibrio económico-financiero del proyecto: ingresos (recaudación de tarifas, peajes, etc.), egresos (operación, mantenimiento, seguros y otros) y financiamiento (servicios de deuda, tasas de interés, covenants, etc.). Los problemas de agencia se refieren a: i) selección adversa, por información oculta respecto a las condiciones de la demanda, los costos y a la propia capacidad del concesionario, incluyendo comportamientos que pueden derivar en lowballing<sup>8</sup>; y/o ii) riesgo moral (moral hazard), por acción oculta debido a gestión inadecuada de ingresos y costos cuando el contrato ya está en ejecución. En ambos casos, tarde o temprano se llegará a renegociar el contrato o a resolverlo.

En cuanto a los riesgos, éstos son diversos y su asignación es crucial (D’Medina 2000). La adecuada regulación y asignación de riesgos en los contratos, los cuales a su vez son claves en la definición final de la mezcla riesgo-retorno que permita atraer los capitales privados a la infraestructura pública. En términos agregados, desde el punto de vista estatal, mantener una relación contractual de largo plazo con una entidad privada es fuente inevitable de conflictos, en la medida que el contrato estará sujeto a revisión. Esto es especialmente válido en países en desarrollo donde los ciclos económicos son más pronunciados y agravados por cambios políticos,

en ocasiones drásticos. Luego, es esperable que el privado, en salvaguarda de sus intereses, presione por modificaciones contractuales.

La compleja transacción APP no solo refleja la existencia de contratos sofisticados e incompletos, sino además, la necesidad de una regulación económica adecuada, en vista que estos esquemas normalmente se aplican para proveer servicios públicos que operan bajo estructuras industriales del tipo de monopolios naturales, esto es, mercados imperfectos que justifican alguna vigilancia del Estado (Arrow 1963; Baumol 1977; Baumol, Panzar y Willig, 1982; Pigou 1920; Kahn 1993; Waterson 1988).

La existencia de contratos sofisticados e incompletos, unida a la configuración del monopolio natural en las industrias de servicios públicos, obliga siempre a algún tipo de regulación económica porque de otro modo se deja muy desamparado al usuario final ante el poder de mercado del titular de una APP.

El modelo regulatorio más empleado es el de regulación por tasa de retorno en conjunción con incentivos a la competencia a través de licitaciones públicas que establezcan una competencia ex ante o “por la cancha”, ante la imposibilidad de que ocurra competencia “en la cancha” por las características de monopolio natural de los mercados en que se desarrollan (Demsetz 1968). Desde la perspectiva privada, más allá de los riesgos propios del negocio, existirán riesgos asociados a los cambios en la evolución de la economía y en los actores políticos relevantes que son difíciles de mitigar. Si no hay disposición y comprensión de las autoridades acerca de las dificultades de previsión que tiene un contrato de esta naturaleza, puede enfrentarse pérdidas mayores.

## **5. ¿ESTÁN DADAS LAS CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE APP REGIONALES?**

Los modelos APP exhiben ventajas principalmente cuando involucran activos estatales que es necesario reactivar en su calidad de servicio pero cuya venta es políticamente poco viable. Un análisis de ventajas de las APP para las regiones puede hacerse desde dos ángulos. En un lado, por la problemática de la escasez de recursos públicos. Aquí el criterio es “quien tiene el dinero,

sostenimiento económico-financiero del proyecto por ser desfavorables, con el fin de presionar por una renegociación posterior cuando la ejecución ya esté en marcha y las posibilidades de presionar por mejores condiciones son mayores para el asociado privado.

<sup>7</sup> El monopolio natural ocurre cuando existe un solo ofertante debido ventajas estructurales en costos, de manera que pueda abastecer a todo el mercado a precios menores que si se ofreciera bajo una estructura de mercado competitivo.

<sup>8</sup> Práctica del licitante consistente en aceptar un contrato APP bajo condiciones que se saben inadecuadas para el

tiene el proyecto". En otro lado, por las ventajas comparativas y competitivas que tiene un sector respecto de otro y que, en algunos casos, determinarán que ciertas actividades sean realizadas en forma más eficiente por los privados, y en otros casos por el Estado. Aquí el criterio es "quien lo hace mejor, hace el proyecto".

Para aprovechar las ventajas, se precisa, a nivel país y a nivel región, un entorno político-legal suficientemente promotor y estable para asegurar condiciones que permitan albergar inversiones de larga maduración como los APP. Luego, más allá de las salvaguardas propias del negocio, principalmente relacionadas al equilibrio económico-financiero y a la asignación adecuada de los riesgos e importantes para la viabilidad privada, debe considerarse las trabas que pueden surgir de la economía política de las concesiones, vinculadas principalmente a la resistencia e incompreensión de usuarios y stakeholders<sup>9</sup>. Para enfrentarlas se precisa una eficaz estrategia comunicativa sobre los beneficios de las APP, incluyendo claramente por qué el país enfrenta la necesidad de incorporar elementos privados de gestión y financiamiento en infraestructuras, en un contexto de requerimientos crecientes del aparato productivo y restricciones presupuestarias cada vez más severas.

Cumplido este gran prerrequisito, es preciso implementar dos condiciones adicionales, ya enfocadas al financiamiento del proyecto en sí: i) diseño de proyectos que faciliten el financiamiento altamente dependiente de los flujos económico-financieros y de una adecuada asignación de riesgos; y ii) mercados financieros profundos que adecuen la provisión de recursos en montos y plazos acordes a las características temporales de los flujos de los proyectos a financiar. En el Perú se están desarrollando ambos elementos. De un lado, al haber iniciado el Perú desde los noventa diversos procesos de APP existe acceso al conocimiento y a la tecnología que sustenta un project finance y se ha generado expertise con casuística concreta en materia de financiamiento privado de infraestructuras, tomando en cuenta aspectos clave como que: i) las obras de infraestructura no son propiedad del asociado privado sino del Estado, lo que impide utilizar los activos de la APP para apalancar

recursos de endeudamiento, habilitando, por ejemplo, alguna garantía; ii) los plazos de las APP, para permitir la recuperación a los retornos esperados, tienen que ser suficientemente extensos<sup>10</sup>, muy superiores a los plazos que normalmente otorga la banca comercial; iii) la gran cantidad de agentes que participan en una APP requieren que el mecanismo de financiamiento sea accesible, claro y que exista acuerdo en sus términos. De otro lado, el mercado de capitales peruano viene adquiriendo, desde finales de los noventa, una creciente profundidad, por la aparición de instrumentos de deuda, particularmente bonos, emitidos por empresas que están desarrollando proyectos de infraestructura.

La funcionalidad de los mercados financieros para proyectos de infraestructura requiere desarrollos institucionales fundamentalmente en los mercados de capitales, a fin de ganar en profundidad y asegurar la disponibilidad de recursos. Desde los años noventa, el mercado de capitales peruano ha ido adquiriendo mayor profundidad con la presencia de nuevos instrumentos de largo plazo que proyectan una fuerte masa crítica de fondos<sup>11</sup> y ha experimentado un crecimiento notable. Esto se refleja, por ejemplo, en la categoría de investment grade que ostenta el Perú y en las posibilidades reales de acceder a capitales para financiamiento de proyectos<sup>12</sup>. Así, las condiciones para desarrollar APP bajo esquemas project finance, con financiamiento del mercado de capitales local, abre las posibilidades para los bonos de infraestructura especialmente adecuados para esta clase de proyectos.

También está el aspecto de los equipos de trabajo. Las APP requieren especialistas altamente calificados tanto dentro de las organizaciones, como fuera de ella, éstos últimos para desarrollar actividades puntuales que pueden contratarse de terceros. Hoy en el Perú, los pocos especialistas locales en la materia se encuentran en el sector privado o en Proinversion, pero no en los gobiernos sub-nacionales. Aquí se encuentra el mayor problema para que en estos niveles de gobierno, el instrumento de las APP sea interiorizado como una herramienta de política y gestión pública realmente efectiva. El desconocimiento del instrumento provoca, en

<sup>9</sup> Personas naturales o jurídicas que se ubican en el *ámbito de impacto* del proyecto y que son, efectiva o potencialmente, afectados por él.

<sup>10</sup> El DL 1224 establece en 60 años el plazo máximo legal para las APP (Art. 19).

<sup>11</sup> Este desarrollo está muy unido al crecimiento de los fondos de pensiones, cuyas administradoras privadas (AFPs) se han convertido largamente en los inversionistas institucionales más importantes. Los fondos de pensiones peruanos suman

en 2015 casi 40 mil millones de dólares, según reportes de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs.

<sup>12</sup> Una manera de medirlo es mediante el Índice de Acceso al Capital (CAI) que es un índice construido sobre la base de cinco indicadores: a) entorno macroeconómico; b) desarrollo bancario; c) profundidad de los mercados financieros; d) ambiente institucional; y e) represión financiera (Milken Institute 2015).

muchos casos, su rechazo automático.

La nueva Ley APP – DL 1224 – trae consigo un interesante aporte, a saber, la creación de los Comités de Inversiones para desempeñarse como OPIP (Organismo Promotor de la Inversión Privada) y como órgano de coordinación con Proinversión en los procesos de promoción bajo competencia o encargados a éste último por los gobiernos sub-nacionales, teniendo a su cargo entre otras tareas, por un lado, coordinar con los órganos de cada ministerio, gobierno regional y/o gobierno local, según corresponda, a fin de agilizar los trámites y procedimientos dentro del proceso de promoción respectivo en calidad de responsable de la entidad pública frente a Proinversión, y por otro lado, velar por la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo y Comités Especiales de Proinversión y entregar oportunamente la información solicitada por las entidades involucradas en los procesos de inversión privada.

También la nueva Ley APP crea la figura de los equipos especializados en seguimiento de inversiones. Todo esto es un buen comienzo, pero debería tomarse en cuenta lo especializado que es el tratamiento de las APP, las cuales requieren conocimientos y experiencias particulares. Si ese equipo especializado no tiene conocimientos profundos en APP, debería conformarse una unidad APP con profesionales verdaderamente calificados en ese instrumento.

Finalmente, está el aspecto de la viabilidad legal para que los gobiernos regionales hagan uso del instrumento de las APP. Como ya hemos señalado, los gobiernos regionales son amparados por el DL 1224 para configurar APP y en general, la legislación sobre el proceso de descentralización promueve la utilización de tal instrumento por lo niveles sub-nacionales de gobierno. Incluso esto vino refrendado por la propia legislación del proceso de descentralización a través de la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada.

## 6. PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN PROYECTOS APP

Implementar una APP para infraestructura desde un gobierno regional exige una forma de establecer redes de comunicación y definición de políticas que sean consistentes con el objetivo de atraer inversión y gestión privada en volúmenes importantes, además de aprovisionarse de un buen capital humano experto. El esquema de relaciones involucradas en la implementación de una APP implica que el gobierno subregional

sostiene simultáneamente cuatro frentes. Puede visualizarse y entenderse mejor esta compleja red de relaciones con la ayuda de la Figura 1.

**Figura 1 - Modelo de relacionamiento para la habilitación de APP regionales**



El primero es el frente político, que se vincula a la negociación de competencias en el marco de las competencias y funciones establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Los gobiernos regionales requieren tener competencias sobre infraestructuras de suficiente escala para implementar proyectos bajo modelos de APP, y esas infraestructuras están normalmente bajo la jurisdicción nacional. Por eso es preciso negociar con el gobierno central la delegación de competencias, o cuanto menos, la participación del gobierno regional en estos proyectos que puedan ser gravitantes para el desarrollo del espacio territorial que regenta.

Este frente es vital porque define la condición necesaria para la implementación de APP desde la gestión regional. El gran contrasentido es que mientras la normativa sobre descentralización postula extensivamente que los gobiernos regionales deben constituirse en promotores de la inversión privada, en la práctica las infraestructuras que pueden ser sujetas a ser atractivas a los privados no están – por lo general - bajo jurisdicción de los gobiernos regionales. Por ejemplo la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sólo da jurisdicción a las autoridades regionales sobre la Red Vial Departamental, mas no sobre la Red Vial Nacional que es la que podría tener alguna posibilidad de ser concesionada por los volúmenes de tráfico. También la normativa sólo da jurisdicción a los gobiernos regionales sobre puertos y aeropuertos de alcance regional, lo que en la práctica se traduce en puertos “caleteros” y

aeródromos, ambos tipos de infraestructuras de limitadísimas posibilidades de atraer inversiones privadas.

El resultado es que los gobiernos regionales no pueden, desde su total autonomía, involucrarse decididamente en procesos APP, salvo que intervengan en infraestructuras de mayor alcance – i.e. caminos nacionales y puertos y aeropuertos de alcance nacional – las cuales están bajo la competencia del gobierno nacional. Una excepción puede estar en los proyectos especiales de infraestructura hidráulica y riego<sup>13</sup> que tienen escalas importantes, aunque aun así la mayoría no son autosustentables financieramente, pues no pueden sostener una tasa de retorno privada mínima atractiva por las propias operaciones del negocio.

Por tal motivo, si algunos proyectos no se consignan entre las prioridades del gobierno central, los gobiernos regionales pueden apelar al dispositivo de delegación de funciones del Ejecutivo<sup>14</sup>, de manera que puedan ejercer funciones sobre infraestructuras que no pertenecen a su competencia, mediante convenios con entidades del gobierno central. Esta negociación fina tiene que ser parte del frente político y dependerá de numerosos factores – entre ellos, la importancia relativa de la infraestructura en el orden de prelación estratégica del gobierno central, el Estado de las relaciones institucionales entre el gobierno regional y el gobierno central, el clima político general, entre otros – pero lo que queda claro es que el soporte fundamental para gestionar esta delegación es la acreditación de capacidades de gestión sobre la infraestructura solicitada por parte del gobierno regional que la pide, tal y como explícitamente lo señala el dispositivo legal aludido.

¿Qué significa esto y qué implicancias tiene? Que el gobierno regional tiene que aprovisionarse de la tecnología necesaria para llevar a cabo proyectos de esta envergadura, cuya complejidad no es solamente de ingeniería civil o industrial, sino de ingeniería financiera. La experiencia internacional enseña que la forma más eficiente de captar la tecnología adecuada es mediante outsourcing, por el cual se contratan especialistas en los sectores a los que pertenecen las infraestructuras a implementar y en el desarrollo de negocios que implica una APP. Esto es importante de considerar porque las entidades públicas en general, al estar enfocadas en problemáticas de gestión sectorial o geográfica, no

desarrollan el tipo de visión y tecnología que un tratamiento especializado puede brindar para el óptimo diseño de una APP aplicado al desarrollo de una infraestructura.

El segundo es el frente social, relacionado primeramente a la responsabilidad de proveer los servicios públicos a los usuarios de la infraestructura y, además, a los impactos que este desarrollo puede generar en los stakeholders. En el manejo de este frente, no debe perderse de vista que la responsabilidad primordial del encargado de manejar una determinada infraestructura es la provisión del servicio derivado de ella. Los stakeholders son importantes también, empezando por los que pueden ser pasibles de ser afectados por externalidades derivadas de acciones contaminantes provenientes del uso de la infraestructura. Aquí es fundamental actuar en coordinación con los organismos reguladores. También es importante considerar que un cambio de modelo de administración directa hacia una concesión implica una modernización de procesos que va a impactar en los costos laborales. Este es el tema más espinoso de acometer desde el frente social.

Afortunadamente, existen en América Latina y en el mundo experiencias en este tipo de conflictos y en la forma de mitigarlos, que incluyen soluciones socialmente viables. Precisamente la presencia del gobierno regional en este punto es útil para reducir posibles impactos negativos en el bienestar de los trabajadores y, al propio tiempo, vital para que los sindicatos asimilen las ventajas de la modernidad necesaria en el marco de una estrategia de desarrollo regional competitiva, que debe conllevar un APP. Para tal fin, es importante su intervención en la construcción de mecanismos de mitigación, como por ejemplo, la promoción de actividad empresarial pequeña y mediana en eslabonamientos comerciales con el servicio público relacionado a la infraestructura desarrollada bajo APP, impulso a la creación de clusters articulados a los servicios de la misma, la capacitación profesional para adecuarse a la nueva tecnología, o finalmente, para reorientar los excedentes laborales eventuales hacia otras actividades que pudiera promover en otros segmentos de la economía regional.

El tercero es el frente empresarial, que es particularmente delicado por el “efecto sensibilidad de la inversión privada” debido al entorno. La construcción de un entorno empresarial apropiado para la inversión, esto es, de un adecuado clima de inversión, retroalimenta la competitividad que, a

<sup>13</sup> Que pertenecieron antes del proceso de descentralización al Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y que muchos

fueron transferidos a los gobiernos regionales en 2003 y 2004.

<sup>14</sup> Esto está normado en el Art. 52º de la Ley 27783.

su vez, genera un efecto multiplicador. Tal relacionamiento empresarial, en presencia de los Comités de Inversiones contemplados en la nueva Ley APP, que ejercen como los Organismos Promotores de la Inversión Privada (OPIP) en los gobiernos regionales, debiera ser una responsabilidad primordial de esta entidad. Para optimizar esta actividad, es preciso enfocar el frente desde una doble perspectiva: la de los inversionistas existentes, esto es, aquellos que radican en el ámbito regional y que ya están operando en varios sectores relacionados a las infraestructuras por desarrollar, pero que no son el grupo objetivo necesariamente para operar directamente a las mismas directamente; y la de los inversionistas potenciales, que hay que atraer precisamente para incorporarlos a la operación principal de la infraestructura que se quiere desarrollar.

Sin embargo, como se ha mencionado, el alto nivel de especialización requerido para llevar a cabo procesos APP requiere el fortalecimiento de capacidades organizacionales en el gobierno regional enfocadas directamente en este tipo de mecanismo. Es por eso que es preciso enfrentar la problemática desde un cuarto frente: el frente institucional. Esto implica el fortalecimiento de las capacidades del gobierno regional mediante la constitución de una unidad técnica especializada, la cual tendría que ser el Equipo Especializado en Seguimiento de la Inversión (EESI) que crea el DL 1224 que debe formar parte del Comité de Inversiones, también creado por dicho dispositivo. Esta unidad debería contar con los grados de libertad para confrontar el frente empresarial desde una doble perspectiva: la de los inversionistas existentes, esto es, aquellos que radican en el ámbito regional y que ya están operando en varios sectores relacionados a las infraestructuras por desarrollar, pero que no son el grupo objetivo necesariamente para operar directamente; y la de los inversionistas potenciales, que hay que atraer precisamente para incorporarlos a la operación principal de la infraestructura que se quiere desarrollar.

Además de todo lo antes mencionado, un gobierno regional puede establecer alianzas estratégicas con diversas entidades privadas y públicas, entre ellas, con otros gobiernos regionales, especialmente con aquellos con los que haya suscrito Juntas de Coordinación Interregional – figura jurídica consignada en la Ley de Bases de la Descentralización - y que puedan

estar en el ámbito de influencia de las infraestructuras por desarrollar. También con entidades como Proinversión y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), quienes pueden proveer ciertos soportes de asesoramiento o facilitación. Además se tiene a entidades de los mercados financieros, incluyendo a la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) y a actores del mercado de capitales, e incluso a organismos multilaterales de crédito – como el BID, el Banco Mundial, la CAF o la USAID, por ejemplo – y hasta otros gobiernos nacionales y sub-nacionales de países que pueden favorecerse de las infraestructuras que se quieren impulsar.

Una vez cubiertos estos frentes, queda implementar la APP propiamente dicha. Tomando como referencia el modelo más usado para las APP de infraestructuras en el mundo, es decir, el modelo Build-Operate-Transfer (BOT)<sup>15</sup>, el asociado privado se compromete a realizar intervenciones en una infraestructura pública a cambio del derecho de explotación sobre el servicio derivado de la misma, estableciendo relaciones contractuales con diversos actores: Estado (gobierno nacional y gobierno regional), usuarios (clientes), operadores, contratistas, aseguradoras y financistas. A estos habría que añadir a los stakeholders de cada proyecto<sup>16</sup>. El asociado privado suscribe un contrato de APP con los entes concedentes – asociado público - entre los que se encuentra el gobierno regional.

Pero además de los entes concedentes, otro actor clave en el proceso es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por estar a cargo de las autorizaciones presupuestarias que van a cubrir los soportes financieros de la APP. Éstos soportes son: i) los desembolsos del canon para el gobierno regional que podrían ser utilizados como contrapartida de la inversión; ii) las emisiones de deuda pública directa que pudieran ser pactadas para apoyar financieramente a la APP con cargo a entidades del gobierno nacional; iii) los desembolsos programados desde el presupuesto nacional para el mismo fin en la forma de pagos por disponibilidad o pagos diferidos en el tiempo (PPD)<sup>17</sup>; iv) los avales para operaciones de endeudamiento del gobierno regional; y e) las garantías y contra-garantías financieras para asegurar un flujo comprometido al asociado privado durante un horizonte pactado<sup>18</sup>.

La relación del asociado privado con los usuarios es a través del servicio prestado con la

<sup>15</sup> De hecho, es el modelo prevaleciente en las APP que se han implementado en Perú hasta la fecha.

<sup>16</sup> Además la relación con los *stakeholders* no involucra necesariamente vinculaciones contractuales.

<sup>17</sup> Son desembolsos que hace el Estado directamente al asociado privado, durante todo o una parte del horizonte de la APP, para disponer cuanto antes de la infraestructura.

<sup>18</sup> Que configura un flujo de pagos diferidos en el tiempo.

infraestructura, para lo cual su compromiso fundamental es brindar un estándar de servicio adecuado a la demanda que debe ser verificado y controlado por un regulador. La contraprestación de parte de los usuarios es el pago de tarifas. El regulador verifica que tanto la tarifas, como el nivel de servicio, sean adecuadas a lo comprometido en el contrato de APP.

Para que todo marche bien a nivel del servicio, el asociado privado suscribe contratos con operadores y contratistas constructores que, a su vez, son sujetos de intervención del regulador. Lo que sí es trato directo del asociado privado es su relación con los aseguradores y los financistas. Los primeros son importantes para atenuar los riesgos del proyecto y de la operación en general. Existen numerosos tipos de riesgos tanto en la fase constructiva como en la fase de explotación (post-construcción). Los segundos son clave para la supervivencia del negocio. El asociado privado se financia de estos proveedores de recursos financieros de acuerdo a la mezcla de riesgo-retorno que esté dispuesto a asumir.

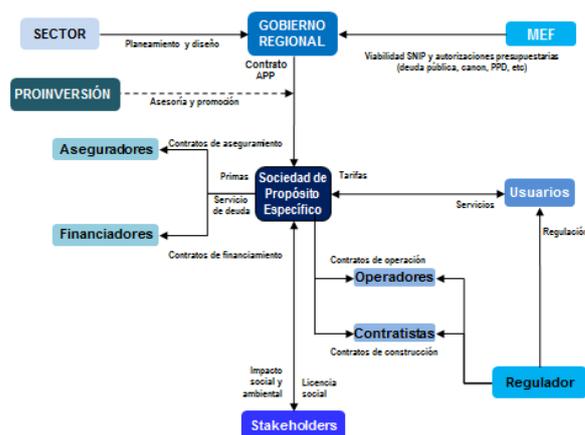
## 7. IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS APP REGIONALES: EL MARCO GENERAL

La puesta en marcha de una APP se puede comprender mejor con el caso de una que no autofinanciada, es decir, con una APP cofinanciada<sup>19</sup>.

En el escenario de mayor autonomía, un gobierno regional podría implementar una infraestructura de competencia regional directamente o de categoría nacional mediante un convenio de delegación.

En un escenario de menor autonomía, el gobierno regional participaría como parte de un pool de entes concedentes. Veamos en mayor detalle cómo podría realizarse la puesta en marcha de una APP regional con la ayuda de la Figura 2.

**Figura 2 - Estructura típica de la transacción para una APP regional**



En este esquema, el gobierno regional – con autonomía total o participando conjuntamente con otras entidades gubernamentales - suscribe un contrato de APP con el inversionista ganador de la licitación correspondiente, en virtud del cual se generan relaciones del asociado privado con diversos actores - operadores, contratistas, proveedores, financistas bancarios e institucionales y patrocinadores - , conceptuándolos ahora como acreedores de la sociedad de propósito específico constituida para implementar y gestionar el proyecto APP. En él se muestra que el asociado privado, que operara como sociedad de propósito específico, genera relaciones contractuales con diversos actores: Estado (gobierno nacional y gobierno regional), usuarios (clientes), operadores, contratistas, aseguradoras y financistas. A estos habría que añadir a los stakeholders de cada proyecto. De hecho, pueden constituir la relación crucial para que la APP sea factible. La sociedad de propósito especial, a través del contrato de APP, sostiene la relación contractual principal con los entes concedentes. Asumiendo que el gobierno regional puede participar en el proceso, como parte de los entes concedentes, es inevitable la interacción directa con el asociado privado<sup>20</sup>.

Pero además de los entes concedentes, otro actor es clave en el proceso: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Su participación es importante por tres razones: i) porque debe validar desde el análisis costo-beneficio social, si el proyecto es viable<sup>21</sup> (viabilidad SNIP); b) porque si es preciso cofinanciar el proyecto, es necesario conocer la disponibilidad de recursos fiscales para dicho efecto; y c) porque aun si existen esos recursos y el proyecto es viable, debe establecerse si es mejor llevarlo a cabo mediante una APP o por el típico procedimiento con 100% de recursos estatales, sin participación privada.

<sup>19</sup> El Art. 13 del DL 1224 describe cada una de ellas.

<sup>20</sup> Por eso se vuelve tan importante el frente de relacionamiento empresarial.

<sup>21</sup> A través del análisis de evaluación social del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

La relación del asociado privado con los usuarios es a través del servicio prestado con la infraestructura, para lo cual su compromiso fundamental es brindar un estándar de servicio adecuado a la demanda. La contraprestación de parte de los usuarios es el pago de tarifas. El organismo regulador verifica que tanto la tarifas, como el nivel de servicio de la infraestructura desarrollada, sean adecuadas a lo comprometido en el contrato de APP. Para que todo marche bien a nivel del servicio, el asociado privado suscribe contratos con operadores y contratistas constructores que, a su vez, son sujetos de intervención del regulador.

Lo que sí constituye materia de trato directo del asociado privado es su relación con los aseguradores y los financistas. Los primeros son importantes para atenuar los riesgos del proyecto y de la operación en general. Existen numerosos tipos de riesgos tanto en la fase constructiva como en la fase de explotación (post-construcción). Los segundos son clave para la supervivencia del negocio. El asociado privado se financia de estos proveedores de recursos financieros de acuerdo a la mezcla de riesgo-retorno que esté dispuesto a asumir y, como hemos visto anteriormente en este mismo trabajo, el tratamiento es tanto a nivel de bancos como de inversionistas institucionales – administradoras de fondos de pensiones, empresas de seguros, etcétera-, éstos últimos a través del mercado de capitales local. Este es el marco institucional general de la transacción.

## 8. ESQUEMAS ESPECÍFICOS DE IMPLEMENTACIÓN DE APP REGIONALES

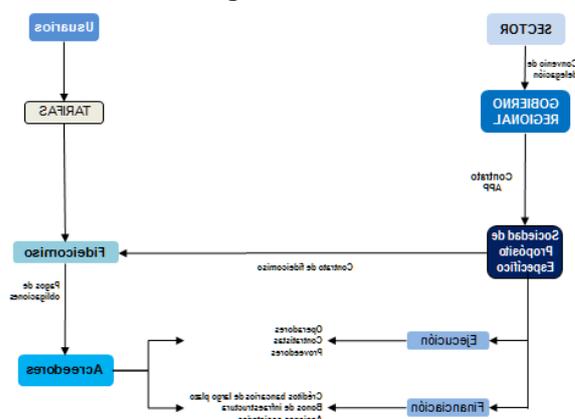
Es útil analizar distintos esquemas en que se puede materializar una APP, tomando en cuenta la estructuración financiera, esto es, el diseño financiero que permite la bancabilidad de un proyecto desarrollado bajo ese modelo. Por tanto, la implementación de una APP regional se puede ver en más detalle manejando algunos casos estilizados, y más específicamente, atendiendo a la forma de estructurar financieramente cada proyecto:

### Caso 1: Cuando la APP es autofinanciada.

Si el proyecto fuera autosustentable financieramente, el cobro de tarifas bastaría para cumplir los compromisos con estos acreedores y además, generar un excedente neto que se

traduciría en un valor actual neto estrictamente positivo. La Figura 3 ayuda a entender este caso básico.

**Figura 3 – Estructuración financiera para una APP regional autofinanciada**



### Caso 2: Cuando la APP es cofinanciada.

Asumiendo el escenario “duro”, se parte de que el proyecto no sea autofinanciable. En este caso, podría ser apoyado financieramente con aportes del Estado para hacerlo rentable privadamente, siempre que tenga un retorno social positivo. Con intervención del gobierno regional, éste puede ser constituirse en parte de ese apoyo. Si bien es cierto que el soporte estatal podría venir del gobierno central, puede que no se obtenga totalmente de dicha fuente, especialmente si existieran prioridades divergentes entre el gobierno central y el regional. En tal caso podrían existir inyecciones financieras alternas. Por ejemplo, se abre la posibilidad de que parte del canon que perciben ciertos gobiernos regionales ser derivado para soportar el proyecto con aporte privado<sup>22</sup>. Se puede asignar parte del canon que correspondería al gobierno regional y al gobierno provincial involucrado en porcentajes por definir. Y también podría derivarse parte del presupuesto de otros gobiernos regionales y municipios que se beneficien de determinado proyecto conjunto, dependiendo de las negociaciones que se realicen en función a los beneficios esperados para cada cual. Esto corresponderá a arreglos institucionales que quedan por definir en el marco de la transacción.

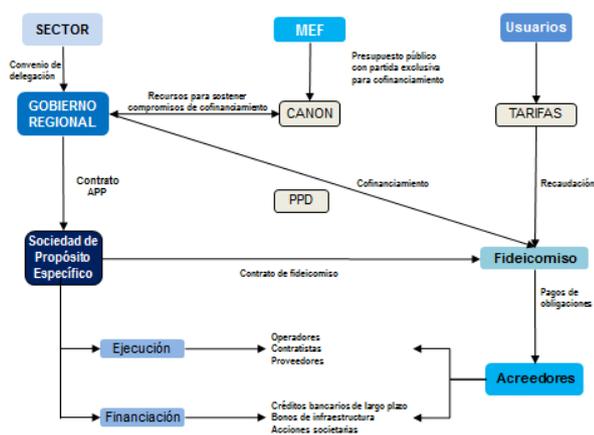
En cualquier caso, se podría contar con un flujo que, aparte de ser grande, sea predecible y puede ser un importante elemento para soportar un esquema de financiamiento vía mercado de capitales para el proyecto. La utilización de recursos de canon hace partícipe al MEF de la operación. El soporte estatal opera de diversas

<sup>22</sup> Si no tienen canon, igual poseen otras rentas que suelen devolver al fisco por no ejecutar el 100% del gasto asignado.

formas tales como tarifas sombra, subsidios al mantenimiento, cofinanciamientos sobre la inversión de obra, etcétera. Se asumirá, para fines expositivos, que el proyecto es cofinanciado con los llamados pagos por disponibilidad (PPD), es decir, desembolsos que hace el Estado, en un perfil de flujo durante todo o una parte del horizonte de la APP, que es negociado entre los asociados público y privado en el contrato correspondiente.

Esto hace que la participación del MEF se haga clave por estar a cargo de las autorizaciones presupuestarias que van a cubrir los soportes financieros de la APP. Tales soportes son: i) los desembolsos del canon para el gobierno regional que podrían ser utilizados como contrapartida de la inversión; ii) las emisiones de deuda pública directa del Tesoro que pudieran ser pactadas para apoyar financieramente a la APP con cargo a entidades del gobierno nacional; iii) los desembolsos programados desde el presupuesto nacional para el mismo fin en la forma de pagos diferidos; iv) los avales para operaciones de endeudamiento del gobierno regional; y v) las garantías y contra-garantías financieras<sup>23</sup> para asegurar un flujo comprometido al asociado privado en forma de pagos por disponibilidad. Esta situación de mayor complejidad, porque involucra más actores, relaciones y compromisos contractuales, se analiza mejor con la ayuda del diagrama de la Figura 4.

**Figura 4 – Estructuración financiera para una APP regional cofinanciada**



En el escenario de mayor autonomía, cuando se trate de una infraestructura que está dentro de las competencias del gobierno nacional, un gobierno regional podría gestionar una delegación de competencias desde la entidad central que tenga jurisdicción sobre ella. Esto se activa mediante un convenio de delegación, figura que dicho sea de paso, ya está contemplada en la Ley de Bases de la Descentralización.

En un escenario de menor autonomía, un gobierno regional podría participar en el proceso como parte de un directorio que se encargaría de implementar la APP. Independientemente de estos arreglos institucionales, desde el punto de vista de la estrategia para mitigar posibles impactos y reacciones de stakeholders así desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo regional, sería muy importante la presencia del gobierno regional en el proceso. Si la participación del gobierno regional fuera importante desde la fase de diseño de una APP, se reduciría la presencia de conflictos con grupos afectados por esa APP. Y evitaría que los proyectos no se adecuaran a las necesidades estratégicas de cada espacio regional.

Pero siguiendo con el ejemplo, vamos a simplificar el modelo asumiendo que quedan resueltos los arreglos institucionales de manera que, bajo cualquiera de ellos, el gobierno regional tendría presencia efectiva. Desde luego, esta clase de controversias sólo podría darse en una infraestructura que fuera catalogada como “nacional”, puesto que si se pretende adjudicar en modalidad APP una infraestructura que se encuentre en el ámbito de las competencias regionales, el arreglo institucional sería más parecido al del diagrama de la Figura 4.

Sin embargo, dadas las prioridades de inversión de varios de los sectores del gobierno central, cabe preguntarse si es tan difícil obtener la total autonomía regional sobre ciertas infraestructuras, siendo que muchas de éstas convocan menores intereses de inversión en las prioridades públicas que otras. Este es el caso de algunos puertos del litoral o de ciertas carreteras nacionales transversales.

Bajo este esquema, el gobierno regional – con autonomía total o participando en conjunción con otras entidades- suscribe un contrato de APP con el consorcio ganador de la licitación correspondiente, en virtud del cual se generan las relaciones del asociado privado con los actores restantes de la transacción, conceptuándolos ahora como acreedores de la sociedad de propósito específico (operadores, contratistas, proveedores, financistas bancarios e institucionales y patrocinadores).

En este modelo cobra importancia la figura del fideicomiso, un fondo que es administrado por una entidad independiente para efectos del manejo financiero de estos aportes. El concedente público se compromete a desembolsar este pago

<sup>23</sup> Que se negocian con multilaterales de crédito.

autorizando al MEF a que deposite parte del canon en un fondo de fideicomiso, al cual también va la recaudación tarifaria según convenio con el concesionario.

El fondo paga primero a los acreedores, empezando por operadores y contratistas – para garantizar primero que nada el servicio a los usuarios – y luego a los proveedores de financiamiento. Los remanentes que pudieran quedar son sujetos de gerencia financiera para optimizar retornos.

### Caso 3: Cuando la APP es cofinanciada y garantizada

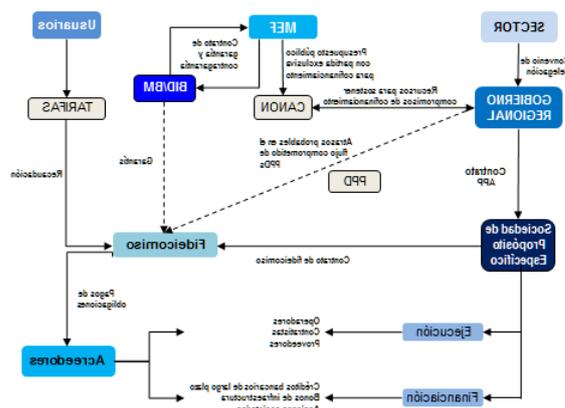
Aunque la sociedad de propósito específico suscribe un contrato de fideicomiso con el fondo, persiste una duda: si el proyecto se sustenta financieramente en el aporte del Estado, en conjunción simultánea con la inversión del privado ¿qué garantiza al concesionario que se va a generar este pago del Estado al fondo fideicomiso? La duda sobre la ejecutoria y la oportunidad de los desembolsos del Estado introduce un nuevo riesgo en la APP: el riesgo de impago diferido.

La forma que adopta la transacción ahora toma el diseño que se muestra en el diagrama de la Figura 5. En este caso, el Estado, a través del MEF, contrata una garantía con algún organismo multilateral – como puede ser el BID o el Banco Mundial – destinada a pagar al asociado privado el desembolso comprometido en forma de pagos por disponibilidad (PPD) en caso se interrumpa por alguna causa.

El garantizado y potencial prestatario en caso del siniestro de la garantía será el Estado peruano.

A estos efectos, se suscribe un contrato de garantía entre el organismo multilateral, como garante, y la República del Perú, como garantizado. Y además, un convenio de contra garantía entre el multilateral y el país.

**Figura 5 – Estructuración financiera para una APP regional cofinanciada con garantías**



El MEF suscribirá estos instrumentos en representación de la República del Perú y en calidad de organismo ejecutor de la garantía, responsable de incorporar los pagos previstos al asociado privado en las respectivas vigencias presupuestarias y de notificar al multilateral ante el siniestro de la garantía. En el momento que la garantía se hiciera efectiva, el monto desembolsado por el multilateral se convertirá en un crédito a plazo, en el cual el prestatario sería la República del Perú, a través del MEF. En un período a convenir del horizonte de la APP, los recursos de la garantía se mantendrán disponibles para respaldar las obligaciones del gobierno por el flujo comprometido de pagos diferidos en el tiempo (PDT). La garantía puede incluir el reconocimiento por obras parciales en caso de terminación anticipada de la concesión. Si el total de la garantía fuera hecha efectiva y no reinstalada previa a éste plazo, la misma dejaría de tener vigencia.

El costo de la garantía estaría dado por: i) el costo financiero del dinero que representa en un eventual pago; ii) la comisión de disponibilidad de la garantía; y iii) el costo de la negociación de la garantía. La garantía se otorga respaldada por un crédito contingente con una contra-garantía del gobierno peruano, que consistirá en documentar como préstamos del organismo multilateral contra la República del Perú cualquier desembolso que dicho multilateral realice a consecuencia del siniestro de la garantía. Esto significa que estos desembolsos se convertirán automáticamente en préstamos a plazo, pagaderos al organismo multilateral y que asume Perú como obligación principal conforme a las condiciones financieras de los préstamos de capital ordinario del multilateral, con las salvedades estipuladas en el contrato de garantía<sup>24</sup>. Estos préstamos tendrían como plazo

<sup>24</sup> A modo de ejemplo, en el caso concreto de las garantías financieras que se pactaron entre el gobierno peruano y el BID para la APP del IIRSA Norte se estableció lo siguiente: i) que no tendrá periodo de gracia; ii) que no contemplará

comisión de vigilancia o comisión de compromiso, toda vez que el gobierno peruano estará a la vez pagando comisión de garantía; y iii) se podrá pre-pagar anticipadamente la totalidad del respectivo desembolso dentro de los 30 días

de vigencia el remanente del plazo de la vigencia del contrato de garantía. La garantía entraría en vigencia en el momento de suscripción del contrato de garantía, una vez se adjudique la concesión y se mantendrá disponible por un período definido contractualmente. La garantía puede negociarse para que sea elegible una vez producida la terminación de las obras según lo certifique el ente concedente. La ejecución de la garantía entra en vigencia ante un evento de incumplimiento del desembolso de pagos diferidos en el tiempo, naturalmente siempre que la obra haya sido aceptada por el gobierno y siempre y cuando no exceda el monto de la garantía.

Por lo demás el esquema de la transacción es similar al caso de cofinanciamiento sin garantías, ya que el fideicomiso continúa en vista que la garantía es sólo para brindar cobertura al riesgo de incumplimiento del Estado, pero el fideicomiso asegura que aunque el Estado cumpla, el dinero no se destine a otros rubros fuera del proyecto.

## CONCLUSIÓN

Las APP son instrumentos adecuados para apoyar la descentralización por la posibilidad que ofrecen de atraer recursos financieros y de gestión para potenciar las infraestructuras de servicios públicos tan necesarias para impulsar la elevación del nivel de vida en los territorios del interior del país. Además pueden impulsar proyectos de índole inter-departamental que sirvan de base concreta para unificar incentivos hacia la constitución de regiones. Por último, generarían polos de competitividad territorial por la dinámica económica que poseen al impulsar las APP tanto a nivel de clusters de producción como en la profundización del mercado de capitales peruano.

En adición a la estrategia de desarrollo regional, también debe estar clara la estrategia misma de la implementación de una APP, pues es un dato de la realidad que esta clase de modelos suelen despertar fuertes oposiciones políticas. En suma, la implementación de esquemas APP requiere un nuevo enfoque de la gestión regional que debe ser capaz de compatibilizar las posibilidades de generar negocios rentables para la atracción de la inversión privada con los objetivos estratégicos del desarrollo regional.

---

siguientes al mismo, en cuyo caso dichas cantidades revertirán al monto total de la garantía disponible

## BIBLIOGRAFÍA

ARROW, Kenneth. 1963 *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*. The American Economic Review Vol. 33, N° 5. Pittsburgh.

APARICIO, Carlos, Miguel JARAMILLO y Cristina SAN ROMÁN 2010 *Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano*. Universidad del Pacífico. Lima.

BAUMOL, William. 1977. *On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry*. The American Economic Review Vol. 67, N° 5, pp. 809-822.

BAUMOL, William, PANZAR, John y WILLIG, Robert. 1982 *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt, Brace, Joavanovich, San Diego.

CALDERÓN, César y Luis SERVEN 2002. "The output cost of Latin America's infrastructure gap". Banco Central de Chile, Working Paper N° 186. Santiago de Chile.

CENTRO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO 2010 *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. CEPLAN. Lima.

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN. 2003 Plan Nacional de Descentralización 2004 - 2006. Lima.

CORREA Germán y Patricio ROZAS.2006. "Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones". Serie DRNI N° 108. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.

DAHRENDORF, Ralf 2002 *Ni público ni privado*. En: La Vanguardia, Junio 23, Barcelona.

DE LA CRUZ, Rafael, Carlos PINEDA y Caroline POSCHL 2010 *La alternativa local: descentralización y desarrollo económico*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

DEMSETZ, Harold. 1968 *Why Regulate Utilities?* *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press, Vol. 11, N° 1, pp. 55-65.

D'MEDINA, Eugenio 2000 *La privatización de servicios públicos a través del sistema de concesiones*. En *lux Et Véritas*, No. 22. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

D'MEDINA, Eugenio 2007 *Institucionalidad APP en el Perú: antecedentes, evolución y prospectiva*. *Revista de Economía y Derecho*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas N° 15, invierno.

FRANCO CHUAIRE, María y Carlos SCARTASCINI. 2014. *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Resumen de Políticas # IDB-PB-220. Banco Interamericano de Desarrollo.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2004. *Public-Private Partnerships. Fiscal Affairs Department del FMI*. Fondo Monetario Internacional, en coordinación con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS. 2001. *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización. Resultados de una encuesta de opinión*. Encuesta Nacional sobre Descentralización. Documento de Trabajo No. 117 de la Colección Descentralización. Lima.

KAHN, Alfred. 1993 *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*. Cambridge: The MIT Press, Londres.

LARDE, Jeanette y Ricardo SÁNCHEZ. 2014. *La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina*. Unidad de Servicios de Infraestructura. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.

MEDINA VÁSQUEZ, Javier, Steven BECERRA y Paola CASTAÑO. 2014. *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.

MILKEN INSTITUTE. 2015 *Capital Access Index*

ROZAS, Patricio y Ricardo SÁNCHEZ. 2004. *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Serie: Recursos naturales e infraestructura, N° 75 (LC/L.2182-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

ROZAS, Patricio 2010 *“Problemas y desafíos en el financiamiento de infraestructuras en América Latina”*. *Revista de la CEPAL* No. 101. ), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

PIGOU, Arthur Cecil. 1920 *The Economic of Welfare*. MacMillan and Co.Limited, Londres.

WATERSON, Michael. 1988 *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*. Basil Blackwell, New York.

## NORMAS

Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, Ley No. 27680, promulgada el 6 de marzo de 2002.

Ley de Bases de la Descentralización, Ley No.27783, promulgada el 17 de julio de 2002.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley No. 27867, promulgada el 16 de noviembre de 2002 y modificada por la Ley 27902 del 1 de enero de 2003.

Ley del Sistema Nacional de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley No. 28273, promulgada el 8 de julio de 2004

Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley No. 28274, promulgada el 8 de julio de 2004.

Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley No. 28059, promulgada el 12 de agosto de 2003.

Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y proyectos en activos (Ley APP.), Decreto Legislativo No. 1224, promulgada el 24 de septiembre de 2015