



Luces y sombras del modelo de APP en la experiencia peruana

Por: Patricia Benavente y Alonso Segura

Introducción

Este documento busca introducir al lector en los conceptos y objetivos que caracterizan a las Asociaciones Público-Privadas (APP), así como en la evolución de los principales aspectos de su marco normativo e institucional en el Perú a los 25 años de su creación. Se presenta también la problemática que ha caracterizado el desarrollo de las APP en el país, así como los retos y la agenda pendiente. El objetivo es que el lector logre una comprensión integral y objetiva del entorno en que se desarrollan las APP, a la luz de las críticas y controversias a las que el sistema ha estado sujeto, especialmente en los últimos tiempos, a raíz de escándalos de corrupción en el sector de infraestructura.

Características y objetivos de una APP

Si bien no existe una definición única de APP, el término alude a una amplia gama de asociaciones de largo plazo contractualmente pactadas entre alguna entidad del sector público y otra del sector privado para la provisión, por esta última, de algún servicio público, que generalmente involucra la operación y/o construcción de infraestructura económica o social, a cambio de una retribución financiera que puede provenir de los usuarios y/o del Estado mismo.

Es importante entender la diferencia entre una obra pública tradicional, una APP y una privatización. En una obra pública tradicional, la propiedad de los activos y la responsabilidad de su operación son del Estado. La participación del sector privado se limita a la función de contratista bajo los términos y responsabilidades establecidos en el correspondiente expediente técnico. Los riesgos del proyecto recaen sustancialmente en el sector público, incluyendo dos de los más significativos: el financiamiento y el diseño (del proyecto). En el otro extremo del espectro están las privatizaciones, mediante las cuales la propiedad de los activos se transfiere al sector privado, que pasa a ser el responsable también de su operación (y mantenimiento). En este caso la transferencia de riesgos a la empresa privada es total. El papel del sector público en la provisión del servicio es mínimo, y solo en ciertos casos se limita a regular su correcta provisión.

En el medio de estas dos modalidades se encuentran otras, entre las cuales destaca una variada gama de APP, cuyo denominador común es que la propiedad de los activos la retiene el sector público, pero es el inversionista privado quien por lo general asume en forma integrada las obligaciones de diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura, y la correspondiente provisión del servicio al usuario. Es decir, en estos casos existe una activa participación del sector privado durante el periodo de vida de la APP, acorde con la asignación de riesgos que se pacte en el contrato. Las APP abarcan una amplia variedad de tipos contractuales y modalidades, dependiendo del alcance de las obligaciones de inversión y el tipo de mecanismos de pago, entre otros factores. Una concesión, por ejemplo, es solo una de las modalidades de APP.¹ En el gráfico 1 se muestra el espectro de la participación del sector privado, que solo en algunos casos corresponde a una APP.

Gráfico 1.
Ejemplos de tipos de contrato de APP²



Fuente: Public-Private Partnerships Reference Guide, versión 3.0, Banco Mundial (2017). Traducción propia.

Como ya se ha señalado, aunque existe una gama de variantes de APP, todas ellas comparten ciertas características esenciales, entre las que destacan:

- La relación contractual entre el *concedente* y el *concesionario* es de largo plazo (usualmente entre diez y cuarenta años, aunque podría llegar a sesenta años, según la legislación peruana).

1 En realidad, hay tipos de concesiones que son APP y otras que no son APP (ver Delmon, 2010). Sin embargo, para efectos del alcance de este libro, no es relevante profundizar en las diferencias. Más aún: en adelante, por simplicidad y de acuerdo con terminología estándar, se denominará *concedente* a la entidad del Estado que otorga la APP y *concesionario* al operador privado de la APP.

2 PPP Reference Guide, versión 3.0, p. 10. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-30>. Traducción propia.

- La propiedad de los activos la retiene el Estado (algunos bienes muebles pueden permanecer temporalmente en propiedad del concesionario), y al finalizar el periodo contractual los activos revierten al Estado.
- Las actividades a cargo del concesionario incluyen diseño, construcción (y/o rehabilitación y/o ampliación), operación (y prestación de los servicios), mantenimiento y financiamiento.³
- Los riesgos derivados del proyecto se comparten entre las partes (el Estado transfiere ciertos riesgos total o parcialmente al privado).
- La iniciativa del proyecto de APP puede surgir indistintamente del Estado o de algún privado interesado (proponente).
- El concesionario recupera su inversión y otros costos mediante el cobro de tarifas a usuarios y/o mediante pagos del Estado.
- Las obligaciones del concesionario en la prestación del servicio se especifican a través de indicadores de desempeño o estándares de calidad del servicio.⁴

Las diferencias en el alcance de algunas de estas características generan distintos tipos de APP. Entre los más importantes están los siguientes:

- Cuando la APP se realiza sobre activos ya existentes que el Estado le entrega al concesionario para su operación, mantenimiento y financiamiento, y solo se requiere inversión limitada en ampliación o rehabilitación, se denomina proyecto *brownfield*. Cuando (casi) no existen activos y la obligación del concesionario es construirlos, además de operarlos, mantenerlos y financiarlos, se denomina proyecto *greenfield*. En ambos casos, al finalizar el periodo de la APP los activos revierten al Estado.
- Si la propuesta de APP surge del Estado, el proyecto se considera de *iniciativa estatal (IE)*; si la presenta un (consorcio) privado (proponente), se categoriza como de *iniciativa privada (IP)*.
- A su vez, dependiendo del origen de los flujos de retribución al concesionario, las APP pueden ser *autofinanciadas* (en el pasado se las denominaba *autosostenibles*), cuando la retribución proviene únicamente de las tarifas u otros cargos que pagan los usuarios y no se hayan otorgado garantías financieras o no financieras del Estado al concesionario;⁵ o co-

3 En la terminología de APP, una forma de denominación común es recoger las obligaciones que conlleva por sus siglas en inglés. Por ejemplo, BOT (Build = construir, Operate = operar, Transfer = transferir).

4 En contraposición, en una obra pública tradicional se utilizan únicamente especificaciones técnicas (constructivas).

5 Técnicamente sí pueden incluir garantías, siempre y cuando las garantías financieras sean mínimas (menores al 5% del monto del proyecto), y las garantías no financieras tengan una probabilidad muy baja (menores al 10%) de demandar cofinanciamiento. Garantías

financiadas, cuando se retribuye la inversión, operación o mantenimiento a cargo del concesionario mediante pagos periódicos del Estado (exclusivamente, o combinados con tarifas pagadas por los usuarios) o se ha otorgado garantías financieras o no financieras al concesionario.⁶

Un punto importante que se desprende de la diferencia entre APP autofinanciadas y cofinanciadas se refiere a las implicancias para la caja fiscal. Al otorgar a un privado los derechos que conlleva una APP, el Estado le da activos públicos o el derecho a ampliar o construir tales activos con el objetivo de prestar algún servicio público. Esto, evidentemente, trae consigo derechos y obligaciones para el concesionario de la APP. Por el lado de las obligaciones que asume el concesionario al ser titular de una APP está el cumplir con la inversión en la construcción, ampliación y mantenimiento de la infraestructura, así como prestar los servicios cumpliendo los niveles de servicio/productividad que hayan sido pactados, para lo cual el Estado usualmente establece algún esquema institucional de regulación que asegure a los usuarios el acceso y calidad del servicio. Por el lado de los derechos, como se ha señalado, en una APP autofinanciada el concesionario financia los recursos para poner en operación la infraestructura, y su retribución se limita exclusivamente a los pagos de tarifas, peajes, cargos y similares por los usuarios del servicio. Es frecuente suponer que todas las APP tienen estas características, sobre todo porque aquellas que se desarrollaron en los primeros años del sistema, bajo el nombre usualmente de *concesiones*, tenían estas características.

Sin embargo, en el Perú las APP cofinanciadas han venido ganando creciente importancia por una serie de razones. Primero, porque es más fácil empezar por proyectos de demandas elevadas y que por tanto tienen flujos más certeros.⁷ Segundo, porque la capacidad financiera del Estado cuando se iniciaron las APP era sustancialmente menor a la actual, pues el país no contaba aún con grado de inversión y la posición fiscal era materialmente

financieras son aquellas que emite el Estado para respaldar instrumentos de deuda del concesionario o del propio Estado; garantías no financieras son las que respaldan riesgos propios de la APP; por ejemplo, garantía de ingresos mínimos garantizados (IMAG).

- 6 Por ejemplo, la concesión/APP del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez es autofinanciada, pues la retribución por la inversión y costos de operación y mantenimiento para el concesionario proviene exclusivamente de cargos o tarifas que pagan los usuarios. El proyecto, además, es un *brownfield*. La Línea 2 del Metro de Lima, por otro lado, es cofinanciada, pues el concesionario, además del cobro de tarifas a los usuarios, recibe pagos del Estado para recuperar tanto la inversión como, en el futuro, una parte de la operación y mantenimiento. Es un *greenfield*. Ambos proyectos surgieron como iniciativa estatal. Un ejemplo de iniciativa privada (supuestamente) autofinanciada es el Proyecto de Línea Amarilla de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Lo de 'supuestamente' es porque no se solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la opinión previa vinculante, que es la que determina si un proyecto es realmente autofinanciado. Se trata de un *brownfield*.
- 7 Las primeras APP adjudicadas por el Estado peruano, en 1999, fueron el Terminal Portuario de Matarani y el grupo de ferrocarriles que incluyó el Ferrocarril del Sur, del Sur-Oriente y del Centro. Ambos son autofinanciadas. La primera APP cofinanciada en el sector Transportes fue la IIRSA Norte, en 2005.

más débil.⁸ Tercero, porque la tipología de proyectos y los servicios por ser prestados son más complejos y diversos en la actualidad.⁹ La provisión de servicios más sofisticados o en lugares más apartados, pese a ser socialmente rentable, en muchos casos no puede sostenerse únicamente con cargos a usuarios (de ahí la necesidad de cofinanciamiento del Estado).

Como ya se señaló, en las APP cofinanciadas, además de recibir las tarifas y cargos que pagan los usuarios, los concesionarios obtienen pagos del Estado. En este punto surge la pregunta de cuál es la naturaleza y las modalidades de estos pagos.¹⁰ En términos generales, hay dos grandes etapas en la ejecución contractual de una APP: la fase de inversión y la fase de operación y mantenimiento. En el caso peruano, las APP generalmente usan la modalidad de *hitos constructivos*, es decir, el Estado va reconociendo derechos conforme se registran avances parciales en la obra.¹¹ Durante la fase de inversión hay dos formas de reconocer los hitos constructivos. La primera se denomina pago por obra (PPO), y es equivalente a los pagos en obra pública tradicional. Es decir, semestralmente, por ejemplo, el Estado reembolsa al concesionario el total del monto de inversión ejecutado durante dicho periodo. En la segunda, denominada pago por avance de obra (PAO), se difieren los pagos del Estado en el tiempo, mediante la generación de obligaciones de pagos futuros del Estado, denominados repago de inversión (RPI), que se distribuyen usualmente durante un periodo de 15 años a partir de la fecha en que se estima ya esté operando la infraestructura. En este caso, el concesionario debe conseguir el financiamiento del proyecto y aportar capital propio. En síntesis, el PPO y el RPI son remuneración correspondiente al *capex*, y su proporción varía de proyecto en proyecto. Usualmente se utiliza RPI, y en algunos proyectos también otro tramo como PPO. El repago por mantenimiento y operación (RPMO) es la

8 La primera agencia clasificadora de riesgo en otorgarle el grado de inversión al Perú, en abril de 2008, fue Fitch Ratings, seguida de Standard and Poor's en julio de 2008 y Moody's en diciembre de 2009. Es decir, una década después de la adjudicación de la primera APP. Del lado fiscal, desde 1970 el resultado fiscal (balance económico) del sector público no financiero fue siempre deficitario. Solo a partir del año 2006 el Perú empezó a registrar superávits, los cuales acompañaron la fase más expansiva del súper ciclo de materias primas. La primera regla fiscal se adoptó el año 2001.

9 A junio de 2017, la cartera de proyectos en evaluación y promoción de ProInversión superaba los sesenta proyectos, incluyendo mineros, líneas de transmisión, carreteras, proyectos viales urbanos, proyectos ferroviarios, puertos, aeropuertos, líneas de metro, redes de fibra óptica, proyectos de saneamiento, teleféricos, colegios, establecimientos penitenciarios, residuos hospitalarios, entre otros.

10 La denominación de estos instrumentos y el reconocimiento de derechos que otorgan ha variado a lo largo de los años en el caso peruano, pero profundizar en sus diferencias no es relevante para fines de este trabajo.

11 Un modelo alternativo, con traslado total del riesgo constructivo y de financiamiento al concesionario, es el de *pago por disponibilidad*. Bajo esta modalidad, no se reconoce ningún derecho hasta que la infraestructura esté terminada y el servicio ya se preste a los usuarios. No hay hitos intermedios.

retribución al concesionario durante la etapa de provisión del servicio, y se realiza durante toda la vida de la APP, una vez que la infraestructura está terminada y operativa. Es la remuneración al *OPEX*.

A diferencia de la obra pública tradicional, las APP permiten utilizar mecanismos para diferir en el tiempo el pago de la retribución de la inversión (mediante esquemas de RPI o similares), lo cual podría generar el incentivo a preferir su uso, pues permite el desarrollo de proyectos sin comprometer recursos fiscales durante el periodo constructivo. El incentivo puede ser aún mayor cuando los países tienen una débil posición fiscal o un limitado espacio disponible bajo sus reglas fiscales. Pese a estos incentivos, el diferimiento en el tiempo de las obligaciones de pago del Estado no debe ser usado como justificación para preferir la modalidad de APP frente a la obra pública tradicional, pues dado que el costo del endeudamiento del Estado es, por lo general, menor que el de los concesionarios, el valor presente de las obligaciones diferidas puede ser mayor a la alternativa de obra pública tradicional. Solo tiene sentido optar por la vía de la APP si genera mayor valor a la sociedad en su conjunto, denominado *valor por dinero*¹² positivo y, por ende, supera en beneficios a la opción de la obra pública.

La decisión de ejecución de un proyecto de inversión es un proceso en dos etapas. Primero, debe definirse si el proyecto debe ejecutarse o no. Esta decisión, internacionalmente, se basa en el criterio de rentabilidad social, es decir, en el retorno que genera para la sociedad en su conjunto de llevar adelante el proyecto, y que resulta de comparar los beneficios sociales con los costos sociales.¹³ Es importante notar la diferencia con el criterio de decisión para un proyecto de inversión puramente privado, donde lo único que interesa es la rentabilidad para el inversionista. En el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), reemplazado en febrero de 2017 por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), el criterio de decisión incluye, además de la rentabilidad del inversionista, los beneficios y costos sociales del proyecto.¹⁴

12 Se tratará este concepto más adelante.

13 Los beneficios sociales se descomponen en: beneficios directos derivados del acceso al bien o servicio, o la liberación de recursos derivados de dicho acceso (por ejemplo, ahorro en tiempo debido a una provisión más eficiente del servicio), el excedente del consumidor (menor precio y mayor disponibilidad del mismo) y del productor (mayor valor por incremento de productividad); y beneficios indirectos en otros mercados relacionados, incluyendo costos evitados en estos mercados (por ejemplo, la provisión de agua potable genera una reducción de enfermedades); así como las externalidades positivas sobre terceros (por ejemplo, una subida del valor de la propiedad).

14 Al respecto, conviene notar que la exoneración de un proyecto de inversión del SNIP bajo la justificación de *acelerar* las inversiones implica omitir un paso esencial en el proceso de evaluación y decisión de la inversión pública. Invierte.pe se basa en un argumento similar. Es preciso analizar si, desde su diseño, este nuevo sistema logra preservar la rigurosidad requerida para asegurar el buen uso de recursos públicos.

Para aquellos proyectos que cumplen el criterio de rentabilidad social, se aplica un segundo filtro, con el fin de definir si la mejor modalidad de ejecución del proyecto es obra pública tradicional o APP. Esta decisión depende del principio de valor por dinero, que consiste en utilizar la modalidad de contratación que genere los mejores estándares de calidad del servicio para los usuarios, al menor costo posible, a lo largo de la vida del proyecto. Para calcular el valor por dinero se utilizan diversas metodologías. La más rigurosa emplea el *comparador público privado*. Sin embargo, los requerimientos de información cuantitativa que la aplicación de esta herramienta exige suelen dificultar su implementación, usándose como alternativa metodologías con enfoques más cualitativos, como el *análisis multicriterio*, que combina información cualitativa y cuantitativa.¹⁵

Dos de las principales razones por las que una APP puede generar mayor valor por dinero que una obra pública tradicional, pese a que el costo de financiamiento del concesionario es usualmente mayor al del Estado, son las ganancias de eficiencia esperadas y la transferencia de riesgos. La primera se deriva de las ventajas competitivas que un concesionario debería obtener en la operación de la APP, en la medida en que sea un operador especializado (a diferencia del Estado). Esa es la razón de ser de una APP: prestar un mejor servicio a un menor costo. Esto supone, evidentemente, un diseño de contrato que genere incentivos correctos y permita ganancias de eficiencia que se trasladen a los usuarios (manteniendo una rentabilidad razonable). La segunda razón surge de la transferencia parcial o total de algunos de los riesgos de la APP al concesionario, bajo el criterio de que la parte *mejor preparada para gestionar* un riesgo es la parte que debe asumirlo. Ser la parte “mejor preparada para gestionar” algún riesgo significa tener mayor capacidad para prevenir que se materialice o, si se materializa, mitigarlo al menor costo posible.

Para graficar este punto, tómese el caso de una obra pública tradicional. El riesgo que asume el contratista privado se limita a cumplir las especificaciones del expediente técnico durante la fase constructiva, pues concluida la obra se desvincula del proyecto. En contraposición, en una APP –diseñada con los incentivos y asignación de riesgos adecuada–, como la parte privada retiene también riesgos durante la fase de operación y mantenimiento, tiene los incentivos correctos para innovar y optimizar la fase de diseño y la constructiva, en la medida en que ello le genere ahorros mayores durante la fase de operación y mantenimiento. Es importante notar que los

15 La metodología de *análisis comparativo*, que incluye los contenidos cuantitativos y cualitativos que componen el comparador público privado, fue aprobada apenas el 15 de agosto de 2014 por RM N° 249-2014-EF/, y posteriormente sustituida por los *criterios de elegibilidad en Asociaciones Público Privadas*, aprobados mediante RD N° 004-2016-EF/68.01 en mayo de 2016.

riesgos que se transfieren a la parte privada también existen bajo la modalidad de obra pública tradicional; la diferencia es que en este último caso los riesgos los retiene el Estado. Al transferirse varios de los riesgos al inversionista privado, incluyendo los de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento, la posibilidad de integrar o empaquetar todas estas actividades permite al concesionario gestionar los riesgos asociados y, así, obtener ganancias de eficiencia.

De lo anterior se desprende una conclusión fundamental: la clara identificación y asignación de los riesgos entre las partes, tanto en la etapa de diseño y construcción como en la de la operación y mantenimiento, es fundamental para que la APP pueda efectivamente generar las ganancias de eficiencia y el valor por dinero que justifican su razón de ser. Una asignación inadecuada o ambigua de los riesgos puede limitar o anular los beneficios de una APP por sobre la obra pública tradicional.

Los beneficios potenciales de las ganancias de eficiencia y generación de valor por dinero que para los usuarios y la sociedad en su conjunto puede lograr una APP no deben subestimarse, menos aún si se toma en consideración que por lo general el Estado no es un buen operador de infraestructura ni, tampoco, un proveedor especializado de servicios. Sin embargo, materializar los beneficios potenciales que ofrecen las APP requiere de un marco normativo e institucional adecuado que asigne los derechos, obligaciones y riesgos de manera adecuada, y que genere incentivos correctos, tanto en el Estado como en los concesionarios. Lamentablemente, la experiencia muestra que las APP pueden enfrentar dificultades importantes, incluyendo retrasos y sobrecostos durante la etapa de ejecución contractual, así como adendas que en ocasiones pueden terminar modificando elementos centrales del proyecto original. Este no es un tema menor, dada la incidencia de adendas en APP internacionalmente, situación que en el Perú se ha tornado grave. Una adenda que modifique la asignación contractual de riesgos, o que genere sobrecostos significativos en las condiciones de adjudicación del proyecto, podría eliminar, *ex post*, el valor por dinero que se esperaba de la APP al momento de la adjudicación. De ahí la importancia de fortalecer los procesos de planeamiento, formulación y estructuración de las APP, y de respetar las condiciones de adjudicación en la fase de ejecución contractual.

A continuación se hace un análisis de la evolución del marco normativo e institucional en el Perú de la problemática que se ha buscado solucionar, así como de la agenda pendiente.

Evolución del marco normativo de APP en el Perú

En el marco de una crisis económica muy severa, a inicios de la década de 1990 se emprendió un profundo proceso de reformas estructurales que buscaban lograr estabilidad macroeconómica, promover la inversión privada (nacional y extranjera) y reducir el nivel de intervención del Estado en las actividades económicas. Uno de los pilares de esa reforma fue el establecimiento de un nuevo marco legal e institucional para la promoción de la inversión privada. Así, entre septiembre y noviembre de 1991 se aprobaron varios decretos legislativos que delinearon el nuevo escenario para la promoción de la inversión privada en el Perú. Con la promulgación de la Constitución Política del Perú en 1993, esas reformas estructurales adquirieron fundamento constitucional.

Tabla 1.
Normativa de promoción de la inversión privada (1991-1996)

Norma	Materias reguladas
Régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera mediante el reconocimiento de ciertas garantías (DL 662)	Establece condiciones para la remoción de obstáculos y restricciones a la inversión extranjera, garantizando la igualdad de derechos y obligaciones entre inversionistas extranjeros y nacionales. Otorga régimen de estabilidad jurídica a los inversionistas extranjeros.
Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado (DL 674)	Establece condiciones necesarias para el desarrollo y crecimiento de la inversión privada en el ámbito de las empresas del Estado. Otorga a inversionistas privados garantías y mecanismos para asegurar la adquisición de acciones y bienes de empresas del Estado.
Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (DL 757)	Establece disposiciones para el crecimiento de la inversión privada en todos los sectores de la economía. Elimina todas las trabas, distorsiones legales y administrativas que afectan el desarrollo de las actividades económicas, restringen la libre iniciativa privada y les restan competitividad.

Ley que establece las normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos (DL 758)	Establece la promoción de la inversión privada en obras de infraestructura y/o de servicios públicos, mediante concesiones, para la construcción, reparación, conservación y explotación de obras de servicios públicos (comprende obras en infraestructura de transportes, saneamiento ambiental, energía, salud, educación, pesquería, telecomunicaciones, turismo, recreación e infraestructura urbana, entre otras).
Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos (DL 839) ¹⁶	Establece la concesión como la modalidad a través de la cual se promueve la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. Crea PROMCEPRI como organismo especializado para promover la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

Con la aprobación de los DL 758 y 839¹⁷ (TUO de concesiones) se constituyó un modelo institucional centralizado para la promoción de la inversión privada en las obras de infraestructura y servicios públicos en el ámbito del gobierno central, pues se creó la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI) como el único organismo del poder Ejecutivo responsable de diseñar y conducir los procesos de concesión de obras públicas de infraestructura y servicios públicos. Este modelo representó un avance en el entorno institucional, y permitió un auge de las concesiones en obras de infraestructura y servicios públicos en distintos sectores. Sin embargo, se debe considerar también que este modelo respondió a un contexto económico particular, y a la necesidad de atraer inversionistas a un país que tuvo que enfrentar una crisis económica y política muy profunda, y que aún tenía baja credibilidad económica. En ese sentido, en comparación con modelos de APP más evolucionados, el TUO de concesiones tenía deficiencias importantes:

- No ofrecía un enfoque sistémico de la inversión privada, pues no regulaba todo el ciclo de vida del proyecto.
- Incentivaba la adopción de decisiones centralizadas en el órgano licitante.

¹⁶ Esta norma es posterior: se publicó en agosto de 1996.

¹⁷ Mediante Decreto Supremo N° 059-96-PCM (publicado el 27 de diciembre de 1996), se aprobó el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesiones al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

- Ofrecía un bajo nivel de atención a temas críticos como la selección de proyectos, la asignación de riesgos, el control de riesgos fiscales.
- No generaba pesos y contrapesos entre distintos actores públicos.

Es solo a partir del Decreto Legislativo N° 1012, de mayo de 2008, que el Perú cuenta con una Ley de Asociaciones Público-Privadas específica. Las motivaciones detrás de su aprobación toman como referencia la evolución del modelo de APP en países como Reino Unido, Colombia y Chile, señalando también una persistente reducción de la inversión pública con relación al PBI, así como referencias a una importante brecha de inversión en la provisión de infraestructura de servicios públicos. Hasta ahí, es parte de la fundamentación usual que se utiliza en la aprobación de cambios al régimen normativo de promoción de la inversión privada. Sin embargo, la norma también sustenta por primera vez la necesidad de establecer criterios para el manejo prudente de los compromisos firmes y contingentes asumidos por el Estado en los procesos de APP. Se señala específicamente, en la Exposición de Motivos, que el Estado debe realizar un adecuado balance en la asignación de los riesgos al inversionista privado y al Estado, aplicando principios de prudencia y transparencia fiscal.

En este marco, hay que poner en relieve que la Ley de APP introdujo nuevos e importantes elementos en el entorno legal e institucional de promoción de la inversión privada en el país. Entre los aportes más relevantes de la primera Ley de APP se pueden señalar los siguientes:

- Define las APP, estableciendo que son 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 o proveer servicios públicos.
- Establece nuevos criterios objetivos de valoración y actuación de los órganos públicos: el principio de valor por dinero, la adecuada asignación de riesgos, la responsabilidad presupuestal.
- Regula por primera vez, en un solo cuerpo normativo y en forma integral, todas las etapas del ciclo de proyectos de inversión: identificación y selección de proyectos, evaluación de estudios previos y estructuración, diseño del contrato, proceso licitatorio, gestión de la ejecución del contrato (incluida la renegociación) y extinción del contrato.
- Establece un nuevo marco de relación de los actores públicos (concedentes, licitante, MEF, reguladores), que asigna responsabilidades y responde a un nuevo diseño institucional más descentralizado.

- Condiciona la selección de modalidades y proyectos a objetivos en la obtención de estándares de servicio.
- Determina condiciones mínimas para garantizar una capacidad de pago (del Estado) sostenida en el tiempo, así como la calificación y gerenciamiento de los riesgos fiscales.

Por todas estas consideraciones, la aprobación de la Ley de APP en el año 2008 representó un punto de inflexión importante en el marco legal e institucional de las APP en el Perú. Sin embargo, las razones por las cuales esa Ley no se aplicó plenamente sino hasta tres años después (el año 2011) son, desde nuestro punto de vista, una demostración clara de que una buena norma no garantiza un modelo exitoso de APP si no existe un alto compromiso del gobierno con la institucionalidad del modelo.

En efecto, la Ley de APP sufrió contratiempos importantes inmediatamente después de su promulgación. La crisis financiera internacional que se inició ese mismo año generó la necesidad de adoptar medidas contracíclicas. Una de ellas fue la aprobación del Decreto de Urgencia N° 047-2008 (el 19 de diciembre de 2008), que dispuso su inaplicación a grandes proyectos de inversión en infraestructura¹⁸ en el ámbito de ProInversión durante todo el año 2009. Estas medidas extraordinarias incluían el poder de otorgar la viabilidad de los proyectos contando solo con estudios de prefactibilidad, asignar a ProInversión (y no al MEF) la responsabilidad de priorizar y decidir la asignación del cofinanciamiento y de las garantías financieras y no financieras, así como reducir exigencias legales para la aprobación de la modalidad de promoción de la inversión privada, la aprobación de Plan de Promoción e, incluso, para la designación de los miembros de los Comités Especiales.

En diciembre de 2009 se aprobó el DU N° 121-2009, que nuevamente determinó la inaplicación del DL N° 1012 a una lista importante de proyectos de inversión en el ámbito de ProInversión durante todo el año 2010. A inicios de 2011 se emitió el DU N° 001-2011, que por tercera consecutiva dispuso la inaplicación de la Ley de APP, esta vez para el año 2011, a treinta grandes proyectos de inversión en el ámbito de ProInversión. Si bien esta norma fue declarada inconstitucional, puso en evidencia que aun sin motivación alguna –para 2011 ya no se podía aducir crisis financiera internacional–, el gobierno de aquel entonces prefirió continuar promoviendo la inversión privada vía decreto de urgencia, con un procedimiento “fast track”

18 Los doce proyectos exceptuados de la aplicación del DL N° 1012 fueron: los puertos de Paita, San Martín (Pisco), Salaverry, Pucallpa, Iquitos y Yurimaguas; la Autopista del Sol (tramo Trujillo-Sullana), la carretera IIRSA Centro; el segundo grupo de aeropuertos regionales; el Proyecto Especial Majes-Siguas; la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada, y el Proyecto Especial Chavimochic.

que no tomaba en cuenta los principios, procedimientos, asignación de competencias ni las mejores condiciones de gobernanza que contenía la Ley de APP.

Otro ejemplo de las debilidades institucionales que afectaron el desarrollo inicial de la Ley de APP lo ofrece lo ocurrido con el comparador público-privado. En junio de 2008 se difundió un proyecto de Manual de Comparador Público-Privado.¹⁹ Ante las severas críticas de gremios empresariales y algunos especialistas locales, en enero de 2009 se aprobó el Decreto Supremo N° 020-2009-EF, que exoneró de la aplicación de tal metodología, durante los años 2009 y 2010 (y para 2011 mediante otro dispositivo legal), a los proyectos de inversión de gran envergadura en el ámbito del gobierno nacional.

Solo en agosto de 2014 se publicó la Resolución Ministerial N° 249-2014-EF/15, que aprobó la metodología para la aplicación del Análisis Cuantitativo y Cualitativo (que incluye el Comparador Público-Privado) en la elección de la modalidad de ejecución de proyectos de inversión cofinanciados. Sin embargo, debido a la inexistencia de información histórica suficiente de proyectos que pudiera darle robustez estadística, fue sustituida por los Criterios de Elegibilidad en Asociaciones Público Privadas, aprobados mediante RD N° 004-2016-EF/68.01, publicada en mayo de 2016.

Estos criterios de elegibilidad consideraban el nivel de transferencia de riesgos, la capacidad de medición de la disponibilidad y calidad del servicio, la minimización de costos del ciclo del proyecto, el financiamiento por los usuarios de los servicios, los costos del proceso de adjudicación de la APP, los factores de éxito del proyecto, la competencia en el mercado, así como ventajas y limitaciones de la obra pública tradicional, entre otros. Ahora bien: está claro que, con el fin de lograr una correcta aplicación de los criterios de elegibilidad y, así, asegurar una adecuada toma de decisiones relacionadas con la modalidad de ejecución de un proyecto (sea por APP u obra pública), se requeriría que el Estado realice un esfuerzo sostenido en la sistematización de la información que exige la aplicación de estos criterios. Para ello, el MEF y ProInversión debían diseñar y llevar a cabo un plan de difusión y capacitación importante en los tres niveles de gobierno. El fortalecimiento de capacidades en la aplicación de las herramientas metodológicas es un pilar fundamental en el éxito del sistema de APP.

19 En la página web del MEF.

Reforma del marco institucional y normativo de APP (2014-2015)

Luego de un proceso de análisis y diagnóstico, para inicios de 2013 existían señales claras de que el Estado peruano no estaba preparado para planificar, formular y gestionar los incrementos en número, montos y complejidad de los proyectos de inversión. Esto motivó la creación, en mayo de 2013, del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI),²⁰ más conocido como el “Equipo de Destrabe”. Esta iniciativa tenía por objeto identificar los problemas y obstáculos que afectaban la ejecución de proyectos de inversión privada y público-privada, así como proponer las soluciones correspondientes, incluyendo la adecuación de los marcos normativos y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el Estado.

El EESI, como instancia radicada en el MEF, fue concebido con un mandato transversal y articulador –muy amplio– en materia de inversión. Como parte de ese mandato, realizó un diagnóstico preliminar de la problemática en la ejecución de los proyectos de APP, el cual demostró la urgencia de fortalecer las capacidades del Estado para mejorar la operatividad y eficiencia del sistema en el diseño y ejecución de las APP.

Una de sus primeras conclusiones fue la necesidad de fortalecer las salvaguardas para el Estado, lo cual, siguiendo mejores prácticas internacionales, requería fortalecer el rol del MEF en el acompañamiento de los proyectos y en la gestión de los riesgos fiscales generados por las APP, mediante la creación de lo que internacionalmente se conoce como una *Unidad APP* en el MEF. La creación de la Dirección General de Políticas de Promoción de la Inversión Privada (DGPIIP) en mayo de 2014 fue una pieza clave para el desarrollo en el Estado de las capacidades necesarias para completar un diagnóstico comprensivo de la problemática de las APP en el Perú, acometer una ambiciosa reforma del marco institucional y normativo, así como subsanar debilidades y corregir malas prácticas enraizadas a lo largo de los años.

La existencia de una Unidad APP está considerada como una buena práctica en la gobernanza de las APP. Al respecto, Joan Prats (2016), en su estudio sobre gobernanza de APP en América Latina, señala que en la creación de una Unidad APP existen diferentes elementos de diseño organizativo. No obstante, más allá de la instancia del Estado donde esta Unidad APP se

20 El EESI se creó por Decreto Supremo N°104-2013-EF, y sus funciones y competencias fueron perfeccionadas por la nonagésima disposición complementaria final de la Ley N° 30114 (noviembre de 2013), el Decreto Supremo N° 041-2014-EF (febrero de 2014) y el artículo 38 de la Ley N° 30327 (mayo de 2015). Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 1251 (noviembre de 2016), una parte del EESI se transfirió a ProInversión.

radique o cómo se diseñe, lo que se destaca como un elemento crítico es que se evite en su funcionamiento la existencia de conflictos de interés. En particular, es recomendable que la estimación del valor por dinero de los proyectos –a cargo de la Unidad APP– no la haga la misma entidad que promociona y formula el proyecto (ProInversión). Este tipo de consideraciones fueron determinantes cuando se diseñó la Unidad APP del MEF en 2014, a la que se le asignaron responsabilidades específicas para la aprobación de lineamientos de política, soporte técnico especializado y *gatekeeping*.²¹

Dos conclusiones generales de este proceso de evaluación del entorno de APP en el Perú orientaron la reforma. Primero, que los intereses del Estado y de los usuarios no estaban adecuadamente resguardados. Segundo, que existían oportunidades para generar ganancias de eficiencia en los procesos de APP. Fue en este contexto que, desde mediados de 2014 hasta mediados de 2016, se implementó una profunda reforma del marco de APP, que concluyó y se consolidó con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1224, Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos –*la nueva Ley de APP*–, su reglamento,²² la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos²³ y diversas directivas que se aprobaron durante su implementación.²⁴ A continuación se presentan los principales aspectos de la problemática identificada y los elementos centrales de la reforma orientados a resolverla.

Dispersión normativa y debilidades institucionales

Al menos una docena de normas con rango de ley regulaban el desarrollo de las APP. Esa situación generaba interpretaciones distintas y muchas veces contradictorias entre las entidades, desfases en las normas con respecto a los contextos para su implementación, y vacíos legales que además era complejo detectar, ante la multiplicidad de normas potencialmente aplicables. Este desorden normativo, a su vez, conducía a un entorno poco amigable con potenciales inversionistas, a un clima de inseguridad jurídica de las inversiones y exposición a contingencias al Estado.

Por otro lado, se identificaron debilidades institucionales que complicaban el adecuado desarrollo de las APP: fallas de coordinación entre entidades, reprocesos e iteraciones recurrentes e innecesarias, baja especialización en entidades públicas, falta de memoria institucional, ausencia de meca-

21 Más adelante se analizará la efectividad de modificaciones en cuanto al papel del MEF en el sistema de APP, a partir de diciembre 2016, y si se condicen con buenas prácticas en la materia.

22 Aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, de diciembre de 2015.

23 Aprobada por Decreto Supremo N° 077-2016-EF, de abril de 2016.

24 Varias de las cuales se mencionarán más adelante.

nismos de alerta temprana que señalizaran problemas y demoras en procesos, entre otras.

Con la reforma introducida por el DL N° 1224 se unificó el marco normativo de APP, y así se consolidó solo en dos normas con rango de ley: el Decreto Legislativo N° 674, aplicable únicamente a empresas del Estado, y el Decreto Legislativo N° 1224, nueva Ley de APP, como norma aplicable al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. El DL N° 1224 no solo derogó y sustituyó la multiplicidad de normas existentes,²⁵ sino que llenó los vacíos identificados y normó de manera coherente y exhaustiva el sistema de APP.

Siguiendo buenas prácticas de gobernanza de las APP, además de crearse la Unidad APP, se institucionalizó el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, con el MEF como ente rector y máxima autoridad técnico-normativa,²⁶ y con ProInversión manteniendo su rol como organismo licitante y promotor de la inversión privada de proyectos de alcance nacional (y otros que reciba por encargo). Esta diferenciación de funciones entre el MEF y ProInversión dentro de la gobernanza del sistema de APP, además de estar alineada con buenas prácticas en la materia, evitaba el riesgo de conflicto funcional de interés en las funciones que corresponden a la Unidad APP.

Con el fin de fortalecer la coordinación entre instituciones del Estado y concentrar las decisiones de carácter especializado en materia de inversión público-privada, se constituyeron Comités de Inversiones para que desempeñasen el papel de Organismos Promotores de la Inversión Privada en cada entidad pública del sistema (ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales), y con la finalidad de que operasen como ventanilla única en materia de APP. Estos Comités constituyen la ventanilla de entrada a las respectivas entidades y, a su vez, son los encargados de articular con el resto de órganos de decisión en la entidad.

25 El DL 1224 derogó la Ley N° 26440, la Ley N° 27701, la Ley N° 28059, el Decreto de Urgencia N° 008-2005, el Decreto de Urgencia N° 011-2005, la Ley N° 26885, la Ley N° 29096, el Decreto Legislativo N° 1012 y el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley aprobadas mediante Decreto Supremo N° 059-96-PCM, excepto el primer y segundo párrafos del artículo 19 y el artículo 22.

26 Esta práctica internacional establece un proceso de desarrollo de los proyectos de APP por fases, en las cuales la Unidad APP (rol desempeñado por el MEF) opera bajo un mecanismo de *garitas* –*gatekeeping*– y emite opiniones en las sucesivas fases del proceso, garantizando el respeto a principios como los de valor por dinero, asignación adecuada de riesgos, disponibilidad presupuestal, entre otros.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Procesos dispares y propensos a comportamientos oportunistas

Los procesos para la adjudicación de los proyectos eran diferentes en las cuatro modalidades de APP (iniciativas estatales o privadas, cofinanciadas u autofinanciadas), y había una gran heterogeneidad en la calidad de diseño de los proyectos. Esta situación hacía muy complicado mapear rutas críticas de los procesos y generaba confusión e incertidumbre en todos los participantes del sistema, tanto del Estado como del sector privado.

Esta disparidad en los procesos, sumada a la ausencia de sanciones en caso de incumplimiento de requisitos legales, incentivó la proliferación de comportamientos oportunistas, incluyendo la búsqueda de interpretaciones legales con el objetivo de saltarse controles y opiniones vinculantes. En particular, este fue el caso de la opinión del MEF a versiones finales de los contratos de *iniciativas privadas autofinanciadas (IPA)*. Así, desde la entrada en vigencia del DL N° 1012, y consistentemente con la práctica internacional, el Ministerio de Economía y Finanzas era la entidad encargada de determinar si el diseño de contrato era efectivamente autofinanciado, es decir, si no requería ni garantías ni recursos públicos para la retribución del concesionario. Sin embargo, hasta el año 2015 múltiples iniciativas

privadas concedidas como autofinanciadas por gobiernos subnacionales²⁷ se otorgaron sin la opinión previa vinculante del MEF. El incentivo a saltarse esta opinión era fuerte, dada la ausencia de sanciones explícitas. El no contar con la verificación de autofinanciamiento de los proyectos no solo generaba potenciales contingencias fiscales a las entidades concedentes de los contratos, sino que también podía perjudicar a los usuarios con tarifas excesivas y no justificadas por el *capex* u *opex* del proyecto; y derivar en rentabilidades desproporcionadas de los concesionarios.²⁸

Con la reforma, se reestructuraron y ordenaron todos los procesos, pasando a uno solo de cinco fases, común para todas las modalidades de APP: planeamiento y programación, formulación, estructuración, transacción y ejecución contractual.²⁹ Con esto se confirió mayor predictibilidad y certidumbre, eliminándose además los reprocesos innecesarios. Asimismo, se fortalecieron y estandarizaron los instrumentos y acciones requeridas en cada fase, con el propósito de asegurar una mayor rigurosidad y especificidad en el diseño de proyectos, como se verá más adelante.

El incumplimiento de solicitar la opinión previa vinculante del MEF, tanto a la versión final del contrato como –*su extensión también*– a las adendas, ahora acarrea como consecuencia contratos o adendas nulos de pleno derecho que no surten efectos, es decir, que legalmente no existen. De esta manera se cerró toda posibilidad de continuar firmando contratos y adendas en la oscuridad.³⁰

27 La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) fue la entidad pública que adjudicó el mayor número de APP sin requerir la opinión previa vinculante del MEF. Los proyectos viales no son supervisados por OSITRAN, y además la MML cuenta con su propia Gerencia de Promoción de la Inversión Privada (no pasan por ProInversión). En varios de ellos tampoco hubo competencia.

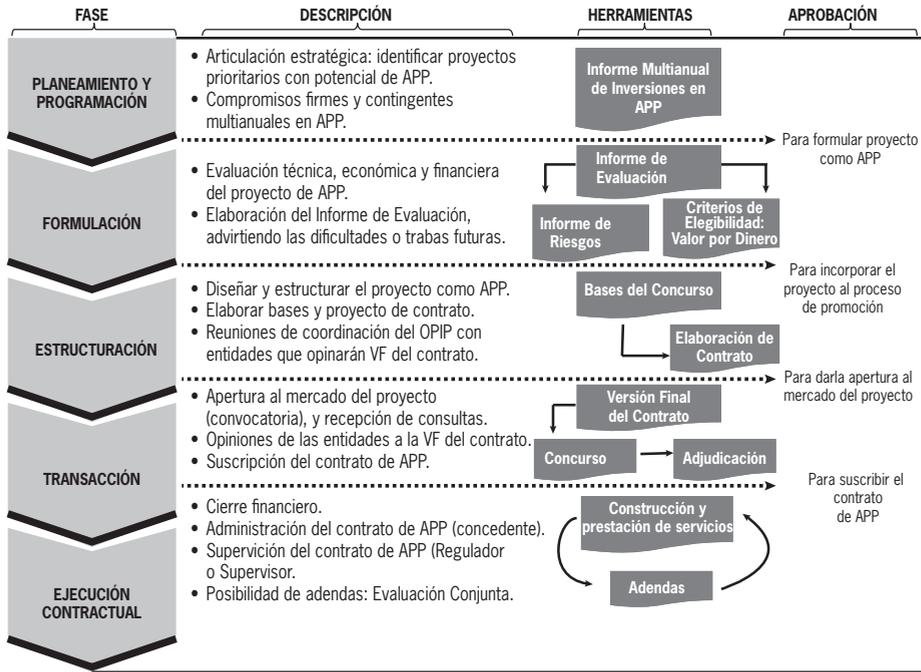
28 Si bien el MEF no tiene una competencia regulatoria, el ejercicio de sus competencias sobre los modelos y proyecciones económico-financieras, los modelos de demanda, entre otros, que subyacen a los contratos y adendas, permiten alertar cuando hay indicios de situaciones de esta naturaleza.

29 Esta es una práctica internacional. Por ejemplo, nuestros socios de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México) tienen un único proceso para todas las modalidades de APP.

30 Originalmente se introdujo una “sanción de nulidad” (Ley N° 30167, marzo de 2014), pero no fue eficaz, pues diversas entidades continuaron firmando contratos y adendas sin requerir la opinión previa del MEF. El problema era que declarar la nulidad es competencia de la propia entidad o se tiene que seguir un proceso judicial, además de haber un plazo para dicha declaración. Más aún: inclusive con la sanción de *nulidad de pleno derecho* la MML continuó firmando contratos sin contar con la opinión previa del MEF. Este fue el caso de los Corredores Complementarios del Sistema Integrado de Transporte de Lima Metropolitana (SIT). Sin embargo, esta última sanción sí funcionó: entre otros efectos, no es posible conseguir financiamiento para proyectos con contratos que, conforme al marco legal, no surten efectos. Por una única vez, fue necesario establecer un proceso excepcional para permitir la regularización de contratos y adendas que no hubiesen contado con la opinión previa favorable del MEF, mediante el Decreto de Urgencia N° 006-2015. Información disponible indica que ya desde 2016 todos los contratos son remitidos al MEF para opinión previa.

Gráfico 3.

Fases en procesos de Asociación Público Privada



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

Para fortalecer la transparencia en el sistema, así como recoger toda la información relevante de los proyectos de APP en un repositorio central, se creó el Registro Nacional de Contratos de Asociaciones Público-Privadas, a cargo del MEF. Ahora todas las entidades del Estado que han desarrollado proyectos bajo la modalidad de APP están obligadas a remitir todos los contratos y adendas que hayan suscrito. El Registro contiene además las opiniones favorables de las entidades competentes a contratos y adendas, bases de los concursos, modelos económico-financieros presentados por los adjudicatarios (que antes de la reforma no se les entregabas al Estado), informe de riesgos, declaratoria de interés para iniciativas privadas, documentos de cierre financiero, laudos arbitrales, entre otros. Esta información, además, es de carácter público.³¹

Limitada planificación y falta de visión estratégica del Estado en APP

La planificación en materia de infraestructura en el Estado ha sido históricamente débil. Salvo excepciones,³² no hay planes sectoriales, menos aún

31 Con excepción de la información referida al modelo económico-financiero del adjudicatario, por ser de carácter confidencial.

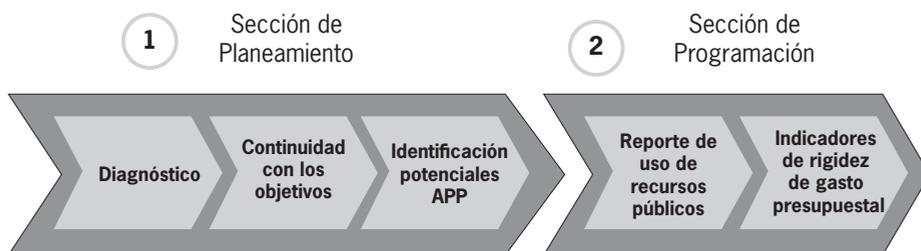
32 A julio de 2016, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones había desarrollado un Plan Ferroviario y de Metros, un Proyecto de Autoridad Única para Ciudades, un Programa de Concesión de Puertos, entre otros. Sin embargo, esto es más la excepción que la regla y no constituye un plan sectorial integral.

con una visión de mediano y largo plazo. En el ámbito de los gobiernos subnacionales, el problema es aún más severo.³³ La consecuencia natural ha sido el desarrollo de proyectos que no responden a estrategias y prioridades claramente establecidas, así como la ausencia de sinergias entre proyectos. Por el lado presupuestario y de consecuencias fiscales, tampoco existían las salvaguardas necesarias, en la medida en que la programación de los proyectos no tomaba en consideración la capacidad presupuestaria multianual.

La reforma del DL N° 1224 introdujo la obligación de elaborar un *Informe multianual de inversiones* en APP, un instrumento de gestión que debe prepararse anualmente y con carácter obligatorio cada ministerio, gobierno regional y gobierno local que haya otorgado o considere otorgar proyectos de APP, con cobertura trianual. Este instrumento debe incluir como mínimo la estrategia de la entidad para el desarrollo de APP, las potenciales necesidades de intervención identificadas por ser desarrolladas como APP y su articulación con los planes de desarrollo en el ámbito de la entidad, el monto referencial de la inversión y los compromisos firmes y contingentes cuantificables derivados de los contratos y adendas de APP suscritos, así como la proyección de compromisos firmes y contingentes cuantificables de las APP en proceso de promoción.

Gráfico 4.

Informe multianual de inversiones en APP



Base para un plan de infraestructura nacional

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El *Informe multianual de inversiones* cumple con objetivos múltiples.³⁴ Primero, llena los vacíos de planificación y programación existentes previamente, ayudando –y obligando– a los distintos niveles de gobierno a identificar sus necesidades en materia de infraestructura y servicios públicos; y artu-

33 El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), al igual que su reemplazo, Invierte.pe, no son un sustituto de una herramienta de planificación y priorización.

34 Los Lineamientos para la Elaboración del Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas para el año 2016 fueron aprobados por Resolución Directoral N° 002-2016-EF/68.01, de abril de 2016. Para el año 2017 fueron aprobados por Resolución Directoral N° 001-2017-EF/68.01. Disponible en www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas/normativa

lar estrategias concretas para satisfacerlas. Segundo, permite identificar proyectos con potencial de ser desarrollados como APP. Tercero, posibilita un seguimiento adecuado a las obligaciones futuras derivadas de los proyectos existentes y los que estén en cartera. Cuarto, brinda señales claras al mercado sobre las prioridades en el mediano plazo. Finalmente, este importante instrumento de gestión constituye la fuente de información indispensable sobre la cual se podrá construir un Plan Nacional de Infraestructura, con información relevante no solo de las prioridades sino también de las demandas financieras que acarrearán.

Iniciativas privadas que rebasaban la capacidad del Estado

En la mayoría de países que desarrollan proyectos bajo la modalidad de APP, estos corresponden a proyectos que son propuestos por el Estado, lo que se denomina, como ya se indicó, *iniciativas estatales (IE)*. El DL 1012 introdujo en el sistema de APP del país la figura de las *iniciativas privadas (IP)*, las cuales solo podían ser autofinanciadas. Es con la aprobación de la Ley N° 29771, promulgada el 27 de julio (último día del gobierno de García Pérez), que se crean las *iniciativas privadas cofinanciadas (IPC)*.

Las IP conllevan retos adicionales que deben contraponerse con los beneficios que potencialmente pueden generar por sobre las IE.³⁵ En cuanto a los beneficios, las IP pueden contribuir con ideas de proyectos nuevos, así como soluciones creativas e innovadoras más costo-eficientes. Es decir, son capaces de expandir las alternativas disponibles al Estado. No obstante, según un estudio comparativo del Banco Mundial,³⁶ en el 32% de las economías estudiadas no existe regulación específica que permita IP como origen para el desarrollo de proyectos de APP. Asimismo, el estudio señala que esto puede responder a la voluntad del Estado de no usar a las IP como fuente de propuestas de proyectos de infraestructura. Ese es el caso en mercados más maduros de APP, como Canadá, por ejemplo.

Un adecuado tratamiento de las IP entraña una multiplicidad de retos desde el punto de vista del Estado. Primero, ellas complejizan la planificación y priorización de proyectos y la articulación con los planes (y presupes-

35 Dos documentos recientes del Banco Mundial, actualmente en periodo de consulta, "Lineamientos para el desarrollo de una política para gestionar propuestas no solicitadas para proyectos de infraestructura" (marzo de 2017, traducción propia) y "Revisión de experiencias con propuestas no solicitadas en proyectos de infraestructura" (marzo de 2017, traducción propia), diagnostican problemáticas similares a las experimentadas en el caso peruano, y plantean propuestas de política pública que en varios casos coinciden con las que se adoptaron como parte de la reforma del sistema de APP, si bien hay otras recomendaciones que valdría la pena evaluar e incorporar al marco normativo peruano.

36 Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017. Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs (2017, p. 38).

tos) multianuales de las entidades públicas. Segundo, pueden estresar las capacidades de respuesta del Estado para procesarlas, en particular si, como en el caso peruano, se presentan cientos de iniciativas en simultáneo. Tercero, son una modalidad que puede incrementar el riesgo de *lobbies* y presiones –e incluso la percepción, cierta o no, también de corrupción–, particularmente cuando las propuestas presentadas superan largamente la capacidad del Estado y, por tanto, implícitamente las IP compiten unas contra otras. Cuarto, la IP es una modalidad en la que las ventajas de información del proponente, la limitada ventana de competencia y el derecho a igualar mejores ofertas del que goza el proponente limitan las condiciones competitivas de los procesos y, por ende, pueden dificultar que se genere el mayor valor por dinero y se maximice el beneficio a los usuarios.

La reforma del DL N° 1224 ordenó los procesos y condiciones bajo las cuales se procesan y adjudican IP –*autofinanciadas (IPA)* y *cofinanciadas (IPC)*–. Estas ahora tienen que pasar por el mismo proceso –las mismas fases de desarrollo de proyecto– que las IE, incluyendo los requerimientos de informes de evaluación y de riesgos, criterios de elegibilidad como APP, así como la opinión previa favorable del MEF al contrato y las adendas.

En el caso de las IPC, mitigar la problemática es incluso más complejo, debido al incentivo adicional que genera el soporte fiscal del Estado. Por ello, a diferencia de las IPA, que pueden presentarse ante el Estado en cualquier momento, la presentación al gobierno nacional de las IPC ahora se realiza previa emisión de un decreto supremo, refrendado por los ministerios solicitantes y por el MEF, en el que deben señalarse las características de los proyectos de interés.³⁷ Una condición previa a la emisión del decreto supremo es que las entidades públicas remitan su programación presupuestal multianual para los siguientes diez (10) años, así como los montos que estén dispuestos a comprometer, los cuales deben ser consistentes con el *Informe multianual de inversiones*. Es decir, se introdujo una evaluación rigurosa de capacidad presupuestal para evitar el dispendio innecesario de recursos públicos en evaluar proyectos sin probabilidad de ejecución, así como impedir que se lanzaran señales confusas a los inversionistas.³⁸

37 Originalmente, al igual que las IPA, podían presentarse a las entidades del Estado en cualquier momento, pero esto redundaba en admisión de propuestas sin alineamiento a prioridades del Estado. Posteriormente se modificó el procedimiento generando una *ventana anual* de presentación común ante las entidades del Estado, para su evaluación en conjunto y selección de las prioritarias. Si bien este sistema cumplió dicho objetivo, el Estado fue inundado de propuestas, lo que afectó el procesamiento de todo el sistema de APP, al tenerse que evaluar centenas de proyectos en simultáneo, la mayoría sin interés para el Estado. En solo dos años se presentaron 238 IPC, de las cuales pasaron a formulación 33. Como referencia, en veinte años de existencia de iniciativas privadas en Chile, han recibido 423 IPC, y solo 19 han llegado a operar.

38 En el caso de los gobiernos regionales y los gobiernos locales se mantiene una ventana anual, pero sujetos también a evaluación de capacidad presupuestal.

Finalmente, se amplió de 90 a 150 días la ventana de apertura al mercado para la presentación de propuestas, con el objetivo de fomentar mayor competencia. La apertura al mercado es la etapa final que sigue a la declaratoria de interés del proyecto, cuando se culminan exitosamente las fases de formulación y estructuración. En caso se presenten propuestas, se pasa al concurso; en caso contrario, se procede a la adjudicación directa al proponente.

Promoción de proyectos insuficientemente desarrollados al mercado

Los contenidos técnicos centrales para la definición de las características de una APP se encuentran en el *Informe de evaluación*. Sin embargo, existían requisitos poco específicos en cuanto a los contenidos que debían considerarse, incluyendo factores que afectan la ejecución contractual, lo cual terminaba incidiendo en retrasos frente a los cronogramas de ejecución. La heterogeneidad antes señalada de los procesos retroalimentaba esta variabilidad en la calidad del diseño de los proyectos. En general, la profundidad y especificidad en los niveles de los estudios eran insuficientes si se las comparaba con mejor práctica internacional. Como consecuencia, la incidencia de adendas (incluyendo incremento de costos no previstos) era alta.

Con la reforma se cambiaron integralmente los términos de elaboración de los *Informes de evaluación*, para volverlos verdaderos *casos de negocio* que sustentaran en la fase de formulación todos los aspectos relevantes de una APP, así como la justificación para ejecutar el proyecto bajo esta modalidad.³⁹ Estos informes son responsabilidad del ministerio o gobierno subnacional –si bien pueden encargarse a ProInversión– y deben contener la información necesaria para definir si es técnica, económica y legalmente conveniente desarrollar el proyecto como APP, y detectar contingencias que pudieran retrasar el proceso de promoción.

La información mínima que debe contener este informe abarca temas fundamentales como el análisis técnico del proyecto y la evaluación de alternativas; los niveles de servicio esperados; los montos de inversión y costos de operación y mantenimiento estimados; el mecanismo de pago propuesto al operador; la evaluación económico-financiera preliminar del proyecto como APP; un mapeo de situación de predios e interferencias; un análisis de capacidad de pago de la entidad frente a los compromisos que asumiría; la declaratoria de viabilidad del proyecto en el SNIP (ahora Invierte.pe); y una evaluación de los aspectos relevantes en materia económica, jurídica,

³⁹ Los Lineamientos para el Desarrollo de las Fases de Formulación y Estructuración en los Proyectos de Asociaciones Pública Privadas, en los que se definen los contenidos mínimos de los *Informes de evaluación*, fueron aprobados por Resolución Directoral N° 005-2016-EF/68.01 en junio de 2016. Se puede acceder en www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas/normativa

ambiental y social, entre otros, para el desarrollo del proyecto, identificando potenciales fuentes de retraso y la ruta crítica para el proceso de promoción.

El *Informe de evaluación* también ha de incluir los criterios de elegibilidad como APP,⁴⁰ que sustentan el valor por dinero, el cual justifica la ejecución del proyecto bajo la modalidad de APP. Los criterios deben evaluar el nivel de transferencia de riesgos, la capacidad de medición de la disponibilidad y calidad del servicio, la minimización de costos del ciclo del proyecto, el financiamiento por usuarios, las ventajas y limitaciones de la obra pública tradicional, los costos del proceso de APP, factores relacionados con el éxito del proyecto, la competencia por el mercado, la fortaleza institucional, entre otros factores.

Asimismo, debe identificar y estimar los riesgos del proyecto, sus mecanismos de mitigación y proponer una asignación preliminar. Posteriormente, durante la fase de estructuración el contrato que se elabore debe incluir esta matriz de riesgos. Como se ha señalado previamente, la identificación y asignación de los riesgos del proyecto son fundamentales para la generación de valor por dinero en una APP.

Para asegurar un tratamiento adecuado y transparente de riesgos en la elaboración, tanto de los *Informes de evaluación* como, posteriormente, de los contratos, el MEF⁴¹ elaboró una directiva que contiene lineamientos de riesgos en APP, identificando los principales riesgos tanto para la etapa de diseño y construcción como para la de operación y mantenimiento. Estos lineamientos establecen además los criterios recomendados para su asignación entre concedente y concesionario, la asignación recomendada, su cuantificación y posibles mecanismos de mitigación. Los lineamientos contemplan la posibilidad de que las entidades se desvíen de la asignación recomendada por *default*, pero para ello deben sustentar la razón de sus desvíos en el *Informe de riesgos*, y esto debe ser recogido en la matriz de riesgos del contrato.⁴² Esto es fundamental, pues evita ambigüedades,

40 Los Lineamientos para la Aplicación de los Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privadas fueron aprobados por Resolución Directoral N° 004-2016-EF/68.01 de mayo de 2016. Se pueden acceder en www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas/normativa

41 Los Lineamientos para la Asignación de Riesgos en los Contratos de Asociación Público-Privadas fueron aprobados mediante Resolución Ministerial N°167-2016-EF/15 de mayo de 2016. Se pueden acceder en www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas/normativa

42 Los riesgos respectivos se identifican, se establece una asignación recomendada, se manda su cuantificación y se proponen estrategias de mitigación. Los riesgos se dividen entre la etapa de inversión y la de operación y mantenimiento. Los riesgos identificados en la etapa de inversión incluyen: de diseño, de financiamiento, de construcción, de expropiación de predios, geológico-geotécnicos, de interferencias, ambientales, arqueológicos, de obtención de permisos y licencias, de infraestructura existente transferida al concesionario, de

tanto antes de la adjudicación, si el Estado termina reteniendo riesgos que debiera transferir, como después de ella, que conlleven a renegociaciones que pudieran modificar la asignación contractual de riesgos y, por tanto, la naturaleza del proyecto, lo que se traduciría en la pérdida de valor por dinero.

Finalmente, la opinión favorable del MEF al *Informe de evaluación* es necesaria para incorporar el proyecto al proceso de promoción y proceder con la fase de estructuración.

Alta incidencia de adendas y falta de transparencia

Al ser relaciones de largo plazo para diseñar, construir, operar y mantener infraestructura y prestar servicios públicos, usualmente de carácter complejo, las APP pueden requerir modificaciones contractuales (adendas), debido a que no es posible anticipar todas las contingencias que pudieran surgir durante el desarrollo del proyecto. Sin embargo, la incidencia de adendas en proyectos APP en el Perú ha sido mayor al estándar internacional, lo cual, en algunos casos, podría haber incidido en una pérdida de valor por dinero.

Tabla 2.
Adendas suscritas por periodo gubernamental

Periodo	Presidente	Contratos adjudicados	Contratos vigentes	Número de adendas
1995-2001	Fujimori	4	4	8
2001-2006	Toledo	7	11	24
2006-2011	García	14	25	44
2011-2016	Humala	5	30	27
2016-2017	Kuczynski	1	31	6
Total			31	109

Fuente: OSITRAN (a agosto 2017). Elaboración propia.

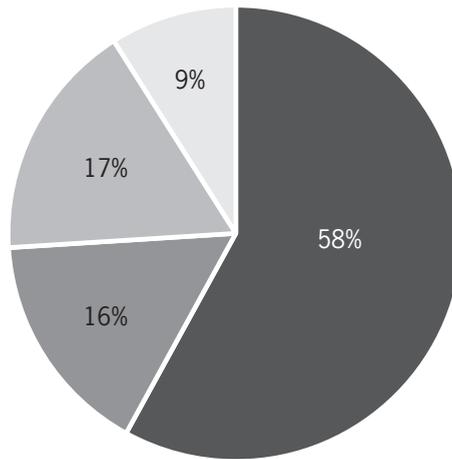
Entre las causales más comunes figura la heterogeneidad e insuficiente detalle de estudios durante la fase de desarrollo de las APP, que trasladan contingencias a la fase de ejecución contractual. Asimismo, una causal recurrente de las renegociaciones y trabas a la oportuna ejecución de los

inversiones adicionales, de terminación anticipada del contrato, de inflación, de tasa de interés, de tipo de cambio, de fuerza mayor, regulatorios o normativos, y de accidentes de construcción y daños a terceros. Los riesgos identificados en la etapa de operación y mantenimiento incluyen: de ingresos (derivados del riesgo de demanda y/o del de disponibilidad, calidad y niveles de servicio), de sobrecostos de explotación, de inflación, de infraestimación de costos de mantenimiento, de fuerza mayor, regulatorios o normativos, de tipo de cambio, de terminación anticipada del contrato y políticos o de impago.

proyectos es el incumplimiento del Estado de sus obligaciones en materia de entrega y saneamiento de predios. El gráfico 5 muestra un cuadro con la incidencia de las causas de renegociación en las 109 adendas que se han suscrito en los 31 contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público vigentes (hasta agosto de 2017).

Gráfico 5.
Incidencia de adendas en contratos del sector Transportes

■ Operativos (63) ■ Terrenos (18) ■ Bancabilidad (18) ■ Obras adicionales (10)



Fuente: OSITRAN. Elaboración propia.

Asimismo, en el proceso de diagnóstico se identificó que los procesos de negociación eran muy largos, pudiendo tomar años, al no existir mecanismos claramente establecidos para la evaluación a cargo del Estado. Esto se explicaba por reprocesos innecesarios, problemas de coordinación Estado-Estado, discrecionalidad excesiva en la aplicación de criterios, incertidumbre de los concesionarios sobre las contrapartes en los procesos, entre otros. Por otro lado, la negociación de adendas se hacía en un entorno poco transparente, en el que la ciudadanía no conocía las materias de negociación, debido a que no era obligatorio publicar las solicitudes de adenda.

La reforma atacó la problemática de adendas desde múltiples ángulos. Primero, las medidas enunciadas previamente, orientadas a fortalecer procesos y contenidos de los estudios, tuvieron por objetivo producir proyectos APP mejor planificados, con mejores estudios de preinversión, con definiciones claras de alcance de proyectos y de asignación de riesgos, con rutas críticas de ejecución mapeadas, entre otros. Segundo, se estableció la obligatoriedad de los concedentes de publicar los pedidos de adenda de

los concesionarios. Esto cumplía un doble objetivo: uno, de transparencia e información hacia la opinión pública; el otro, funcionar como disuasivo para evitar solicitudes de adendas no sustentadas. Tercero, se estableció un proceso institucionalizado para la negociación de adendas, mediante la conformación de equipos de *evaluación conjunta* por parte de las entidades competentes para emitir opinión dentro del Estado, los cuales fueron convocados por el concedente ante un pedido de adenda, y bajo cronogramas y plazos adecuadamente normados. Este mecanismo buscó fortalecer la coordinación entre los actores del Estado y la retroalimentación con el concesionario o los acreedores permitidos, evitando los reprocesos. El mecanismo de evaluación conjunta, además, abona en función de la transparencia, al participar los diferentes actores involucrados del proceso de negociación bajo un marco de coordinación, si bien cada cual es responsable de sus propias opiniones en el contexto de sus competencias. Cuarto, se estableció la obligatoriedad para los adjudicatarios de entregar su modelo económico-financiero al momento de la adjudicación, el cual, en caso de solicitud de una adenda por motivos financieros, permite conocer los supuestos de la oferta al momento del concurso y, de esta manera, mitigar la incidencia de adendas por imposibilidad de cierre financiero. Se adoptaron también otras medidas enfocadas en mitigar otras causales recurrentes de adendas. Tal fue el caso del Decreto Legislativo N° 1192 de agosto de 2015, orientado a reducir sustancialmente los plazos para los procesos de adquisición de predios, expropiaciones y solución de interferencias.

Limitada concurrencia de concesionarios de talla mundial

Una revisión⁴³ de una muestra de casi 60 APP adjudicadas en el periodo 2000-2015 reveló que si bien cerca de 80 empresas de 20 países habían sido adjudicatarias de proyectos –con una mayor diversidad de concesionarios en los últimos años de la muestra–, la participación de empresas de países con calificación crediticia de alto grado de inversión (A– o superior) era prácticamente nula. Empresas líderes en el mundo en operación de APP, provenientes de países reconocidos como aquellos con los sistemas de APP más desarrollados (Reino Unido, Australia), no venían al Perú.

Las razones específicas son diversas, y varias de ellas ya han sido mencionadas: marco normativo disperso y potencialmente confuso, procesos dispares, ventanas cortas de promoción y convocatoria, limitado portafolio de proyectos de escala, entre otras. Adicionalmente, en múltiples proyectos se encontraron diferencias muy significativas entre los valores referenciales para los compromisos de inversión y de operación y mantenimiento, frente a los montos ofertados por los postores ganadores. Las ofertas ganadoras eran sustancialmente menores. Esto puede deberse a distintas razones,

43 Realizada por el MEF como parte del diagnóstico para la reforma.

incluyendo valores referenciales imprecisos debido a estudios no suficientemente detallados, pero también podría explicarse por ofertas agresivas o temerarias orientadas a ganar los concursos y solicitar renegociaciones oportunistas posteriores, socavando los fundamentos de un proceso competitivo y disuadiendo la participación de nuevos inversionistas.

La reforma tuvo como uno de sus objetivos prioritarios alinear el marco normativo e institucional y de los procesos de APP a la mejor práctica internacional, incluyendo su certificación para darle visibilidad mundial. Los elementos de la reforma enunciados líneas arriba fueron parte integral de este esfuerzo, y como resultado del sustancial fortalecimiento de los marcos y procesos del sistema el Perú fue el primer país no miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en poder adherirse a sus Principios de Gobernanza Pública en Asociaciones Público-Privadas, en marzo de 2016. Estos principios consisten en:

- Establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo apoyado por autoridades competentes y adecuadamente financiadas.
- Usar el criterio de valor por dinero para la selección de la modalidad APP.
- Utilizar el proceso presupuestario de manera transparente, para minimizar riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso de licitación.

Como lo determinó la OCDE, la reforma plasmada en la Nueva Ley de APP y normativa de implementación satisface esos principios y, por tanto, ofrece (mayores) salvaguardas a los intereses del Estado, de los usuarios y de los inversionistas, fortaleciendo de esta manera la estabilidad jurídica y generando mayor predictibilidad en el sistema.

Los últimos cambios (DL 1251 y su Reglamento)

Iniciado un nuevo periodo de gobierno y como parte de la delegación de facultades concedida al poder Ejecutivo mediante el Decreto Legislativo N° 1251 de noviembre de 2016, se introdujeron modificaciones a la Nueva Ley de APP (DL N° 1224), que llevaba tan solo unos meses de implementación.

De acuerdo con los razones de la modificación expuestas por el actual gobierno en la Exposición de Motivos del DL N° 1251, un argumento determinante para la necesidad de una nueva reforma era el “deterioro en el monto y cantidad de proyectos adjudicados” que resultaba necesario corregir con el fin de “coadyuvar al logro de la meta del gobierno de reducir la brecha de infraestructura [...] y elevar la inversión en infraestructura [...]”. Dos

comentarios son relevantes. Primero, si bien se cita un promedio de 5,4 proyectos adjudicados por año, infiriendo que este número es muy bajo, si se divide el periodo 2000-2016 en dos mitades, en la segunda mitad se observa una clara tendencia creciente, no decreciente, en adjudicaciones, con varios años que registran más de 8 proyectos por año. Es importante recordar que los países más avanzados y con mayor institucionalidad en APP no adjudican más de 10 proyectos al año, en promedio. Formular y estructurar proyectos bajo APP es complejo, y no debe “masificarse”, pues es allí donde se incrementa la posibilidad de generar obligaciones, contingencias y riesgos no anticipados para el Estado y los propios usuarios. Segundo, la menor adjudicación de proyectos que señalan al final del periodo (2015-2016) fue intencional, pues al haberse identificado la problemática del sistema, no solo estaba diseñándose la reforma profunda contenida en la Nueva Ley de APP, DL N° 1224 y sus normas de implementación, sino que, en línea con el diagnóstico realizado, se elevaron los requisitos para contenidos y nivel de detalle de los proyectos, evitándose adjudicar proyectos de manera apresurada que posteriormente pudieran devenir adendas, retrasos y sobrecostos. Las posibilidades de éxito en la implementación de una reforma están directamente relacionadas con el compromiso institucional necesario para sacrificar rédito político, si es necesario, con tal de asegurar que el nuevo sistema obtenga logros de calidad.

Otros objetivos del DL 1251 fueron cambiar las funciones del MEF y ProInversión en el liderazgo del sistema de APP y transformar la estructura y gobernanza de ProInversión en el sistema de APP. A continuación se hace un análisis de los cambios más relevantes.

Modificaciones al papel de ProInversión y a su estructura de gobernanza

El DL N° 1251 se sustenta en dos ejes. Primero, diferenciar las funciones de ProInversión y del MEF dentro del sistema de promoción de la inversión privada, segmentando las decisiones sobre la gestión del proceso de APP durante la fase de formulación, estructuración y transacción de los proyectos (a cargo de ProInversión); de las decisiones relativas al impacto fiscal de los proyectos de APP, es decir, las decisiones sobre el otorgamiento de garantías, asignación de riesgos, tratamiento de pasivos contingentes y elaboración del *Informe multianual de inversiones* (a cargo del MEF). Segundo, el fortalecimiento de ProInversión, a través de cambios en su estructura organizativa, asignación de competencias al interior de la entidad, y la introducción de directores privados en el Consejo Directivo. En ese marco, se establece que ProInversión tendrá el carácter de Organismo Técnico Especializado, adscrito al MEF, con el fin de permitir que la entidad tenga un marco de actuación que le permita mayor autonomía.

Diferenciación de las funciones entre el MEF y ProInversión

De acuerdo con el DL N° 1251, corresponde ahora a ProInversión “emitir directivas técnico normativas” en las fases de formulación, estructuración y transacción; se señala, además, que “[l]as políticas y lineamientos de promoción y desarrollo de la inversión privada [...] así como las directivas técnico normativas que apruebe [...] serán de cumplimiento obligatorio para las entidades del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada”. En contrapartida, si bien el MEF retiene su carácter de “ente rector” del sistema, se excluyen expresamente de la Ley sus competencias como “máxima autoridad técnico normativa”.

De la diferencia de funciones que ha establecido la reforma, es claro que se ha adoptado la decisión de dotar a ProInversión del carácter de nueva Unidad APP, y asignarle al MEF un rol estricto de *Unidad de Riesgos*. No obstante, más allá de los diferentes modelos de arquitectura institucional, lo crucial es que cada unidad pueda cumplir en forma efectiva sus funciones, y aportar en la operatividad del sistema en su conjunto. En ese sentido, para efectos de que el MEF pueda cumplir sus responsabilidades en materia de aprobación de lineamientos de política, gestión de riesgos fiscales y *gatekeeping*, en su rol de Unidad de Riesgos, requiere necesariamente contar con funciones técnico-normativas en esas materias. Así, no se explica que el DL N° 1251 establezca que se asignan al MEF solo responsabilidades para emitir *lineamientos* de promoción y desarrollo de la inversión privada, pues la regulación y tratamiento de las garantías y riesgos fiscales requieren no solo establecer el marco legal correspondiente, sino también monitorear y fiscalizar su cumplimiento. Lo anterior se hace aún más inconsistente si se considera que la Exposición de Motivos sí alude a la facultad del MEF para regular la asignación de riesgos, el otorgamiento de garantías y cofinanciamiento, así como la valuación y registro de pasivos contingentes.

Asimismo, si bien es conveniente aprovechar la experiencia de ProInversión en la estructuración de proyectos, para efectos de elegir la modalidad de contratación (APP u obra pública) la decisión definitiva no puede ser de ProInversión, pues calcular y determinar el valor por dinero (para optar por la modalidad de APP) es una opción que se toma antes de la estructuración y promoción de los proyectos. Aquí es fundamental considerar la diferencia de incentivos entre ProInversión y el MEF y, tal como señalan estudios sobre la estructura organizativa e incentivos de Unidad APP, “la función de validación del análisis Valor por Dinero de una APP debería aislarse de los incentivos a la promoción y formulación del proyecto, y responder a criterios y procedimientos lo más técnicos posible” (Prats, 2016, p. 21).

Más aún: con el fin de evitar conflictos de competencias con las demás entidades del sistema,⁴⁴ las cuales tendrán que “cumplir obligatoriamente” las directivas de ProInversión, es preciso definir los niveles de articulación específicos entre ProInversión y los entes sectoriales o subnacionales que lleven a cabo procesos de APP con el apoyo de ProInversión. Las consecuencias de estos cambios son aún inciertas y dependerán en parte del criterio con el que los funcionarios apliquen sus nuevas competencias. Se requiere mayor evidencia en el desarrollo de proyectos para una evaluación más certera.

Modificación de la composición del Consejo Directivo

El Consejo Directivo (CD) es la más alta autoridad de ProInversión. Estaba presidido por el ministro de Economía y Finanzas y conformado por ministros de Estado en sectores vinculados a la infraestructura. Con el objetivo expresado en la Exposición de Motivos de incorporar la experiencia del sector privado “para una toma de decisiones técnica e independiente”, se dispuso la incorporación al Consejo Directivo de tres directores (de un total de siete) del sector privado. Su efectividad dependerá mucho de las decisiones que se adopten, no solo en cuanto a los perfiles sino también al régimen de impedimentos y prohibiciones que blinden al CD de eventuales conflictos de interés.

El CD tiene una función ejecutiva que compromete el uso de recursos públicos en proyectos de inversión que involucran de manera directa la asunción de obligaciones por parte del Estado y el otorgamiento de derechos sobre activos públicos al sector privado. La pregunta que surge es: ¿cómo lograr el objetivo de incorporar al CD de ProInversión directores privados que sean expertos en materia de APP y no tengan conflictos de interés, en un mercado de APP tan pequeño como es el peruano? Si se considera importante incorporar el enfoque privado de carácter técnico en las decisiones del Estado en materia de infraestructura y servicios públicos, es necesario preguntarse si no hubiera sido más recomendable optar por la creación de algún Consejo Consultivo o Comité de Expertos externo a ProInversión, o inclusive interno, pero sin función ejecutiva.⁴⁵

44 Algunas de las cuales tienen competencias rectoras en materia de infraestructura, como es el caso del MTC, que cuenta con la facultad de “integrar interna y externamente al país” a través de “la formulación, aprobación, ejecución y supervisión de la infraestructura de transporte y comunicaciones”.

45 El DL N° 1251 también modifica la estructura de decisión interna. Se han agregado múltiples funciones al Director Ejecutivo (DE), las cuales también se asignan a los Comités Especiales (CE). Aquí surge la pregunta sobre cuál es la eficiencia que puede producir esa duplicidad en las decisiones. Si los CE son los cuerpos colegiados especializados, no queda claro para qué se establece que el DE tenga que volver a aprobar las decisiones de los CE. Asimismo, en los casos de discrepancia entre los CE y el DE, la decisión se eleva al Consejo Directivo. Una estructura de decisión de esta naturaleza puede fomentar el conflicto y el entrapamiento, además de insumir mayores recursos económicos y humanos.

Extensión de competencias de ProlInversión a la fase de ejecución contractual

Hasta antes del DL N° 1251, la participación de ProlInversión en el desarrollo de las APP terminaba en la fase de transacción. Tras el concurso y la suscripción del contrato, las partes de la relación son el concedente y el concesionario. El organismo regulador (en caso sea un servicio regulado) supervisa la ejecución del contrato. En caso de renegociación, tras la reforma reciente del DL N° 1224 se introdujo una instancia de respaldo, a través del proceso de evaluación conjunta que debe liderar el concedente, y con el Estado dotado de toda la información histórica requerida del proceso, albergada en el Registro Nacional de Contratos de APP, incluyendo el modelo económico financiero del propio concesionario al momento del concurso (y pudiendo requerirse información adicional a ProlInversión, de ser necesario).

Con el DL N° 1251 se confiere a ProlInversión un nuevo papel central en la etapa de ejecución contractual, al establecerse que: “En los contratos de Asociaciones Público Privadas a cargo de ProlInversión las propuestas de modificación a dichos contratos se presentan ante dicha entidad [...] quien convoca y conduce el proceso de evaluación conjunta, y emite opinión [...]”. Así, la participación de ProlInversión no se limita a renegociaciones, pues también podría tener que emitir su conformidad con los documentos que sustenten el Endeudamiento Garantizado Permitido o Cierre Financiero.

Es cierto que no existe un modelo único de entidades encargadas de asumir competencias en la fase de ejecución contractual. Por un lado, se puede argumentar que los incentivos de ProlInversión para estructurar mejores contratos se incrementarían si va a ser corresponsable de la ejecución contractual. Pero otra línea de argumentación, que es la de mayor consenso en el mundo de APP, resalta los incentivos perversos que se generan si una misma entidad se encarga de la estructuración y, luego, de supervisar la ejecución contractual (UAPP es el equivalente a ProlInversión en el caso peruano):

Si la UAPP está a cargo de la gestión del contrato (por ejemplo, el seguimiento de indicadores de calidad de servicio o la atención de las eventuales renegociaciones), y de la estructuración de la APP (que define, entre otros, los indicadores de calidad de servicio y los riesgos asumidos por el concesionario), existe la posibilidad de que sea menos cuidadosa con el diseño del contrato, y de que oculte errores que hayan ocurrido en la fase anterior de gestión del contrato. Por este motivo, el seguimiento de los contratos recae cada vez más en entidades separadas [...]. (Prats, 2016)

Otro cambio que entraña algunas preocupaciones respecto de su conveniencia y efectividad es el papel de *destrabe* que se le asigna a ProInversión: “El acompañamiento, seguimiento, facilitación y simplificación en la fase de ejecución contractual de los proyectos de inversión que se desarrollen bajo los mecanismos regulados en el presente Decreto Legislativo es competencia de ProInversión, asumiendo, en lo que corresponda, las funciones y atribuciones del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión [...]”. El decreto explícitamente determina la división del EESI o Equipo de Destrabe, de manera que ProInversión se encargue del seguimiento de los proyectos de APP y el resto se mantenga en el equipo original.

El mandato de destrabe es de amplio alcance. Va mucho más allá de acompañar la ejecución de proyectos APP. Su impacto depende de los efectos multiplicadores que pueda generar, y esto se logra usándolos como una fuente de información para diagnosticar problemas transversales y proponer soluciones. ¿ProInversión tiene el conocimiento y estará en capacidad de articular esfuerzos de múltiples entidades del Estado para diseñar normativa de alcance más amplio que una APP, como, por ejemplo, una ley de expropiaciones e interferencias o la concepción de una licencia ambiental global? ¿Tiene la capacidad articuladora del MEF, desde donde hoy opera el Equipo de Destrabe? Finalmente, ¿tiene sentido desenfocar a ProInversión de su función de estructurar proyectos de APP?

Exclusiones a opiniones vinculantes en iniciativas privadas autofinanciadas

Una fuente documentada de contingencias al Estado y de perjuicios a los usuarios se originó por el incumplimiento de las entidades de solicitar la opinión previa del MEF en el caso de los contratos surgidos por iniciativas privadas consideradas autofinanciadas, que sin embargo no lo eran. Como se ha explicado previamente, la reforma del año 2015 había ordenado el sistema. Sin embargo, el DL N° 1251 establece la exoneración de la obligación de contar con la opinión previa del MEF y de los Organismos Reguladores en el caso de “[...] proyectos autofinanciados que no requieran garantías financieras o no financieras y cuyo Costo Total de Inversión no supere el monto establecido en el Reglamento [...]”.

El MEF debería continuar emitiendo opinión previa favorable en contratos y adendas de IP que se (auto)declaran como autofinanciadas, justamente porque le corresponde en forma exclusiva determinar si efectivamente el diseño del contrato contiene o no garantías financieras o no financieras, u otras obligaciones explícitas o escondidas que puedan causar contingencias al Estado más adelante. La única forma de hacerlo es revisando el proyecto de contrato. Si los proyectos se substraen de la esfera del MEF, que tiene la responsabilidad de Unidad de Riesgos dentro del sistema, de inmediato surge el incentivo a declararlos como “autofinanciados” así no

lo sean, para evitar los controles institucionales. Una lógica análoga ocurre en cuanto a la protección de los usuarios y a los problemas de índole regulatoria que puede tener un proyecto, aun cuando este sea autofinanciado, al establecerse que no se requerirá la opinión previa de los organismos reguladores.

Existe evidencia concreta reciente de este tipo de comportamiento. Este fue el caso de los Corredores Complementarios del Sistema Integrado de Transporte de Lima Metropolitana (SIT). El proceso excepcional para permitir la regularización voluntaria de contratos y adendas que no hubiesen contado con la opinión previa favorable del MEF, mediante el Decreto de Urgencia N° 006-2015, permitió que estos fueran remitidos al MEF para opinión. Ninguno era autofinanciado. En la mayoría de casos se realizaron modificaciones que permitieron que se volvieran realmente autofinanciados.

Este tipo de decisiones demuestra que en la reforma del DL N° 1251 ha sido gravitante el objetivo de “acelerar” la adjudicación de los procesos, sin un adecuado balance con los efectos que pueden generar los proyectos que no cumplan con las debidas previsiones en materia fiscal y regulatoria. En la batalla entre *celeridad e institucionalidad*, en esta última reforma parece haber ganado la primera consideración.

Limitación de condiciones de competencia en iniciativas privadas cofinanciadas

Para fomentar la competencia en IPC, en la reforma del DL N° 1224 (2015) se amplió el plazo de la ventana de competencia de 90 a 150 días calendario. El DL N° 1251 ha vuelto a limitar la ventana a 90 días, reduciendo los incentivos a la presentación de ofertas competitivas. Este no es un tema menor.

Estudios recientes del Banco Mundial (2017a y 2017b) arrojan conclusiones preocupantes sobre las consecuencias del uso de IPC, entre ellas: primero, cuando los gobiernos limitan la duración de la ventana de competencia es poco probable que se presenten competidores; segundo, permitir la participación del proponente en la formulación del proyecto genera retos significativos a la generación de competencia y de valor por dinero; y, tercero, generar competencia es muy difícil si el proponente tiene derecho de desempate.

La reducción de la ventana de competencia del DL N° 1251 es una seria regresión limitativa de las condiciones de competencia. A la luz de la evidencia internacional, no solo debería revertirse esa medida, sino también considerarse la eliminación del derecho a desempate del proponente, que constituye un desincentivo determinante a la presentación de terceros pos-

tores. Adicionalmente, podría evaluarse la pertinencia de prohibir la participación del proponente en la formulación de los proyectos bajo IPC, con el fin de eliminar las ventajas de información que desincentivan la competencia. De mantenerse estas condiciones limitativas de la competencia, se compromete la generación de valor por dinero.

Mapeo de predios e interferencias

Una contribución del DL N° 1251 es la facultad que otorga a ProInversión con el fin de realizar las acciones necesarias para llevar a cabo un mapeo de interferencias y una evaluación física y legal del estado de saneamiento de los predios, y la inclusión en el *Informe de evaluación* de un cronograma para la liberación de interferencias y una meta de liberación de predios. Usada con criterio, esta facultad permitiría concursar proyectos que enfrenten menores problemas de acceso a predios en la etapa de ejecución contractual. Es claro, sin embargo, que actualmente ProInversión no cuenta con las capacidades para ejecutar estas nuevas competencias, por lo cual será determinante cuán bien y cuán rápido pueda desarrollarlas.

Un tema particularmente relevante es la adquisición y saneamiento de predios. Con la promulgación del DL N° 1192, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles y Liberación de Interferencias (agosto de 2015), modificado por DL N° 1333 (enero de 2017), ya se cuenta con un marco legal bastante más ágil y eficaz para solucionar el problema de disponibilidad de predios en proyectos de infraestructura, una de las principales fuentes de retraso en la etapa de ejecución contractual. El énfasis ahora está puesto en el fortalecimiento de las capacidades del Estado para gestionar estas tareas. En este sentido, la creación de APIP (Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados) como institución adscrita a ProInversión⁴⁶ que se encargaría de sanear todos los predios que se requieran para proyectos de inversión que se consideren prioritarios, es una alternativa que va en la dirección correcta, aunque aún hay que prestar atención a ciertos aspectos que podrían mejorarse.⁴⁷

Introducción de cláusula anticorrupción obligatoria

Por vía reglamentaria se introduce la obligatoriedad de los contratos de incluir una cláusula anticorrupción, bajo sanción de nulidad. Adicionalmente, se establece que cuando el contrato termine por causa imputable al inver-

46 Esta propuesta fue planteada públicamente por OSITRAN desde el año 2013.

47 Si el APIP estará radicado en ProInversión, solo debería abocarse a proyectos de APP, que son los que están en su ámbito de competencia. Habría que prestar atención, además, a la relación y división de responsabilidades entre APIP y los concedentes, habida cuenta de que las necesidades en materia de expropiación comprenden tanto el desarrollo de proyectos a través de APP como otros que serán realizados por Obra Pública. Para predios en proyectos de obra pública debería explorarse cuál es la mejor solución.

sionista, derivado de la aplicación de la cláusula anticorrupción, no procede indemnización a favor del inversionista por concepto de daños y perjuicios. Este es un disuasivo importante de actos de corrupción. Sin embargo, para evitar efectos imprevistos, debería complementarse con otras normas que establezcan de manera clara las consecuencias para las empresas que incurran en este tipo de actos, así como los procedimientos para garantizar la continuidad en la provisión del servicio. Este tipo de medidas logra potenciarse si forma parte de una política anticorrupción multidimensional identificable, que tienda no solo a evitar la opacidad en los procesos, sino que además promueva el fortalecimiento de capacidades en el Estado y, sobre todo, que demuestre respeto por la institucionalidad y la autonomía de las entidades que realizan labores de control.

Modificación de causales de renegociación

Las causales de renegociación aceptadas en los tres primeros años de la concesión incluían requerimientos sustentados de los acreedores permitidos, vinculados a la etapa de cierre financiero del contrato.

Esta causal ha sido reemplazada por “hechos sobrevinientes a la adjudicación de la buena pro que generan modificaciones imprescindibles para la ejecución del proyecto”. Se trata de un criterio más legalista, que alude a hechos imprevisibles a la fecha de celebración del contrato. Asimismo, se elimina como causal de renegociación la imposibilidad del concesionario de lograr cierre financiero (salvo, presumiblemente, por razones imprevisibles al momento de celebrarse el contrato). Su efectividad para reducir la incidencia de adendas dependerá de la rigurosidad y la consistencia técnica de los funcionarios a cargo de su aplicación. Por otro lado, para evitar paralizaciones de los proyectos por no poder lograr el cierre financiero –además de la mayor rigurosidad en los procesos y estudios– se requiere una estandarización de las cláusulas contractuales referidas a las condiciones financieras. Las bases deberían requerir, además, constancias de un precierre que permitan acreditar la capacidad de financiar el proyecto. Al respecto, es una buena medida que se haya incluido en el reglamento que las bases deberán contener los mecanismos que contrarresten la presentación de ofertas temerarias. Esto último también requiere del despliegue de capacidades que ProInversión deberá desarrollar con carácter de urgencia.

Agenda pendiente y retos

La ambiciosa reforma del marco normativo e institucional de APP iniciada en 2014 ha buscado fortalecer las salvaguardas para el Estado y los usuarios en el sistema de APP, fortaleciendo la estabilidad jurídica a través de

procesos más eficientes, predecibles y transparentes. Siempre habrá aspectos del marco normativo e institucional por mejorar,⁴⁸ incluyendo varios cambios introducidos por el DL N° 1251, pero el énfasis ahora está puesto en cómo hacer que todo el instrumental disponible a los participantes del sistema de APP se despliegue eficazmente en beneficio de los millones de usuarios de los servicios que las APP proveen. Más aún en un contexto en el que la credibilidad del sistema en su conjunto podría ponerse en entredicho como consecuencia del proceso de corrupción asociado al caso *Lava Jato*. Para ello es fundamental reconocer que en el pasado hubo fallas desde el Estado, pero también desde el lado privado (concesionarios, financiadores, consultores, asesores legales). Construir un entorno más transparente y predecible para las APP requiere no solo de estrategias multisectoriales desde el Estado, sino también objetivos compartidos por los actores del sistema.

Asimismo, es preciso ser conscientes de que hay retos significativos que trascienden al sistema de APP, pero que lo condicionan, como la necesidad de desarrollar un marco de promoción de inversión privada que armonice la gobernabilidad ambiental y social, las aspiraciones de las regiones y comunidades, y el respeto a las leyes e instituciones de parte de todos los actores, para lograr un armonioso despliegue de proyectos de infraestructura en beneficio de los ciudadanos. Si bien escapa a los alcances de este documento desarrollar un análisis de tales problemas, hay otros de carácter más específico que corresponde enfrentar a quienes tienen la responsabilidad de impulsar la política de promoción de la inversión privada a través de APP.

Reto 1: fortalecer las capacidades y coordinación entre participantes del sistema

El éxito en la implementación de cualquier reforma, aún más si esta se refiere a temas tan especializados y complejos como son las APP, requiere de la formación de capacidades. Este esfuerzo demanda necesariamente incorporar conocimiento desde fuera del sistema, así como diseminarlo entre las propias entidades de él (por ejemplo, desde el MEF o ProInversión hacia sectores y gobiernos subnacionales).⁴⁹

48 Si uno observa los diferentes *rankings* de medición del entorno de APP, podrá advertir que las principales deficiencias en materia de APP en el Perú no están en el marco legal o institucional. Solo por citar un ejemplo, el INFRASCOPIO del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <https://mydata.iadb.org/Private-Firms-and-SME-Development/Infraescopio-2009-2014-Puntaje-General/mdyb-dyzi/data>. A la luz de los resultados, estas conclusiones eran cuando menos debatibles. Sin embargo, la profunda reforma del DL N° 1224 subsana las debilidades y vacíos principales que existían en dichos marcos.

49 La reforma conducente al DL N° 1224 contó con asesoría del Banco Mundial, *Infrastructure UK*, el Departamento del Tesoro de los EE. UU., entre otros. Asimismo, el MEF condujo más de cincuenta reuniones de capacitación con ministerios y gobiernos regionales y gobiernos locales, con miras a fortalecer los Comités de Inversiones. Se dejaron planes de continuidad

Asimismo, se requiere una articulación más eficaz entre las entidades del Estado involucradas en el desarrollo de APP, incluyendo una reingeniería de las funciones de ciertas instancias cuando exista una innecesaria multiplicidad de entidades competentes que terminen atrofiando la funcionalidad del sistema. Un ejemplo de ello es la inexistencia de una autoridad única del transporte público. Sin embargo, lograr esa articulación eficaz también demanda respetar funciones y competencias fundamentales, como las de los organismos reguladores, que no pueden sacrificarse por objetivos cortoplacistas, considerando sobre todo que son estas entidades las que tienen una articulación directa con los usuarios de las infraestructuras durante todo el desarrollo del proyecto.

Reto 2: implementar los instrumentos de la reforma

El sistema de fases de desarrollo en el ciclo de proyectos de inversión se apoya en instrumentos que permiten un avance coherente y secuencial de las APP: planes multianuales de infraestructura, informes de evaluación, de riesgos, determinación de criterios de elegibilidad y, particularmente, lograr y mantener el valor por dinero. El reto es aplicarlos de manera rigurosa. El éxito de la reforma dependerá de la eficacia con que los distintos participantes del sistema puedan asumir sus nuevas competencias y funciones y ponerlas en práctica. Para facilitar este proceso y disuadir la aparición de conflictos entre entidades, hay instrumentos metodológicos que se tienen que trabajar y explicar. Entre otros, la metodología de valor por dinero y demás criterios sobre los cuales las entidades públicas tendrán que elegir entre una modalidad de contratación pública o una APP, incluido ProInversión, que tras el DL N° 1251 debe opinar sobre este tema. Asimismo, es conveniente que se trabaje desde el MEF una metodología específica para mantener el valor por dinero en los procesos de renegociación.

Reto 3: migración de hitos constructivos a pagos por disponibilidad (del servicio)

El esquema financiero predominante de las APP cofinanciadas en el Perú es el de hitos constructivos, bajo el cual el concesionario recibe pagos o compromisos de pago futuro del Estado según avances parciales en la obra. Una alternativa de mayor traslado de riesgo constructivo, de financiamiento y de demanda al concesionario, en la que los pagos no se inician hasta que las obras de infraestructura estén terminadas y se haya iniciado la etapa operativa, son los *pagos por disponibilidad*. Esta migración no es sencilla, pues involucra ajustes significativos en prácticas establecidas, transfiriendo más obligaciones y riesgos a los concesionarios, lo cual requiere calibrar las respuestas del mercado. Sin embargo, es necesario iniciar este proceso

y nuevas acciones para el periodo 2016-2017.

de evolución en los esquemas de pago que serán utilizados en las nuevas generaciones de APP.

Reto 4: fortalecimiento de los asesores de transacción en ProInversión

Para la elaboración de los estudios (técnicos, financieros, legales) que determinan tanto el diseño del proyecto como del contrato, ProInversión contrata consultoras especializadas. Se debe mejorar y estandarizar los términos de referencia para contratación de consultores internacionales de alto perfil mundial, eliminando requisitos formales y priorizando la experiencia en proyectos a nivel internacional, así como generar condiciones financieras adecuadas para atraerlos.

Reto 5: contrato estándar y lecciones aprendidas

Los procesos de APP son complejos técnica, financiera y legalmente. Sin embargo, la estandarización de cláusulas contractuales permite generar eficiencias en los procesos y evitar contingencias y controversias posteriores. Es necesario que se concluya el proyecto de *Contrato Estándar*,⁵⁰ previa retroalimentación con los participantes del sistema, tanto públicos como privados (postores, financistas, estudios de abogados), de manera que los próximos procesos a cargo de ProInversión ya se concursen de acuerdo con este nuevo estándar. Finalmente, otra tarea importante y urgente es fortalecer el repositorio de lecciones aprendidas en ProInversión (las buenas y las malas), con el fin de que sirvan de referencia en el desarrollo de los futuros proyectos y se fortalezca la memoria institucional.⁵¹

Reto 6: compromiso consistente con la institucionalidad y la transparencia

Una norma es tan buena como la integridad de aquellos que la aplican. Esto es particularmente cierto en el sistema de APP, que permite el desarrollo de infraestructura y para ello articula una serie de intereses. Por eso, todos los filtros y revisiones colegiadas que establece ahora la Ley de APP, así como el respeto a los instrumentos normativos y metodologías, será un factor clave no solo para generar credibilidad en el sistema, sino también para mitigar la ocurrencia de problemas en la ejecución de los proyectos. Adicionalmente, el respeto estricto de estos filtros permitirá blindar al sistema de casos futuros de corrupción que puedan poner en tela de juicio los

50 A julio de 2016 se dejaron avances importantes en esta dirección, trabajados en conjunto entre el MEF y ProInversión, con el apoyo del Banco Mundial.

51 A julio de 2016, con información recogida en el Registro Nacional de Contratos de APP, el MEF ya había hecho un primer análisis y remitido información a ProInversión incluyendo las principales observaciones del MEF y los postores a las versiones de contrato, las opiniones de los organismos reguladores a contratos y adendas, y los motivos recurrentes para solicitudes de adendas.

beneficios de un sistema como el de APP, si es que no se toma conciencia de que se requiere un gran compromiso político e institucional con la legalidad y la transparencia de todos los operadores del sistema.

Es fundamental desarrollar un marco institucional y normativo riguroso y transparente en APP. La reforma contenida en el DL N° 1224 y sus normas de implementación apuntó en esa dirección, fortaleciéndolo y llenando vacíos y debilidades existentes previamente. No obstante, es en la madurez operacional del sistema donde se mantienen brechas de desempeño que es fundamental cubrir en los años venideros. Y estas brechas se deben fundamentalmente a temas de gestión y capital humano. Una norma es solo tan buena como el funcionario que la interpreta, y la institucionalidad se define tanto más por las acciones de dichos funcionarios que por un conjunto de normas.⁵²

Lograr que el sistema de APP sea sostenible, tenga credibilidad y genere el valor social que de él se espera requerirá de un permanente y mensurable esfuerzo de transparencia y rendición de cuentas por parte de todos los entes del Estado involucrados, pero también de los concesionarios, las consultoras, los asesores y los gremios empresariales. Lograr la validación social del modelo de participación público-privada en la provisión de infraestructura exigirá de todos los actores una nueva actitud y, sobre todo, el respeto a la institucionalidad que se está buscando fortalecer.

Referencias

DELMON, Jeffrey

(2010) *Understanding Options for Private-Partnership Partnerships in Infrastructure: Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMS, Concession, Lease...* Policy Research Working Paper 5173. Washington, DC: World Bank.

DELMON, Jeffrey

(2011) *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*. Cambridge.

ENGEL, E, R. FISCHER y A. GALETOVIC

(2014) *Economía de las asociaciones público privadas: una guía básica*. México: Fondo de Cultura Económica.

52 La adenda del Aeropuerto Internacional de Chinchero es un caso paradigmático en este sentido ¿de qué sirven normas, procesos y metodologías rigurosos cuando los funcionarios encargados de aplicarlas las interpretan antojadiza y hasta contradictoriamente?

HODGE, A., C. GREVE y A. BOARDMAN

(2010) *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

OECD

(2012) *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. s.l.: OECD.

PRATS, Joan

(2016) *La gobernanza de las alianzas público-privadas. Un análisis comparado de América Latina*. s.l.: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para Discusión N.º IDB-DP-489.

SCHWARTZ, G., A. CORBACHO y K. FUNKE

(2008) *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*. s.l.: International Monetary Fund.

WORLD BANK

(2017a) *Public-Private Partnerships Reference Guide. Versión 3.0*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-30>

WORLD BANK

(2017b) *Guidelines for the Development of a Policy for Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects*. Draft document for consultation.

WORLD BANK

(2017c) *Review of Experiences with Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects*. Draft document for consultation.

WORLD BANK

(2017d) *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017. Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs*.

YESCOMBE, E.R.

(2007) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. s.l.: Butterworth-Heinemann.