

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN**



**Factores clave de la supervisión en la etapa de ejecución contractual de las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes en el Perú**

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en Gestión Pública presentada por:

HERNANDEZ CAMARENA, Carmen de los Angeles  
VASQUEZ CAVERO, Ana Paola

Asesoradas por: Mgtr. Mayen Lucrecia Ugarte Vasquez Solis

Lima, julio de 2021

La tesis

**Factores clave de la supervisión en la etapa de ejecución contractual de las Asociaciones  
Público-Privadas del sector transportes en el Perú**

ha sido aprobada por:

---

Mgr. Juan Carlos Pasco Herrera  
[Presidente del Jurado]

---

Mgr. Mayen Lucrecia Ugarte Vasquez Solis  
[Asesor Jurado]

---

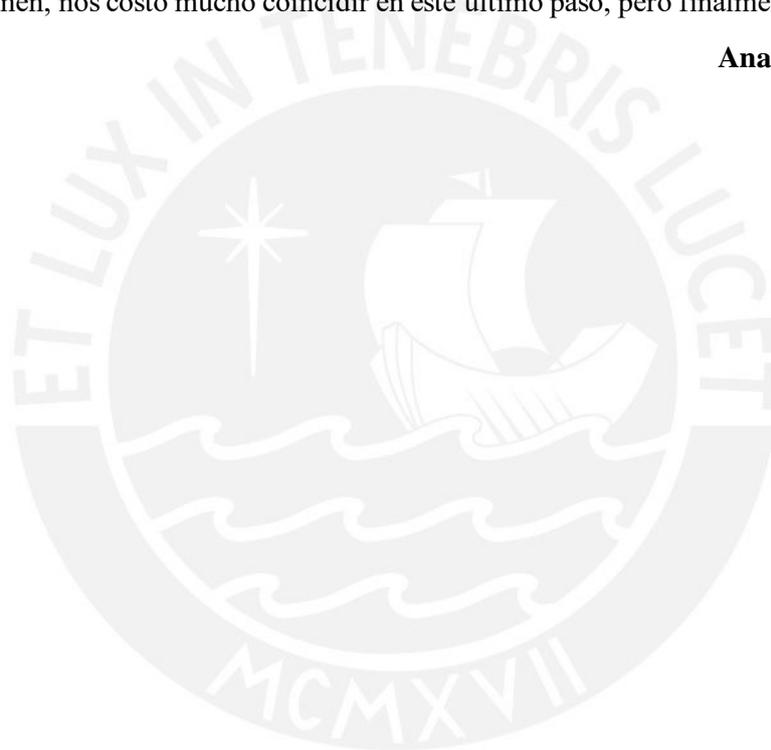
Mgr. Fabricio Ernesto Franco Mayorga  
[Tercer Jurado]

A Dios y mis padres, María y Victor, por ser mi motor para esforzarme día a día, por su esfuerzo, por permitirme cumplir esta primera meta y brindarme toda su confianza. A mis hermanas, María, Verónica y Luisa por ser mi ejemplo de lucha y perseverancia. A mis seres queridos que partieron, este logro también es suyo. A Ana Paola, por su amistad y enseñarme a superarme siempre ante las adversidades académicas y personales.

**Carmen Hernandez**

Quiero agradecer a mis papás por ser mi inspiración y fortaleza, espero poder retribuirles todo lo que han hecho y siguen haciendo por mí. A mi hermana, por siempre motivarme a cumplir mis sueños y creer siempre en mí. A quienes ya no tengo a mi lado físicamente, pero sé que me acompañan en cada paso que doy, los llevo conmigo siempre. A mi compañera de tesis y amiga Carmen, nos costó mucho coincidir en este último paso, pero finalmente lo logramos.

**Ana Paola Vasquez**



A Mayen Ugarte, nuestra asesora, por su constante apoyo y dedicación en nuestra investigación, por ser una gran profesora y profesional, por motivarnos a seguir nuestro camino profesional en el sector público.

A todos los entrevistados que nos brindaron su tiempo y apoyo desinteresadamente, por su gran aporte a nuestra investigación.

A nuestros amigos y futuros colegas que formaron parte de este camino por su constante apoyo y amistad incondicional.



## RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación busca profundizar el estudio de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú desde el ámbito de la supervisión y con enfoque en el sector transportes. Para ello, se toma como rama de la gestión a los Sistemas de Control de Gestión, cuyos estudios previos están principalmente enfocados desde el sector privado, por lo que se analizan sus aristas orientadas desde el sector público a pesar de las escasas investigaciones existentes al respecto.

Luego de ello, se identifican factores clave que determinan el buen desempeño de la supervisión de las Asociaciones Público-Privadas, identificando su importancia y la problemática que se deriva de ellos en la práctica. De tal manera, se agrupan nueve factores clave en el ámbito de la supervisión según diversas investigaciones académicas.

A continuación, se diseña una guía de entrevistas semiestructurada como herramienta cualitativa para corroborar los factores clave identificados con diecinueve expertos en la materia pertenecientes a las diversas entidades participantes de las Asociaciones Público-Privadas en el sector transportes de Perú.

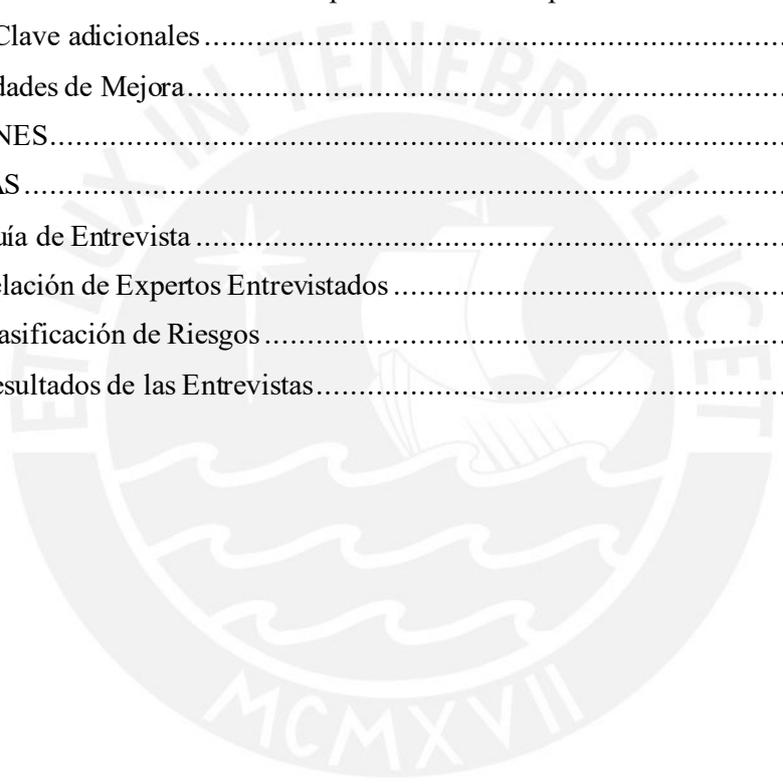
Finalmente, producto del análisis de la información provista por los expertos y la correspondiente corroboración con la teoría, se deriva en conclusiones que destacan los principales hallazgos tomando en cuenta el contexto particular en el que se basa la investigación y aportando así a los próximos proyectos que se implementen en el sector transportes o aquellos que actualmente se encuentran en la etapa de ejecución contractual.

Palabras clave: Asociación Público-Privada, Sistema de Control de Gestión, Supervisión, Sector transportes

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	2
1. Problema de Investigación.....	2
2. Objetivos de Investigación.....	4
2.1. Objetivo General.....	4
2.2. Objetivos Específicos.....	4
3. Preguntas de Investigación.....	4
3.1. Pregunta General.....	5
3.2. Preguntas Específicas.....	5
4. Justificación.....	5
5. Limitaciones de la Investigación.....	6
CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
1. Enfoque de la Investigación.....	7
2. Alcance de la Investigación.....	7
3. Diseño de la Investigación.....	8
4. Herramientas de recojo de información.....	8
5. Selección de la muestra.....	9
6. Fases de la Investigación.....	10
6.1. Identificación del tema de investigación.....	11
6.2. Definiciones teóricas.....	11
6.3. Identificación y definición de Factores Clave.....	12
6.4. Diseño de herramienta de recojo de información.....	12
6.5. Trabajo de campo.....	13
6.6. Análisis de resultados.....	13
6.7. Conclusiones y Recomendaciones.....	13
CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO.....	14
1. Asociaciones Público-Privadas.....	14
1.1. Definiciones.....	14
1.2. Características Principales.....	16
1.3. Tipos de Contrato o Modelos de APP.....	18
2. Asociaciones Público-Privadas y su supervisión en América Latina.....	20
3. Sistemas de Control de Gestión.....	22
3.1. Sistemas de Control de Gestión en el Sector Público.....	24
4. Supervisión en las Asociaciones Público-Privadas.....	26

4.1. Factores Clave de la Supervisión en las Asociaciones Público-Privadas.....	27
CAPÍTULO 4: MARCO CONTEXTUAL .....	54
1. Asociaciones Público-Privadas en el Perú.....	54
1.1. Marco legal de las APP en el Perú .....	57
1.2. Sector de Transportes y Comunicaciones en el Perú .....	60
1.3. Evolución de la supervisión contractual en el Perú .....	62
1.4. Supervisión de las APP en el Perú .....	64
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	76
1. Análisis del Ránking de Factores Clave.....	76
2. Desarrollo de Factores Clave en la Supervisión de Transportes .....	77
3. Factores Clave adicionales .....	106
4. Oportunidades de Mejora.....	110
CONCLUSIONES.....	115
REFERENCIAS .....	119
ANEXO A: Guía de Entrevista .....	125
ANEXO B: Relación de Expertos Entrevistados .....	129
ANEXO C: Clasificación de Riesgos .....	131
ANEXO D: Resultados de las Entrevistas.....	132



## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Clasificación de Proyectos según financiamiento e ingresos .....	19
Tabla 2: Factores Clave de la Supervisión en las APP.....	28
Tabla 3: FCE según los factores determinantes para las renegociaciones.....	39
Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables.....	49
Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación).....	50
Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación).....	51
Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación).....	52
Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación).....	53
Tabla 5: Normas para la promoción de la inversión privada promulgadas en 1991 .....	55
Tabla 6: Evolución del marco regulatorio de la promoción de la inversión privada en Perú.....	56
Tabla 7: Fases de los proyectos bajo la modalidad de APP .....	60
Tabla 8: Interacciones del OSITRAN.....	70
Tabla 9: Tipos de Servicios de Control Gubernamental.....	73
Tabla 9: Tipos de Servicios de Control Gubernamental (continuación).....	74
Tabla 10: Marco Regulatorio.....	77
Tabla 11: Capacidad Institucional.....	81
Tabla 12: Cumplimiento de Niveles de Servicio .....	85
Tabla 13: Cumplimiento del Contrato .....	88
Tabla 14: Monitoreo de Riesgos.....	91
Tabla 15: Estructura Financiera.....	94
Tabla 16: Indicadores .....	100
Tabla 17: Acceso a la Información .....	102
Tabla 18: Renegociaciones.....	104
Tabla 19: Factores Clave adicionales .....	107
Tabla 20: Oportunidades de Mejora en la supervisión de las APP del sector transportes.....	111
Tabla A1: Etapas de las APP y Factores Clave .....	125
Tabla A1: Etapas de las APP y Factores Clave (continuación) .....	126
Tabla A2: Afirmaciones Específicas .....	127
Tabla A2: Afirmaciones Específicas (continuación) .....	128
Tabla A3: Factores Clave en Orden de Importancia.....	128
Tabla B1: Relación de expertos entrevistados.....	129
Tabla B1: Relación de expertos entrevistados (continuación).....	130
Tabla C1: Clasificación de Riesgos.....	131
Tabla D1: Puntaje de Expertos al Ránking de Factores .....	132

Tabla D1: Puntaje de Expertos al Ránking de Factores (continuación).....133  
Tabla D2: Puntaje de Expertos a las Afirmaciones Específicas.....134



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolución de Proyectos APP Adjudicados, 2008-2018.....	3
Figura 2: Proyectos APP Adjudicados, por sector .....	3
Figura 3: Mapeo de Actores en los proyectos APP del Perú.....	10
Figura 4: Fases de la Investigación .....	11
Figura 5: Estructura típica de un proyecto APP.....	17
Figura 6: Relación entre los principios de buena gobernanza en el sector público.....	25
Figura 7: Principios para el desarrollo de una APP .....	58
Figura 8: Estructura del Sector Público No Financiero.....	66
Figura 9: Modelos de gobernanza de APP.....	72
Figura 10: Ránking de Factores Clave según entrevistados.....	76



# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como propósito identificar y analizar los factores clave presentes en el proceso de supervisión en las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes en el Perú. En ese sentido, la investigación se basa en la revisión de la literatura para comprender inicialmente el Sistema de Control de Gestión en el Sector Público y, asimismo, conocer los factores presentes en el ámbito de la supervisión en el contexto propuesto, las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes en el Perú. Expuesto lo anterior, la investigación tiene la siguiente estructura:

El primer capítulo presenta el tema de investigación y la problemática de estudio. Además, se presentan el objetivo general, objetivos específicos, preguntas de investigación, justificación y las limitantes identificadas durante el proceso de investigación.

En el segundo capítulo se explica la metodología utilizada, se expone el enfoque de la investigación, el alcance y el diseño realizado. A continuación, se especifican las herramientas de recojo de información, la selección de la muestra y las fases seguidas durante la investigación.

En el tercer capítulo se define las Asociaciones Público-Privadas, se establecen sus características principales, tipos de contratos y su presencia en la región de América Latina. Asimismo, se explica el Sistema de Control de Gestión en el Sector Público y se profundiza en el ámbito de la supervisión en las Asociaciones Público-Privadas. Por último, se establecen los factores clave de la supervisión extraídas de la revisión de literatura.

El cuarto capítulo contextualiza a las Asociaciones Público-Privadas en el Perú, por lo que se detalla su marco legal, la evolución de la inversión pública del sector transportes, así como la evolución de la supervisión contractual y el ámbito de la supervisión de estos acuerdos en el Perú.

En el quinto capítulo a partir de los factores recogidos de la revisión de la literatura y de las entrevistas realizadas para validar dichos factores, se genera un ránking de importancia según las valoraciones de los expertos. Además, se desarrolla cada factor clave en base a las variables propuestas y la información obtenida de las entrevistas. A continuación, se establecen factores adicionales propuestos por los expertos y oportunidades de mejora para las Asociaciones Público-Privadas en el sector transportes en el ámbito de la supervisión. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para próximos estudios relacionados al tema de investigación propuesto.

# **CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

## **1. Problema de Investigación**

Las Asociaciones Público-Privadas [APP] surgen con el propósito de unir las fortalezas del sector público y el sector privado en un trabajo cooperativo que reduzca las brechas de infraestructura y mejore la calidad de los servicios ofrecidos a la población que los requieren. Si bien estos contratos presentan características generales que permiten clasificarlos e identificarlos claramente, esta modalidad de contratación también tiene particularidades según el país en el que se aplican debido a las diferencias de sus instituciones, la organización de estas y las leyes que las regulan.

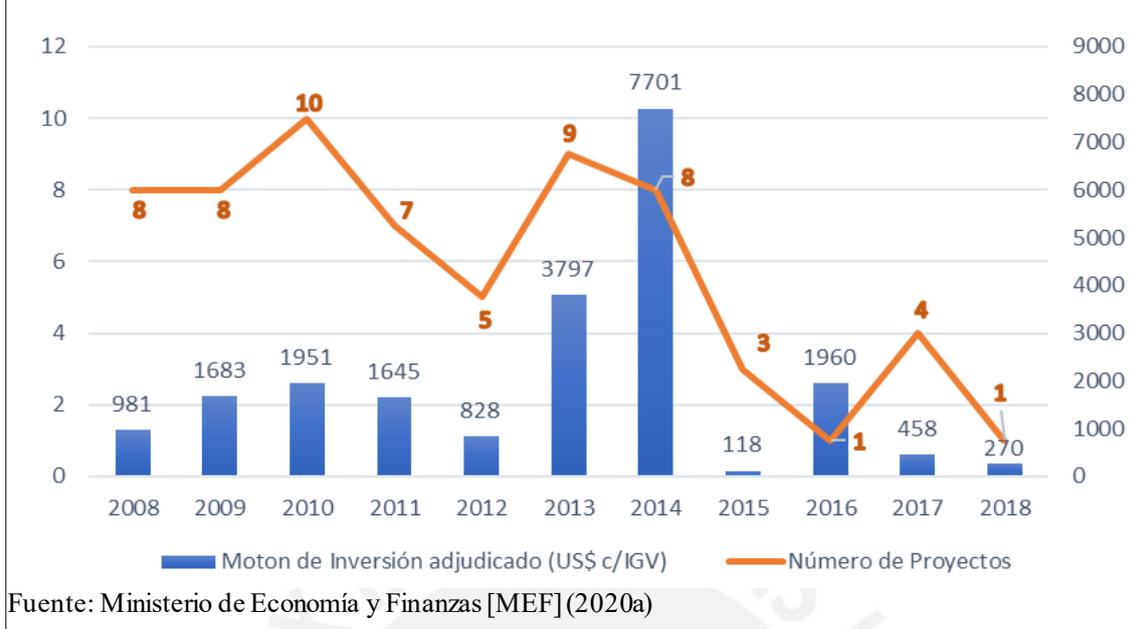
Un aspecto que impulsa esta investigación es la importancia de contar con un mediador o un supervisor, que asegure que haya coherencia y armonía entre el marco jurídico de las APP en determinado país y las leyes y regulaciones de los sectores involucrados en el proyecto, de modo que el contrato suscrito cumpla con los requisitos regulatorios, la APP pueda desempeñarse de manera efectiva de acuerdo con lo estipulado y se garantice el control de los posibles conflictos de interés entre las partes.

Es por ello que, desde el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], se afirma que “la claridad en el establecimiento de roles y responsabilidades, el sistema de monitoreo de resolución de conflictos y la efectividad del esquema regulatorio son elementos fundamentales para un buen desempeño de las APP” (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2020, p.21).

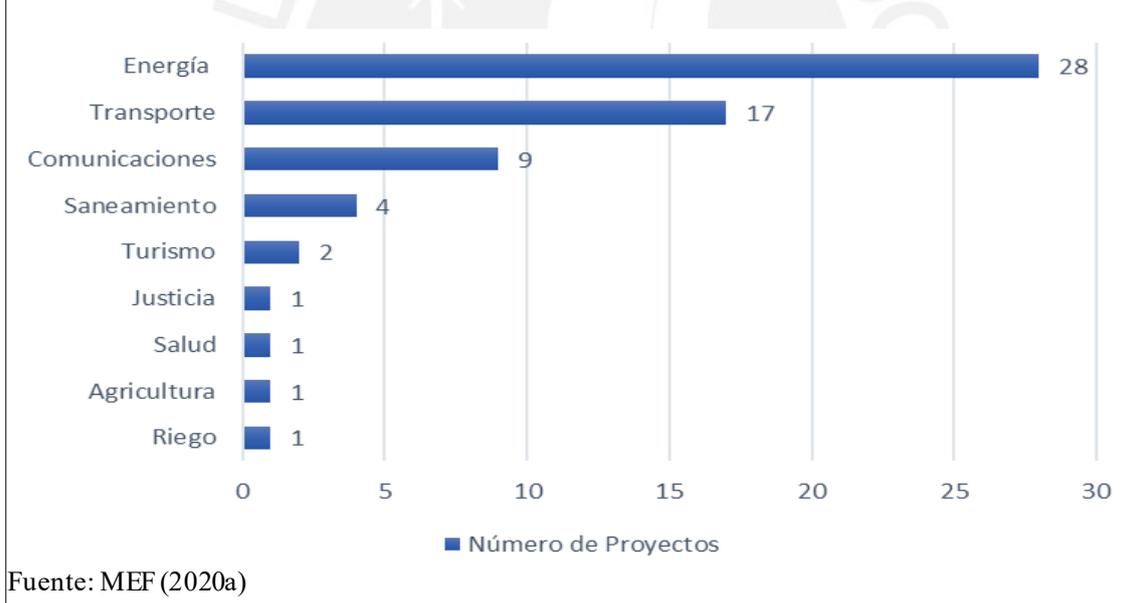
Frente a esta afirmación, cabe hacerse la pregunta de cuál es el contexto actual de la supervisión en el Perú para afrontar proyectos APP que conllevan compromisos por amplios periodos de tiempo.

En el Perú, la implementación de las APP no es reciente, pues como se puede observar en la Figura 1 y la Figura 2, en la década de 2008 a 2018 se han adjudicado 64 proyectos APP en diversos sectores, con predominancia en los sectores de Energía, Transportes y Comunicaciones, los cuales cuentan con organismos autónomos que actúan como reguladores y supervisores debido a la importancia de los servicios que estos sectores brindan a la sociedad.

**Figura 1: Evolución de Proyectos APP Adjudicados, 2008-2018**



**Figura 2: Proyectos APP Adjudicados, por sector**



Sin embargo, la cantidad de proyectos adjudicados no asegura que las APP se estén desempeñando de manera efectiva, por lo que se considera relevante analizar el desempeño de la supervisión de las APP y los factores que influyen en el contexto particular del Perú.

Como se analiza en el transcurso de la presente investigación, la supervisión no solo implica revisar las cláusulas de los contratos con el fin de cumplir con lo suscrito, sino que implica hacer valer principios de transparencia, competencia, adecuada asignación de riesgos, valor por dinero, integridad, responsabilidad presupuestaria, planificación y enfoque de resultados (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2020a). El historial del país en varios de estos

aspectos es negativo debido a los casos de corrupción que entorpecen los avances en términos de productividad y competitividad, así como la inestabilidad de las instituciones públicas que han hecho el camino aún más complejo.

Frente a esa realidad, las APP han surgido como parte de una estrategia integral que busca fortalecer a las instituciones públicas, generar un esquema de modernización con énfasis en la atención de servicios primarios, y mejorar la gestión pública del Perú con el propósito de que la reformas sean sostenibles en el tiempo (Barrios, 2020a) y no tengan un impacto limitado o no significativo en el crecimiento del país.

La supervisión cumple un rol clave en la adecuada ejecución de los proyectos APP. Por lo tanto, el enfoque de la presente investigación es el ámbito de la supervisión, tomando como sujeto de estudio al sector transportes del Perú, al ser uno de los servicios donde más predomina la implementación de esta modalidad contractual, los cuales son de iniciativa pública con entidad concedente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC] y con supervisor al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [OSITRAN].

## **2. Objetivos de Investigación**

Los objetivos planteados para la investigación son los siguientes:

### **2.1. Objetivo General**

- Determinar los factores clave de supervisión en las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes en el Perú.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Comprender el Sistema de Control de Gestión en el Sector Público.
- Identificar los factores clave en la supervisión de las Asociaciones Público-Privadas de acuerdo con la teoría.
- Analizar la dinámica de los actores involucrados en las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes del Perú.
- Explicar el desempeño de los factores clave de supervisión en las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes en el Perú según los expertos.

## **3. Preguntas de Investigación**

Las preguntas generadas a partir de los objetivos planteados para la presente investigación son las siguientes:

### **3.1. Pregunta General**

- ¿Cuáles son los factores clave de supervisión en las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes en el Perú y cómo se desempeñan?

### **3.2. Preguntas Específicas**

- ¿Cómo funciona el Sistema de Control de Gestión en el Sector Público?
- ¿Cuáles son los factores clave en la supervisión de las Asociaciones Público-Privadas de acuerdo con la teoría?
- ¿Cómo es la dinámica de los actores involucrados en las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes del Perú?
- ¿Cómo se desempeñan los factores clave de supervisión en las Asociaciones Público-Privadas del sector transportes en el Perú según los expertos?

## **4. Justificación**

Las APP han ido evolucionando desde la década de los noventa bajo diversas nomenclaturas y alcances, pero han tomado mayor fuerza al evidenciar la necesidad de disminuir las brechas de infraestructura con el propósito de brindar mejores servicios públicos a la población buscando a su vez la eficiencia en el uso de recursos, muchas veces escasos, con los que el Estado cuenta.

Frente a ello, la evaluación del sistema de control que requiere las APP es de especial interés para la presente investigación, pues sin monitoreo y seguimiento no se pueden identificar los avances ni tampoco los riesgos que cualquier proyecto debe afrontar producto de fuertes inversiones iniciales y del tiempo del contrato suscrito.

Asimismo, frente al contexto del Perú en el que las investigaciones sobre actos de corrupción son cada vez más latentes, resulta importante investigar cómo se ha realizado el monitoreo de las APP hasta el momento, cuáles han sido los problemas y qué podría implementarse en el sistema para mejorar este seguimiento.

Como se mencionó anteriormente, uno de los sectores con mayor predominancia en la adjudicación de APP es el sector transportes cuya relevancia se debe a que la reducción de la brecha de infraestructura y de los servicios de transportes constituye un reto importante que afronta el Estado de cara al Bicentenario (Congreso de la República, 2019). Tener una mejor conectividad en el país permite ser más eficientes y que el desarrollo de las personas en sus distintas dimensiones sean sostenibles e inclusivos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016). Por ello, se ha creado distintos planes estratégicos del sector transportes y Comunicaciones, realizados por el MTC, en los cuales siguen los lineamientos

de la política de Estado sobre el desarrollo de Infraestructura y Vivienda para contribuir a la reducción de brechas, proporcionar condiciones de desarrollo sostenible y que el país sea más competitivo (Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC], 2019). En este punto es necesario reconocer la importancia de la supervisión para lograr que los distintos proyectos del sector transportes se desarrollen de manera eficiente, se cumpla con los estándares estipulados en los contratos y se beneficie a los usuarios finales para que de este modo las inversiones y la participación del sector privado en el ámbito público tenga un sustento claro.

A nivel académico, la presente investigación propone expandir el estudio de las APP en el Perú a nivel de su supervisión, por lo que se pretende contribuir con su estudio y aplicación en casos reales para plantear conclusiones y recomendaciones no generalizables, pero sí relevantes que generen precedentes a las próximas APP que se implementen en el sector transportes o aquellas que se encuentren en la etapa de ejecución contractual.

## **5. Limitaciones de la Investigación**

La principal limitación de la presente investigación fue lograr la comunicación con algunos de los expertos mapeados inicialmente para la realización de entrevistas semiestructuradas que contribuyeron con el entendimiento del problema y de lecciones aprendidas en el sujeto de estudio.

Por otro lado, el factor tiempo también limitó el alcance de la investigación, ya que no se logró entrevistar una cantidad extensiva de expertos que hayan participado de los proyectos APP de acuerdo con sus competencias, por lo que se enfatizó en contactar con aquellos que hayan tenido más tiempo y experiencia en el tema de estudio y que puedan compartir su visión de las variables en análisis.

## **CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1. Enfoque de la Investigación**

La presente investigación se basará en un enfoque cualitativo debido a que se explorará el fenómeno de la supervisión de las APP a profundidad haciendo una exhaustiva revisión de documentos que detallan las dimensiones del tema de investigación. Asimismo, no se fundamentará en estadística debido a que el fenómeno no se explica a cabalidad desde el punto de vista numérico sino desde la experiencia de los expertos que participan directa o indirectamente en los proyectos evaluados (Hernández, Fernández & Baptista, 2010).

Por otro lado, el proceso analizará la particularidad de los proyectos de acuerdo con el país en el que se está enfocando la investigación por lo que se contextualizará el fenómeno a la realidad peruana. Debido a la particularidad de cada APP, los hallazgos no se pretenderán generalizar, sino que se planteará oportunidades de mejora y lecciones aplicables a unos u otros según la opinión de los expertos a entrevistar.

### **2. Alcance de la Investigación**

En primer lugar, la investigación tendrá un alcance exploratorio debido a que, si bien el objeto de estudio ha sido ampliamente revisado en la literatura, la dimensión de la supervisión de este específicamente en el sujeto de estudio elegido no ha sido examinado a profundidad, por lo que se tienen muchas dudas al respecto, preguntas abiertas y no se han evidenciado investigaciones previas que permitan abordar el tema en todas sus aristas. Como afirman los autores, este alcance permite

Familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa respecto de un contexto particular, investigar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados (Hernández et al., 2010, p. 79).

En segundo lugar, la presente investigación también tendrá un alcance descriptivo debido a que antes de abordar la supervisión per se, se describirán los antecedentes y características principales de las APP para comprender previamente en qué contexto surgen, con qué propósito y cómo se han abordado y manifestado en distintos espacios geográficos, especialmente en la región de América Latina pues es el marco referencial más cercano a nuestro sujeto de estudio, Perú. Es así como, se considera que la importancia del alcance descriptivo radica en que permite “mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación” (Hernández et al., 2010, p. 80) lo cual es justamente lo que buscamos al analizar qué

comprende la supervisión de las APP y cómo sus aristas se implementan y desarrollan en la etapa operacional de los proyectos bajo esta modalidad contractual en el sector público del Perú.

### **3. Diseño de la Investigación**

El abordaje de la investigación será desde el punto de vista de un diseño fenomenológico debido a que a través de entrevistas se podrá recopilar información de las experiencias individuales y subjetivas de los participantes, para así conocer sus percepciones y explicar con ellas el fenómeno de estudio (Mertens, 2005, Biklen, 2003 como se citó en Hernández et al., 2010).

Como se cita en Hernández et al. (2010) el diseño fenomenológico presenta las siguientes características:

- Describe y analiza los fenómenos desde la perspectiva de cada participante y también desde la perspectiva colectiva que se puede construir a partir de sus particularidades.
- Se contextualizan las experiencias de los participantes al determinar el tiempo en que sucedió cada suceso que este describa; el espacio en el que ocurrieron; la corporalidad, entendida como las personas que vivieron la situación directamente, y el contexto relacional, entendido como los lazos generados producto de esta experiencia.
- La recolección de información se basa en las personas que han experimentado directamente el fenómeno de estudio.

### **4. Herramientas de recojo de información**

Una primera fuente de información relevante fue la revisión documental en base a investigaciones previas que abordaron el objeto de estudio y permitieron la construcción teórica y contextual previa a la inmersión en el trabajo de campo. De este modo, la información recabada por investigadores permitió “conocer los antecedentes de un ambiente, las experiencias, vivencias o situaciones y su funcionamiento cotidiano” (Hernández et al., 2010, p. 433).

Como segunda fuente de información, se realizaron entrevistas a los expertos mapeados en el tema de estudio con el propósito de generar conocimiento mutuo ya que a través de estas “se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema” (Janesick, 1998 como se citó en Hernández et al., 2010, p. 418). Estas entrevistas fueron semiestructuradas, y que se caracterizaron por contar con una guía mediante la cual se permitió al entrevistador la introducción de preguntas y comentarios adicionales para precisar ciertos conceptos y obtener mayor información del tema en estudio (Hernández et al., 2010). De esta manera se tomó en cuenta una serie de preguntas preestablecidas que se requirieron abordar (ver

Anexo A), pero también se brindó flexibilidad a la conversación para que puedan surgir criterios no contemplados inicialmente.

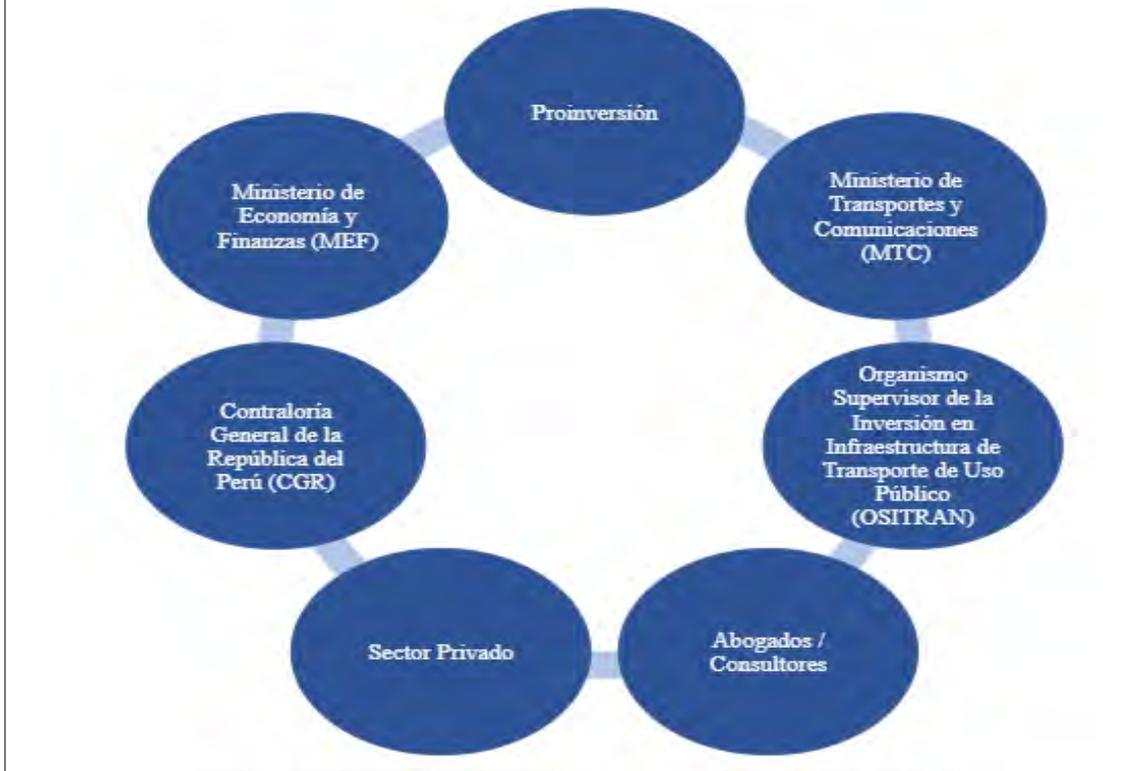
De esta manera, los factores clave generales descritos y desarrollados en base a la teoría se disgregaron en variables y subvariables de acuerdo con la información recabada y finalmente se generaron afirmaciones específicas, las cuales fueron utilizadas para realizar una escala de Likert, lo que permitió estandarizar los puntos de vista de los expertos con relación a la afirmación presentada.

## **5. Selección de la muestra**

Para la presente investigación se utilizó una muestra no probabilística, debido a que los participantes fueron seleccionados bajo ciertos criterios preestablecidos y sus opiniones o perspectivas no pretendieron ser representativos de la población del sujeto de estudio (Hernández et al., 2010).

En cuanto a la muestra de los expertos, se buscó recabar las perspectivas de los especialistas que hayan participado directamente en el desarrollo e implementación de APP en el sector transportes. Para ello, en base al mapeo de actores se identificaron las entidades concedentes, los concesionarios y los supervisores correspondientes al sector transportes y se contactó con representantes de cada uno de ellos para que compartan sus experiencias y perspectivas al respecto. Adicionalmente, se tomó en cuenta otros actores involucrados directamente con el control y supervisión desde sus propias competencias como el MEF y la Contraloría General de la República [CGR], y finalmente abogados y consultores que asesoraron a las entidades públicas y privadas desde la fase de Formulación de los proyectos APP en dicho sector. Por ello, en la Figura 3 se observa el mapeo de actores para el cual se tomó como base a la Ley Marco de APP del Perú.

**Figura 3: Mapeo de Actores en los proyectos APP del Perú**



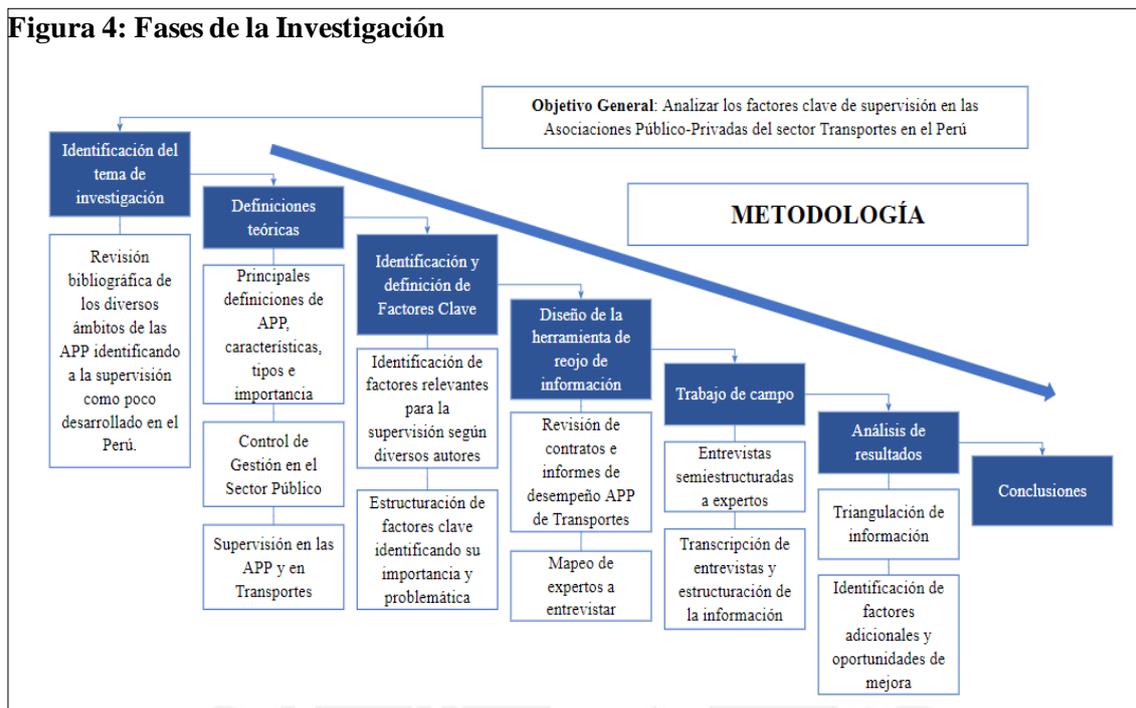
La primera aproximación para contactar con los expertos fue la revisión de los contratos de APP del sector transportes, así como los informes de desempeño elaborados por OSITRAN y que se encuentran publicados en su web institucional. Debido a las limitaciones en la comunicación con todos expertos inicialmente mapeados, se utilizó la técnica de muestreo por cadena de referencia, también conocido como bola de nieve, ya que a partir de algunos entrevistados se recomendó contactar con otros especialistas con amplia experiencia en el tema de estudio.

De acuerdo con las entidades anteriormente mencionadas, se presenta la relación de los expertos entrevistados con su respectiva codificación ya que la preferencia de algunos de ellos fue mantener su identidad en anonimato (Ver Anexo B).

## **6. Fases de la Investigación**

Para el desarrollo de la presente investigación, se seguirán siete pasos que permitan generar un hilo conductor claro para la comprensión del tema de estudio. A continuación, se describe brevemente cada uno de ellos y en la Figura 4 se puede observar el esquema propuesto.

**Figura 4: Fases de la Investigación**



### 6.1. Identificación del tema de investigación

Como primera fase de la investigación, se realizó un mapeo de la situación actual respecto a la provisión de infraestructura y servicios públicos en el Perú. Al respecto, se analizaron los diversos ámbitos que abarcan a las APP, así como sus etapas para la evaluación de aquellos espacios no estudiados a profundidad en investigaciones académicas previas. De esta manera, la mayoría de los estudios previos toma como prioridad el análisis de etapas tempranas de las APP, por lo que se identificó una ventana de oportunidad para investigar a profundidad la etapa de ejecución contractual y la dinámica de los actores en la supervisión en dicha fase.

Luego se realizó un mapeo de los diversos sectores del país donde existen proyectos APP identificando al sector transportes como un sector con vasta experiencia en la materia al contar con gran cantidad de concesiones en operación y como un sector clave para el desarrollo de la sociedad.

### 6.2. Definiciones teóricas

Con el propósito de comprender la dinámica de los proyectos en ejecución, se contextualiza a las APP presentando sus definiciones, características principales, tipos de contratos en estos acuerdos y distinciones específicas que permitan determinar su importancia.

Asimismo, se describió brevemente la situación de las APP en América Latina para contar con un marco referencial de la región antes de enfocar el estudio en Perú y en el sector transportes.

Luego, tomando en cuenta que la investigación se enfoca en la supervisión durante la etapa de ejecución contractual, se consideró relevante el estudio del Sistema de Control de Gestión enfocado en el sector público para comprender la peculiaridad de esta rama de la gestión según el sector analizado.

A continuación, se describió la importancia de la supervisión de las APP en general para este tipo de proyectos y también para el sector transportes.

Finalmente, se desarrolló la Ley Marco de APP que rige actualmente al Perú, lo que permitió identificar a los actores principales que participan de estos acuerdos en el sector transportes del país para comprender sus funciones y la importancia de contar con su perspectiva en las próximas fases de la investigación.

### **6.3. Identificación y definición de Factores Clave**

La revisión bibliográfica permitió identificar que un análisis más profundo y óptimo de la supervisión de las APP se logra tomando en cuenta factores clave que influyen en su adecuado funcionamiento. Para ello, se hallaron factores comunes entre diversos autores que permitieron estructurarlos identificando tanto su importancia como la problemática en torno a ellos basados en experiencia de otros países que también implementan APP.

Luego de ello, se generó un cuadro donde por cada factor clave se desarrolló tanto sus variables como subvariables, las cuales derivaron en afirmaciones específicas provistas por la teoría y que conformaron la base de la herramienta de recojo de información.

### **6.4. Diseño de herramienta de recojo de información**

A partir de la información recabada, se diseñó una guía de entrevista tomando como base el cuadro de factores clave con sus respectivas variables para consultar a los expertos por cada afirmación específica provista por la teoría, de modo que se pueda corroborar la importancia de esta en la realidad del sector transportes del Perú.

Asimismo, se realizó un mapeo inicial de los expertos que pertenecen o pertenecieron a las entidades identificadas como relevantes para las APP del sector transportes. Esta primera aproximación a los expertos se realizó revisando contratos de concesión e informes de desempeño de las APP del sector transportes.

## **6.5. Trabajo de campo**

Se realizaron entrevistas semiestructuradas en modalidad virtual debido a la coyuntura sanitaria actual. A través de estas se corroboró con los expertos la importancia de los factores identificados en la teoría y también se generó un espacio de conversación que permitió complementar estos factores con otros adicionales, así como oportunidades de mejora que los expertos consideraron como necesarias para que la supervisión de las APP en el sector transportes sea más eficiente y efectiva.

## **6.6. Análisis de resultados**

Luego de realizadas las entrevistas se procedió a la transcripción de estas, la estructuración de los comentarios de cada experto y la identificación de ideas comunes entre ellos que permitió una convergencia de ideas o posibles discrepancias de modo que se corroboró esta información con la teoría revisada en la bibliografía.

Asimismo, se estructuraron dos cuadros, uno para factores adicionales y otro de oportunidades de mejora propuestos por los expertos, donde todos los nuevos hallazgos se agruparon para generar categorías que brindaron aportes interesantes a investigaciones futuras y al trabajo de las APP en el sector transportes del Perú.

## **6.7. Conclusiones y Recomendaciones**

Finalmente, luego de haber realizado un profundo análisis de la supervisión en la ejecución contractual de las APP en el sector transportes y de sintetizar las opiniones de los expertos basadas en sus experiencias, se generaron conclusiones que recabaron los hallazgos respecto al tema de estudio, así como oportunidades de mejora y recomendaciones para próximos proyectos a implementar.

## CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO

### 1. Asociaciones Público-Privadas

A inicios de la década de los noventa, se adopta el término “Asociaciones Público-Privadas” en Reino Unido para enmarcar a una modalidad de concesión que promueva la participación privada en proyectos de infraestructura de gran envergadura. Es así como las APP (denominadas en un primer momento como PFI por sus siglas en inglés, Private Finance Initiative) generan la oportunidad de un modelo de cooperación con ventajas comparativas sobre las contrataciones tradicionales pues ahora se puede implementar nueva infraestructura a través de la transferencia del riesgo a la parte que mejor pueda manejarlo, prever un mantenimiento prolongado debido a que estos proyectos se caracterizan por ser de largo plazo, utilización de menos presupuesto público y finalmente obtener como resultado una mejor calidad del servicio (Salvatierra, 2017).

En un inicio, la adopción de esta modalidad contractual fue progresiva, sin embargo carecía de la popularidad que el Gobierno Conservador (Conservative Government) había previsto, debido a que existía temor de que la esencia del servicio público se vea afectada por la participación del sector privado (Ball, Heafey & King, 2007, como se citó en Wang, Xiong, Wu & Zhu, 2018).

Para 1997, el término PFI ahora sería reemplazado por PPP (Public Private Partnership) a través del Gobierno Laborista (Labour Government), que permitió ampliar los tipos de contratos considerados bajo esta clasificación y abrió la ventana de oportunidad para que se empiece a discutir en países como Estados Unidos, países de Asia y aquellos bajo la legislación de la Comisión Europea sobre el uso óptimo de las APP en sus respectivos países, sea para proveer infraestructura, contribuir con el desarrollo de sus economías locales, brindar servicios públicos necesarios para la población o incluso renovar las áreas urbanas (Wang et al., 2018).

Es aquí cuando surgen diversas definiciones, cada una de ellas ajustándose a las particularidades del país que las acuña.

#### 1.1. Definiciones

En la literatura revisada, los autores coinciden en que hay diversas definiciones para las APP y que no existe una definición única o generalmente aceptada para describirlas.

Un primer acercamiento refiere que las APP pueden definirse como “a cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and

rewards”<sup>1</sup> (PPP Council, 2005 como se citó en Alampalli & Pardo 2014, p. 442). En esta definición es relevante el énfasis en que la asignación de las responsabilidades a cada una de las partes depende de su nivel de expertise, pues lo que se busca es tomar las fortalezas de cada sector para tener un proyecto final sólido que realmente genere el valor público esperado.

Para los autores Polack, Martínez & Ramírez (2019), las APP son alianzas entre los actores ya mencionados que se generan por la posibilidad de obtener mayores ventajas a través de más disponibilidad de recursos, mejores capacidades de gestión que el sector privado provee por sus conocimientos y experiencia, innovación en la entrega de los servicios públicos y nuevamente la relevancia de la distribución de riesgos del proyecto. Asimismo, hacen mención de que esta modalidad contractual es un tipo de instrumento de gobierno indirecto propio de una gobernanza colaborativa (Polack et al., 2019). Esta colaboración surge de la necesidad de cubrir una brecha que el sector público por sí solo no puede abarcar debido a limitaciones como el presupuesto y las capacidades que se ven mermadas por la complejidad del problema o necesidad. Por lo tanto, “las APP incorporan financiamiento privado en el desarrollo de infraestructura productiva y social con el propósito de ofrecer una mejora significativa en la calidad de los servicios relacionados, y/o extenderlos hacia zonas con coberturas deficientes” (Ramírez, 2012; Hinojosa & D’Medina, 2015; De la Torre & Rudolph, 2015 como se citó en Polack et al., 2019).

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo propone en su definición que las APP representan:

Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño (BID, 2015, p. 7).

En esta definición se identifican nuevos elementos interesantes. En primer lugar, se menciona que el contrato es a largo plazo; aspecto muy importante pues las APP suelen abarcar entre 20 a 30 años. En segundo lugar, el proyecto se puede tratar de un activo o un servicio público; es decir, tanto bienes como servicios. Cuando se trata de bienes se refiere a las construcciones de infraestructura e implementación de equipos que suelen estipularse en los contratos y que están a cargo de la parte privada del acuerdo. Cuando se habla de los servicios, se refiere a la prestación que el sector público tiene la obligación o responsabilidad de brindar a la población con el fin de cubrir necesidades básicas en su calidad de vida. En tercer lugar, se aclara que la remuneración va a depender del desempeño; es decir, se busca que se cumplan con las

---

<sup>1</sup>Traducción propuesta: “una empresa cooperativa entre los sectores público y privado, basada en la experiencia de cada socio, que mejor satisfaga las necesidades públicas claramente definidas a través de la asignación adecuada de recursos, riesgos y recompensas”

especificaciones técnicas pactadas en el contrato con el fin de lograr la efectiva mejora en la calidad del servicio y de generar valor público. Es así como, el monitoreo del desempeño de lo estipulado en el contrato es vital para lograr los resultados esperados y que optar por una APP en lugar de otro tipo de contrato sea efectivamente la mejor opción.

A continuación, el Banco Mundial define a las APP como:

Un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública (World Bank Group, 2020).

Aquí es importante resaltar el término “objetivos compartidos”, pues es necesario alinear lo mejor posible los intereses de ambas partes que difieren por su propia naturaleza. Por el lado del sector privado, lo que se pretende es la búsqueda de rentabilidad para los accionistas que forman parte de la empresa; mientras que, por el lado del sector público, su fin último es, o debería ser, la búsqueda de valor público en beneficio de la población que tienen bajo su responsabilidad.

De las definiciones analizadas, se considera que la más completa y pertinente para esta investigación es la propuesta por el BID, debido a que abarca más puntos clave que permiten diferenciar a las APP con mayor claridad. Además, esta se formula en base al constante análisis que hace esta organización sobre la evolución de las APP en la región de América Latina y el Caribe, lo cual permite adecuar mejor el concepto a la realidad del Perú.

## **1.2. Características Principales**

Luego de revisar las diversas definiciones propuestas, es relevante identificar y profundizar más en los aspectos que caracterizan a las APP, no solo para diferenciarlas, sino para entender claramente por qué son relevantes y útiles para servicios públicos si es que se implementan adecuadamente.

En primer lugar, las APP se caracterizan por tener ciclo de vida integrado por diversas etapas. Puede integrar etapas como el diseño, la construcción de infraestructura o mejora de infraestructura ya existente, financiamiento, operación, además del mantenimiento de los activos de modo que se mantenga la calidad de estos durante toda su vida útil y no afecte a la continuidad del servicio que se está brindando.

Un segundo punto importante es que mediante este tipo de acuerdos se accede a recursos privados con el fin de disminuir la brecha de financiamiento que caracteriza al sector público. De acuerdo con el BID (2020), esta brecha es causada por otros problemas del sector como una ineficiente asignación de los gastos producto de una mala gestión administrativa, la planeación deficiente de las inversiones a realizar, el gasto insuficiente en el mantenimiento, lo cual genera la necesidad de reconstruir infraestructura existente por las malas condiciones en la que se

encuentra, tarifas o cuotas cobradas a usuarios que no logran generar ingresos suficientes para seguir cubriendo los servicios brindados, y las limitaciones técnicas, institucionales y operativas del sector público que dan espacio a que el sector privado comparta su experiencia y conocimientos.

El tercer punto relevante es que el enfoque de las APP es en los resultados y no en los procesos o productos. Esto permite que se dé cierto nivel de libertad al sector privado para que no solo se limite a generar todas las herramientas necesarias en base a sus conocimientos previos, sino que innove en diversos procesos para tener la oportunidad de descubrir nuevas tecnologías, herramientas y encontrar posibilidades de desarrollo en su propio sector. Es así, que los contratos de APP suelen contemplar todas las cláusulas de lo que se espera del sector privado en cuanto a la calidad del servicio, de la infraestructura, de los niveles mínimos esperados, pero no se estipula cómo es que deben realizar sus funciones. Lo más importante será el impacto que se genere en la población (Barrios, 2020b), pues el propósito de estos acuerdos debe ser mejorar la situación actual de los ciudadanos que requieren que sus necesidades sean cubiertas de una manera más eficiente.

En cuarto lugar es importante entender que estos contratos son mucho más complejos debido a que involucran a más actores, los cuales asumen más riesgos en las diversas etapas del proyecto (De Michele, 2020). Como se puede observar en la Figura 5, el contrato principal será entre la entidad concedente y el concesionario al que se le brinde la Buena Pro en el proceso de licitación, pero existen otras relaciones contractuales igualmente importantes que van a influir en la relación entre el sector privado y el sector público.

**Figura 5: Estructura típica de un proyecto APP**



Fuente: BID (2020)

Como se observa, en el centro se encuentran las siglas SPE, que significan Sociedad de Propósito Específico. Esa denominación se le da al conjunto de empresas que conforman el concesionario encargado de la APP, el cual se crea específicamente para realizar las actividades que corresponden a las diversas etapas de este. Es decir, son empresas independientes que se asocian para unir esfuerzos y recursos, pues ven una oportunidad para generar ingresos y mayor rentabilidad en sus respectivos negocios.

Las relaciones verticales son las más evidentes. Por un lado, se encuentra la relación bidireccional entre la SPE y la entidad concedente o autoridad gubernamental contratante, cuya relación se vuelve tangible a través del contrato suscrito de APP, el cual incluye todas las cláusulas contempladas para asegurar la alineación de los intereses de ambas y describir explícitamente los resultados esperados del proyecto. Asimismo, por parte del sector público se evidencian pagos periódicos de acuerdo con el tipo de APP en ejecución.

Por otro lado, hay una relación directa con el ciudadano el cual es el usuario del servicio. En este caso, observando el gráfico se puede interpretar que es la SPE quien brinda el servicio directamente al usuario, pero por definición y naturaleza de las APP, en realidad el servicio siempre es público y debe ser brindado por los recursos humanos que este provea. Por lo tanto, para no generar contradicciones, el servicio es provisto tanto por el sector público como por la SPE, cada uno desde sus propias responsabilidades y en los aspectos que le corresponden. Al igual que los pagos que el sector público realiza, los usuarios también pueden asumir cuotas o tarifas que permitan generar ingresos a la prestación del servicio, y esto también depende del tipo de APP.

Luego están las relaciones horizontales que son entre la SPE, o la empresa principal de este concesionario con las empresas que se encargan de diversas etapas del proyecto. Así, existen por los menos dos subcontratos: uno con la empresa que se encargará del diseño y construcción de la infraestructura, y otro con aquellos encargados de la operación, mantenimiento y conservación de esta.

Finalmente, también hay necesidad de financiamiento inicial y rentabilidad esperada, por lo que actores como los prestamistas e inversionistas son primordiales, sobre todo en la primera etapa del proyecto. De esta manera, previa aprobación del proyecto debe hacerse un análisis profundo de qué tan rentable resulta para asegurar que estos actores tienen confianza y garantía para formar parte de él.

### **1.3. Tipos de Contrato o Modelos de APP**

De acuerdo con el BID (2020), la clasificación de las APP depende de tres factores principales:

- Tipos de activos o infraestructura y servicio a proveer.
- Actividades y riesgos que asume el ente privado y el origen de sus ingresos.
- Fuente de recursos para su financiamiento y el origen de sus ingresos.

El primer punto se refiere; por un lado, a los proyectos que surgen desde cero; es decir, la construcción de nueva infraestructura, que se conocen como proyectos “greenfield”. Por otro lado, también están los proyectos “brownfield” que se enfocan en el mantenimiento de infraestructura ya existente.

El segundo punto implica las actividades o funciones que corresponden al sector privado. En este aspecto hay diversas clasificaciones que pueden generar confusión, debido a que las diferencias son mínimas, por lo que se toman en cuenta las dos clasificaciones más conocidas. Los proyectos DCFO (o DBFO por sus siglas en inglés) abarcan el diseño, construcción, financiamiento y operación; donde el sector privado asume la mayor parte de la inversión inicial, y los ingresos son generados por pagos periódicos de la entidad pública contratante de acuerdo con el avance y desempeño del proyecto. Los proyectos COT (o BOT por sus siglas en inglés) abarca la construcción, operación y transferencia de la infraestructura al finalizar el periodo del contrato. En este último el ente privado financia en mayor o menor medida la inversión inicial requerida y los ingresos se generan por el cobro de cuotas o tarifas a los usuarios finales.

El tercer punto se puede dividir en dos tipos de proyectos de manera general: los proyectos no tarifables y los proyectos tarifables.

Estos últimos pueden subdividirse de la siguiente manera:

**Tabla 1: Clasificación de Proyectos según financiamiento e ingresos**

	Proyectos No Tarifables		Proyectos Tarifables		
	APP Cofinanciado 1	APP Cofinanciado 2	APP Autosostenible	APP Cofinanciado 3	APP Cofinanciado 4
<b>Inversión Inicial</b>	100% recursos privados	100% recursos privados	100% recursos privados	Recursos públicos y privados	Puede ser mayoritariamente privada
<b>Ingresos</b>	Pagos periódicos de la entidad contratante.	En mayor medida por pagos periódicos de la entidad contratante. En mejor medida por cobro de cuotas o tarifas a los usuarios.	Cuotas o tarifas a los usuarios	En mayor medida por cuotas o tarifas a los usuarios. En menor medida a aporte público para cubrir la totalidad del servicio de la deuda.	En mayor medida por cuotas o tarifas a los usuarios. En menor medida por pagos periódicos de la entidad contratante.

Adaptado de: BID (2020)

La diferencia predomina en la percepción de ingresos, pues pueden tener su origen en los pagos periódicos que la entidad contratante realiza a medida que se van dando los entregables pactados en el contrato, o pueden ser originados por tarifas o cuotas cobradas a los usuarios finales, siempre y cuando estos montos sean regulados y no excedan la capacidad adquisitiva de los ciudadanos.

La combinación de estas variables va a determinar qué tipo de APP es la que se está implementado, lo cual permitirá clarificar los roles y responsabilidades de cada una de las partes en el ciclo de vida del proyecto partiendo del correcto diseño y formulación de la APP.

## **2. Asociaciones Público-Privadas y su supervisión en América Latina**

La evolución de las APP en América Latina ha tenido un progreso paulatino con lecciones aprendidas que valen la pena ser analizadas para contar con un marco referencial sobre la región a la que pertenece el sujeto de estudio de la presente investigación.

De acuerdo con el autor Engel (2020), la década de los ochenta fue una década perdida en la región debido a que no se percibió crecimiento y se caracterizó por el endeudamiento público. Para la década de los noventa, la región se recuperaba lentamente de la crisis vivida, pero evidenciaba el déficit de infraestructura que perjudicaba la provisión de servicios públicos y la calidad de vida de la población. Es así como surgen las APP como una alternativa para cerrar esa brecha percibida y para proveer a los Estados de carreteras, puertos, hospitales, escuelas, entre otros servicios que condicionan la productividad de un país.

Sus inicios se basaron en concesiones de obra pública para construcción de carreteras, pero con el paso del tiempo se fue extendiendo su uso a otros sectores que implican no solo la construcción de infraestructura sino la adecuación de los servicios públicos requeridos (Vassallo, 2015).

El uso de esta modalidad también ha implicado la mejora y fortaleza de la legislación que las rige de modo que se generen marcos normativos sólidos. El trabajo constante en formalizar todos los aspectos de las APP ha permitido que América Latina sea de las regiones con mayor actividad en estos proyectos (Vassallo, 2015), lo cual es un buen indicio del compromiso y aprendizaje que se ha logrado rescatar de la implementación de las APP en la región.

Entre los beneficios identificados en la región, el BID (2020) considera que el uso de las APP es positivo en caso de que se cuenten con restricciones presupuestales en el Estado, lo cual es común en América Latina. En la realidad de la región, el problema surge debido a que se atribuye a cada sector y a cada entidad un presupuesto que no sólo no es suficiente, sino que no se utiliza de la mejor manera por los problemas de corrupción que afectan al sistema de manera generalizada, situación crítica que se busca erradicar. Asimismo, existe déficit en las capacidades técnicas o administrativas por parte del sector público que pueden ser cubiertos por el sector

privado. El cierre de brechas en el sector público requiere de tiempo, dinero, experiencia, y del trabajo colaborativo que el sector privado es capaz de brindar de manera efectiva. Cabe destacar que, frente a tal panorama, los países tienen la necesidad de fortalecer sus normativas y marcos legales para generar incentivos al sector privado de modo que inviertan en las APP. Este avance también se atribuye a la iniciativa y asistencia técnica de fondos multilaterales como el BID o el Banco Mundial [BM] (Cruz, 2016; CAF, 2015 como se citó en Estrada, 2017).

Por otro lado, se encuentran los riesgos y problemas existentes que afectan la decisión de optar por la APP si es que el país que busca utilizar esta modalidad no cuenta con la capacidad para manejarlos. Engel (2020) asegura que existe un exceso de renegociaciones en los contratos, lo cual desprestigia la opción de las APP. Esto quiere decir que los contratos se van modificando constantemente, debido a renegociaciones o adendas que pueden modificar lo pactado inicialmente. Este problema puede tener dos causas: Por un lado, es probable que las responsabilidades y por ende los riesgos no hayan sido distribuidos adecuadamente y el sector privado o el público no están en la capacidad de cubrir las necesidades suscritas en el contrato.

En base a este balance, los autores también plantean recomendaciones y lecciones aprendidas para la implementación de las APP en la región. En primer lugar, si el país tiene instituciones débiles, es probable que una APP no sea la mejor opción debido al alto riesgo que implica su implementación (Engel, 2020). En los casos específicos de construcción de carreteras, si las instituciones tienen cierto nivel de solidez, puede ser una buena alternativa por la complejidad, tiempo e inversión que se requieren. Por otro lado, en casos de hospitales o escuelas, se considera que todavía no existen suficiente evidencia para demostrar si resulta o no la mejor opción (Engel, 2020).

De acuerdo con un estudio realizado por The Economist Intelligence Unit, cuyo enfoque es el marco regulatorio de APP en la región, países que han demostrado grandes avances y buen comportamiento han sido Colombia, Brasil y Perú, debido a que sus normativas legales al respecto logran generar los incentivos necesarios en el sector privado, con procesos de adjudicación claros, basados en la competencia y con mecanismos de solución de conflictos definidos (Estrada, 2017).

En los apartados anteriores se hizo énfasis en cómo las renegociaciones son un problema importante en la supervisión de las APP debido a que suelen presentarse antes de lo previsto y eso encarece el proyecto. Al respecto, cabe destacar que en los tres países con buen desempeño en la región:

Gracias a los principios de contratación pública, como: la transparencia, la igualdad entre oferentes, la inmutabilidad de los documentos licitatorios y la irrevocabilidad y efecto vinculante de la adjudicación está prohibido renegociar el contrato luego de ser adjudicado y antes de la firma de este (Estrada, 2017, p. 17).

Esto quiere decir que por lo menos hasta la etapa de la promoción y adjudicación del proyecto se tienen controladas las renegociaciones o modificaciones del contrato con el propósito de que el proceso sea totalmente transparente y tenga las mismas condiciones para todos los postores sin que uno u otro pretenda beneficiarse al solicitar la modificación de algunas de condiciones ya previstas. Esto no significa que tengan mecanismos de control lo suficientemente efectivos durante la ejecución contractual, debido a que sí se contemplan ciertas flexibilidades como la renegociación del plazo o el plan de inversión, este último debido a casos de fuerza mayor o a que la administración presente solicitudes no previstas en el contrato inicial (Banco Mundial [BM], 2016 como se citó en Estrada, 2017).

### **3. Sistemas de Control de Gestión**

Los sistemas de control de gestión o management control systems [MCS] han sido estudiados por décadas, principalmente con un enfoque empresarial con el propósito de establecer métodos y procesos estratégicos que deben desarrollarse en las empresas para alinear los esfuerzos de su capital humano y la utilización de sus recursos en la consecución de objetivos comunes que beneficien a la empresa y a sus intereses de rentabilidad. Asimismo, se busca implementar sistemas de control para evaluar constantemente que los avances reales de la organización vayan acorde con los planes establecidos y, en caso de evidenciar desviaciones que exceden los límites aceptables, realizar los procesos correctivos necesarios para volver a encaminarse en lo preestablecido.

Entre las definiciones relevantes para este campo de la gestión, se presentan dos que engloban de manera efectiva qué involucra a un sistema de control y cuál es su propósito. En primer lugar, se propone la siguiente definición:

A system of organizational information seeking and gathering, accountability and feedback designed to ensure that the enterprise adapts to changes in its substantive environment and that the work behavior of its employees is measured by reference to a set of operational sub-goals (which conform with the overall objectives) so that the discrepancy between the two can be reconciled and corrected for<sup>2</sup> (Lowe, 1971 como se citó en Sa'id, 2010, p.13).

En la anterior definición se destaca el hecho de que las organizaciones suelen enfrentar cambios constantemente debido a la incertidumbre del entorno, lo que requiere que estén preparadas para adaptarse a través de planes y objetivos que les permita prever en la medida de

---

<sup>2</sup> Traducción propuesta: Un sistema de búsqueda y recopilación de información organizacional, rendición de cuentas y comentarios diseñados para garantizar que la empresa se adapte a los cambios en su entorno sustantivo y que el comportamiento laboral de sus empleados se mida por referencia a un conjunto de objetivos secundarios operativos (que se ajustan a objetivos generales) para que la discrepancia entre los dos se pueda conciliar y corregir.

lo posible aquellos riesgos a los que puede enfrentarse. Como parte de la planificación organizacional, es importante tomar en cuenta la efectiva comunicación de las medidas adoptadas a los trabajadores de modo que su desempeño y comportamiento estén orientados a la consecución de estos objetivos.

En segundo lugar, Flamholtz propone una definición que permite complementar a la presentada anteriormente. El autor plantea que los sistemas de control de gestión son:

A set of mechanisms – both processes and techniques – which are designed to increase the probability that people will behave in ways that lead to the attainment of organizational objectives. The ultimate objective of a control system is not to control the specific behavior of people per se, but, rather, to influence people to take actions and make decisions which in their judgement are consistent with organizational goals<sup>3</sup> (Flamholtz, 1996 como se citó en Sa'id, 2010, p. 14).

De acuerdo con Sa'id, (2010), esta conceptualización de los sistemas de control de gestión los define desde el punto de vista funcional, enfatizando en cómo sirven a las organizaciones al momento de tomar decisiones congruentes y efectivas según el contexto que están enfrentando al momento de realizar sus evaluaciones, así como los objetivos organizacionales que se han trazado.

Como todo sistema, este debe estar compuesto por diversos elementos que relacionados produzcan una estructura coherente y consecuente que permita su aplicación en cualquier nivel de la organización y sea de comprensión general. Para ello, los autores Flores & Rivas (2012) describen los siguientes elementos para el sistema de control de gestión:

- Criterios o estándares de control: estos son metas establecidas en los planes de la organización donde se plasman los resultados esperados. Forman parte de las políticas y directivas de la institución y deben ir acorde a las funciones de las diversas autoridades o responsables de cada actividad.
- Información sobre las actividades: es el respaldo a cada actividad realizada que evidencia cómo y en qué medida se están cumpliendo los objetivos establecidos. Por medio de esta información se conoce el nivel de eficiencia en el uso de recursos y de efectividad en el desempeño.
- Medición del desempeño: es el proceso que permite la comparación entre la información de las actividades que brindan data real del desempeño y los criterios previamente establecidos. Dicha comparación brinda retroalimentación de aquellos

---

<sup>3</sup> Traducción propuesta: Un conjunto de mecanismos, tanto procesos como técnicas, que están diseñados para aumentar la probabilidad de que las personas se comporten de una manera que conduzca al logro de los objetivos de la organización. El objetivo final de un sistema de control no es controlar el comportamiento específico de las personas per se, sino, más bien, influir en las personas para que tomen acciones y tomen decisiones que a su juicio sean consistentes con los objetivos de la organización.

procesos que requieren de corrección en los planes u objetivos, así como aquellos que están siendo efectivos.

Así como se puede hacer un monitoreo continuo del desempeño interno de la organización, también existen factores externos que pueden poner en riesgo los resultados esperados debido a que no dependen de la organización. Lo que sí depende de esta es cómo se anteponen a los riesgos, los mapean, los evalúan y determinan su nivel de impacto y posibilidad. Es así que “hablar de riesgos es hablar de los controles que la administración establece para prevenir, mitigar y corregir las desviaciones o incumplimientos en la ejecución de sus actividades” (Flores & Rivas, 2012, p. 76). De este modo, los riesgos pueden ser clasificados de modo que se pueda determinar su origen y así los planes de contingencia frente a estos se encuentren mejor enfocados y organizados (ver Anexo C).

### **3.1. Sistemas de Control de Gestión en el Sector Público**

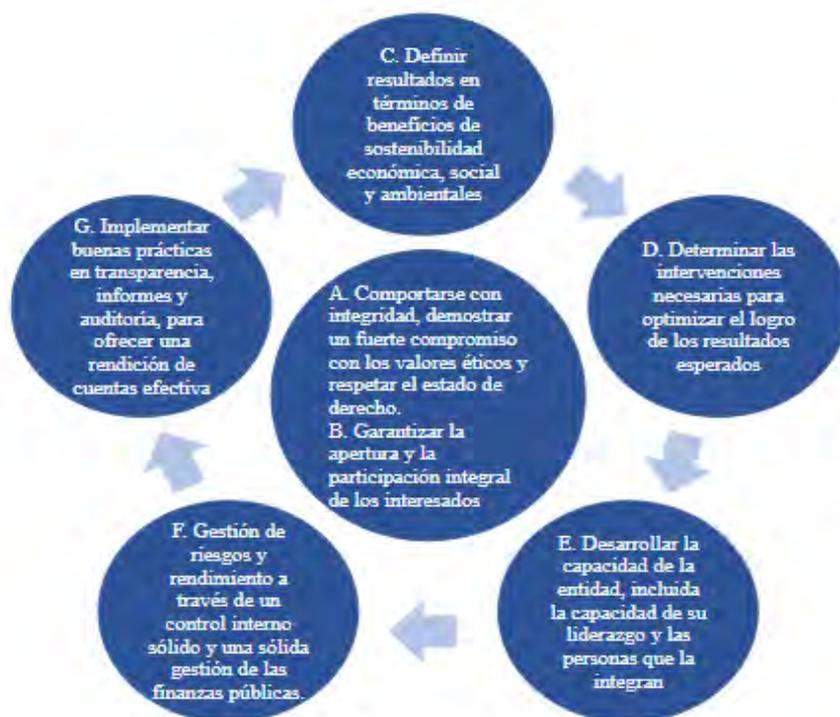
En el caso del sector público, las olas de reformas que se han experimentado presentaron diversos cambios en la búsqueda de una mejora en la calidad de servicios que se ofrecen con el fin último de generar valor público para la población. Un importante aporte de la Nueva Gestión Pública (NPM, por sus siglas en inglés, New Public Management) es la implementación de un Sistema de Control de Gestión basado en la premisa de que la adopción de un adecuado sistema podrá generar mayor transparencia y responsabilidad en el uso de recursos públicos, por lo que esta reforma se caracteriza por adoptar prácticas del sector privado en el sector público con el fin de buscar mecanismos de eficiencia, efectividad y transparencia dentro de una nueva estructura basada en procesos que permita mejorar las capacidades y articulaciones institucionales (Chowdhury & Shil, 2016; Sa'id, 2010).

La Nueva Gestión Pública surge en países desarrollados a través de organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y con ella se introducen cambios referidos a estructura, procesos y funciones, además de cambios culturales necesarios en el sector público para fomentar la comercialización, privatización, contratos basados en desempeño, una mejor gestión del financiamiento público, mejora de contratos en el sector público y la búsqueda de la descentralización (Sa'id, 2010). Para implementar adecuadamente los puntos mencionados, se requiere de una coordinación más efectiva entre los recursos humanos, tecnológicos y financieros con los que cuentan las organizaciones públicas de modo que genere los cambios esperados en la gestión de desempeño de este sector (Chowdhury & Shil, 2016). El hecho de adoptar herramientas propias del sector privado frente a la necesidad de cambiar el enfoque del sector público se considera un cambio transformacional y de innovación definido como “the creation and implementation of new processes, products and services and methods of delivery, which result in

significant improvements in the efficiency, effectiveness or quality of outcomes”<sup>4</sup> (Mulgan & Albury, 2003 como se citó en Chowdhury & Shil, 2016, p.101).

Los autores Ferry & Ahrens (2017) analizan el control de gestión desde la perspectiva de una buena gobernanza del sector público, y consideran que este monitoreo y seguimiento no solo implica el cumplimiento responsable de normativas formales, sino que busca que las entidades alineen sus acciones hacia el interés público. Para ello, en la Figura 6 se muestran los siete principios que, de acuerdo con los autores, definen los lineamientos que deben regir a las entidades públicas, y aquellas que trabajen en pro del Estado o la población, en su actuar para asegurar que sus intereses y propósitos se encuentren alineados.

**Figura 6: Relación entre los principios de buena gobernanza en el sector público**



Fuente: Ferry & Ahrens (2017)

En el gráfico anterior se puede observar que los dos principios centrales son los relacionados al actuar con integridad y compromiso, y asegurar el entendimiento de los stakeholders o grupos de interés relacionados a la entidad. Asimismo, los cinco principios alrededor son los elementos que determinan los mecanismos de control a los que una entidad pública debe hacer seguimiento. Estos son: la definición de los resultados a lograr, las

<sup>4</sup> Traducción propuesta: La creación e implementación de nuevos procesos, productos y servicios, y métodos de entrega, que resultan en mejoras significativas en la eficiencia, efectividad o calidad de los resultados.

intervenciones a realizar, el desarrollo de capacidades y liderazgo, la gestión de los riesgos y desempeño, e implementación de prácticas transparentes (Ferry & Ahrens, 2017).

Estos principios demuestran que los sistemas de control en el sector público se encuentran supeditados en mayor medida al actuar y toma de decisiones de las entidades o autoridades, a diferencia del sector privado donde los parámetros y lineamientos son más estructurados.

#### **4. Supervisión en las Asociaciones Público-Privadas**

Para comprender la dinámica de la supervisión en las APP, se requiere analizar a los actores involucrados en ella. En términos generales, por parte del sector privado este está representado por un concesionario, una conformación de diversas empresas encargadas de cada actividad dispuesta en el contrato que puede ir desde el diseño hasta el mantenimiento de la infraestructura y equipos requeridos. Por parte del sector público se encuentra la entidad contratante (conocida también como entidad concedente), la cual puede estar representada por una entidad del gobierno nacional, regional o local. Finalmente, una tercera parte es el supervisor, el cual tiene la labor de monitorear el desempeño de ambos sectores para asegurar el cumplimiento de las diversas cláusulas estipuladas en el contrato. La clasificación de actores depende de las instituciones de cada país que se encuentran involucradas en cada APP según el sector al que pertenecen.

Es en este contexto de supervisión y cumplimiento donde se requiere de un marco regulatorio sólido que permita monitorear el adecuado desempeño de las partes involucradas en el contrato con el fin de alinear sus intereses y evitar que puedan tomar ventaja de algún vacío legal.

Algunos sectores suelen contar con un organismo autónomo encargado de su regulación pues representan sectores clave para la sociedad como es el caso de Transportes, sector de Energía, Telecomunicaciones, entre otros (BID, 2020). Es así como “el gobierno, por lo general, asigna responsabilidades a un ente regulatorio independiente, para proteger a los usuarios del posible abuso de poder sobre el mercado, a través del control de tarifas y estándares de servicio” (BID, 2020, p. 21). Para el caso de los sectores no regulados por medio de un organismo autónomo designado, se requiere de una tercera parte contratada por concurso público similar a la elección del concesionario, con el fin de asegurar la transparencia, pues esta es uno de los pilares de las APP.

Los proyectos APP tienen mayor visibilidad social y política que los tradicionales, lo que exige el cumplimiento de estándares de servicio superiores a los que enfrentan los proyectos tradicionales. Lo interesante de esta situación es que el concesionario tiene la responsabilidad de responder por los servicios bajo contrato y de informar periódicamente

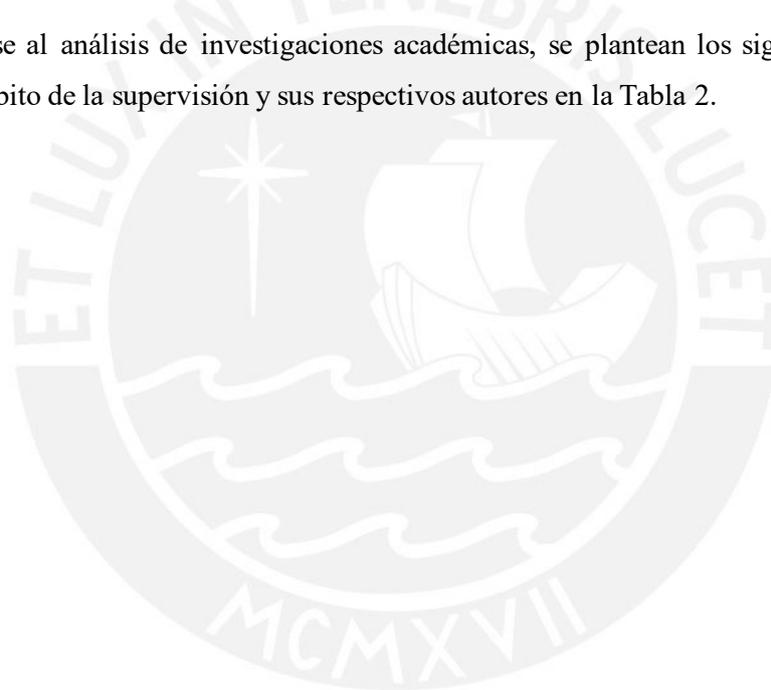
sobre la evolución de los estándares de servicio (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi & Correderas, 2016).

Como se plantea en las definiciones preliminares de las APP, muchas veces se produce confusión respecto a su propósito y se interpretan como privatizaciones o tercerizaciones que finalmente generan resistencia por parte de la población. Por lo tanto, las exigencias en estas modalidades contractuales son mayores con el fin de demostrar tangiblemente que sí representan un beneficio público si es que se implementan y monitorean de manera adecuada.

Bajo esta premisa, se considera relevante analizar qué elementos deben ser monitoreados con menor o mayor escrutinio para un adecuado funcionamiento de la supervisión y regulación, así como identificar qué problemas se han evidenciado en la práctica.

#### **4.1. Factores Clave de la Supervisión en las Asociaciones Público-Privadas**

En base al análisis de investigaciones académicas, se plantean los siguientes factores clave en el ámbito de la supervisión y sus respectivos autores en la Tabla 2.



**Tabla 2: Factores Clave de la Supervisión en las APP**

Factor Clave	Autores Relevantes
Marco Regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chamie (2008)</li> <li>- Decorla-Souza, Mayer, Jette &amp; Buxbaum (2013)</li> <li>- Estache, Juan &amp; Trujillo (2007)</li> <li>- European Comission (2004)</li> <li>- Koo, Yoon, Hwang &amp; Barnerjee (2013)</li> <li>- Li, Li &amp; Wang (2016)</li> <li>- Polack, Ramirez &amp; Martínez (2019)</li> <li>- Rodriguez (2011)</li> <li>- Sabry (2015)</li> <li>- You, Chen, Wang &amp; Shi (2018).</li> <li>- Yun, Jung, Han &amp; Park (2015)</li> </ul>
Estructuración Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estache, Juan &amp; Trujillo (2007)</li> <li>- Illescas (2014)</li> <li>- Mackie, Nelthorp &amp; Laird (2005)</li> <li>- World Bank et al. (2014).</li> <li>- BID (2020)</li> <li>- González, Rojas, Arboleda &amp; Botero (2014)</li> <li>- Fight, A. (Ed.) (2005)</li> </ul>
Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Barrios (2020c)</li> <li>- Engel &amp; Galetovic (2013)</li> <li>- Estache, Juan &amp; Trujillo (2007)</li> <li>- McCann, Aranda-Mena &amp; Edwards (2015)</li> <li>- Swaniath (2009)</li> <li>- World Bank et al. (2014)</li> </ul>
Cumplimiento del Contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decorla-Souza, Mayer, Jette &amp; Buxbaum (2013)</li> <li>- Koo, Yoon, Hwang &amp; Barnerjee (2013)</li> <li>- Li, Li &amp; Wang (2016)</li> <li>- Siqueira (2020)</li> </ul>
Renegociaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decorla-Souza, Mayer, Jette &amp; Buxbaum (2013)</li> <li>- Domingues &amp; Zlatkovic (2015)</li> <li>- Engel &amp; Galetovic (2013)</li> <li>- Estache, Juan &amp; Trujillo (2007)</li> <li>- Li, Li &amp; Wang (2016)</li> </ul>
Monitoreo de Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aslan &amp; Duarte (2014)</li> <li>- Estache, Juan &amp; Trujillo (2007)</li> <li>- World Bank et al. (2014)</li> <li>- Rana, Wickramasinghe, &amp; Bracci (2019)</li> <li>- Tchankova (2002)</li> </ul>
Cumplimiento de Niveles de Servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decorla-Souza, Mayer, Jette &amp; Buxbaum (2013)</li> <li>- Hashim, Che-Ani &amp; Ismail (2017)</li> <li>- Koo, Yoon, Hwang &amp; Barnerjee (2013)</li> <li>- Li, Li &amp; Wang (2016)</li> <li>- World Bank et al. (2014)</li> </ul>
Acceso a la Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decorla-Souza, Mayer, Jette &amp; Buxbaum (2013)</li> <li>- World Bank et al (2014)</li> <li>- Madden (2000)</li> <li>- World Bank Institute (2013)</li> </ul>
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- McCann, Aranda-Mena &amp; Edwards (2015)</li> <li>- González, Rojas, Arboleda &amp; Botero (2014)</li> <li>- Decorla-Souza, Mayer, Jette &amp; Buxbaum (2013)</li> <li>- Lindberg, C. F., Tan, S., Yan, J., &amp; Starfelt, F. (2015)</li> <li>- Yescombe (2007)</li> </ul>

En función de lo planteado, se desarrolla cada uno de los factores clave para profundizar en sus implicancias respecto al proceso de supervisión en las APP. Cabe mencionar que todos los factores considerados están relacionados entre sí, algunos en mayor medida que otros, por lo que es probable que en el análisis individual de cada uno se haga referencia a otros factores del listado de modo que se comprenda que no están aislados al momento de realizar el monitoreo de la APP sino que, por el contrario, la dinámica entre ellos es la que justifica la complejidad de la ejecución contractual y su respectivo seguimiento.

#### ***4.1.1. Marco Regulatorio***

Para el factor clave marco regulatorio, diversos autores definen su importancia dentro de la supervisión de las APP, así como las variables que lo conforman. Si bien no todos los autores utilizan explícitamente este término, se decidió agruparlos debido a la similitud de las descripciones que presentan.

En primer lugar, los autores Decorla-Souza, Mayer, Jette & Buxbaum (2013) consideran que el marco legal sirve para poder establecer los acuerdos de APP y hacerlos cumplir en el largo plazo, así como contar con políticas que permitan guiar a los funcionarios en la toma de decisiones. Para ello, proponen una extensa lista de elementos que deben ser considerados para conformar este marco entre los cuales destacan como aspectos políticos la capacidad de gasto y financiamiento del Estado, criterios para decisiones sobre las adquisiciones y licitaciones respectivas, la posibilidad de permitir tarifas administrativas, entre otros; y también aspectos relacionados con el contrato a firmar como el plazo a pactar, la asignación de riesgos, resolución de disputas e informes de desempeño (Decorla-Souza et al., 2013).

Adicionalmente, Estache, Juan & Trujillo (2007), incluyen la variable tiempo dentro de la relevancia del marco regulatorio, ya que se espera que el contexto regulatorio y legal se modifique sustancialmente durante el plazo del contrato, por lo que tales cambios en la interacción de los actores producto de la incertidumbre del entorno deben ser tomados en cuenta para cubrir la posibilidad de adaptarse a las modificaciones en los términos del contrato, especialmente en términos de financiación.

Por otro lado, para los autores Koo, Yoon, Hwang & Barnerjee (2013), la variable regulación está relacionada con las medidas generales que determinan el entorno del país en el que se desarrolla la APP, lo cual es útil para reducir la incertidumbre conductual de los participantes del sector privado al incrementar la previsibilidad de su actuar y reducir así los problemas de agencia por asimetría de información entre ambos sectores.

Para profundizar aún más en la importancia del marco regulatorio, el autor Sabry (2015) menciona dos variables que lo conforman y que también representan factores de gobernanza

relevantes al momento de ejecutar una APP. Estas variables son: Estado de Derecho y Calidad Regulatoria. De esta manera, considera que el sector privado ve incentivos en participar en el sector público si es que este último cuenta con un marco regulatorio sólido que facilite la promoción de la inversión privada y le brinde herramientas para poder proveer servicios de calidad tales como facilidades para acceder al crédito o la reducción de barreras no arancelarias de modo que se pueda hacer uso de mejores insumos y tecnología que motiven al sector privado a innovar y desarrollar sus capacidades en el ámbito público (Sabry, 2015).

Ahora bien, como parte de sus respectivos estudios sobre factores críticos de éxito para una buena implementación de las APP, los autores Yun, Jung, Han & Park (2015) consideran relevante la variable legislación porque a través del marco legal que se elabore se va a determinar el nivel de participación e involucramiento que el sector público tendrá en estos acuerdos. Asimismo, se reitera la particularidad de la legislación según el país debido a que cada uno tiene diferentes propósitos y porque consideran el entorno político e institucional para tomar decisiones y plantear objetivos (Decorla-Souza et al., 2013).

Cabe destacar lo mencionado por la European Commission (2004), que destaca la importancia de los riesgos inherentes no solo por un marco regulatorio incompleto sino por una concesión que sea regulada por contrato, ya que en esos casos podría imperar el sesgo político para realizar presiones sobre las tarifas, por ejemplo. Por ello, se considera importante hablar brevemente de la gestión de los contratos, pues toman especial relevancia en estos acuerdos.

Los contratos son un mecanismo formal de gobernanza interinstitucional utilizados principalmente para reducir las posibilidades de comportamiento oportunista que se evidencia en contextos inciertos donde hay una alta asimetría de información o información incompleta y que pueda permitir que uno de los actores del contrato vea la posibilidad de beneficiarse bajo sus propios intereses (You, Chen, Wang & Shi, 2018).

Diversos investigadores han llegado a conclusiones distintas, incluso contradictorias, respecto a cómo la relación contractual puede influenciar o no en el comportamiento de las partes involucradas. Para ello, se considera que el marco contractual se compone de diversas dimensiones que deben ser analizadas por separado pues abarcan diferentes aspectos dentro de un mismo contrato (Luo, 2002 como se citó en You et al., 2018). Es así como, a través de la teoría del contrato, se divide este marco contractual en tres dimensiones desde un punto de vista funcional:

- Control contractual: resguarda las inversiones y los comportamientos oportunistas de las partes.

- Coordinación contractual: alinea las expectativas de las partes y especifica claramente los roles y responsabilidades de cada parte.
- Adaptación contractual: abarca las contingencias futuras que pueden presentarse (Mellewigt et al., 2012; Schepker et al., 2014; You et al., 2018).

Principalmente, lo que logra un contrato a través de sus cláusulas de manera conjunta es el hecho de distribuir adecuadamente los riesgos y considerar las penalidades a imponer en caso de incumplimiento, lo cual debe generar un sentido de obligación y de respaldo frente a posibles disputas y así alinear los intereses de todas las partes de modo que se resguarden las inversiones realizadas y no se dé flexibilidad a posibles vacíos que pueden beneficiar a una parte sobre la otra (You et al., 2018).

Por otro lado, lo cierto es que no todos los escenarios posibles llegan a ser considerados explícitamente, por lo que las necesidades de coordinación entre las partes siempre estarán presentes, y para ello los contratos también deben contemplar mecanismos que estimulen a una comunicación bilateral efectiva y transparente. Un ejemplo de mecanismo es la especificación de procedimientos a seguir para que las partes coordinen adecuadamente de modo que se reduzca la ambigüedad generada previa negociación para llegar a consensos sobre cualquier aspecto contractual que no haya quedado claro o para las posibilidades de renegociación en caso de que un proyecto respaldado por un contrato tenga un periodo prolongado y requiera de modificaciones derivadas propiamente del entorno cambiante.

Un contrato, desde un punto de vista administrativo, cuenta con tres etapas principales: la precontractual (cuando se formula y estructura el contrato), etapa contractual (cuando se ejecuta el contrato) y la finalización del contrato (cuando culmina el periodo suscrito) (Rodríguez, 2011). Para la presente investigación, el análisis se centra en la etapa de ejecución contractual, la cual “se identifica por el periodo de tiempo durante el cual los cocontratantes deben ejecutar las prestaciones estipuladas” (Rodríguez, 2011, p. 56). Durante este proceso se hace presente el concepto de equilibrio económico, el cual pertenece a una serie de criterios interrelacionados que el autor Rodríguez (2011) distingue de la siguiente manera:

- Común intención de las partes
- Servicio público que involucra la ejecución del contrato administrativo
- Carácter de colaborador que tiene el contratista
- Prerrogativas de Derecho público y relaciones entre el poder público y el contrato
- Cambio de circunstancias y mutabilidad del contrato administrativo
- Equilibrio económico y financiero del contrato

Como se observa en el listado anterior, el último componente es el mencionado equilibrio económico, cuyo propósito es evidenciar que en un contrato administrativo “debe existir una

reciprocidad entre las obligaciones de cada una de las partes, de tal manera que exista una correspondencia de unas con otras, y se pueda considerar como equivalentes las prestaciones pactadas” (Rodríguez, 2011, p. 57). Quiere decir que se busca un balance entre las obligaciones que una parte contrae con sus derechos al conformar un acuerdo formal con otra parte, de modo que se evite “cualquier desproporción grave entre las prestaciones (gross disparity) que se traduzca en una excesiva e injustificada ventaja económica para una de las partes en detrimento de la otra” (Chamie, 2008, p.14).

Luego de revisar estos primeros acercamientos al factor clave, se procede a identificar las problemáticas que se presentan o que se intentan solucionar al respecto.

Un primer aspecto es la necesidad de tener un marco que brinde lineamientos claros para la implementación de las APP.

Al respecto, la European Commission (2004) estipula que “successful PPPs require an effective legislative and control framework and for each partner to recognize the objectives and needs for the other”<sup>5</sup> (p. 7). Esto quiere decir que es necesario el monitoreo a los objetivos y obligaciones de las partes involucradas para asegurar el cumplimiento de lo estipulado en el contrato suscrito, de modo que el proyecto en desarrollo sea exitoso en sus diversas etapas. Considerando que los proyectos son de largo plazo, es importante asegurar que la continuidad del servicio esté acorde con la calidad de este.

En concordancia con lo anterior, los autores Polack, et al. (2019) reafirman la idea de que frente a los riesgos de diversa índole que caracterizan la implementación de estos proyectos de inversión, se requiere de incentivos para alinear los intereses de ambas partes, lo cual se debe realizar a través de “mecanismos de monitoreo, cooperación y gestión estratégica en escenarios de acción de largo plazo para los distintos actores involucrados” (p. 170), lo cual solo se logra por medio de “ajustes institucionales que incluyen tanto la creación de agencias especializadas como el desarrollo de nuevos marcos legales” (Polack et al., 2019, p.170).

Para los autores Estache et al. (2007), debe haber una implementación rigurosa de instrumentos legales que permitan disminuir los riesgos generados por los compromisos regulatorios que se incluyen en los contratos. Esto además afecta directamente a la labor del regulador, al que conocemos como supervisor del proyecto, pues si tienen reglas claras a seguir como organismo y sus funciones son lo suficientemente independientes, entonces podrán ejercer su autoridad sobre las tarifas y demás obligaciones para mantener el valor de la APP en ejecución.

Como segundo problema identificado, están los problemas de agencia producto de la asimetría de información inherente a la dinámica del sector público y privado.

---

<sup>5</sup> Traducción propuesta: Las Asociaciones Público-Privadas exitosas requieren de un marco legislativo y de control efectivo y que cada socio reconozca los objetivos y necesidades del otro.

Como se mencionó en las definiciones, así como existen problemas de agencia entre ambos sectores, se insiste en que el dilema es aún mayor si se considera que el propio sector público también presenta problemas de asimetría de información. De esta manera, “the main reason for inefficiency in public infrastructure provision is the information asymmetry and lack of an effective monitoring system”<sup>6</sup> (Koo et al., 2013, p. 676). En este caso, el principal será el “taxpayer” o contribuyente, el cual no posee toda la información respecto a cómo se gasta el dinero de sus impuestos pues no cuenta con la capacidad de controlar el gasto público, que puede ser usado de manera inapropiada. Por ello, con la adicional participación privada, se refuerza la idea de que el monitoreo debe ser incluso mayor, pues ahora el problema de agencia se genera en dos direcciones y lo que busca una cooperación como la APP es la transparencia de los servicios a proveer.

Ahora bien, también se identifica como una problemática la rigidez o flexibilidad de los contratos suscritos.

Existe una dicotomía entre firmar un contrato que sea lo suficientemente rígido para evitar tempranas renegociaciones, y firmar un contrato flexible que pueda adaptarse a contingencias que no estaban mapeadas y que podrían surgir debido al plazo de duración del acuerdo de modo que también genere incentivos para buscar la cooperación entre las partes. Es así como se considera que esta situación es común en APP de carreteras donde el ajuste de las tarifas de peajes es continuo y necesitan firmar un contrato que se encuentre entre los dos extremos mencionados (Athias & Saussier, 2017 como se citó en Estache et al., 2007).

En la misma línea, los autores Koo et al. (2013) tienen una mirada crítica a la extrema rigidez e intervención gubernamental en las APP, ya que consideran que los costos de transacción producto de la supervisión son muy altos si es que se enfocan en sobrerregular este tipo de concesiones y deja de contribuir a la eficiencia en la entrega de servicios públicos.

#### ***4.1.2. Estructuración Financiera***

La estructura financiera de un proyecto de APP busca minimizar el riesgo y costo de financiamiento del proyecto, tomando en cuenta que el proyecto pueda ser financiable y se cumpla con las obligaciones del contrato. La estructura financiera combina recursos privados de los accionistas (capital) y de los prestamistas (deuda). La fuente de financiamiento de los proyectos incorpora recursos privados en su totalidad o también pueden ser la combinación de recursos públicos y privados (BID, 2020).

---

<sup>6</sup> Traducción propuesta: La razón principal de la ineficiencia en la provisión de infraestructura pública es la asimetría de la información y la falta de un sistema de monitoreo efectivo.

El mecanismo de financiamiento de proyectos busca que los flujos de caja del proyecto ofrezcan rentabilidad atractiva al capital de riesgo luego de que se hayan cubierto los gastos de operación y mantenimiento y el servicio de la deuda. Además, busca que las garantías y seguros comprometidos den confianza a los acreedores en lo referente al pago de los compromisos (BID, 2020).

Este mecanismo es una técnica de financiación para la ejecución de proyectos de infraestructura, utilizando un vehículo de inversión independiente del promotor (Special Purpose Vehicle SPV) cuyo propósito principal se basa en que los financiadores del proyecto puedan obtener el servicio a la deuda mediante la garantía de los flujos de caja futuros generados por el proyecto (Durán, 2006 como se citó en González, Rojas, Arboleda & Botero, 2014).

Por otro lado, algunos autores determinan que no hay una definición concreta de la financiación de proyectos, pero desde su perspectiva, es un sistema de financiamiento que permite que un proyecto de inversión, según sus posibilidades de generar flujos de caja que puedan ser predecibles y sostenibles en el tiempo, sea financiado individualmente, utilizando los fondos obtenidos por el proyecto, sin recurso del promotor y empleando el mayor apalancamiento posible (Molina et al., 2004 como se citó en González et al., 2014).

Una variable importante en la estructura financiera es el valor por dinero, el cual es considerado como un principio fundamental en la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas. Este implica que haya relación entre la inversión que es adjudicada bajo el mecanismo de APP y la calidad del servicio entregado, teniendo en cuenta el menor costo posible. Para realizar una correcta estimación del valor por dinero se debe tomar en cuenta los diversos riesgos y cómo son asignados al sector público y al privado dentro del contrato (Illescas, 2014).

Asimismo, el Estado para la correcta selección del concesionario debe tener en cuenta que las distintas ofertas presentadas ofrezcan una adecuada relación calidad-precio, siguiendo procesos competitivos y transparentes, con el fin de que la selección sea lo más objetiva posible y genere ganancias en eficiencia de uso de recursos públicos. Además, reduce el riesgo de déficits presupuestarios que resulten en renegociaciones, disputas o que se ponga en riesgo los beneficios esperados del proyecto (World Bank, 2014).

La identificación y asignación de riesgos es fundamental en este punto. Según la OCDE, “si el costo de prevenir un evento adverso es menor que el costo de tratar con sus consecuencias, entonces el riesgo debe ser asignado a la parte más capacitada para influenciar la probabilidad del evento” (como se citó en Illescas, 2014).

Para tener un estimado del valor por dinero es necesario que la parte privada reconozca los riesgos comerciales potenciales como los de la demanda y oferta esperada. En relación con la

demanda, puede que el privado recaude una cantidad menor que no le permita recuperar su inversión inicial (Illescas, 2014).

Ahora bien, se identifica como problemática que en ocasiones las decisiones de inversión son tomadas con pronósticos muy optimistas de demanda lo que puede llevar a futuras controversias y/o renegociaciones. La parte privada realiza un pronóstico con cierto nivel de confianza, pero dicho pronóstico puede verse afectado por distintas variables endógenas o exógenas al proyecto (Estache et al., 2007).

#### ***4.1.3. Capacidad Institucional***

Las investigaciones académicas revisadas hacen constante referencia a la capacidad de las instituciones y entidades públicas para poder afrontar proyectos de gran envergadura como lo son las APP.

Un primer acercamiento lo presentan los autores Engel & Galetovic (2013) quienes comentan que diversos estudios han demostrado que para una buena ejecución de las APP se requiere de una gobernanza sólida y de instituciones públicas competentes que comprendan la dimensión y complejidad del acuerdo en el que se embarcan debido a la necesidad de una correcta planificación y estructuración de los proyectos, así como un adecuado seguimiento al cumplimiento de los contratos en su etapa operacional. Por su parte, los autores Decorla-Souza et al. (2013) aseguran que para cumplir con esas etapas se requiere de habilidades técnicas para las negociaciones iniciales y renegociaciones que inevitablemente se tendrán que enfrentar; y personal calificado para administrar y supervisar los proyectos por el periodo suscrito.

Asimismo, desde el World Bank et al. (2014) se propone que la capacidad de las instituciones será determinante para poder evaluar, adquirir y gestionar los contratos de APP en el largo plazo ya que sin esta capacidad se verá comprometida la priorización de proyectos en los países y los costos se verían afectados por la presión competitiva y porque en la gestión del contrato se evidenciaría aumentos en los costos fiscales por factores exógenos como aspectos tecnológicos, demográficos y comerciales que van a modificarse y evolucionar en el tiempo.

Luego de comprender la importancia de este factor en las APP, se describen las problemáticas que los autores han identificado en la práctica.

Un aspecto por tratar es el rol de la autonomía para mejorar la fortaleza de las entidades. De acuerdo con Barrios (2020c) desde su experiencia en el sector Salud peruano, los Ministerios e Instituciones necesitan ser empoderados a través de las leyes para no depender de otros sectores que cuenten con una regulación más sólida. De esta manera, se fomenta una mayor solvencia legal de los actores involucrados por parte del sector público para que cuenten con herramientas claras para poder realizar sus funciones con parámetros establecidos. Este nivel de autonomía también es relevante para los reguladores, pues la regulación puede ser muy clara y estar bien elaborada,

pero no servirá realmente si es que los que supervisan no son transparentes al ejercer sus funciones o no son lo suficientemente independientes al actuar, por lo cual se sugiere que se creen organismos autónomos para la supervisión de los proyectos y generar coherencia en sus acciones, así como permitir que aquellos países que cuentan con poco capital humano aprovechen al máximo a quienes tengan las capacidades necesarias para representar a los reguladores. Los autores enfatizan que en el sector transportes pocos países cumplen con ello y principalmente son de América Latina los que han optado por incorporar organismos reguladores autónomos (Estache et al., 2007).

En el contexto peruano esto se identifica en las APP pertenecientes a los sectores que cuentan con organismos autónomos reguladores como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones [OSIPTEL], el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería [OSINERGMIN], el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [OSITRAN], y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS]. La presencia de estos entes supervisores en los contratos de APP permite transparentar y facilitar la regulación de las obligaciones de ambas partes debido a que la capacidad de regulación y supervisión tiene un papel crucial en el éxito de las APP al momento de ejecutarla (Estache et al., 2007).

Otro problema identificado está relacionado a la coordinación entre los actores del proyecto y la adecuada delimitación de competencias entre ellos.

Para los autores Yun et al. (2015), tanto el sector público como el privado deben cumplir con ciertas funciones para mejorar las coordinaciones entre ambos. Por un lado, el sector público debe asegurar garantías contractuales, apoyo del gobierno debido a que el proyecto necesita legitimidad para que la población tenga certeza de que es la opción más factible, compromiso y la capacidad de recursos por parte de las autoridades responsables del proyecto, así como participación del gobierno a través de reducciones de impuestos y garantías para el funcionamiento adecuado de la APP. Adicionalmente, se reitera que el nivel de participación y responsabilidad del gobierno dependerá del marco legal del país que se está estudiando.

Para Yun et al. (2015), la coordinación interorganizacional implica todas las relaciones contractuales internas de la SPE con las diversas empresas o actores que van a contribuir con las inversiones, el financiamiento, y la provisión de herramientas y mano de obra requeridas para la construcción de la infraestructura.

Las distinciones de las responsabilidades principales son clave para la distribución adecuada de los riesgos, que quede claro el nivel de participación de cada uno y se genere una estrategia de mitigación de riesgos relacionada a actores externos al proyecto, como lo es la población a quien se busca beneficiar con el servicio, ya que se requiere conformidad y apoyo

social para poder implementar cualquier proyecto pues son los ciudadanos quienes reclaman a sus respectivos gobiernos que les provean de servicios públicos básicos como salud, educación, saneamiento, entre otros, y en reiteradas ocasiones la debilidad en las capacidades institucionales produce un mal desempeño y entrega de servicios de baja calidad, lo cual decanta en el descontento popular (Swaminath, 2009).

#### ***4.1.4. Cumplimiento del Contrato***

En el caso de las APP, el monitoreo y supervisión no pueden basarse en la competitividad del mercado, como sucede en el sector privado, por lo que la opción más viable es el contrato suscrito entre ambas partes, cuya importancia como herramienta de gobernanza se ha descrito en el factor de marco regulatorio.

Desde la etapa de identificación del proyecto y negociación con los posibles concesionarios hasta el desarrollo e implementación del proyecto, se debe asegurar la transparencia para que las partes entiendan todas sus implicancias; por lo que debe haber claridad en los estándares contractuales, las políticas de pagos e ingresos monetarios, costos de transacción que deben correr a cuenta del sector público, entre otros (Decorla-Souza et al., 2013).

Es importante mencionar que, así como cada proyecto es bastante particular, hay sectores de mayor criticidad. El autor Siqueira (2020) los denomina sectores no ortodoxos o que pertenecen al área social como el sector educación, salud y penitenciario, y asegura que estos requieren de una gestión más activa en sus contratos debido a la intensidad de su etapa operacional y de los compromisos fiscales que acarrearán por la necesidad de apoyo financiero que requieren.

Adicionalmente, los puntos clave para la gestión del contrato incluyen el monitoreo del desempeño técnico y financiero del proyecto, la evaluación de pagos y multas por el desempeño y la resolución de posibles disputas (Decorla-Souza et al., 2013).

Existen diversas herramientas que permiten monitorear el desempeño técnico y financiero. Por ejemplo, se pueden realizar informes internos que detallen las actividades realizadas y logros obtenidos de manera periódica para evidenciar avances tangibles, así como reuniones regulares para reportarlos. También se pueden realizar auditorías externas, las cuales permiten un escrutinio que asegure transparencia y corrobore los datos en los informes periódicos que desde el concesionario se van reportando. En caso de que se evidencie incumplimiento de las cláusulas del contrato o irregularidades, los acuerdos prescriben procesos para la correspondiente penalización, la cual se da por medio de multas representadas por reducciones o retenciones a los pagos periódicos que el sector público realiza al concesionario. Una vez que se sobrepasen los límites de incumplimiento, además de la penalización se pueden tomar decisiones como una supervisión más exigente, la suspensión del proyecto por un periodo o en casos más extremos la terminación de contrato (Decorla-Souza et al., 2013).

Lo que se pretende es que se presente un contrato completo en el que se tomen en cuenta todas las contingencias existentes o potenciales de modo que se controle cada comportamiento del agente (Koo et al., 2013). Para la teoría del contrato, el supuesto del contrato completo es una utopía porque consideran que la capacidad cognitiva del ser humano no logrará abarcar en su totalidad todas las dimensiones o estados posibles que pueden generarse producto de una prestación de servicios entre ambas partes; es decir, siempre faltará estipular algún aspecto en el contrato (Grossman & Hart, 1983; Milgrom & Roberts, 1992; Tirole, 1999 como se citó en Koo et al., 2013). Por lo tanto, siempre habrá algún vacío que la supervisión debe cubrir en el trascurso de las actividades pues no existe la posibilidad de que todo se encuentre cubierto de manera explícita a través del contrato.

Por otro lado, frente a las posibles disputas durante el periodo suscrito, siempre se buscará solucionarlas antes de llegar a la vía legal debido a que esto puede ser más costoso o puede perjudicar el beneficio esperado de todas las partes involucradas. Las disputas suelen ser sobre cuestiones técnicas o interpretaciones distintas del contrato. Frente a ello, los autores Decorla-Souza et al. (2013) consideran que se puede recurrir a un tercera parte que actúe como mediadora y arbitre el conflicto específico. Este tercero puede ser una junta con miembros que tanto el sector público como el concesionario hayan designado, de modo que los intereses de ambos sean tomados en cuenta, pero en aquellas APP de gran envergadura, es mejor establecer una comisión permanente encargada específicamente a la resolución de conflictos donde se implemente un sistema que contemple la identificación de los problemas posibles y la resolución correspondiente a cada uno a través de la negociación, de modo que sirva como un incentivo para encontrar soluciones rápidas y eficientes que no perjudiquen el desarrollo del proyecto en sus tiempos y costos predeterminados.

Cabe mencionar que el contrato entre el concesionario y la entidad concedente no es el único que requiere ser supervisado, sino que también existen contratos dentro de la SPE al estar conformada por varias empresas, cada una de ellas con un rol particular lo cual trae consigo mayores retos para la supervisión y los costos que se derivan de ella por el hecho de generar relaciones contractuales adicionales (Li, Li & Wang, 2016).

#### ***4.1.5. Renegociaciones***

Los proyectos de APP están suscritos bajo contratos de largo plazo, por lo que el contexto y el entorno presentarán cambios inevitablemente, lo cual lleva a considerar la posibilidad de modificar los estándares establecidos en un primer momento. Al monitorear un contrato donde el desempeño de las partes tiene un enfoque de resultados, el mayor reto reside en encontrar cómo gestionarlo sin intentar reasignar los riesgos ya transferidos a la SPE y sin afectar negativamente

los resultados ya obtenidos previa observación debido a que se entorpecería el proyecto en lugar de mejorar su eficiencia (Decorla-Souza et al., 2013).

Para los autores Domingues & Zlatkovic (2015), la mayoría de las situaciones adversas derivan en renegociaciones de contratos, cuyo origen se da por diversos factores como: marco regulatorio e institucional inadecuado, problemas en el diseño de contrato, shocks macroeconómicos, entorno político y social. Factores similares son los propuestos por los autores Decorla-Souza et al. (2013), incluyendo también la capacidad institucional, procesos de toma de decisiones, asignación de riesgos, consideraciones financieras, gestión del desempeño.

Particularmente respecto a los cuatro primeros factores, los investigadores correspondientes proponen que cada uno de ellos influyen en las renegociaciones de los contratos APP, los cuales pueden ser observados en la Tabla 3.

**Tabla 3: FCE según los factores determinantes para las renegociaciones**

	<b>Marco regulatorio e institucional</b>	<b>Diseño del contrato</b>	<b>Entorno macroeconómico</b>	<b>Entorno político y social</b>
<b>Sector Público: Ámbito socioeconómico</b>	Marco legal transparente y predecible	Necesidades de infraestructura	Clima favorable para la inversión. Estabilidad del entorno	Entorno político y social estable
<b>Sector Público: Relacionado al proyecto APP</b>	Proceso de adquisición transparente, competitivo y eficiente.	Planificación detallada del proyecto y de su evaluación. Apropia da asignación del riesgo.	-	Eficiencia económica del proyecto.
<b>Sector Privado</b>	Transparencia	Apropia da asignación del riesgo. Implementación de tecnologías innovadoras.	-	Finalización más rápida del proyecto.

Adaptado de: Domingues & Zlatkovic (2015)

Como se puede observar de acuerdo con la tabla anterior, es importante verificar primero que el entorno donde se planifica una APP se encuentra preparado para ella, que sea estable y que se asegure que ello no permitirá que posteriormente alguna de las partes involucradas en el contrato tenga la vía libre a tomar decisiones oportunistas enfocadas en sus propios intereses. Parte de ello también recae en la necesidad de que la información provista por ambos sectores sea transparente, y que las “reglas de juego” estén claras desde el principio ya que las ambigüedades pueden conllevar a la libre interpretación, a desacuerdos tempranos, la elevación de costos en detrimento de los beneficios esperados e incluso la terminación del contrato tempranamente, lo cual también implica costos de oportunidad que el sector público no se puede permitir al afectar directamente a un servicio que el ciudadano requiere. Por lo tanto, se puede considerar que un

gran reto a enfrentar en la supervisión de las APP es la reducción de sus costos, así como mejorar su eficiencia (Li et al., 2016).

Según los autores Estache et al. (2007), los ratios de este factor son altos en el sector transportes debido a que los gobiernos suelen llegar a acuerdos en concesiones donde no tienen clara la asignación de riesgos y por ende ignoran las posibilidades de renegociación a las que se tendrán que enfrentar en un futuro. Además, aseguran que las negociaciones pueden resultar incluso polémicas en este sector por ser un tema de sensibilidad política donde la visibilidad es alta y existe interés y participación de la población por los avances en proyectos de infraestructura y servicios (Estache et al., 2007).

El exceso de las renegociaciones es un problema latente en las APP, por lo que los autores consideran que, si los estándares son muy flexibles, el sector público se arriesga a no obtener el mayor desempeño posible por parte de la concesión, y de lo contrario, si es muy inflexible, es probable que el concesionario no pueda adaptarse a las nuevas condiciones que la realidad obliga a adoptar (Decorla-Souza et al., 2013).

En la misma línea del punto anterior, los autores Domingues & Zlatkovic (2015) complementan que los contratos APP tienden a ser muy rígidos y que además no existe una buena proyección de las contingencias, las cuales deberían estar mapeadas para saber cómo actuar frente a ellas, por lo que las renegociaciones formales resultan inevitables y en muchos casos bastante rápido o antes de lo previsto. Para balancear ello, se busca la vía de los contratos más flexibles, que también generan ciertos problemas porque representan incentivos para renegociar lo cual aumenta las posibilidades de comportamiento oportunista y finalmente afecta los beneficios esperados debido a que los costos se ven comprometidos y pueden variar más de lo esperado (Athias & Saussier, 2010; Baeza & Vasallo, 2010; Huberman & Kahn, 1988 como se citó en Domingues & Zlatkovic, 2015). Además, se considera que el buen desempeño de lo suscrito en el contrato depende en gran medida de la estabilidad económica y política del país donde se implementan por lo que debe ser considerado antes de hacer uso de esta modalidad (Domingues & Zlatkovic, 2015).

Ahora bien, las renegociaciones no siempre son negativas. Los autores Engel & Galetovic (2013), reconocen que una renegociación del contrato es positiva y tiene solvencia si es que beneficia a todas las partes interesadas, lo cual incluye a la población beneficiada por el proyecto, debido a, por ejemplo, la necesidad de hacer reajustes para cumplir con requisitos de cuidado del medio ambiente, la generación de nueva información que puede ser incorporada al proyecto o la evidencia de que se cometió algún error en el contrato que requiere modificaciones para poder continuar con su ejecución. Es aquí donde la labor del supervisor es vital para evitar que se generen las renegociaciones que buscan el beneficio de una de las partes en detrimento de la otra,

lo cual implica que los expertos aseguren que los beneficios que puedan generarse por estas modificaciones al contrato sean mínimos o nulos en favor a una de las partes, principalmente el concesionario. Al respecto, en América Latina se está tomando en cuenta este punto crítico para generar reformas en la legislación para implementar medidas más estrictas sobre el tema (Engel & Galetovic, 2013).

#### **4.1.6. Monitoreo de Riesgos**

Los riesgos son una parte inherente a las empresas y al sector público, debido a que existe incertidumbre en el entorno en el que trabajan por el gran dinamismo de las relaciones entre los actores. El riesgo se encuentra en todos los aspectos de las actividades organizacionales y en todos los niveles de gestión, por ello la gestión de riesgos se ha convertido en una actividad principal para que se logren los objetivos propuestos directa y eficientemente.

La gestión de riesgos es un proceso que se realiza de manera continua y depende directamente de los cambios internos y externos que suceden en la organización (Tchankova, 2002).

Asimismo, representan un componente importante de los sistemas de control en cualquier organización y contexto. Los autores Rana, Wickramasinghe & Bracci (2019) consideran que los riesgos no solo tienen un enfoque en el compliance; es decir, en el cumplimiento de normativas o leyes que rigen a la institución, así como sus políticas internas; sino que el enfoque ahora es más estratégico y los riesgos abarcan un mayor ámbito (ver Anexo C).

La identificación de riesgos es primordial para su gestión, debido a que sobre la base de los riesgos identificados se realiza la asignación y el control. También es importante que los administradores de riesgo identifiquen bien las pérdidas o ganancias que pueden ser un desafío para la organización debido a que si el riesgo subyacente no se identifica es difícil que se pueda manejar al momento que se materialice (Greene & Trieschman, 1984 como se citó en Tchankova, 2002).

Los riesgos en un proyecto de inversión pueden generarse desde ambas partes, por ello es fundamental monitorearlos en todas las etapas del proyecto y a lo largo de la duración del contrato (Estache et al., 2007).

Entre los más importantes se encuentra los riesgos medibles y los riesgos no medibles. Los riesgos medibles tienen una probabilidad de ocurrencia que puede ser pronosticada o se encuentra dentro de un análisis razonable previo, por ejemplo, la variación en la tasa de interés en el endeudamiento privado o el cambio en la demanda que constituye un riesgo comercial del proyecto. Asimismo, un riesgo medible para la parte privada es el riesgo político relacionado al contexto del país en que opera y los riesgos normativos o regulatorios que puedan generar un cambio en el aspecto económico-financiero del proyecto. Por otro lado, en el caso de los riesgos

no medibles es difícil determinar una probabilidad de ocurrencia, por ejemplo, un desastre natural (Illescas, 2014).

Para contrarrestar los riesgos del proyecto de inversión, estos se deben asignar a las partes correspondientes. Aslan & Duarte (2014) afirman que “even the projects carefully selected and suitable for PPP scheme can accumulate risk exposure quickly if not monitored in a consolidated way”<sup>7</sup> (p. 11). Esto quiere decir que la exposición al riesgo es latente para los proyectos de inversión y es necesario su correcto monitoreo.

La asignación de riesgos es un proceso complejo que se debe realizar desde el inicio del proyecto y debe ser un proceso negociado entre las partes. Sin embargo, la negociación con relación a quién asume el riesgo puede ser compleja debido a la naturaleza y magnitud de los riesgos del proyecto. Por ello, es necesario tomar en cuenta una evaluación objetiva de los riesgos potenciales del proyecto, esto con el fin de que se asignen los riesgos a las partes más idóneas (Estache et al., 2007).

Así como se debe gestionar el riesgo, también se considera que este proceder lleva consigo un riesgo inherente, ya que adoptar un modelo específico y estricto puede generar restricciones o limitaciones en los tomadores de decisiones para abordar ciertos aspectos especialmente en un sector público tan incierto donde las organizaciones gubernamentales se enfrentan a políticas austeras con controles presupuestarios que no permiten mayor flexibilidad al querer implementar cambios en políticas, por lo que el enfoque suele ser el desempeño económico financiero en el corto plazo (Berry, Collier & Helliard, 2005; Bracci, Humphrey, Moll & Steccolini, 2015; Roberge, 2014; Hopwood, 2009 como se citó en Rana et al., 2019).

El sector público debe tomar como iniciativa comprender los riesgos a los que se compromete cada parte, debido a que en posibles renegociaciones o disputas la responsabilidad y resolución de la controversia se basará en la asignación de riesgo que este detallada en el contrato (Estache et al., 2007). A su vez, Aslan & Duarte (2014) plantean que “a strong involvement of the financial authority in the decision-making process for initiation of guarantees or tax incentives can improve the likelihood that the government will take on only the risks it has the capacity to manage or mitigate”<sup>8</sup> (p. 10). Esto explica que se requiere de la participación de los actores públicos, particularmente de la autoridad financiera para que el Estado asuma aquellos riesgos que tiene la capacidad de mitigar y de este modo se detallen en el contrato.

---

<sup>7</sup> Traducción propuesta: Incluso los proyectos cuidadosamente seleccionados y adecuados para el esquema de APP pueden acumular exposición al riesgo rápidamente si no se monitorean de manera consolidada.

<sup>8</sup> Traducción propuesta: Una fuerte participación de la autoridad financiera en el proceso de toma de decisiones para la iniciación de garantías o incentivos fiscales puede mejorar la probabilidad de que el gobierno asuma solo los riesgos que tiene la capacidad de gestionar o mitigar

Asimismo, se considera que el sector público tiende a ser muy conservador en sus decisiones, probablemente por la incertidumbre latente en su ámbito, lo cual desde una perspectiva crítica resulta negativo para el desempeño del sector debido a que las innovaciones son lentas o inexistentes al igual que las iniciativas de tomar riesgos de ser necesario para generar políticas y proyectos que puedan beneficiar a la generación de valor público (Rana et al., 2019).

Un punto importante para la adecuada evaluación de riesgos en APP es que se garanticen prácticas de adjudicación competitivas y efectivas. Tomando en cuenta los riesgos fiscales, los licitadores podrían esperar obtener rentas del gobierno durante fases de construcción u operación incluso cuando el contrato detalle otros montos. Esto debido a que, si los riesgos fiscales no están correctamente identificados y asignados, los licitadores pueden apelar a renegociaciones posteriores a la firma del contrato debido a su capacidad de influencia en decisiones gubernamentales. Asimismo, contar con riesgos compartidos entre concedente y concesionario puede ser un factor relevante. Por ejemplo, asignar un grado de riesgo de demanda crea incentivo para la correcta prestación de servicios, dado que si el riesgo compete solamente al sector privado, se puede generar una renegociación para no interrumpir el servicio (World Bank, 2014).

Como se detalla anteriormente, los riesgos están presentes en todas las fases del proyecto. Para el sector transportes, los principales riesgos encontrados en la fase operativa son los relacionados a la tecnología, el tráfico-riesgo de ingresos, cambios regulatorios y legales; riesgos en tasa de interés y de tipo de cambio; riesgo de fuerza mayor y riesgo político, los cuales puedan llevar a controversias y/o renegociaciones entre las partes (Estache et al., 2007).

#### ***4.1.7. Cumplimiento de Niveles de Servicio***

Como parte de los contratos APP se solicita al concesionario el cumplimiento de niveles de servicio que permitan evidenciar avance en la ejecución del proyecto, así como corroborar que se están logrando los objetivos propuestos. Para el World Bank et al. (2014), esta evaluación de desempeño contribuye a que los usuarios del servicio tengan conocimiento de los niveles y calidad del servicio que deben recibir por parte del concesionario y de la entidad pública que conforman la APP, lo cual brinda transparencia al servicio que se presta. Asimismo, aseguran que el desempeño del sector privado tiene una estrecha relación con el ciclo de vida del proyecto por lo que es vital que este actor tenga la capacidad de brindar servicios de alta calidad tal como lo especifica la regulación de las APP en términos de cumplimiento de los niveles exigidos, de la calidad comprometida y también dentro del cronograma pactado. Es por ello que la ejecución de la APP debe gestionarse a través de los llamados Niveles de Servicio Acordados (ASL por sus siglas en inglés, Agreed Service Levels) (Hashim et al., 2017). Por otro lado, los autores Mladenovic, Vajdic, Wundsh & Temeljotov-Salai también están de acuerdo en que uno de los enfoques para evaluar a las APP debe ser el nivel de servicio que se brinda a los usuarios, eficacia

del servicio y la relación calidad-precio para el sector público (Mladenovic, Vajdic, Wundsh & Temeljotov-Salai, 2013 como se citó en Hashim et al., 2017).

Ahora que se ha determinado la importancia de medir los niveles de servicio, a continuación, se identifican algunas problemáticas y complejidades en torno a ello.

En primer lugar, los autores consideran que los acuerdos de APP requieren de especificaciones de desempeño basadas en resultados, pues estas se enfocan en “what a facility is intended to achieve rather than prescribing methods and materials for achieving facility goals”<sup>9</sup> (Decorla-Souza et al., 2013, p. 29).

En relación con este tema, los autores Li et al. (2016) ratifican que la premisa de las APP es que el sector privado cuenta con mayores capacidades para proveer productos o servicios de alta calidad debido a su expertise, pero muchas veces las intenciones de generar mayor rentabilidad (lo cual es la finalidad propia de ese sector), a través de la reducción de costos o deterioro del medio ambiente frente a malas prácticas, afectan la calidad de los productos o servicios a entregar, lo cual genera conflictos de interés con el sector público y finalmente en el beneficio social esperado.

En concordancia con el último punto, diversos autores aseguran que la participación del sector privado en el sector público se justifica por la capacidad que este tiene para mejorar la eficiencia general del servicio (Fink, Matto & Rathindran, 2003; Megginson, 2005; Megginson & Netterm, 2001; Shirley & Walsh, 2001 como se citó en Koo et al., 2013), pero que evidencias empíricas demuestran que por el contrario, su participación implica el potencial problema de agencia que puede afectar negativamente el desempeño y por ende la eficiencia del servicio que se brinda (Koo et al., 2013), lo cual también se toma en cuenta al analizar el factor clave de marco regulatorio.

Finalmente, es importante destacar que no toda la responsabilidad recae sobre el concesionario pues a pesar de sus esfuerzos y su capacidad para desempeñarse de manera exitosa, existen variables del entorno que afectan la eficiencia del servicio que se brinda. Es así que el método y modelo que los autores Koo et al. (2013) proponen en un estudio para controlar los niveles de eficiencia es de carácter cuantitativo basado en una fórmula compleja con diversas variables como el nivel de regulación gubernamental, la interacción entre el sector privado y las regulaciones, variables socioeconómicas, entre otras contingencias que pudieran presentarse sin estar previstas o correctamente mapeadas.

---

<sup>9</sup> Traducción propuesta: Lo que se pretende lograr en lugar de prescribir métodos y materiales para alcanzar las metas.

#### **4.1.8. Acceso a Información**

El concepto de información ha evolucionado con los años, para el cual los autores McCreddie & Rice hicieron una recopilación de distintas definiciones. Entre ellas está que la información representa el conocimiento almacenado, tradicionalmente en libros o medios electrónicos. La información forma parte del proceso de comunicación. El tiempo y distintos factores sociales tienen un rol importante en el procesamiento e interpretación de la información. Asimismo, constituye un recurso porque permite transmitir un mensaje que puede tener un valor agregado a medida que la información se difunde o se intercambia (McCreddie & Rice, 1999 como se citó en Madden, 2000).

En los estudios del World Bank Institute (2013) se menciona dos tipos de acceso a información. En primer lugar, se tiene la información de divulgación reactiva, esto refiere a que esta información se brinda por parte de una entidad en respuesta a una solicitud, las normas para realizar el requerimiento de la información se encuentran dentro de la legislación y tiene un tiempo específico de entrega. En segundo lugar, la información de divulgación proactiva o información de acceso abierto es la de dominio público; es decir, es de libre acceso para cualquier persona que esté interesada. Esto se puede conseguir de distintas formas como la creación de una base de datos de proyectos y su publicación en línea.

Asimismo, se cuenta con una divulgación proactiva obligatoria la cual se encuentra dentro de la libertad de información del país y requiere que la información importante del proyecto y del contrato sea publicada por parte de las entidades responsables en un periodo de tiempo determinado. Por otro lado, también se tiene en cuenta la información de divulgación proactiva no obligatoria, para lo cual se especifica la frecuencia de solicitudes de información recibidas y se analiza la importancia de la educación del público sobre los contratos de APP y detalles controvertidos que se debaten en medios de comunicación, entre otros.

El acceso a la información del proyecto es fundamental para realizar seguimiento de las distintas acciones que realiza el concesionario y la entidad concedente. Con el fin de que este acceso se realice de manera idónea se le debe otorgar la autoridad a una entidad pertinente y el derecho de solicitar periódicamente la información sobre el desempeño del concesionario. Adicionalmente, en el contrato debe estar estipulado el tipo de información a solicitar al concesionario, la periodicidad y la entidad solicitante para que no se genere problemas al momento de solicitar la información o duplicidad de funciones entre entidades (World Bank, 2014).

Asimismo, se debe realizar seguimiento de los compromisos fiscales de APP y de los riesgos del proyecto con el fin de monitorearlos y evitar costos que pueden afectar el desempeño

del proyecto. También, es necesario que se solicite información sobre proyecciones de variables económicas clave en el desarrollo del proyecto APP, lo que permite que dicha información pueda llegar a las entidades de control (World Bank, 2014).

Al respecto, el World Bank et al. (2014) estipula lo siguiente:

Providing regular access to performance information throughout the life of the project: Granting the relevant authority (such as the contracting Authority, Ministry of Finance, or PPP unit) the right to periodically request and obtain performance information from the project concessionaire helps ensure that the data for managing fiscal commitments are available in a timely manner and throughout the life of the project. A PPP law can allow this in general, while the particular data to be provided by a concessionaire on a specific project can be elaborated in each PPP project contract<sup>10</sup> (p.31).

Como se puede observar, el acceso a la información es un punto crítico en la supervisión de las APP debido a que la información es un insumo crucial para la evaluación del desempeño.

Por último, una forma de lograr un monitoreo efectivo de los contratos de APP es la promoción del intercambio de conocimientos entre el concesionario y el sector público con el equipo encargado de la supervisión y gestión del contrato, lo que requiere que este último conozca y comprenda todos los puntos del contrato y para ello se considera importante que los miembros de este equipo hayan sido parte del desarrollo y negociación del contrato (Decorla-Souza et al., 2013)

#### **4.1.9. Indicadores**

Los indicadores clave de desempeño son una herramienta fundamental para la medición del desempeño y progreso de los proyectos. Estos pueden proporcionar información sobre el desempeño en distintas áreas como energía, materia prima, control y operación, planificación, mantenimiento, calidad del producto o servicio, entre otros. De igual manera, son importantes para e identificar un rendimiento deficiente y el potencial de mejora que se necesita para completar los objetivos. Los indicadores se pueden utilizar para monitorear equipos, procesos o empresas completas (Lindberg, Tan, Yan & Starfelt, 2015).

“Lee & Fisher (2007) assert that there is a strong correlation between the attainment of organisational objectives and effective performance management. KPIs should be relevant,

---

<sup>10</sup> Traducción propuesta: Brindar acceso regular a la información sobre el desempeño a lo largo de la vida del proyecto: Otorgar a la autoridad pertinente (como la Autoridad contratante, el Ministerio de Finanzas o la unidad de APP) el derecho a solicitar y obtener periódicamente información sobre el desempeño del concesionario del proyecto ayuda a garantizar que los datos para la gestión de los compromisos fiscales están disponibles de manera oportuna y durante toda la vida del proyecto. Una ley de APP puede permitir esto en general, mientras que los datos particulares que debe proporcionar un concesionario sobre un proyecto específico se pueden elaborar en cada contrato de proyecto de APP.

reliable and accurate (Partnerships Victoria, 2003a: 131)”<sup>11</sup> (como se citó en McCann, Aranda-Mena & Edwards, 2015, p. 271).

Esto determina que con buenos objetivos organizacionales que se relacionen a las metas del proyecto se puede realizar una mejor gestión del desempeño y, a su vez, se van a generar indicadores más precisos a la realidad del proyecto. Evans & Bellamy (1995) explican que el logro de objetivos dentro del proyecto puede fallar por una mala definición de los Key Performance Indicators ( Evans & Bellamy (1995) citado en McCann, Aranda-Mena & Edwards, 2015).

Por ello, es necesario realizar una buena definición de objetivos del proyecto para así generar los indicadores más idóneos a las capacidades y objetivos. Lo que se precisa encontrar es una fórmula eficiente que, dependiendo de la naturaleza del proyecto, permita una correcta evaluación y seguimiento del desempeño con los indicadores proporcionados. Los ratios de desempeño deben ser revisados periódicamente entre ambas partes debido a que los datos que generen van a permitir la toma de decisiones y juicios sobre las operaciones, además de evaluar la eficiencia de los procesos y la eficacia en el uso de recursos (McCann et al., 2015).

Los indicadores son un punto crítico para la supervisión y en el caso de las APP se realizan métricas e indicadores para identificar problemas de gestión del rendimiento. Asimismo, estos indicadores permiten realizar seguimiento y la aplicación de sanciones por el incumplimiento de los objetivos (McCann et al., 2015).

Según Borgonova et al. (2010) es importante el uso de mecanismos de control y seguimiento por parte de financiadores, Estado y concesionario, lo que ha llevado a la búsqueda de indicadores que midan la capacidad del proyecto para pagar el servicio de deuda y el cumplimiento de niveles de servicio (Borgonova et al. (2010) citado en González et al., 2014). De igual manera, el Estado busca medir las condiciones pactadas en el contrato, la calidad del servicio y de la infraestructura. Por ello, determina las características del proyecto y sus requerimientos con el fin de establecer indicadores que permitan monitorear y controlar las condiciones pactadas (Yescombe, 2007).

Un enfoque pertinente para medir la calidad del servicio se basa en la creación de una matriz de indicadores clave de desempeño que establezcan los estándares del servicio. Para ilustrar la afirmación tomando en cuenta un proyecto de una carretera, se puede medir el rendimiento en base a la calidad de iluminación, la señalización, la velocidad del tráfico, el número de accidentes, entre otros (Yescombe, 2007).

---

<sup>11</sup> Traducción propuesta: Lee & Fisher (2007) afirman que existe una fuerte correlación entre el logro de los objetivos organizacionales y la gestión eficaz del desempeño. Los KPI deben ser relevantes, confiables y precisos.

Adicionalmente, como afirman Decorla-Souza et al. (2013):

There is a natural tension between flexibility and accountability in performance management. If a standard is too flexible, the public sector risks not obtaining the highest possible level of performance from a concession. If a standard is inflexible, it may not adapt to changing technology needs.<sup>12</sup> (p 29).

De acuerdo con lo dispuesto en este factor, es necesario realizar una buena definición de objetivos del proyecto según el valor que se pretende alcanzar para así generar los indicadores más idóneos a las capacidades y objetivos.

Luego de haber identificado los factores clave y de haber descrito tanto su importancia como su problemática, en la Tabla 4 se estructuran los nueve factores destacando variables y subvariables dentro de cada uno de ellos para poder profundizar en su análisis al momento de realizar las entrevistas a los expertos.



---

<sup>12</sup> Traducción propuesta: Existe una tensión natural entre la flexibilidad y la responsabilidad en la gestión del desempeño. Si un estándar es demasiado flexible, el sector público corre el riesgo de no obtener el mayor nivel posible de desempeño de una concesión. Si un estándar es inflexible, es posible que no se adapte a las necesidades tecnológicas cambiantes.

**Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables**

Factor Clave	Variable	Subvariable	Relevancia	Afirmación
Marco Regulatorio	Asimetrías de Información	Transparencia	Se requiere contar con sustento legal claro que cubra la posibilidad de generarse a simetrías de información producto de que la parte privada cuente con mayor solidez técnica, legal y mayores recursos, lo cual puede decantar en problemas de transparencia que no corresponden con los principios de las APP y que en la ejecución contractual tienen un peso importante para darle credibilidad al proyecto y al Estado frente a la sociedad.	El marco regulatorio claramente estructurado y definido permite reducir las posibilidades de incertidumbre conductual que surgen por problemas de agencia entre el sector público y el sector privado.
	Contexto Político e Institucional	Confianza del Inversionista	Es necesaria la fortaleza institucional de las entidades públicas y la estabilidad política para poder fomentar el interés de la inversión privada en el país y generar una gobernanza de APP sólida.	El contexto de estabilidad política y la fortaleza institucional fomentan el interés de la inversión privada y una gobernanza de APP sólida que permite un trabajo de supervisión eficiente y claro
Estructuración Financiera	Pronósticos de Demanda	Valor por Dinero	En la práctica los pronósticos de demanda suelen ser muy optimistas, lo cual afecta negativamente al momento de la ejecución contractual las evaluaciones de desempeño derivadas de la supervisión de proyectos pues no se obtiene la demanda planificada y por ende se generan menos ingresos.	Los pronósticos de demanda mal elaborados afectan el principio de valor por dinero esperado y pueden llevar a futuras controversias y/o renegociaciones

**Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación)**

Factor Clave	Variable	Subvariable	Relevancia	Afirmación
Estructuración Financiera	Asignación de Riesgos		Es necesario que los riesgos sean asignados a la parte que puede responsabilizarse de ellos de manera más efectiva sea por sus habilidades técnicas o competencias que les permitan generar finalmente mayor beneficio y menores costos.	La asignación de riesgos afecta directamente la estructura de financiación y rentabilidad esperada, lo cual se evidencia en el desempeño del proyecto
Capacidad Institucional	Autonomía de las Instituciones		Se requiere que las instituciones cuenten con normativas y procedimientos claros y autónomos que les permitan realizar sus funciones dentro de los proyectos en los que participan, lo cual también facilita que al supervisar se tengan claras las competencias y responsabilidades de cada uno en su ámbito correspondiente.	La autonomía de las instituciones sustentada en sus normativas y procedimientos fortalece la capacidad institucional de las entidades participantes del proyecto.
	Coordinación Interinstitucional		El flujo de comunicación entre las instituciones que conforman los proyectos APP determina la claridad de sus funciones, actividades y finalmente su aporte en las APP, lo que al momento de supervisar permite entender la dinámica entre ellas y las acciones correctivas necesarias.	La coordinación interinstitucional es crítica para fortalecer la capacidad individual de cada entidad y contribuye a comprender la dinámica interna y flujo de información.

**Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación)**

Factor Clave	Variable	Subvariable	Relevancia	Afirmación
Cumplimiento del Contrato	Monitoreo de Desempeño Técnico y Financiero		Se detalla las actividades realizadas y logros obtenidos de manera periódica para evidenciar avances tangibles, así como reuniones regulares para reportarlos. También se pueden realizar auditorías externas, las cuales permitirán un escrutinio que asegure transparencia y corrobore los datos en los informes periódicos que desde el concesionario se van reportando.	El monitoreo del desempeño técnico y financiero es importante para la evaluación del cumplimiento del contrato dado que se obtienen datos sobre las actividades realizadas y los avances tangibles del proyecto.
	Contingencias		Es importante entender que la capacidad cognitiva del ser humano no logrará abarcar en su totalidad todas las dimensiones o estados posibles que pueden generarse producto de una prestación de servicios entre ambas partes; es decir, siempre faltará estipular algún aspecto en el contrato evidenciando contingencias en la ejecución del proyecto.	La evaluación de contingencias es crítica en la supervisión del cumplimiento del contrato debido a que no se puede estipular todos los escenarios posibles al estructurarlo y el proyecto inevitablemente se enfrentará a eventos no contemplados inicialmente.
Monitoreo de Riesgos	Identificación de Riesgos		“Si las evaluaciones de riesgo no son realistas, o se asignan demasiados riesgos al sector privado, los inversionistas privados no se interesarán o cargarán un costo adicional por el riesgo (Barbero, 2009)” (como se citó en Mancipe, 2015, p.196). Por otro lado, si el sector privado no asume algunos de los riesgos o se asignan demasiados riesgos al gobierno, se pierde el espíritu de un esquema de APP y no se maximiza el potencial de ganancias.	La identificación de riesgos es importante para su respectivo monitoreo durante el proyecto al tener claras las responsabilidades de las partes y los márgenes de error aceptables para tomar medidas correctivas o anticiparse a hechos sobrevinientes

**Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación)**

Factor Clave	Variable	Subvariable	Relevancia	Afirmación
Monitoreo de Riesgos	Mecanismos de Control de Riesgos		<p>“Resulta importante prever que el sistema de control que se establezca para el cumplimiento de los objetivos y calidad del servicio debe, en cierta forma, anticipar los problemas emergentes y tratar con ellos antes de que se conviertan en destructores del valor por dinero (United Nations Economic Commission for Europe, 2008)” (como se citó en Recabeitia, 2018, p.9).</p>	<p>Es importante contar con mecanismos de control de riesgos que vayan acorde al cumplimiento de objetivos y calidad de servicio esperados de modo que el monitoreo tenga un propósito claro y una ruta definida.</p>
Renegociaciones	Resolución de Controversias		<p>La generación de conflictos sobre cuestiones técnicas o interpretaciones distintas del contrato generan un margen de variación en el cumplimiento del contrato sea en plazos, estructuras de financiamiento, o asignación de riesgos.</p>	<p>La resolución de controversias es relevante en el análisis del cumplimiento del contrato debido a que se busca lograr un acuerdo óptimo para ambas partes sin alterar significativamente el curso normal del proyecto.</p>
Cumplimiento de Niveles de Servicio	Enfoque de Resultados	Calidad del Servicio	<p>Cómo influye tener una mirada de resultados y no de procesos en el desempeño del concesionario y en las evaluaciones del supervisor</p>	<p>Contar con un enfoque de resultados en lugar de un enfoque de procesos influye positivamente en la calidad del servicio esperado y en la eficiencia del mismo</p>

**Tabla 4: Factores Clave y sus respectivas variables y subvariables (continuación)**

Factor Clave	Variable	Subvariable	Relevancia	Afirmación
Cumplimiento de Niveles de Servicio	Incertidumbre del Entorno	Eficiencia del Servicio	El grado de incertidumbre de la transacción incide en sus costos. Se incluye incertidumbre sobre las contingencias que pueden producirse, en la medida que sea difícil anticiparlas y resulte costoso incluir cláusulas o provisiones en los contratos para afrontarlas (Hinojosa, 2010, p.25).	La incertidumbre del entorno afecta la eficiencia del servicio sobre todo en situaciones que no pueden ser anticipadas y esto se evidencia en la evaluación de desempeño de las partes
Acceso a la Información	Solicitud Expresa en el Contrato		Acceso a la información acerca del desempeño del proyecto a lo largo de lo estipulado en el contrato, con el fin de que el acceso a la información se realice de manera idónea se le debe otorgar la autoridad, a una entidad pertinente y el derecho de solicitar periódicamente la información sobre el desempeño del concesionario.	El contrato de APP debe especificar qué tipo de información se comparte debido a que esto influye en el acceso a la información por parte de la entidad encargada de la supervisión y regulación.
Indicadores	Coherencia entre Objetivos y Mediciones		Según Ponjuan Dante “los ID pueden ser utilizados para medir aspectos como la eficacia de las políticas aplicadas, el funcionamiento en el plano financiero, identificar calidad y volumen de los servicios ofrecidos, comparar el desempeño de una unidad con otra” (Ponjuan Dante, 1998 como se citó en Stubbs, 2004, p. 151). Así los ID se vinculan con los objetivos de la organización y constituyen herramientas indispensables para la planificación y evaluación.	Que exista coherencia entre los objetivos y las mediciones es importante para la correcta definición de indicadores que determinarán el desempeño de las partes.

## **CAPÍTULO 4: MARCO CONTEXTUAL**

### **1. Asociaciones Público-Privadas en el Perú**

La promoción de la inversión privada en el Perú surge a partir de la década de los años noventa, luego de una década previa marcada por el terrorismo, inflación, aumento de deuda externa. Es así como se evidencia que se requería de la adquisición de capacidades e infraestructura para la reactivación que la economía tanto necesitaba. Frente al contexto vivido se buscó el fomento de la participación del sector privado a través de la inversión de este en el desarrollo de proyectos nacionales. Las nuevas reformas políticas y económicas implicaron que el Estado tome un rol regulador y se incorpore al sector privado en proyectos de infraestructura y provisión de servicios públicos (Umezawa & Reaño, 2013), debido a que la brecha de estos en el país y en la región, era muy amplia y afectaba directamente al desarrollo económico, político y social.

Los inicios de la inversión privada se concentraron en las “privatizaciones de empresas públicas y concesiones de la prestación de servicios públicos, antes brindados por el Estado” (BID, 2016, p.5). Las normas que respaldaron estas iniciativas tuvieron una continua evolución y a continuación se presentan en la Tabla 5 donde se detallan sus puntos principales para entender el contexto de manera sencilla y clara.

**Tabla 5: Normas para la promoción de la inversión privada promulgadas en 1991**

<b>Norma</b>	<b>Denominación</b>	<b>Aspectos Principales</b>
<b>Decreto Legislativo N° 662 (publicado el 2 de septiembre de 1991)</b>	Ley del Régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera mediante el reconocimiento de ciertas garantías	Es el inicio de la reforma en materia de inversión privada, al crear un clima favorable para las inversiones extranjeras que contribuyan a la expansión de la economía de la libre empresa en el país. Su objetivo principal es remover los obstáculos y restricciones a la inversión extranjera a fin de garantizar la igualdad de derechos y obligaciones entre inversionistas extranjeros y nacionales. Crea el régimen de estabilidad jurídica a la inversión extranjera
<b>Decreto Legislativo N° 674 (publicado el 27 de septiembre de 1991)</b>	Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado	Busca crear las condiciones necesarias para el desarrollo y crecimiento de la inversión privada en el ámbito de las empresas del Estado, para lograr la modernización, saneamiento y vigorización de las actividades a su cargo. Otorga a los inversionistas privados las garantías de mecanismos claros y seguros de adquisición de acciones y bienes de empresas del Estado.
<b>Decreto Legislativo N° 757 (publicado el 13 de noviembre de 1991)</b>	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada	Consolida el programa de reformas estructurales de la economía en favor del crecimiento de la inversión privada en todos los sectores de la economía. Elimina trabas y distorsiones legales y administrativas que entorpecen el desarrollo de las actividades económicas y restringen la libre iniciativa privada.
<b>Decreto Legislativo N° 758 (publicado el 13 de noviembre de 1991)</b>	Normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos	Reconoce al sistema de concesiones para la construcción, conservación y explotación de obras de infraestructura de servicios públicos como un mecanismo valioso para ampliar la cobertura de los servicios públicos y desarrollar la infraestructura del país.

Fuente: BID (2016)

En el año 1991, el término “inversión privada” se empezó a usar y reconocer más, definida en el Decreto Legislativo N° 674 como “aquella que proviene de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, distintas del Estado Peruano, de los organismos que integran el sector público nacional y de las Empresas del Estado” (como se citó en BID, 2016, p.8).

Antes de realizar el análisis del marco legal correspondiente a las APP, es importante mostrar la evolución regulatoria del país respecto a la inversión privada, por lo que en la Tabla 6 se presentan las etapas más importantes que permiten observar el avance en las últimas tres décadas. Cabe aclarar que este estudio realizado por el BID tomó en cuenta la normativa hasta 2015 y para el año 2018 se realizaron modificatorias al marco legal de las APP, siendo esta última actualización el enfoque del siguiente apartado.

**Tabla 6: Evolución del marco regulatorio de la promoción de la inversión privada en Perú**

<p><b>Impulso a la inversión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas estructurales mediante la dación de Decretos Legislativos N° 662, 674, 757 y 758.</li> <li>• Régimen de estabilidad jurídica a las inversiones denominadas Contratos Ley (estabilidad del régimen tributario, laboral y libre disponibilidad de divisas).</li> <li>• Libertad en la formación de precios, libre competencia, libre iniciativa privada, prohibición de tratamientos discriminatorios</li> </ul>
<p><b>Régimen constitucional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del régimen de economía social de mercado.</li> <li>• Rol promotor del Estado en sectores de servicios e infraestructura públicos.</li> <li>• Rol subsidiario del Estado en la actividad económica.</li> <li>• Igualdad entre inversionistas nacionales y extranjeros, garantías a la propiedad privada, posibilidad de acudir a arbitrajes en materia de inversiones.</li> </ul>
<p><b>Auge de las concesiones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la dación del Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, y la creación de la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI) cuya función es promover la inversión privada en este tipo de obras y servicios.</li> <li>• Se sistematizó el marco legal precedente a través del Texto Único Ordenado (TUO) con las normas de rango de ley que regulan la entrega en concesión de los servicios públicos e infraestructura (TUO de concesiones) aprobado mediante Decreto Supremo N° 059-1996-PCM</li> </ul>
<p><b>Promoción de la descentralización</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley N° 28059 (13 de agosto de 2003) de la mano de la política de descentralización del país.</li> <li>• Promoción de la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil.</li> </ul>
<p><b>Consolidación de las APP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con fecha 13 de mayo de 2008, se publicó el Decreto Legislativo N° 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas (APP) para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.</li> <li>• Se subsume como APP a las diversas modalidades contractuales para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos con la participación del sector privado</li> </ul>
<p><b>Alineamiento a estándares internacionales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con fecha 25 de septiembre de 2015, se publicó el Decreto Legislativo N° 1224 que establece un marco normativo unificado para la promoción de la inversión privada en el país mediante APP y proyectos en activos con la finalidad de contribuir a la dinamización de la economía nacional, la generación de empleo productivo y la competitividad del país.</li> <li>• Esta nueva norma se alinea a los estándares internacionales (principalmente de la OCDE) y busca resolver dificultades identificadas en el desarrollo de las APP en sus distintas fases.</li> <li>• Perú es el primer país no miembro de la OCDE en adherirse a los Principios de Gobernanza en APP.</li> </ul>

Fuente: BID (2016)

## 1.1. Marco legal de las APP en el Perú

El Decreto Legislativo N° 1362 fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 240-2018-EF y busca la regulación del marco institucional y de los procesos para el desarrollo de los proyectos de inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos.

En este se afirma que la promoción de la inversión privada es de interés nacional debido a que contribuye al:

- Crecimiento de la economía nacional
- Cierre de brechas en infraestructura o en servicios públicos
- Generación de empleo productivo
- Competitividad del país

Es así que se define a las APP como una “modalidad de participación privada mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados” (Decreto Legislativo N°1362, 2018). Este es un primer acercamiento para enmarcar a las APP en el contexto del país. Luego, se detalla que los proyectos incluyen a aquellos de infraestructura y servicios públicos, pero también se adicionan servicios vinculados como la investigación aplicada y/o la innovación tecnológica. Estos últimos no fueron incluidos explícitamente por los autores estudiados previamente, por lo que su complemento en el marco legal de las APP en el Perú se considera oportuno y acertado para no limitarse a mejorar la calidad de servicios sino también a aprovecharlos para adoptar herramientas más sofisticadas que contribuyan a la modernización del Estado. Finalmente, en este punto se menciona brevemente que las APP se originan por iniciativa pública o por iniciativa privada. El análisis de la presente investigación está enfocado en aquellos proyectos que tiene como entidad concedente al MTC; es decir aquellos con iniciativa pública.

Posteriormente se describen los principios que rigen a las APP en cada una de sus etapas de desarrollo, los cuales se presentan en la Figura 5 y se describen a continuación.

**Figura 7: Principios para el desarrollo de una APP**



Fuente: Decreto Legislativo N°1362 citado en MEF (2020a)

- Competencia: Todo proyecto debe buscar la libre competencia e igualdad de trato entre todos los postores evitando conductas anticompetitivas o colusorias.
- Transparencia: Toda la información utilizada en cada una de las etapas; siendo estas las de evaluación, desarrollo, implementación y rendición de cuentas; deben ser de conocimiento público. En este principio también se respaldan de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.
- Enfoque de resultados: Una de las principales características de las APP y por medio de ella se busca evitar retrasos a través de los formalismos del sector público, los cuales se conocen como burocracia, pues puede obstaculizar el cumplimiento de los plazos establecidos. Asimismo, contempla los casos de controversias, cuya situación se busca solucionar a través de un trato directo y no por medio de arbitraje ya que este último implica más tiempo, mayores costos y menos beneficio para las partes involucradas.
- Planificación: Clarificar las prioridades del sector público para desarrollar las APP de acuerdo con los planes nacionales, sectoriales, regionales y locales, y que además se considere la política de descentralización del país. Este aspecto se encuentra relacionado con la legislación habilitante, la cual brinda empoderamiento a las instituciones para que tomen decisiones por ellas mismas y tengan la capacidad técnica y legal de hacerlo sin impedimento.

- Responsabilidad presupuestal: Capacidad de pago del Estado debido a que los riesgos de estos proyectos son significativos y se incurre en fuertes compromisos financieros con el sector privado. Los pagos requeridos no deben perjudicar en el corto, mediano o largo plazo al Estado, ni desequilibrar el presupuesto que cada entidad recibe anualmente, ni la sostenibilidad de las finanzas públicas o la prestación regular de los servicios públicos.
- Integridad: No se contemplan prácticas indebidas como la corrupción generada por los riesgos fiscales o la evasión de la administración pública. Por el contrario, lo que se fomenta es la honestidad, rectitud, honradez y veracidad.
- Valor por dinero [VpD]: Buscar el equilibrio óptimo entre los costos en los que se incurre y la calidad del servicio público que se ofrece a la población. De acuerdo con el BID (2020), esto implica el costo integral del proyecto; la transferencia de riesgos; el compromiso contractual respecto al mantenimiento y conservación de activos, que incluye el cumplimiento de estándares de calidad durante toda la vida útil de estos; el enfoque en la prestación de servicios; los incentivos a la innovación del sector privado; fuentes adicionales de financiamiento; y la rendición de cuentas a través de objetivos medibles y verificables.
- Adecuada distribución de riesgos: Atribuir a cada parte la responsabilidad que tenga la capacidad de gestionar. Por lo general, se asigna mayores riesgos al sector privado por sus habilidades técnicas e institucionales para manejar proyectos de envergadura.

En el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1362, se describe la clasificación de las APP para el marco legal peruano, diferenciándolas entre cofinanciada y autofinanciada, haciendo énfasis en que esta última requiere de garantía financiera del Estado mínima o nula, y también que las garantías no financieras pueden requerir un cofinanciamiento. Es importante recalcar las definiciones de ambos tipos de garantías, ya que es un punto de las APP que se ha considerado hasta el momento y esta norma las desarrolla explícitamente.

En primer lugar las garantías financieras son “aquellos aseguramientos de carácter incondicional y de ejecución inmediata” (Decreto Legislativo N° 1362, 2018) que se otorgan para respaldar las obligaciones que se contraen producto de los préstamos o bonos utilizados para el financiamiento del proyecto o también para respaldar las obligaciones de pago que la entidad pública contrae en el contrato. El último motivo también tiene respaldo en la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, la cual se aprobó mediante Decreto Supremo N° 130-2017-EF.

En segundo lugar, las garantías no financieras corresponden a “aquellos aseguramientos estipulados en el contrato de Asociaciones Publico Privada que potencialmente pueden generar

obligaciones de pago a cargo del Estado, por la ocurrencia de uno o más eventos de riesgos propios de proyecto” (Decreto Legislativo N°1362, 2018).

Como se observa, ambas garantías representan un respaldo debido a los altos riesgos en los que las partes incurren por su participación en el proyecto. El sector privado tiene mayores riesgos por el financiamiento y el capital invertido en las etapas iniciales, mientras que el sector público tiene que asumir pagos obligatorios que compensen los ingresos esperados.

Un último punto relevante para este análisis es la definición de las etapas, las cuales corresponden al subcapítulo de Reglas Procedimentales en el Decreto Legislativo N° 1362. Para ello, las cinco etapas contempladas en el Reglamento se presentan en la Tabla 7 a continuación.

**Tabla 7: Fases de los proyectos bajo la modalidad de APP**

Fase	Procesos
<b>Planeamiento y Programación</b>	Planificación de los proyectos y de los compromisos, firmes o contingentes. Culmina con la aprobación del Informe
<b>Formulación</b>	Diseño y/o Evaluación del proyecto A cargo de la entidad concedente o de Proinversión. Los estudios requeridos pueden ser elaborados por una entidad privada o por el proponente de la entidad privada. Culmina con la incorporación del proyecto al proceso de Promoción.
<b>Estructuración</b>	Diseño del proyecto como APP. Incluye estructuración económica financiera, mecanismo de retribución en caso corresponda, a signación de riesgos y diseño del contrato. A cargo del Organismo Promotor de la Inversión Privada, junto con la entidad pública titular, con el organismo regulador (de corresponder), y con el MEF
<b>Transacción</b>	Apertura del proyecto al mercado. Se determina el mecanismo de adjudicación aplicable (licitación pública, concurso de proyectos integrales u otros)
<b>Ejecución Contractual</b>	Periodo de vigencia del contrato de APP. Comprende el seguimiento y supervisión de las obligaciones contractuales.

Adaptado de: Decreto Legislativo N° 1362 (2018)

## 1.2. Sector de Transportes y Comunicaciones en el Perú

En el Perú, en la década de los noventa también surgieron “los primeros proyectos otorgados bajo “concesión”, como modalidad de participación del sector privado en el ámbito de proyectos de naturaleza jurídica” (Umezawa & Reaño, 2013, p. 56). Para promover la inversión privada se requirió de esfuerzos de reforma en aspectos económicos y normativos, como se plasmó en la descripción de la evolución del marco regulatorio. Es así como las primeras concesiones se dieron en el sector transportes, en la construcción y la habilitación de carreteras con el propósito de generar la conectividad y comunicación entre ciudades, que por la propia

geografía peruana tenían problemas de acceso. De este modo “no sólo se brindó solución de transporte de los pobladores de distintas ciudades, sino que generó, como consecuencia, una mejora en actividades económicas como el comercio, a través de distintas zonas del país” (Umezawa & Reaño, 2013, p. 56). De esta manera, se evidencian los primeros aportes de la inversión privada en la mejora de infraestructura y calidad de servicios del sector público.

Bajo el Decreto Legislativo N° 758, Decreto Legislativo para la promoción de las inversiones privadas en infraestructura de servicios públicos, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 189-92-PCM, se realiza el proyecto de Carretera Arequipa-Matarani, el cual buscaba la explotación, rehabilitación y mantenimiento de tramos que conecten diversos puntos entre estas ciudades. Este contrato no fue concebido como concesión sino como uno de obra pública, cuya contratación es la más tradicional en el Estado (Umezawa & Reaño, 2013).

Otra concesión importante fue la de la explotación, construcción y mantenimiento de la Carretera Panamericana Norte, específicamente del Tramo Ancón-Huacho-Pativilca. De acuerdo con los autores Umezawa & Reaño (2013), esta se asemeja más a lo que se conoce como APP hoy en día debido a que se trata de un contrato donde el privado invierte para la construcción de la infraestructura; percibe ingresos producto de su servicio; y sus habilidades técnicas, operativas y administrativas son el foco del proyecto. Además, este proyecto se dio bajo el Texto Único Ordenado de normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, también conocido como TUO de Concesiones, y con este su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 060-96-PCM (BID, 2016; Umezawa & Reaño, 2013), de modo que ya se generaba un marco legal para las concesiones que empezaban su etapa de auge.

Es así como, a través de las concesiones, emergen las APP sin ser concebidas con este término en el territorio peruano. Además, se utilizó diversas modalidades contractuales que ampliaron el horizonte de las posibilidades de inversión privada en proyectos del sector público. La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada fue la que dio paso a la premisa de que:

Ya no es necesario plantear un proyecto de inversión partiendo de una modalidad contractual definida, como lo fue en su momento la venta de acciones, y luego, la concesión; sino que más bien, sobre la base de un proyecto de inversión determinado, se adapta la modalidad contractual que mejor lo efectivice (Umezawa & Reaño, 2013, p. 60).

Esto quiere decir que los proyectos no se abordaban en primera instancia desde la modalidad contractual, pues ya no se trataba de una prescripción prematura de cómo debía

llevarse a cabo el proyecto, sino que ahora se estudiaba la necesidad y los requerimientos, se realizaba un análisis previo para luego proceder a escoger cuál era la modalidad contractual más adecuada, y eso se evidenciaba en las fases de desarrollo de un proyecto APP, donde en la etapa de Transacción se consideraba cuál será el modo de adjudicación más pertinente para el proyecto a realizar.

Para el año 2008 se aprobó la Ley Marco de las Asociaciones Público-Privadas a través del Decreto Legislativo N° 1012, donde se les definió, se brindaron sus características y demás implicancias con énfasis en la asignación y distribución eficiente de riegos.

### **1.3. Evolución de la supervisión contractual en el Perú**

La evolución del marco regulatorio respecto a la promoción de la inversión privada también afecta directamente a la supervisión de los contratos producto de la participación del sector privado en el ámbito público. Por ello, a continuación, se revisan los aspectos más relevantes contemplados en las normativas respecto al monitoreo y seguimiento.

En primer lugar, en el año 1991 se promulgó el Decreto Legislativo N° 662 (1991), el cual buscaba establecer un régimen de estabilidad jurídica para las inversiones extranjeras con ciertas garantías. En este decreto se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar el crecimiento de la inversión privada para contribuir a “la expansión de la economía de la libre empresa en el país” (Decreto Legislativo N° 662, 1991). En este contexto se hizo referencia reiterativamente a un Organismo Nacional Competente, representado entonces por la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras [CONITE], como el encargado de coordinar y promover las inversiones extranjeras, así como celebrar los respectivos convenios junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, a CONITE le correspondía solicitar a las entidades del sector público correspondientes la información o asistencia necesaria para cumplir sus funciones en el seguimiento de los procesos de intervención privada en cuestión.

Luego, en el mismo año, mediante Decreto Legislativo N° 674, se “Promulgó la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las empresas del Estado” (1991), en la cual se postula que:

La Actividad Empresarial del Estado no ha arrojado, en conjunto, resultados económicos y financieros satisfactorios, lo que, de un lado, ha impedido la generación de los recursos destinados a mejorar sus sistemas productivos y administrativos, reflejándose ello en los inadecuados precios con que ofrece sus bienes y servicios a la población; y, de otro lado, ha contribuido a la generación del déficit fiscal, con el consiguiente impacto inflacionario (Decreto Legislativo N° 674, 1991).

Es por ello que se impulsa la participación de la inversión privada en el ámbito de las empresas del Estado, para generar mejores condiciones, con mecanismos claros de adquisición y

buscando recuperar la economía del país aún en crisis. Para ello se tenía como promotor principal a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada [COPRI], la cual representaba el organismo rector máximo, quien reportaba directamente al Presidente de la República y tenía como funciones evaluar y aprobar las propuestas, definir qué modalidad se utilizaría para la respectiva participación del privado, así como aprobar el Plan de Promoción correspondiente. Además, participaban Comités Especiales, los cuales dependían directamente de COPRI y entre sus funciones se encontraban la elaboración del Plan en mención, el diseño del proceso de acuerdo con la modalidad seleccionada, la determinación del cronograma requerido para ejecutar el proceso y, lo más relevante para este apartado, la supervisión y control de la ejecución, para lo cual requerían de información y facilidades para que el seguimiento al proceso facilite el “cumplimiento de sus funciones, dentro de los principios de veracidad, eficiencia o celeridad” (Decreto Legislativo N° 674, 1991).

Pasando al Decreto Legislativo N° 758 (1991), en este ya se habla explícitamente de las concesiones de obras para construir, reparar, conservar o explotar recursos para la oferta de servicios públicos a la ciudadanía. Como actor principal de las concesiones se contempla en el presente Decreto a un Organismo Concedente, el cual puede estar representado por alguna entidad del Gobierno Central, Gobierno Regional o Gobierno Municipal. Es a este Organismo Concedente a quien directamente correspondía la supervisión del cumplimiento de las cláusulas del contrato, así como efectuar las penalidades en caso de incumplimiento o realizar las modificaciones necesarias del contrato según su conveniencia.

Luego, con el auge de las concesiones, estas se desarrollan a mayor detalle mediante el Decreto Legislativo N° 839 (1996), en el cual se determinan órganos promotores de la inversión privada en obras públicas, cuyo principal representante es la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas [PROMCEPRI] conformado por una Dirección Ejecutiva y Comités Especiales. Similar a lo determinado en el Decreto Legislativo N° 674 con COPRI, PROMCEPRI representaba el organismo rector máximo en el ámbito que se contempla y se encargaba de analizar, evaluar y aprobar las propuestas de concesión, así como aprobar el presupuesto requerido, y finalmente la celebración del convenio a través de contrato o acuerdo correspondiente y su respectivo control y supervisión de cumplimiento.

Como se puede observar, la evolución previa consolidación de las APP en una Ley Marco evidencia que los procedimientos de participación de inversión privada en el sector público a través de diversas modalidades han tenido como un organismo principal rector a un Comité promotor de la inversión privada encargado de la mayor parte del proceso, desde su diseño hasta su monitoreo.

En el caso de las APP, participan diversos actores como Proinversión, el MEF, la CGR y los Organismos Reguladores, por lo que las coordinaciones y articulaciones entre ellos resulta más compleja y exhaustiva. A continuación, se detalla lo contemplado en el Decreto Legislativo N° 1362 respecto a la supervisión y las funciones de los diversos actores más relevantes en esta etapa de ejecución contractual.

#### **1.4. Supervisión de las APP en el Perú**

El marco regulatorio de las APP es relevante en todas las etapas de los proyectos y para ello se hace referencia a los artículos dispuestos en el Decreto Legislativo N° 1362 donde se describen procesos o aspectos importantes a considerar en la supervisión de las APP. Debido a que el análisis aislado de cada uno de los actores no permite entender adecuadamente la dinámica en la etapa de Ejecución Contractual, antes de que se proceda con el mapeo de actores correspondientes se considera relevante analizar el Título IV del Decreto Legislativo N° 1362, el cual está enfocado en el análisis de esta última fase del proyecto, la etapa operacional, y donde la supervisión cobra aún mayor relevancia.

El artículo 55 habla de las modificaciones contractuales, aclarando que la ocurrencia de estas debe ser de mutuo acuerdo entre el Estado y el Inversionista de modo que el equilibrio económico financiero no se vea alterado ni tampoco las condiciones de competencia. Este proceso pasa por varias instituciones y requiere de diversas aprobaciones y opiniones antes de tangibilizar la modificación. En primer lugar, se requiere que el Organismo Promotor de la Inversión Privada, o el órgano responsable de la promoción, brinde información sobre los procesos de promoción a su cargo y que dan como resultado el contrato suscrito. Con esa información recabada, Proinversión emite una opinión no vinculante sobre aquellos contratos a su cargo. Luego la entidad concedente procede a la evaluación respectiva de las modificaciones que se buscan hacer y solicita opinión al Organismo Regulador correspondiente para su debido sustento así como al MEF en caso de que alguna modificación le competa. Con ambas opiniones se puede dar paso a solicitar a la CGR un Informe Previo si es que las modificaciones afectan el cofinanciamiento o las garantías (Decreto Legislativo N°1362, 2018)

El artículo 56 está enfocado en la solución de controversias, cuya cláusula se encuentra contemplada en los contratos de APP bajo el mecanismo de la vía arbitral. Asimismo, se puede incluir una cláusula que busque la intervención de un Amigable Compondor, una tercera parte neutral que propone la mejor solución a la controversia en cuestión, y también se debe garantizar que los organismos reguladores intervengan en los procesos arbitrales en patrocinio del Estado (Decreto Legislativo N°1362, 2018).

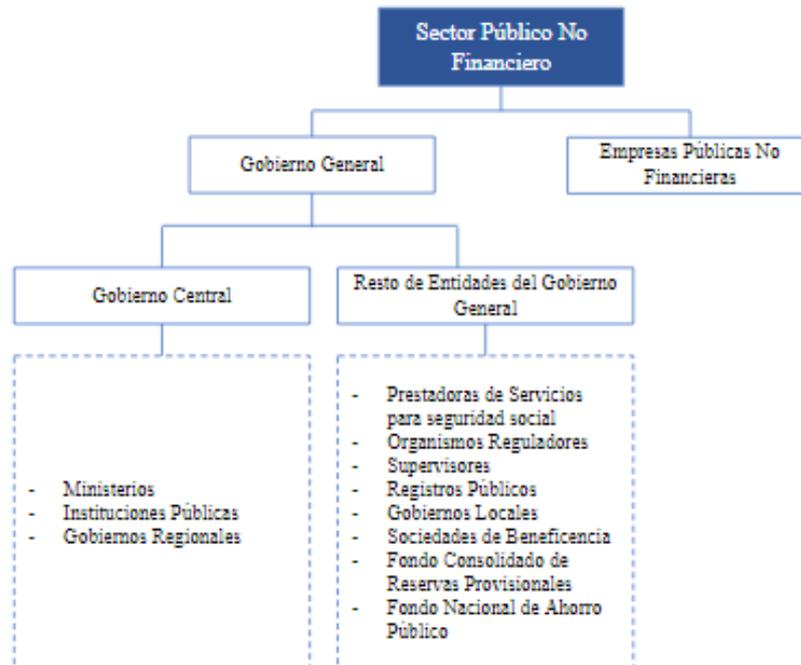
En función de lo planteado, en los siguientes apartados se retoma el análisis de las funciones particulares que cada uno de los actores realiza dentro de los proyectos de APP.

#### ***1.4.1. Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada***

En el Marco Institucional correspondiente al Título II del Decreto Legislativo N°1362 (2018), primero se describe al Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada [SNPIP], el cual es un sistema funcional que comprende diversos principios y lineamientos que buscan formalizar y agilizar la participación privada en el sector público de modo que se contribuya con los cuatro objetivos que se plantean al iniciar el capítulo: crecimiento económico nacional, el cierre de brechas de infraestructura en servicios públicos, generación de empleo productivo y competitividad del país.

De acuerdo con el MEF (2020b) en su Glosario de Presupuesto Público, este Sistema está conformado por las diversas entidades públicas pertenecientes al Sector Público No Financiero [SPNF], el cuál comprende al Gobierno General y a empresas públicas no financieras, con excepción de las empresas públicas financieras y el Banco Central de Reserva del Perú [BCRP]. Igualmente, el Gobierno General está conformado por el Gobierno Central y el Resto de las Entidades del Gobierno General. Nuevamente en esta subdivisión se observa que el Gobierno Central está compuesto por todas las entidades públicas bajo el ámbito de la Ley Anual del Presupuesto Público, sin incluir a la Oficina de Normalización Previsional [ONP], ni a los organismos reguladores, supervisores y de registros públicos, ni a Gobiernos Locales. Por otro lado, el resto de las entidades del Gobierno General se conforma por aquellas encargadas de la prestación de servicios para la atención de la seguridad social; organismos reguladores, supervisores y de registros públicos, así como los Gobiernos Locales, Sociedades de Beneficencia, Fondo Consolidado de Reservas Previsionales y el Fondo Nacional de Ahorro Público. En la Figura 8 se plasma la estructura anteriormente descrita de manera gráfica para su mejor entendimiento.

**Figura 8: Estructura del Sector Público No Financiero**



Adaptado de: MEF (2020b)

El Sistema cuenta con un ente rector identificado como la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, la cual pertenece al MEF y es la encargada de establecer todos los lineamientos y políticas correspondientes a las APP y a los Proyectos en Activos que todas las entidades participantes a estos proyectos deben cumplir por obligación. Asimismo, emite opinión en el ámbito administrativo respecto a la interpretación del Decreto Legislativo 1362 que estamos analizando.

A continuación, se profundiza más en las entidades que conforman este Sistema.

#### ***1.4.2. Ministerio de Transportes y Comunicaciones***

Respecto a las Entidades Públicas titulares de proyectos, éstas pueden ser representadas por un Ministerio, por un Gobierno Regional, un Gobierno Local o cualquier otra entidad “habilitada mediante ley expresa” (Decreto Legislativo N°1362, 2018). Entre sus funciones más relevantes encontramos:

- Elaborar el Informe Multianual de Inversiones en APP, mediante el cual se planifica qué proyectos serán desarrollados bajo las modalidades que contempla su marco legal.
- Identificar los proyectos a realizar y realizan una priorización de estos, encargando a Proinversión la realización de estudios previos requeridos para impulsarlos.
- Elaborar el Informe de Evaluación, para lo cual se requiere de su aprobación previa en caso de que los proyectos estén a cargo de Proinversión.

- Suscribir los contratos que se derivan de los proyectos aprobados para la fase de Transacción, donde se le da apertura al mercado.
- Gestionar y administran los contratos suscritos.
- Penalizar cualquier cumplimiento al contrato, excepto cuando este está siendo monitoreado y supervisado por un organismo regulador asignado previamente.
- Coordinar y acuerda las modificaciones de los contratos que se puedan llevar a cabo en el periodo respectivo a cada uno.
- Sustentar su capacidad presupuestal para asumir obligaciones de pago comprometidas en los contratos.
- Asignar funciones de la fase de Ejecución Contractual a un órgano de su institución, al Comité de Promoción de la Inversión o a un órgano especializado que será implementado en la estructura orgánica de la entidad titular.

Para la presente investigación, la entidad pública de interés es el MTC, el cual cuenta con una Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes cuya función es ser “responsable de la gestión, coordinación y seguimiento de la ejecución de las inversiones en materia de infraestructura y servicios de transportes [...] a través de programas, proyectos de inversión y otros” (MTC, 2020). Asimismo, esta Dirección identifica y evalúa la inversión requerida en la participación privada, gestiona la disposición de inmuebles para poder ejecutar proyectos de infraestructura (función que además depende directamente del Despacho Viceministerial de Transportes) y administra los contratos de APP, así como otros convenios de inversión o similares que estén suscritos al MTC y se rijan bajo la normatividad vigente de la promoción de la inversión privada (MTC, 2020).

La Dirección General cuenta con unidades orgánicas, las cuales cumplen roles particulares. En primer lugar, la Dirección de Gestión de Infraestructura y Servicios de Transporte se encarga de formular y evaluar los proyectos de inversión convenientes para desarrollar la infraestructura y servicios de transporte, y también “brinda apoyo tecnológico para garantizar la calidad de las obras y materiales utilizados en las obras de infraestructura de transportes” (MTC, 2020). En segundo lugar, la Dirección de Inversión Privada en Transportes, evalúa las inversiones que se ejecutan con la participación del sector privado, por lo que también administra los convenios de inversión al igual que los contratos de APP que se suscriban. Finalmente, se encuentra la Dirección de Disponibilidad de Predios, enfocada en adquirir, expropiar y transferir inmuebles al Ministerio para poder ejecutar los proyectos de infraestructura (MTC, 2020).

### **1.4.3. Ministerio de Economía y Finanzas**

En primer lugar, en el artículo 9 del Título II del Decreto en estudio se describen dos actores relevantes en el seguimiento y monitoreo. Por un lado, a través del MEF se realiza el acompañamiento y seguimiento a todas las fases del proyecto de inversión en las modalidades contractuales contempladas en el Decreto; es decir, las APP y los Proyectos en Activos. Para esta función, el MEF está representado por un Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión, el cual hace requerimientos de información a las entidades públicas titulares de los proyectos para las evaluaciones correspondientes al ámbito de la inversión. Asimismo, el MEF cuenta con una Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, la cual “brinda soporte especializado en materia legal, económica, financiera y técnica, sobre aspectos de alta complejidad” (Decreto Legislativo N°1362, 2018) a las entidades públicas titulares según estas lo soliciten.

Como se desarrolla en el SNPIP, el ente rector del Sistema es el MEF y eso se evidencia con las iniciativas que este desarrolla y aprueba, así como los lineamientos para el diseño de contratos de inversiones bajo el esquema de APP, los cuales buscan “un marco normativo transparente, estable y predecible, que reducirá de manera significativa la incidencia de adendas en los contratos” (MEF, 2019) y fueron aprobados mediante Resolución Directoral N° 001-2019-EF/68.01. Estos lineamientos pretenden mejorar el desempeño de algunos de los puntos críticos que se analizaron en el Capítulo II de la presente investigación como las renegociaciones y el marco regulatorio.

### **1.4.4. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público**

A continuación, el artículo 57 desarrolla explícitamente la Supervisión de los contratos de Asociación Público-Privada, donde se dispone que los proyectos que se rigen bajo la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y la normatividad vigente. Asimismo, se destaca que lo primordial en la supervisión es salvaguardar el cumplimiento de los niveles de servicios durante la Ejecución Contractual (Decreto Legislativo N°1362, 2018).

Estos reguladores son “organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera” (Ley N° 27332, Ley Marco de Los Organismos Reguladores de La Inversión Privada En Los Servicios Públicos, 2000). Entre sus funciones se encuentran:

- Función supervisora: Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los aspectos técnico-legales que estos implican a las entidades e instituciones que forman parte del proyecto monitoreado.
- Función reguladora: Fijar las tarifas que se cobran a los usuarios por el servicio brindado, cada una en su sector de competencia.
- Función normativa: Dictar los reglamentos, normas y mandatos relacionados con las obligaciones o derechos de las entidades e instituciones que tienen bajo su supervisión. Asimismo, asegurar el cumplimiento de estas y aplicar su propia Escala de Sanciones “dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador” (Ley N° 27631, 2001).
- Función fiscalizadora y sancionadora: Imponer sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales y técnico-legales que deben cumplirse en el ciclo de vida del proyecto.
- Función de solución de controversias: Ser el intermediario, mediante arbitraje, cuando hay conflicto de interés en algún punto del contrato o en algún momento del plazo suscrito.
- Función de solución de reclamos de usuarios de los servicios regulados: Atender de manera efectiva los posibles reclamos que los usuarios de los servicios registren.

El OSITRAN es la entidad encargada que supervisa las obligaciones de los contratos de concesión en relación con la construcción de infraestructura, ejecución de inversión y calidad de servicios. Respecto a las APP, OSITRAN está facultado para emitir opinión técnica previa sobre los contratos cuando Proinversión se lo solicite; sin embargo, estas opiniones no son vinculantes. Además, OSITRAN tiene la función exclusiva de interpretar los contratos en caso exista controversia entre el concesionario y el concedente (OCDE, 2020).

El OSITRAN se encarga de supervisar el cumplimiento de lo establecido en el contrato de adjudicación, por lo que considera que la mejor estrategia para cumplir con la supervisión es realizar inspecciones permanentes sobre el terreno. Incluso en el PEI 2018-2022 del OSITRAN, se establece como un objetivo estratégico la optimización de las actividades de supervisión e inspección. Asimismo, el regulador prioriza las actividades de supervisión y fiscalización que garantizan la provisión adecuada de servicios para los ciudadanos y la inspección de infracciones de las obligaciones contractuales (OCDE, 2020).

**Tabla 8: Interacciones del OSITRAN**

Entidades	Interacciones
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	El MTC establece la política sectorial y es el concedente de los contratos de concesión. Esta entidad solicita al OSITRAN comentarios y opiniones sobre el marco legal y contractual dentro de su campo de acción.
Proinversión	El OSITRAN participa de sus procesos en el marco de APP. Se solicita a OSITRAN emita opiniones no vinculantes sobre la aprobación de proyectos de contrato.
Contraloría General de la República	La Contraloría interactúa regularmente con el OSITRAN mediante el Órgano de Control Institucional (OCI). El OSITRAN tiene facultades para supervisar, ejecutar e interpretar los contratos, además la CGR emite opinión no vinculante sobre las versiones preliminares de los contratos de APP.
Congreso de la República	Solicita al OSITRAN que brinde comentarios sobre los temas de los proyectos de ley relacionados a su sector.

Adaptado de: OCDE (2020).

Como se observa en la Tabla 8, los distintos actores tienen relación con el regulador en las distintas fases del proyecto. En general el OSITRAN emite opiniones vinculantes y no vinculantes sobre los temas relacionados a su campo de acción y sobre la supervisión que realiza en los proyectos de APP.

#### **1.4.5. Organismos Promotores de la Inversión Privada**

Los Organismos Promotores de la Inversión Privada [OPIP] se encargan de “diseñar, conducir y concluir el proceso de promoción de la inversión privada mediante modalidades de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos, bajo el ámbito de su competencia” (Decreto Legislativo N°1362, 2018). Para aquellos proyectos que son de carácter nacional; es decir, pertenecen a una entidad del Gobierno Nacional, este actor es representado por Proinversión o un Comité de Promoción de la Inversión Privada perteneciente al Ministerio titular del proyecto. En el caso de los proyectos que pertenecen a los Gobiernos Regionales o a los Gobiernos Locales, este actor es representado por el Comité de Promoción de la Inversión Privada donde el órgano máximo que puede asumir estas funciones es el Consejo Regional o el Concejo Municipal. Finalmente, para las demás entidades públicas que puedan ser titulares de proyectos APP, el Organismo Promotor también será el Comité de Promoción de la Inversión Privada. Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 8.5 del Decreto Legislativo en estudio, las entidades públicas titulares pueden derivar el proceso de promoción a Proinversión o también solicitarle asistencia técnica en las diversas fases de los proyectos.

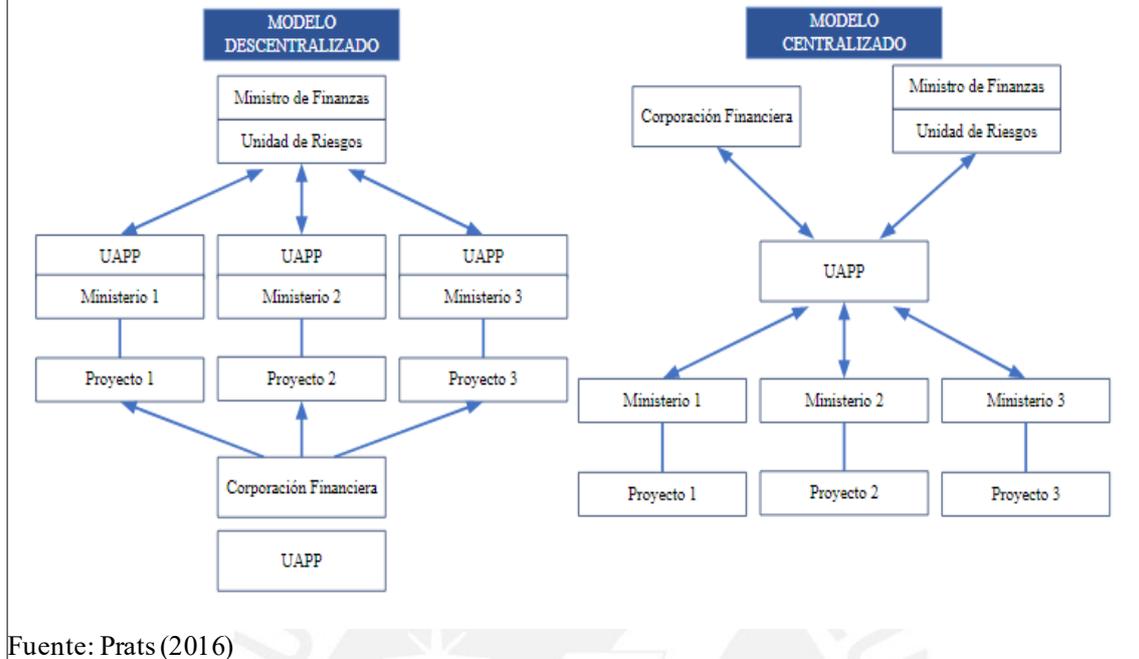
La Agencia de Promoción de la Inversión Privada [Proinversión] es un “organismo técnico especializado, adscrito al MEF con personería jurídica, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera” (Decreto Legislativo N°1362, 2018). Dentro de su

estructura orgánica tiene en la Alta Dirección un Consejo Directivo, una Dirección Ejecutiva y una Secretaría General; y también cuenta con Comités Especiales de Inversiones. Asimismo, se rige bajo su propio Reglamento de Organización y Funciones [ROF] el cual fue aprobado bajo Decreto Supremo N° 185-2017-EF (2017), y donde se describe como parte de sus competencias que, como Organismo Promotor de la Inversión Privada, se encarga de aquellos proyectos de carácter nacional que se le asignen, pero también de los proyectos competentes a cualquiera de los tres niveles de Gobierno (Nacional, Regional o Local).

Entre las funciones de Proinversión se evidencia su participación en las diversas fases de cada proyecto, no solo en la etapa de promoción, en las que puede aprobar directivas técnico normativas relacionadas con la evaluación previa del proyecto APP. Es así como, fortalece las capacidades de las entidades titulares y les brinda asistencia técnica en el momento que la requieran, realiza seguimiento en la fase de ejecución contractual especialmente de los compromisos correspondientes a la inversión, fomenta la innovación tecnológica por parte del sector privado, entre otras funciones que se le asignen (Proinversión, 2017).

De acuerdo con Prats (2016) en su estudio de las gobernanzas de los países latinoamericanos respecto a las APP, se identifica que existen dos tipos de modelos de gobernanza: el centralizado y el descentralizado. El primero se caracteriza por contar con una Unidad de APP [UAPP] que está representada por una institución que tiene un rol principal en todas las etapas del proyecto y cuya unificación busca aprovechar economías de escala que permita contar con una institución más autónoma que satisfaga el apoyo técnico especialmente en las primeras fases donde se formula y estructura el proyecto, y se busca optar por la alternativa que garantiza un mejor VpD y donde se puedan gestionar mejor los riesgos (Prats, 2016). Por otro lado, en el modelo descentralizado las entidades concedentes son el actor principal del proyecto, especialmente en las etapas de estructuración y formulación, en las que no cuentan con una sola unidad autónoma que les brinde el apoyo técnico que puedan requerir, sino que participan diversas autoridades y dentro de la entidad concedente se suelen crear unidades que cumplan con las funciones que la UAPP realiza. En la Figura 9 se pueden observar los dos modelos propuestos por Prats (2016) de manera gráfica.

**Figura 9: Modelos de gobernanza de APP**



Fuente: Prats (2016)

En base a la propuesta del autor y a los actores hasta el momento estudiados en este apartado, se puede ubicar al Perú en el modelo centralizado, donde Proinversión es el organismo que cumple con las funciones de la UAPP que tiene un papel protagonista en las diferentes fases de cualquier proyecto APP en desarrollo. La propia estructura de las instituciones del país hace que este modelo sea el que más se adapte a su realidad, aunque como se observa, la gráfica no responde en todos sus elementos a los actores que hemos identificado por medio del Decreto Legislativo N° 1362.

#### **1.4.6. Contraloría General de la República**

La CGR representa la máxima autoridad nacional en materia de Sistemas de Control, cuya función principal es supervisar el adecuado uso de recursos públicos así como la correcta implementación de las políticas públicas. Se rige bajo lineamientos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, por lo que cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera (Contraloría General de la República [CGR], 2020). Respecto a su participación en las APP, la institución define sus funciones de la siguiente manera:

La Contraloría interviene en los procesos de promoción de la inversión privada para ejercer el control gubernamental (previo, simultáneo o posterior) de los proyectos de APP. En esa línea este órgano superior de control se pronuncia sobre aquellos aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado, según lo dispuesto en el

literal i) del artículo 22° de su Ley Orgánica (CGR, 2015 como se citó en Tirado, 2017, p. 41).

Respecto a esta definición, se observa que el control gubernamental lo distinguen en tres etapas: previo, simultáneo o posterior. Por ello, a continuación se presenta en la Tabla 9 la descripción de cada uno de ellos así como las modalidades que les corresponden.

**Tabla 9: Tipos de Servicios de Control Gubernamental**

Servicio de control	Concepto	Modalidades
<b>Previo</b>	Son aquellos que efectúa exclusivamente la CGR con anterioridad a la ejecución de un acto u operación de una entidad, de acuerdo a lo establecido por la Ley o norma expresa, con el objeto de emitir un resultado según corresponda a la materia del requerimiento que realice la entidad solicitante del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizar presupuestos adicionales de obra y mayores servicios de supervisión.</li> <li>• Informar sobre las operaciones que en cualquier forma comprometan el crédito o capacidad financiera del Estado.</li> <li>• Opinar sobre las contrataciones con carácter de secreto militar o de orden interno.</li> <li>• Otros establecidos por normativa expresa.</li> </ul>
<b>Simultáneo</b>	Son aquellos que se realizan a la(s) actividad(es) de un proceso en curso, correspondiente a la gestión de una entidad de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de sus objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acción simultánea: Evalúa el desarrollo de una o más actividades en ejecución de un proceso en curso, verificando y revisando que se realice conforme a las disposiciones establecidas.</li> <li>• Orientación de oficio: Cuando se toma conocimiento de la presencia de situaciones que pueden conllevar a la Entidad a incurrir en errores, omisiones e incumplimientos en el desarrollo de una o más actividades de un proceso en curso.</li> <li>• Visita de control: Es presenciarse actos o hechos en curso relacionados a la entrega de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras públicas constatando que su ejecución se realice conforme a la normativa sobre la materia; o en los que ejecuta la entidad en los que por disposición legal requiera la presencia de los órganos del Sistema o los referidos al estado y mantenimiento de infraestructura pública.</li> <li>• Visita preventiva: Se verifica una o más actividades vinculadas a la prestación de servicios públicos, así como los servicios al ciudadano, que las Entidades tienen a su cargo en el marco de sus competencias funcionales, con el propósito de comprobar que la prestación se realice conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales.</li> </ul>

**Tabla 9: Tipos de Servicios de Control Gubernamental (continuación)**

Servicio de control	Concepto	Modalidades
<b>Posterior</b>	Son aquellos que se realizan con el objeto de efectuar la evaluación de los actos y resultados ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos, y operaciones institucionales. Se desarrolla mediante tres etapas: planificación, ejecución y elaboración de Informe.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría Financiera: Examen de los estados financieros de las entidades, que se practica para expresar una opinión profesional e independiente sobre la razonabilidad de los estados financieros.</li> <li>• Auditoría de Cumplimiento: Examen que tiene como propósito determinar en qué medida las entidades sujetas al ámbito del Sistema, han observado la normativa aplicable, en el ejercicio de su función o la prestación de un servicio público, conlleva la determinación de sanción administrativa funcional e indicios de responsabilidad civil o penal.</li> <li>• Auditoría de Desempeño: Examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.</li> </ul>

Fuente: Tirado (2017)

En el caso de control previo, La Contraloría tiene a su cargo la elaboración de un informe previo, el cual evalúa el contrato antes de ser suscrito y refiere al ámbito de la deuda pública y de la capacidad financiera que tiene el Estado para proceder con el proyecto. Este Informe representa una opinión de La Contraloría, mas no una aprobación o denegación de proceder con el proceso de adjudicación, pero debe ser tomado en cuenta considerando que proviene de la entidad con mayor autoridad.

En el control simultáneo, se regula el actuar de los grupos de control de inversiones que representa “el equipo técnico conformado por profesionales especializados de control gubernamental acreditados en la entidad o entidades a cargo del proyectos o programa de inversión, responsable del seguimiento de su ejecución” (Tirado, 2017).

Asimismo, para el control posterior se cuenta con una guía de Auditoría de Cumplimiento a las APP “que busca orientar el desarrollo de las auditorías de cumplimiento mediante la revisión y evaluación de los procesos que se llevan a cabo para la implementación de una APP” (Tirado, 2017, p.68)

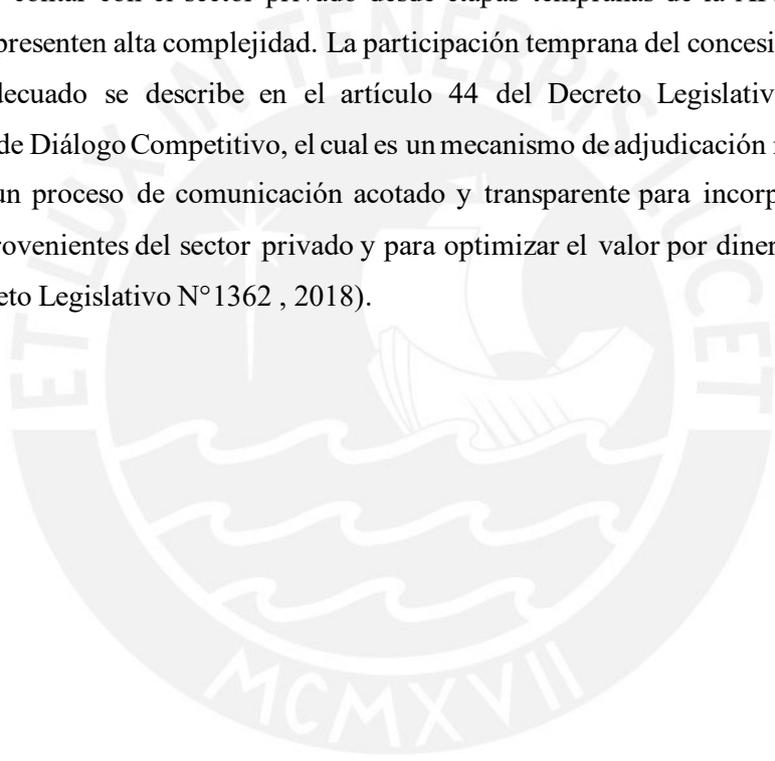
Cabe destacar que a pesar de todas las herramientas de control con las que se cuenta, hay una alerta por la cantidad de renegociaciones que se generan en los proyectos APP, lo cual ha generado pérdidas económicas al Estado durante la ejecución del contrato APP, para lo cual, diversos estudios han concluido que pudieron ser previstos desde la fase 1 del proyecto, la fase de planeamiento y programación (Tirado, 2017).

#### **1.4.7. Sector Privado**

La participación de la empresa privada tiene como principal propósito el transferirle riesgos que permitan mejorar los resultados de un servicio a largo plazo y que a su vez le genere menos costos al Estado (BID, 2015).

Por lo general la participación del sector privado inicia una vez que el proyecto ya ha sido formulado, estructurado y se ha presentado al mercado para realizar el proceso de licitación que finalmente decantará en la transacción del proyecto con el postor al que se le otorgue la Buena Pro.

Cabe destacar que en el caso peruano, el Decreto Legislativo N° 1362 enfatiza la importancia de contar con el sector privado desde etapas tempranas de la APP para aquellos proyectos que presenten alta complejidad. La participación temprana del concesionario mediante un proceso adecuado se describe en el artículo 44 del Decreto Legislativo 1362 con la denominación de Diálogo Competitivo, el cual es un mecanismo de adjudicación mediante el cual “se establece un proceso de comunicación acotado y transparente para incorporar soluciones innovadoras provenientes del sector privado y para optimizar el valor por dinero para el sector público” (Decreto Legislativo N° 1362 , 2018).

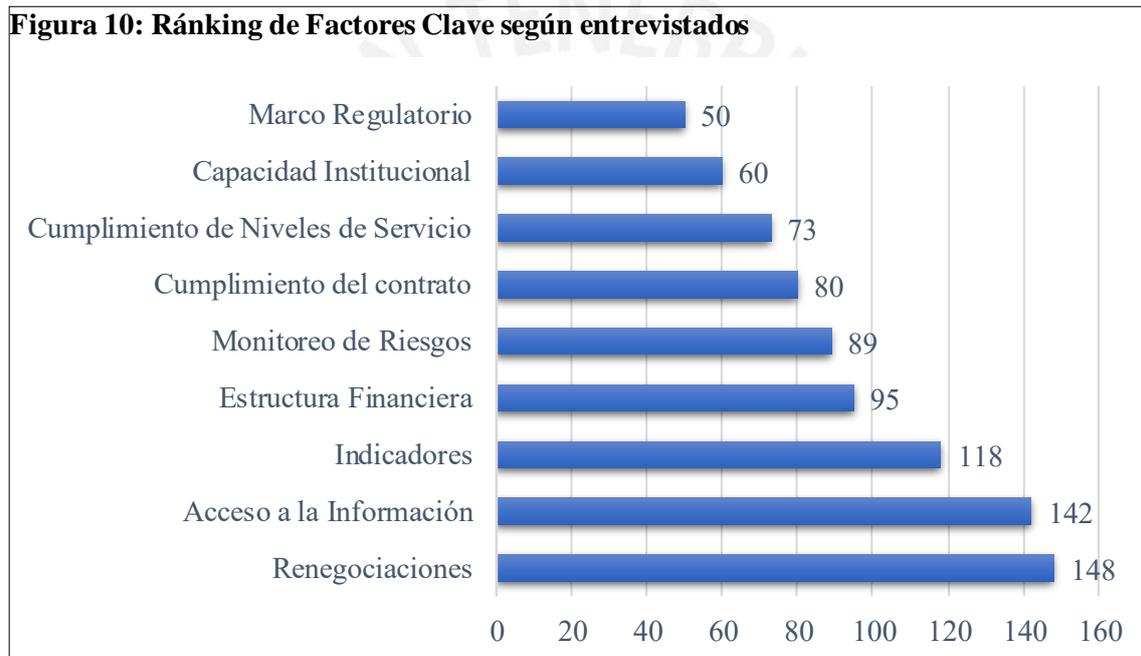


## CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 1. Análisis del Ránking de Factores Clave

Como se puede observar en la guía de entrevistas (ver Anexo A), se consultó a los expertos la posibilidad de ordenar los nueve factores clave que les presentamos en orden de prioridad generando un ránking del 1 al 9 donde 1 es más importante y 9 menos importante. Esta clasificación se realizó con el propósito de comprender cuáles son los factores que los expertos consideran como más importantes dentro del ámbito de supervisión de las APP del sector transportes de acuerdo con su experiencia al participar de estos proyectos.

Los resultados se presentan en la Figura 10 a continuación.



Como se observa en la figura anterior, los primeros seis factores tienen un margen de diferencia menor en comparación con los últimos tres factores. Los entrevistados encontraron que, si bien los puntos presentados son importantes a nivel teórico, en la práctica no representan preocupación durante la etapa de ejecución contractual de la APP ya que se desempeñan de manera adecuada o bajo los parámetros esperados.

El detalle de las puntuaciones brindadas por los entrevistados se observa en el Anexo D.

Tomando como referencia el ránking descrito, se desarrolla cada uno de los factores y sus respectivas variables.

## 2. Desarrollo de Factores Clave en la Supervisión de Transportes

A continuación, se describen los principales hallazgos según el orden de prioridad de los factores clave identificados por los expertos. Por cada factor se desglosa su desarrollo de acuerdo con las variables identificadas y los comentarios más relevantes derivados de las entrevistas a los expertos según su experiencia trabajando en las diversas entidades que toman en consideración para la presente investigación y su área de “expertise”.

### 2.1. Marco Regulatorio

Tabla 10: Marco Regulatorio

FACTOR CLAVE: Marco Regulatorio		
<b>Definición:</b>	Leyes y reglamentos generales e institucionales que sustentan el desarrollo de los proyectos APP, donde se definen los objetivos a alcanzar y las necesidades que se buscan cubrir además de abarcar los mecanismos de monitoreo, cooperación y gestión estratégica a largo plazo para los actores involucrados en los proyectos.	
<b>Variable 1:</b>	Asimetría de Información	El marco regulatorio claramente estructurado y definido permite reducir las posibilidades de incertidumbre conductual que surgen por problemas de agencia entre el sector público y el sector privado.
<b>Variable 2:</b>	Contexto Político e Institucional	El contexto de estabilidad política y la fortaleza institucional fomentan el interés de la inversión privada y una gobernanza de APP sólida que permite un trabajo de supervisión eficiente y claro.

Respecto al Marco Regulatorio, este es un factor en el cual los autores hacen incidencia destacando su importancia para que las APP tengan un “framework” claro que les permita implementarlos de manera adecuada. Si bien la mayoría de los expertos entrevistados coinciden en la importancia de este factor, consideran que de manera aislada no aporta realmente a la ejecución contractual y su respectiva supervisión, por lo que a continuación se desarrollan las variables con mayor detalle para comprender la complejidad del factor en cuestión.

Como se enfatiza en la teoría, es necesario que el marco regulatorio permita reconocer los objetivos y necesidades de las partes, así como representar una guía para la toma de decisiones. De este modo, se identifica que en la realidad de Perú, el marco regulatorio no se encuentra adecuadamente estructurado. Dos de los expertos, recalcan que los roles y responsabilidades de las partes en las APP no quedan claras en la normativa (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020), por lo que diversos actores opinan sobre mismos aspectos entorpeciendo así la fluidez en la toma de decisiones y se produce una innecesaria duplicidad de funciones (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021). Asimismo, el Exp. Privado 3 menciona que en el Perú el marco regulatorio sufre muchos cambios, pero el problema de estos cambios está en el proceso que se realiza para hacer las modificaciones, ya que en el escenario ideal se requiere

que estas sean previsibles para brindar la estabilidad regulatoria necesaria para que los proyectos no se vean afectados en cuanto a su ejecución y continuidad, pero en la realidad se evidencia procesos complejos y burocráticos que afectan el desempeño de la APP (comunicación personal, 18 de diciembre, 2020).

Respecto a las modificaciones del marco regulatorio, es importante tomar en cuenta lo acotado en la teoría sobre esta dicotomía entre buscar la flexibilidad o la rigidez de la normativa. El Exp. Abogado 1 asegura que se le atribuye al marco regulatorio muchos de los problemas que se evidencian en las APP, lo que puede generar que se busque hacer más precisiones legales o normativas que en realidad no representan el verdadero aspecto a mejorar, por lo que se genera una excesiva regulación que impacta negativamente en el espectro de amplitud que requieren las APP para poder funcionar, donde el criterio de las partes tiene mayor peso e importancia que el aspecto normativo (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

Esto también se complementa con el comentario del Exp. Abogado 2 quien atribuye muchos de los problemas al desconocimiento, entendido como la falta de experiencia sobre las implicancias y complejidades de algunos proyectos, lo cual se refleja en que hay contratos mal estructurados con excesiva regulación contractual generando que no haya casi un marco regulatorio único que disminuya la incertidumbre que desalienta a las empresas a querer invertir en el país (comunicación personal, 19 de enero, 2021).

Además, es importante mencionar lo que el Exp. Privado 2 destaca al enfatizar que en el caso del sector transportes en Perú, en realidad no existe un marco regulatorio específico, sino que existen lineamientos respecto a tarifas, entre otros, que se considera insuficientes pues la regulación y supervisión se basa en el contrato específico de concesión y eso se evidencia en la ejecución (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). Por lo tanto, es necesario desarrollar un marco regulatorio para el sector transportes pues la referencia de APP se encuentra en la Ley Marco de APP, la cual se toma como punto de partida para comprender cómo funcionan estos proyectos en el Perú, pero no logra abarcar todos los aspectos que el propio sector requiere, a diferencia del sector de Electricidad o el de Telecomunicaciones

En la misma línea, se identifica así que el foco de los comentarios de los expertos se encuentra en el contrato de concesión y no tanto en la Ley Marco analizada, ya que las particularidades, no solo del sector transportes sino también de cada APP, ameritan un enfoque en el contrato. Es así como, el Exp. MEF 1 aporta que el contrato es el acuerdo que firman las partes y el sustento principal al cual se ciñen las decisiones y acciones de cada una de las entidades participantes del proyecto, por lo que debe ser claro y predecible en la medida de lo posible para no caer en libre interpretación (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020). De igual manera, el Exp. MTC 1 hace referencia a la importancia del contrato de concesión por sobre el marco

regulatorio general de las APP debido a la particularidad del proyecto de acuerdo con el sector y el contexto en el que se formula (comunicación personal, 05 de diciembre, 2020).

Respecto al análisis de la variable asimetría de información, se confirma lo previsto por la teoría, donde se menciona que no solo se presentan problemas de agencia entre el sector público y el privado sino también dentro del mismo sector público (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021)., por lo cual con un marco regulatorio claramente estructurado se pueden definir los roles correctamente y así disminuir la incertidumbre generada desde estas dos perspectivas ya que brinda cierta predictibilidad en el actuar de las partes y eso resulta imprescindible para que los proyectos se mantengan a largo plazo (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Ahora bien, otros expertos no comparten esta última idea ya que consideran que difícilmente el marco regulatorio puede eliminar las asimetrías de información, pues esta problemática es inherente a la regulación, por lo que ninguna ley ni norma puede mitigar en su totalidad dicha incertidumbre (Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). El Exp. Proinversión 2 brinda una postura similar al comentar que no existe un marco perfecto que pueda solucionar todos los dilemas que se presenten pues eso depende de cómo las partes coordinan y toman decisiones con criterio para hacer frente a ello (comunicación personal, 18 de enero, 2021).

Esto quiere decir que, los proyectos de APP tienen que lidiar con estas problemáticas o abordarlas, no solo desde el marco regulatorio, sino complementar ello con otros factores que se evidencian en la coordinación interinstitucional y en la toma de decisiones de los actores. Es así como el Exp. MTC 2 también considera que el problema nunca es la norma sino el funcionario público que la aplica ya que existe temor al tomar decisiones por el exhaustivo control y supervisión que se realiza por parte de las entidades correspondientes donde siempre hay un cuestionamiento sobre las acciones y decisiones a pesar de ceñirse a lo que determina la norma (comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

La segunda variable identificada corresponde al contexto político e institucional. En la corroboración de esta afirmación también se encuentra concordancia en la mayoría de las opiniones de los expertos con ciertas excepciones que se desarrollan a continuación.

Una primera mirada que permite subdividir esta variable la brinda el Exp. OSITRAN 2 al considerar que la estabilidad política impacta e influye en los proyectos principalmente según la etapa en la que se encuentran. Para ello propone un ejemplo, si se trata de proyectos en curso, él evidencia que en la cartera de proyectos en los que participa a la fecha de la entrevista, la supervisión sigue siendo sólida a pesar de que claramente el Perú se encuentra en un escenario de inestabilidad política; pero considera que los contratos de concesiones que se firman en el

contexto actual presentarán una situación distinta y probablemente no tan sólida (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Desde la perspectiva de los proyectos de APP que están por iniciar, se reconoce que la estabilidad política es determinante para generar la confianza necesaria en el sector privado para invertir en APP de gran envergadura en el país (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021). Por ejemplo, la situación actual de inestabilidad política en el país puede paralizar el fomento de las inversiones en APP (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020). En la misma línea, el Exp. OSITRAN 3 atribuye parte de la confianza y estabilidad a la cabeza del Estado, al presidente, lo cual coincide con el Exp. MEF 2 en cierta medida, ya que el mensaje político que el mandatario brinde acerca de las inversiones privadas tiene un impacto en la percepción de estabilidad que se tiene del país hacia el exterior (comunicación personal, 09 de diciembre, 2020).

Inevitablemente la falta de predictibilidad derivada de los actos del gobierno genera preocupación en los concesionarios, sea una declaración o un mensaje político, que puede generar que las nuevas concesiones se paralizen y aquellas que están en curso enfrenten preocupaciones respecto a las estructuraciones financieras a largo plazo debido a que los Bancos tienen mucha más cautela para acceder a financiar estos grandes proyectos (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Por otro lado, desde la perspectiva de las APP en ejecución, varios expertos reconocen que la supervisión es un trabajo que debe trascender a la inestabilidad política del país pues se considera que en el sector transportes, no hay una debilidad institucional manifiesta por parte de las entidades encargadas de la supervisión, destacando a OSITRAN, ya que las APP actuales están siguiendo su curso y el contexto de estos no es tan grave como podría esperarse (Exp. Abogado 1 comunicación personal, 15 de diciembre, 2020). Coincide en ello el Exp. Privado 1 quien considera que el ámbito de la supervisión debe ser indistinto del contexto político y la fortaleza institucional, ya que se espera que sea un proceso objetivo y transparente, especialmente cuando el Estado peruano no ofrece claridad en periodos políticos inciertos (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). Asimismo, El Exp. Privado 2, por su parte, asegura que más que el contexto de estabilidad política, lo que se debe tomar en cuenta es que se respeten las cláusulas sobre las que se firmó el contrato de concesión pues de lo contrario el mensaje que se transmite es que a largo plazo el retorno no va a ser el esperado y el Estado pierde credibilidad frente a los inversionistas (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Ahora bien, los expertos brindan ejemplos importantes para la realidad de transportes. En primer lugar, se tiene el ejemplo de la ley promulgada por el Congreso de la República que deja sin efecto los peajes y modifican aspectos saldados en un contrato, lo cual se considera

inconstitucional y negativo para el progreso de la ejecución de estas APP (Exp. Consultor 1, comunicación personal, 23 de enero, 2021). En segundo lugar, el Exp. OSITRAN 1 hace referencia a la existencia de una posible captura del Estado, incluyendo al regulador, por parte del sector privado atribuido a que la inestabilidad política y la debilidad institucional les brinda el marco incierto favorable para la interpretación del contrato a su favor (comunicación personal, 03 de diciembre de 2020). Al respecto, se debe destacar que esta perspectiva no pretende señalar a todos los concesionarios con una connotación negativa, sino que hace referencia a los actos de corrupción que se evidencian, por ejemplo, con el caso Odebrecht, situación que genera desconfianza en postores extranjeros.

## 2.2. Capacidad Institucional

**Tabla 11: Capacidad Institucional**

<b>FACTOR CLAVE: Capacidad Institucional</b>		
<b>Definición:</b>	Herramientas legales y técnicas con las que cuenta cada actor involucrado en el proyecto para poder desarrollar sus funciones adecuadamente y de manera autónoma.	
<b>Variable 1:</b>	Autonomía de las Instituciones	La autonomía de las instituciones sustentada en sus normativas y procedimientos fortalece la capacidad institucional de las entidades participantes del proyecto.
<b>Variable 2:</b>	Coordinación Interinstitucional	La coordinación interinstitucional es crítica para fortalecer la capacidad individual de cada entidad y contribuye a comprender la dinámica interna y flujo de información.

El factor clave “capacidad institucional” se cataloga como uno de los más importantes en el adecuado funcionamiento y desempeño de la supervisión según los expertos entrevistados. Sin embargo, las opiniones son diversas respecto a las variables y subvariables identificadas en la teoría.

La primera variable por considerar es la autonomía de las instituciones donde la necesidad de una adecuada delimitación de competencias de las entidades se afirma de manera recurrente entre los entrevistados, lo cual coincide con lo comentado por diversos autores en la teoría. Al respecto, el Exp. OSITRAN 2 asegura que la autonomía es buena siempre que se respete el actuar de las entidades dentro de sus competencias y sin entorpecer la agilidad de una APP por tomar decisiones en ámbitos que no corresponden. Además, se destaca el hecho de que, sin autonomía, un concedente o un regulador puede estar supeditado a intereses de otros actores lo cual es negativo para que la APP salga adelante (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Asimismo, se tiene la perspectiva de que excesiva autonomía genera desorden en la toma de decisiones y en la coordinación entre entidades al tener a tres o cuatro entidades enfocadas en una misma tarea o proceso en lugar de cada uno concentrarse en cumplir las funciones que

corresponden a su ámbito de intervención (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020).

Ahora bien, en la misma línea el Exp. Proinversión 3 complementa que una institución puede tener sus normativas e instrumentos pero si no los aplican no resultan útiles, lo cual se evidencia por ejemplo durante las modificaciones contractuales, cuyos procesos presentan opiniones de las entidades que exceden su campo de acción correspondiente, por lo que se considera que existe autonomía a nivel teórico pero en la práctica no, y esto se atribuye a la gestión de la APP mas no al marco normativo (comunicación personal, 21 de enero, 2021).

Ejemplos puntuales de esta problemática son los propuestos, en primer lugar, por el Exp. Proinversión 1 al mencionar que existen fricciones innecesarias entre Proinversión y el organismo regulador por intransigencias en algunas decisiones (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020), aunque no se hace referencia específica a OSITRAN; y, en segundo lugar, el Exp. Proinversión 2 considera que el MEF continuamente busca convertir a Proinversión en una dependencia del Ministerio en mención por lo que se le resta autonomía al querer modificar estructuras en las Direcciones o en los Comités que, para el entrevistado, antes funcionaban bien (comunicación personal, 18 de enero, 2021).

Otra problemática identificada es la comprensión de la autonomía y lo que esto conlleva. En primer lugar, el Exp. MTC 2 considera que la autonomía a veces es mal entendida y se ha distorsionado, especialmente refiriéndose al papel del regulador, pues se cree que actúa como árbitro entre las partes, cuando en realidad sus funciones son más técnicas y que si bien no deberían ser cuestionadas, como organismo regulador deberían estar más alineados con la política general del sector de modo que sus labores no se desvíen del propósito que busca la APP, que es brindar el servicio específico a la población. Para el experto, esta situación tiene más relación con la coordinación dentro del Estado, variable también considerada en el análisis de la investigación, y en la cual las entidades deben tener claras sus funciones, pero también deben tener una visión más sistémica de las funciones de las otras entidades para poder entender mejor el panorama general de la APP y así tomar mejores decisiones (comunicación personal, 05 de diciembre, 2020).

Es así como, por ejemplo, el Exp. Privado 1 considera que autonomía no es sinónimo de independencia, ya que el marco normativo de las APP demuestra que las entidades deben trabajar de manera conjunta y vinculada en las diversas fases de las APP. Por lo tanto, lo que le brinda la autonomía es hasta cierto punto la descentralización de funciones que ayuda a tener un mayor alcance y mejor seguimiento de tareas y metas, pero por otro lado puede ser escenario negativo para los proyectos por los actos de corrupción que se evidencian en la realidad (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). Para el Exp. Privado 3, la autonomía es una condición necesaria

para una buena supervisión, pero no es suficiente ya que la buena gobernanza y responsabilidad de las entidades juega un papel importante en el desarrollo y desempeño de la APP (comunicación personal, 18 de diciembre, 2020).

Por último, existen otras subvariables en la autonomía por considerar. El Exp. CGR 1 asegura que esta no sólo depende de las normativas y procedimientos sino también de otros aspectos como el presupuesto con el que cuentan las entidades para poder realizar sus funciones (comunicación personal, 02 de diciembre, 2020). De esta manera, este último punto debe considerarse como un aspecto de mejora y oportunidad para la evaluación del presupuesto y herramientas con las que una entidad cuenta para desarrollar su cartera de proyectos.

La segunda variable corresponde a la coordinación interinstitucional, para la cual el Exp. Proinversión 3 ejemplifica a las APP como un sistema donde cada parte complementa a la otra, ya que cuentan con información valiosa para que el sistema funcione como un todo. Entonces, al carecer de coordinación también se carece de un flujo de información permanente necesario para que toda la APP y todo el sistema funcione adecuadamente y salga adelante (comunicación personal, 21 de enero, 2021).

Frente a ello se presenta una problemática señalada de manera recurrente por diversos expertos, la cual está enfocada en la alineación de las opiniones diferenciadas que existen entre las entidades. Una primera perspectiva de ello la presenta el Exp. MTC 1 quien comparte que se suelen tener ciertas opiniones distintas en cuanto a la interpretación del contrato y de la norma entre el concedente y el OSITRAN, lo cual conduce a arbitrajes (comunicación personal, 01 de diciembre, 2020). Luego se tiene al Exp. Abogado 1 quien también se encuentra totalmente de acuerdo con la afirmación ya que cada entidad tiene criterios distintos, pero todos deben trabajar con el enfoque en el usuario, en el consumidor del servicio. Por lo tanto, la coordinación es importante para fortalecer a cada entidad y por ende realmente aportar a la APP (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

Finalmente, el Exp. Proinversión 1 también hace una crítica a la realidad del país, ya que las instituciones suelen tener opiniones diferenciadas que no logran conciliar y eso termina afectando a la población pues no se recibe los servicios en la calidad y momento esperado. Para ello, se pone de ejemplo los enfrentamientos constantes entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, que afectan a la atracción de inversiones en el país (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Una solución frente a esta problemática es propuesta por el Exp. Proinversión 2 al mencionar, por ejemplo, que para fortalecer a las entidades y a las APP en conjunto no solo es necesaria la coordinación sino la alineación de objetivos e intereses de las instituciones ya que en

la realidad todas suelen tener objetivos contrapuestos lo cual no permite que el trabajo conjunto sea congruente y efectivo (Exp. Proinversión 2, comunicación personal, 18 de enero, 2021).

Asimismo, se considera que todas las entidades deben formar parte del proyecto desde etapas tempranas, incluyendo a la CGR (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020). Se considera que este aporte es relevante ya que, como se menciona anteriormente, todas las entidades deben tener una visión sistémica de la labor que cada una cumple, pues de lo contrario se toman decisiones con una perspectiva limitada con posibles incoherencias que perjudican la continuidad de la APP.

Otra problemática que se identifica, tanto en la teoría como en las entrevistas, es la legitimidad del proyecto y de las instituciones entre la comunidad. Es por ello por lo que todos los stakeholders deben contar con representantes, incluyendo a las comunidades afectadas y/o beneficiadas por el proyecto, para lo cual se necesita que estos representantes coordinen de modo que se asegure la continuidad y una buena ejecución (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Ahora bien, el Exp. Privado 3 considera que la coordinación trae consigo costos de transacción, tiempos adicionales y falta de predictibilidad, algo que se evidencia en los proyectos de Perú pues se busca disgregar funciones y la coordinación ahora resulta más compleja. Por ello, se considera que sí es necesario cierto nivel de coordinación, pero no entre tantos individuos, sino designar a ciertas personas encargadas de procesos específicos para que sea más eficiente (comunicación personal, 18 de diciembre, 2020).

Finalmente, el Exp. OSITRAN 4 también aporta con otra perspectiva, al señalar que la rotación del personal dentro de las instituciones también debilita o fortalece la capacidad de la entidad y a su vez la dinámica de la coordinación interinstitucional. Por ejemplo, en el sector privado, dentro de las empresas que conforman el concesionario, la rotación de personal es prácticamente nula por lo que el potencial de poder sobrellevar el proyecto es muy alto. Por otro lado, en OSITRAN tampoco se evidencia una tasa de rotación alta, sino que la permanencia dentro de la institución es muy alta. Finalmente, el punto débil se encuentra en el concedente, el MTC, donde la tasa de rotación es cercana a un 50% a 60%, por lo que ahí se debe fortalecer este aspecto para no afectar negativamente la variable en estudio (comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

### 2.3. Cumplimiento de Niveles de Servicio

Tabla 12: Cumplimiento de Niveles de Servicio

FACTOR CLAVE: Cumplimiento de Niveles de Servicio		
<b>Definición:</b>	Calidad de los productos y/o servicios a proveer a los ciudadanos, la cual depende en gran medida del desempeño del Concesionario al que se le adjudica el proyecto y también de factores externos que no están bajo su control, y se evidencia en el cumplimiento de estándares establecidos y el adecuado uso de recursos.	
<b>Variable 1:</b>	Enfoque de Resultados	Contar con un enfoque de resultados en lugar de un enfoque de procesos influye positivamente en la calidad del servicio esperado y en la eficiencia del mismo.
<b>Variable 2:</b>	Incertidumbre del Entorno	La incertidumbre del entorno afecta la eficiencia del servicio sobre todo en situaciones que no pueden ser anticipadas y esto se evidencia en la evaluación de desempeño de las partes.

El cumplimiento de niveles de servicio se identifica entre los expertos como un factor muy importante. Para que este factor pueda cumplirse, la teoría identifica como variables el enfoque de resultados y la incertidumbre del entorno, las cuales se desarrollan a continuación.

La primera variable es el enfoque de resultados. Tal y como describe el World Bank et al. (2014), el Exp. MEF 3 afirma que debe entenderse que los resultados son un indicador de servicialidad donde se tenga claro para qué se quiere realmente la APP. El ejemplo que propone es que no solo se puede tener como objetivo contar con una carretera porque eso representa sólo el primer nivel de lo que se quiere lograr. Lo que se debe buscar con la carretera es que permita una distribución más fluida del tráfico o que se logre cierto desarrollo para la población beneficiada por la existencia de una infraestructura que les permita moverse (comunicación personal, 13 de enero, 2021).

De este modo, lo importante al evaluar el proyecto es verificar que efectivamente se brinde una solución al ciudadano, por lo que el enfoque de resultados, al concentrarse en un fin específico, es el más adecuado y óptimo para lograr lo que se busca con el proyecto y obtener un servicio de calidad para los usuarios. Se destaca aquí que lo más importante es el fondo y no la forma (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). Para el Exp. CGR 1, en la APP se contrata un resultado, un servicio, el cual en el caso de transportes es trasladar a una persona de un lugar a otro. Es así como, la infraestructura es el medio, pero no el fin, y esta perspectiva aún debe ser asimilada por las entidades (comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

A pesar de estar de acuerdo con la necesidad de contar con este tipo de enfoque, la realidad de las APP demuestra contradicciones ya que todos son conscientes de la importancia de basar las APP en un enfoque de resultados, pero al momento de evaluar o supervisar las acciones de las

entidades encargadas a veces se realiza con un enfoque de procesos (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Para ello algunos expertos brindan ejemplos específicos de esta problemática. Uno de ellos destaca como obstáculo algunas decisiones que se toman desde el MEF al solicitar constantemente, como ente rector, que el proyecto esté totalmente estructurado cuando en realidad en una APP lo que se necesita principalmente, por el largo plazo al que apunta el servicio, es que sea más flexible y orientado al objetivo para poder tomar decisiones en el camino (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

Por otro lado, dos de los expertos de OSITRAN hacen referencia al mismo problema que ellos han identificado en la supervisión, el cual corresponde a la labor de la CGR. El Exp. OSITRAN 4 menciona que hay confusión por parte de la CGR al momento de fiscalizar las APP, ya que se concentran en evaluar cada uno de los procesos, por lo que muchos funcionarios públicos tienen demandas (comunicación personal, 02 de diciembre de 2020), lo cual también genera temor al tomar decisiones importantes. El Exp. OSITRAN 3 lo ejemplifica de la siguiente manera. Puede que para lograr el servicio al usuario se necesiten A, B, C, D subprocessos. Si en el subprocesso D se encuentra alguna demora o desviación de lo inicialmente planeado, pero cuentan con el debido sustento y el servicio opera correctamente, igual se invalida el resultado y se puede llegar a denuncias penales, civiles, administrativas, entre otras (comunicación personal, 09 de diciembre, 2020).

Una perspectiva distinta la brindan los expertos del MEF, quienes consideran que los problemas vienen desde el regulador ya que en lugar de ser supervisores de servicio, lo cual es parte de sus competencias, actúan como supervisores de obra, labor que pertenece al sector del proyecto, al verificar cumplimiento incluso en el tipo de materiales que se utilizan, por ejemplo, para la construcción de la pista de un aeropuerto, ámbito que claramente excede de sus competencias y que desvía la atención del cumplimiento de los niveles planteados en el contrato (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020).

Finalmente, el Exp. Abogado 1 identifica la mirada que al parecer está faltando desde las entidades anteriormente mencionadas, y es que estén todas alineadas al enfoque de resultados. Por ejemplo, señala que, la CGR supervisa al regulador y supervisor, y si se evidencia que cierto punto no se cumple tal cual está estipulado en el contrato, para el regulador es complejo explicar a detalle por qué el incumplimiento de un determinado punto dentro de un proceso en realidad no perjudica al servicio final que se busca entregar (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

Entonces, claramente existe un problema de entendimiento, comunicación y alineación de perspectivas por parte de las entidades. Si una de ellas no entiende el enfoque y genera obstáculos en cierto punto de la APP, eso perjudica más al nivel de servicio que el incumplimiento

en el uso de uno u otro material en un subproceso del proyecto. Por lo tanto, es necesario que las entidades se alineen y tengan el mismo objetivo.

La segunda variable por considerar es la incertidumbre del entorno, la cual representa un término amplio y es importante analizar qué es lo que está bajo el control de las partes y qué es lo que escapa de ellos tal como la teoría recalca el hecho de que no todo puede representar responsabilidad del concesionario. Para el Exp. Privado 1, lo más crítico son las acciones de terceros sobre las que el concesionario no tiene control y que finalmente pueden modificar las condiciones del servicio, y lo que se considera más grave aún, son los cambios en los riesgos del contrato que genera también modificaciones en la asignación de recursos o hasta acelerar las obligaciones que tiene el concesionario.

Un ejemplo que ilustra al respecto es que en Lima se quemaron peajes en una carretera hace unos años, lo cual significó inmediatamente un efecto en la rentabilidad ya que es el medio por el cual se perciben los ingresos, lo cual a su vez generó aceleración en cobro de deudas, produciendo finalmente un desbalance en el aspecto del servicio y la condición del servicio al que se comprometió el concesionario en un primer momento (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Otro ejemplo al respecto lo brinda el Exp. Proinversión 1 al señalar que, si la incertidumbre tiene que ver con el ámbito político, claramente es algo que está fuera del control de las partes; mientras que, si el problema es respecto a temas técnicos vinculados sea con ingeniería o demanda, ya se encuentra en la esfera de control de las entidades participantes del proyecto y depende de la asignación de riesgos inicial y de la capacidad para mitigarlos (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Ahora bien, cabe destacar que algunos expertos consideran que muchas de las acciones que pueden generar incertidumbre, como las huelgas que afectan a las carreteras, deben estar contempladas en el contrato tomando como referencia la data y experiencia histórica, por lo que no se considera que deba afectar más de lo previsto a los proyectos de APP (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2020). En la misma línea, el Exp. OSITRAN 1 menciona que casos como terremotos o inundaciones son bastante predecibles dentro de los contratos al existir cláusulas que los respalden por lo que es común que se contemplen plazos determinados en caso de ocurrencia de alguno de ellos para poder recuperar la viabilidad del proyecto en caso se haya visto severamente afectado (comunicación personal, 03 de diciembre, 2020).

También es importante rescatar la opinión del Exp. OSITRAN 4, quien menciona que a veces la incertidumbre, por ejemplo en casos de quema y destrucción de peajes, puede darse por una falta de criterio por parte de las autoridades al ubicar estos puntos de ingreso ya que muchas veces deciden ponerlos en zonas que perjudican a personas que día a día se movilizan de un punto

a otro sea por motivos laborales o de distracción, pero que no están dispuestas a pagar diariamente para poder pasar por una vía que antes era libre (comunicación personal, 02 de diciembre, 2020). Por lo tanto, acorde con lo propuesto en la teoría sobre la necesidad de transparentar frente a los usuarios los niveles y calidad del servicio, al momento de tomar decisiones siempre debe involucrarse la opinión de las comunidades porque finalmente el servicio está dirigido a ellos y si se ven perjudicados, probablemente sea porque el proyecto no esté bien formulado.

Así como muchos aspectos están contemplados en los contratos, otros expertos consideran que así no estén previstos, la incertidumbre es un aspecto con el que los proyectos tienen que convivir (Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020), pues se considera que esta siempre va a estar presente y tiene grados de complejidad. Ante este contexto, se considera relevante que se maneje un mecanismo de esquema de incentivos hacia el concesionario de modo que afronte el entorno con una mayor disposición (Exp. CGR 1, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020). Claro ejemplo de ello es la situación coyuntural actual generada por la pandemia del Covid-19, hecho no contemplado anteriormente, y que de ahora en adelante probablemente será tomado en cuenta en todo contrato.

## 2.4. Cumplimiento del Contrato

**Tabla 13: Cumplimiento del Contrato**

<b>FACTOR CLAVE: Cumplimiento del Contrato</b>		
<b>Definición:</b>	Asegurar el cumplimiento de las cláusulas y estándares acordados en la suscripción del contrato cuyo monitoreo implica evaluar el desempeño técnico y financiero del proyecto, así como la realización de pagos acordados y la aplicación de multas generadas por disputas o mal desempeño	
<b>Variable 1:</b>	Desempeño Técnico y Financiero	El monitoreo del desempeño técnico y financiero es importante al evaluar el cumplimiento del contrato dado que se obtienen datos sobre los avances tangibles del proyecto.
<b>Variable 2:</b>	Evaluación de Contingencias	La evaluación de contingencias es crítica en la supervisión del cumplimiento del contrato debido a que no se puede estipular todos los escenarios posibles al estructurarlo y el proyecto inevitablemente se enfrentará a eventos no contemplados inicialmente.

El cuarto factor identificado como importante es el cumplimiento del contrato, el cual la mayoría de los expertos señalan que incluye otros de los factores mencionados como los Indicadores o el Cumplimiento de los Niveles de Servicio. Como se aclara en el Capítulo II de la presente investigación, y como también se comentó a los entrevistados, la división de factores resulta eficiente para el análisis a profundidad, pero se tiene claro que ninguna funciona de manera aislada y que están interrelacionados.

La primera variable corresponde al monitoreo del desempeño técnico y financiero para la cual los expertos de OSITRAN reconocen que esta es una de sus competencias principales. El Exp. OSITRAN 2 menciona que ellos manejan el control de las inversiones (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Al respecto, los abogados argumentan que para el adecuado monitoreo primero se debe mantener una matriz que se monitoree diariamente de modo que no se omita la supervisión de los aspectos relevantes para el buen funcionamiento de la APP (Exp. Abogado 2, comunicación personal, 19 de enero, 2021). Alineado a este comentario, el Exp. Abogado 1 explica que el monitoreo siempre debe ser en función de indicadores y objetivos claros (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020), así como los reportes de seguimiento que mantiene OSITRAN donde evidencian el avance financiero y de ejecución del proyecto en porcentaje, al igual que otros indicadores relevantes (Exp. Consultor 1, comunicación personal, 23 de enero, 2021), tal y como la teoría propone como parte de mantener actualizados los reportes e informes internos que hagan monitoreo de la ejecución. Tanto la matriz de riesgos como los indicadores son analizados como factores clave más adelante por su relevancia en la teoría.

Por otro lado, cabe destacar la perspectiva del Exp. OSITRAN 4, quien señala que una APP se trata del funcionamiento de una estructura financiera donde una carretera o un edificio es la parte tangible y es importante evidenciarlo, pero pertenece a una red amplia donde “las vías auxiliares, los sistemas de control, los sistemas de seguridad, los peajes, todo eso es el proyecto” (comunicación personal, 02 de diciembre, 2020). Complementando esto, el Exp. Privado 3 considera que al mencionar avances tangibles se tiene un sesgo a la infraestructura, lo que contradice en cierta medida el enfoque de resultados, pero se rescata la importancia, especialmente en proyectos cofinanciados, de ir monitoreando las liquidaciones, aclarando que desde Proinversión se está evidenciando una iniciativa por aplicar lo que son pagos por disponibilidad de servicio (comunicación personal, 18 de diciembre, 2020).

Finalmente, además del desempeño técnico y financiero, se proponen otras variables más a considerar. En el ámbito privado, el Exp Privado 1 considera que el monitoreo es esencial para verificar el cumplimiento de objetivos y metas, y hay relevancia en los aspectos técnicos y financieros, los cuales considera que son los de mayor peso, pero no los únicos por lo que desde su perspectiva le parece importante incluir también aspectos tributarios, legales (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020) y el monitoreo del avance físico (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

La segunda variable es la evaluación de contingencias, la cual está estrechamente relacionada con lo referido a la teoría del contrato señalada en el marco teórico sobre la imposibilidad de estipular cada detalle del contrato, lo cual tampoco es eficiente en un contrato

APP por la flexibilidad requerida para la gestión de las inevitables modificaciones que surgen a largo plazo.

En primer lugar, es relevante el aporte del Exp. MEF 1, quien considera importante hacer una distinción entre dos etapas importantes del proyecto: el diseño del contrato y la ejecución contractual. Por un lado, menciona que, en la etapa de diseño, si bien el supervisor tiene opinión al respecto, es el MEF a quien corresponde identificar las contingencias al estructurar el proyecto; mientras que, en la etapa de ejecución, ya corresponde al supervisor, en este caso OSITRAN, velar por que se ejecute el proyecto según el marco contractual, lo cual también dependerá del tipo de contingencias a las que se tengan que enfrentar (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

Uno de los problemas identificados en el tema de contingencias es que se estructuran contratos muy específicos que llevan a asumir que muchas contingencias no están previstas pues no se enmarcan en esos aspectos tan detallados, por lo que se considera importante la posibilidad de tomar en cuenta cláusulas más generales que permitan aterrizar estos supuestos dentro del marco contractual (Exp. Abogado 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

De esta manera, se reafirma que siempre surgen problemas que requieren de una evaluación dinámica en el tiempo y eso se va a evidenciar en la capacidad de concedentes y reguladores para saber cuándo tomar decisiones que el contrato no contemple (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020), ya que efectivamente por ser contratos a largo plazo no es posible prever todo aquello que puede suceder en un espacio de tiempo tan amplio (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Es por ello por lo que el Exp. MTC 2 complementa que la evaluación debe ser lo antes posible y está estrechamente relacionada con la asignación de riesgos como: la liberalización de terrenos, riesgos de tipo geológico, entre otros que pueden ser contemplados con anterioridad. A su vez, se reconoce que no todos pueden ser identificados, por lo que lo más importante es contar con un adecuado mecanismo de solución controversias que guíe a las entidades para poder tomar las decisiones correctas con claros lineamientos que les permitan afrontar las contingencias o hechos sobrevinientes que se presenten (comunicación personal, 05 de diciembre, 2020) y que sean ágiles para poder sobrellevar la propia naturaleza cambiante de los proyectos (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020).

En el caso de OSITRAN y el sector transportes, se considera que este regulador tiene las competencias necesarias para resolver las contingencias, pero igual se presentan problemas porque alguna de las partes no se encuentra de acuerdo con la decisión emitida por OSITRAN y la apelación conduce a un arbitraje (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020), lo cual afecta la perspectiva de solidez y capacidad institucional que se tiene del organismo

autónomo, así como temas de tiempo y costos que la teoría destaca en caso de que el dilema llegue a la vía legal.

Adicionalmente, se hace referencia a la cláusula de fuerza mayor, cuya aplicación depende de la contingencia que se presente como es el caso de los desastres naturales o por ejemplo la pandemia actual, pero lamentablemente la ejecución de esta cláusula también depende de la interpretación de las partes; es decir, puede que cierta situación no sea contemplada o interpretada como de fuerza mayor por el concedente, pero sí para el concesionario, o viceversa, lo cual también decanta en arbitrajes que perjudican en tiempo y recursos al proyecto (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Otro ejemplo relacionado con los temas de fuerza mayor lo brinda el Exp. OSITRAN 3 al mencionar como ejemplo al fenómeno del Niño en el año 2017, el cual fue contemplado con anticipación para un proyecto de modo que el concesionario cuente con una póliza de seguro para que el Estado no deba incurrir en esos gastos; mientras que, por otro lado, otro proyecto de las mismas características no contaba con este riesgo asignado al privado sino al Estado. Finalmente, al suceder el desastre natural, la primera APP pudo afrontar la reestructuración de lo dañado, mientras que la segunda todavía no ha sido arreglada y ha representado un mayor gasto para el sector público (comunicación personal, 09 de diciembre, 2020).

Finalmente, el Exp. OSITRAN 4 complementa que, si bien los contratos contemplan eventos naturales, geológicos, telúricos, incluso paros y huelgas, en el caso de que ocurran hechos no contemplados, OSITRAN cuenta con atribuciones dictadas por su ley de creación, donde una de estas atribuciones está referida a la interpretación. Al respecto detalla que el Directorio de OSITRAN conformado por seis directores tiene la potestad en última instancia de hacer una interpretación basada en un análisis técnico que permita dar solución al hecho sobreviniente que tengan que afrontar (comunicación persona, 02 de diciembre, 2020).

## 2.5. Monitoreo de Riesgos

**Tabla 14: Monitoreo de Riesgos**

<b>FACTOR CLAVE: Monitoreo de Riesgos</b>		
<b>Definición:</b>	Revisión de los riesgos que pueden generarse en las distintas etapas del proyecto y la correcta identificación y asignación de los mismos para que puedan ser mitigados.	
<b>Variable 1:</b>	Identificación de Riesgos	La identificación de riesgos es importante para su respectivo monitoreo durante el proyecto al tener claras las responsabilidades de las partes y los márgenes de error aceptables para tomar medidas correctivas o anticiparse a hechos sobrevinientes.
<b>Variable 2:</b>	Mecanismos de Control de Riesgos	Es importante contar con mecanismos de control de riesgos que vayan acorde al cumplimiento de objetivos y calidad de servicio esperados de modo que el monitoreo tenga un propósito claro y una ruta definida.

Con relación al factor clave monitoreo de riesgos, es uno de los más comentados por los expertos debido a su criticidad durante todas las fases de las APP. Este factor clave es dividido en dos subvariables las cuales son la identificación de riesgos y mecanismos de control de riesgos.

En primer lugar, en referencia a la variable identificación de riesgos la teoría propone que es una actividad primordial para la gestión de riesgos y su correcta identificación puede garantizar la eficacia de su gestión (Tchankova, 2002). De acuerdo con esta definición, el Exp. Privado 1 afirma que es muy importante empezar la gestión de riesgos con su análisis e identificación de manera ordenada y responsable (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Asimismo, tomando en cuenta la óptica del sector privado, se considera que es un punto crítico debido a que los postores en el proceso de adjudicación de APP necesitan conocer los riesgos del proyecto y la asignación de estos para realizar un análisis y establecer la cobertura de los riesgos que asumirá con la finalidad de presentar una correcta oferta a la entidad responsable de la adjudicación (Exp. Abogado 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

Las APP son por definición análisis de riesgos que pueden aparecer durante las distintas etapas que la componen (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020), por lo que es de suma importancia realizar una correcta identificación. La entidad encargada de la identificación de los riesgos en el Perú es Proinversión, previa publicación del proyecto de APP a los postores (Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Los expertos coinciden en que el correcto trabajo de identificación de los riesgos resulta en una buena matriz de riesgos que permite el trabajo de asignación de estos entre las partes de la APP (Exp. OSITRAN 3, comunicación personal, 09 de diciembre, 2020; Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020). Adicionalmente, es importante su identificación debido a que esto influye también en el establecimiento del tipo de APP que se va a realizar y para el actor privado esta información es importante para la formulación de su estructura financiera (Exp. OSITRAN 4, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

Por otro lado, se suele identificar otros riesgos que en general no se incluyen, tales como el riesgo social, riesgo ambiental y comunicacional, entre otros. En ocasiones también se priorizan los aspectos de ingeniería, temas financieros o legales cuando los temas sociales y ambientales pueden hacer que se paralice el proyecto (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

En referencia a la importancia de la identificación de riesgos el Exp. Proinversión 3 nos ejemplifica con los casos de fuerza mayor en los contratos, anteriormente no se encontraba el riesgo de pandemia dentro de los contratos por lo que al materializarse se tomó como un riesgo compartido lo que constituye fuerza mayor. Este riesgo que antes estaba en total incertidumbre

ya se ha identificado para futuros contratos como lo establece los nuevos lineamientos del MEF (comunicación personal, 21 de enero, 2021).

En segundo lugar, la variable mecanismos de control de riesgos está relacionada con su gestión debido a que existe incertidumbre en el entorno en el que se trabaja; gestionar los riesgos hace posible que se consigan los objetivos planteados por las partes del proyecto, esta gestión se realiza de manera continua para su identificación y control (Tchankova, 2002). Así mismo, es importante identificar en el contrato de APP las cláusulas relacionadas a los riesgos y las formas de control que se precisan, este hecho implica tener un buen contrato de APP que sea comprensible y que pueda tener respuestas claras ante una situación que no ha sido predecible, en eso consiste la gestión del riesgo (Exp. CGR1, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

El control de los riesgos es posterior al proceso de asignación de riesgo, la cual es vital para no afectar la APP ni el servicio de esta, los riesgos bien asignados permiten que se realice una buena labor de monitoreo y seguimiento con el fin de lograr el resultado esperado (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020). La asignación de riesgos sirve a las partes como input para diseñar planes de ataque que pueden ser de mitigación o de anulación esto depende del grado de impacto que tiene el riesgo, porque se monitorean todos, pero se realizan planes específicos sobre algunos, por lo que es importante actualizar permanentemente el mapa de riesgos porque las situaciones son cambiantes (Exp. Privado 3, comunicación personal, 18 de diciembre, 2020). El inversionista va identificando algunos riesgos como prioritarios y sobre esa base se analiza que aspectos los aceleran o no; a su vez, el organismo supervisor y el concedente deben realizar seguimiento de los riesgos contemplados en el contrato, como se mencionó anteriormente, así como verificar la dinámica de estos (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

En concordancia con la teoría, la cual presenta la gestión de riesgos como un proceso que se realiza de manera continua y depende directamente de los cambios internos y externos que sucedan en la organización y que los cambios necesitan una atención continua para identificar y controlar los riesgos (Tchankova, 2002). El Exp OSITRAN 2 precisa que se debe realizar el control de riesgos de manera anticipada y también considerar hacer un seguimiento recurrente de estos (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). Actualmente existen mecanismos de control en OSITRAN y herramientas específicas para evaluar el desempeño, entre los indicadores existentes también se cuenta con indicadores de riesgos que los evalúan y simultáneamente se realizan auditorías (Exp. OSITRAN 4, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

Para ejemplificar el control y seguimiento recurrente se explica la ocurrencia de un evento de fuerza mayor que es un suceso que no se espera, pero con análisis de información se puede anticipar. La sociedad concesionaria, no puede evitar que llegue un huaico, pero lo que sí se puede

realizar es verificar que antes de la época de lluvias los pases de agua tengan libre transitabilidad, eso es un riesgo, pero ahí se realiza un monitoreo específico para que un potencial riesgo no afecte la infraestructura (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Por último, también el tema de control de riesgos ha recibido críticas en torno a las funciones de los actores y el tipo de control que ejercen. Se espera que la función de control de riesgos lo realice el organismo regulador, OSITRAN, el problema radica en que el control del regulador está más orientado al que realiza la Contraloría General de la República como una labor sancionadora (Exp. Abogado 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020). Asimismo, se ha percibido que no hay una labor preventiva por parte del regulador solo existe un cumplimiento literal del contrato y no se consideran a los expertos en monitoreo en la labor preventiva porque es competencia del regulador (Exp. Proinversión 2, comunicación personal, 18 de enero, 2021).

## 2.6. Estructura Financiera

**Tabla 15: Estructura Financiera**

<b>FACTOR CLAVE: Estructura Financiera</b>		
<b>Definición:</b>	Relación entre la inversión adjudicada bajo el mecanismo de APP y la calidad de servicios entregado, teniendo en cuenta los distintos riesgos y el menor costo posible basados en el principio del valor por dinero.	
<b>Variable 1:</b>	Pronóstico de Demanda	Los pronósticos de demanda mal elaborados afectan el principio de valor por dinero esperado y pueden llevar a futuras controversias y/o renegociaciones.
<b>Variable 2:</b>	Asignación de Riesgos	La asignación de riesgos afecta directamente la estructura de financiación y rentabilidad esperada, lo cual se evidencia en el desempeño del proyecto.

El factor clave estructura financiera fue dividido en dos variables específicas las cuales son el pronóstico de demanda y la asignación de riesgos.

En primer lugar, como se explicó en la teoría, el pronóstico de demanda en proyectos de infraestructura requiere de métodos avanzados para una buena previsión de la demanda y que a su vez sea realista. Es un punto importante para las APP debido a que el desempeño financiero se basa en la demanda, la cual determina el éxito de la APP (Alasad, Motawa & Ogunlana, 2012).

Un mal modelamiento financiero afecta tanto el contrato como las obligaciones de las partes. Asimismo, se debe tener en cuenta el tipo de proyecto, si es cofinanciado el Estado asumirá un mayor costo de un mal modelamiento y si el proyecto es autosostenible el concesionario incurriría en pérdida por lo que si se afecta la rentabilidad podría imposibilitar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario en la APP (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020; Exp. Privado 3, comunicación personal, 18 de diciembre, 2020).

Así mismo, el riesgo de demanda también depende del tipo de APP que se encuentre en ejecución, para las APP autosostenibles si hay un mal estudio de demanda el concesionario tiene que asumirlo porque está dentro de su asignación de riesgos. Si la APP autosostenible tiene problemas con la demanda el concedente no ha asumido ese riesgo, no obstante, si la APP es cofinanciada el riesgo de demanda también lo asume el Estado que cofinancia la APP (Exp. CGR 1, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020; Exp. MTC 2, comunicación personal, 05 de diciembre, 2020).

En concordancia con la teoría, para la correcta elaboración de un estudio de demanda se requiere un buen análisis de información, de estudios de mercado y otras herramientas que lamentablemente en la actualidad no se tienen en nuestro país porque carecemos de información relevante. En el Perú se han realizado la mayoría de los estudios de demanda de manera errónea, pero en beneficio del servicio, como es el caso de una de las concesiones que se realizó en Arequipa en el cual se estimó que para el primer año habría 600 mil pasajeros, pero hubo 1 millón de pasajeros, esto favoreció el ingreso económico del concesionario en detrimento del servicio por lo cual se tuvieron que hacer inversiones rápidas para atender el exceso de demanda (Exp. OSITRAN 4, 02 de diciembre, 2020).

Por el contrario, el Exp. OSITRAN 3, sostiene que, desde su perspectiva y experiencia como formulador de proyectos de inversión pública, el problema no es que los pronósticos de demanda estén mal hechos, los proyectistas hacen sus proyecciones bajo ciertas condiciones de demanda, esta demanda puede ser optimista, pesimista y media. Bajo las condiciones establecidas el diseñador dimensiona la infraestructura del proyecto, el problema está cuando el sectorista pide optimizar la demanda, en otras palabras, pide que se reduzca lo estimado (comunicación personal, 09 de diciembre, 2020).

Como ejemplo nos explicó el caso de la Línea 1 del Metro, la demanda prevista era muy baja por los costos del proyecto, en base a esa demanda se adquirieron 19 trenes para el primer año de operación, estaba previsto 100 millones de pasajeros para el primer año pero se llegó a la demanda que estaba prevista para el año 35 del proyecto, no es por un mal pronóstico de demanda sino que los sectoristas redujeron la demanda por el gran costo del proyecto, luego se tuvo que firmar una adenda y comprar 20 trenes más para que se tenga una mejora en el servicio (Exp. OSITRAN 3, comunicación personal, 09 de diciembre, 2020).

En la práctica han existido estudios de demandas mal elaborados en los cuales se descubre después que la demanda es en realidad el doble o el triple de lo que se había estimado inicialmente. Si bien los casos en las que la demanda ha sobre pasado el nivel de lo estimado, también existen casos en los que ha sucedido lo contrario, se proyectó una demanda alta y cuando se comenzó la

operación no se llegó a lo estimado como en el caso del puerto de Yurimaguas (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

La demanda sobrevalorada o subvaluada puede causar problemas a futuro debido a que si la demanda es sobreestimada puede llevar a modificaciones contractuales porque no se estaría cumpliendo con el ingreso mínimo garantizado, si la demanda es subestimada el concesionario va a ganar más dinero de lo esperado inicialmente (Exp. MEF 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020). En esa línea se considera que en la mayoría de los proyectos de inversión en transporte los pronósticos de demanda han sido subvaluados beneficiando al concesionario (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021).

Para ilustrar el caso de una APP con demanda subvaluada se tomará el caso de las APP de la Panamericana, las cuales son concesiones autosostenibles lo que quiere decir que la inversión es a riesgo del concesionario y su repago se realiza a través del peaje. La demanda de estas concesiones ya sea Panamericana Norte o Panamericana Sur, fueron pesimistas, si se ven los libros blancos de Proinversión está la demanda estimada la cual es alta, pero fue superada la demanda del año 10 en menos de 5 años, esto generó un compromiso de inversión estancado y una demanda que sigue creciendo sin techo o gatillos de inversión, esta APP se vuelve mucho más atractiva para el concesionario por la demanda creciente (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

Otro escenario es el de la APP Desvío Quilca – La Concordia donde la proyección de demanda no fue la adecuada y la demanda se encuentra en el punto de equilibrio en otras palabras si no transita un carro más el contrato de APP puede desestabilizarse, por ello ahora se encuentra en arbitraje (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

En general la demanda no es totalmente estimada, existe un nivel de incertidumbre, los expertos sostienen que la mayoría de las veces los modelos de demanda en el Perú han resultado ser conservadores por lo que en algunos casos la infraestructura que se ha hecho para el tamaño de demanda estimada fue insuficiente, ha habido errores en otros casos, pero en general las estimaciones han sido conservadoras (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020; Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

En segundo lugar, el valor por dinero es importante en la estructura financiera, como se mencionó anteriormente, esta variable implica que haya relación entre la inversión y la calidad del servicio entregado y para su correcta valoración es importante que se tome en cuenta los riesgos y su asignación entre las partes tal como este establecido en el contrato (Illescas, 2014).

El Exp. MEF 2 sostiene que los inadecuados estudios previos de demanda son los que afectan el valor por dinero, para ejemplificar este hecho explica que si una carretera va a costar 100 millones de soles y termina costando 400 millones entonces se puede observar que no se tenía

el valor aproximado de la inversión, si se estima que van a pasar 50 mil carros y terminan pasando 75 mil entonces se hizo toda una modelación financiera errónea. Esto sucede en la realidad, el caso del proyecto rutas de Lima o Línea Amarilla se estimó que pasarían 35 mil carros al día con una tasa de crecimiento de 5%, pero actualmente pasan 60 mil carros al día, al haber hecho mal el análisis el Estado está dejando de recibir recursos o también porque no se puso los candados adecuados al concesionario (comunicación personal, 11 de diciembre, 2020).

Por otro lado, el principio de valor por dinero consiste en hacer un comparador público-privado y estimar cuánto cuesta el proyecto en provisión del Estado y cuánto cuesta en provisión del privado incluyendo los riesgos retenidos y los riesgos transferidos estas valoraciones ayudan a decidir si el proyecto es viable por lo que podría no estar afectado directamente por la demanda, pero en caso la APP es autofinanciada si existe relación entre ellos. (Exp. Proinversión 3, comunicación personal, 21 de enero, 2021).

Por último, el concesionario debe reconocer los riesgos comerciales, tales como la demanda y oferta esperada, puede ocurrir de que la recaudación sea menor a la esperada por lo que sería difícil recuperar la inversión inicial y esto está relacionado directamente a la demanda (Illescas, 2014). Asimismo, el Exp. Abogado 1 refiere a que el problema no se encuentra en el pronóstico de demanda, sino que las ofertas que son presentadas no toman en cuenta los riesgos comerciales, en la actualidad el modelo económico es vinculante pero no es objeto de evaluación, por lo que algunos postores pueden hacer propuestas temerarias en los concursos. A pesar de que ha habido una reforma en las APP igual existe conflicto en el tema de precios y esto puede hacer que se pierda el principio de valor por dinero y se lleve a controversias porque la propuesta temeraria al final no es viable y no se repaga la inversión con el nivel de demanda que se tiene (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

La estructuración financiera es clave y se deben tener en cuenta distintos aspectos al momento de hacer proyecciones de 20, 25 o 30 años que son la duración de la mayoría de APP, existen aspectos que no son previstos tal es el caso de la pandemia lo que representa el dinamismo de las APP y que es necesario aprender de estas situaciones (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

El siguiente punto trata de ahondar en la variable asignación de riesgos y su influencia en el financiamiento, según la teoría la estructura financiera de un proyecto de APP busca que se minimice el riesgo, los costos de financiamiento y que se cumpla con las obligaciones del contrato. La estructura financiera combina recursos de capital y deuda, y su financiamiento puede incorporar recursos públicos y privados (BID, 2020). Por ello, es crítico que se haga una adecuada asignación de riesgos ya que en función de la asignación se va a calcular el financiamiento y por consiguiente la rentabilidad del proyecto, en caso se atribuyan más riesgos estos también se

cuantifican en el cálculo del financiamiento y en el costo del proyecto (Exp. Abogado 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020; Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Asimismo, mientras más riesgos se le han asignado al privado más es la rentabilidad esperada porque, según la opinión del experto, riesgo y rendimiento son dos caras de una misma moneda, una mayor rentabilidad esperada es la única forma de que el privado pueda pagar los riesgos que está asumiendo (Exp. Proinversión 3, comunicación personal, 21 de enero, 2020).

La asignación de riesgo es fundamental en este punto. “Según la OECD, si el costo de prevenir un evento adverso es menor que el costo de tratar con sus consecuencias, entonces el riesgo debe ser asignado a la parte más capacitada para influenciar la probabilidad del evento” (como se citó en Illescas, 2014). La inadecuada asignación de riesgos no solo afecta la estructura de financiación, sino que afecta todo el proyecto en sí mismo, desde su perspectiva una APP debe nacer con una adecuada asignación de riesgos a la parte que tiene mejor posibilidad de llevarlo, si no está asignado desde el riesgo constructivo, riesgo de diseño, riesgo geológico, riesgo social, riesgo ambiental, entre otros, se va a ver afectado todo el proyecto (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

Para el tema de financiamiento el banco es el encargado de evaluar si le va a otorgar o no el dinero según la asignación de riesgos o le va a poner condiciones al concesionario para darles el financiamiento (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020). Hay dificultades para obtener financiamiento cuando la asignación de riesgos no es clara o no se puede encontrar una solución rápida y eficiente a situaciones no previstas, por ello los financiadores hacen un gran levantamiento de información con el fin de conocer todos los riesgos posibles del proyecto y por entender la matriz de asignación de riesgos lo que les permitirá emitir una decisión de participar o no en el proyecto. (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). En ese sentido, si el concesionario tiene riesgos que no puede manejar el banco va a interiorizar el riesgo y pedirá algún tipo de garantía adicional, seguro o aumentará la tasa del financiamiento, esto encarece la oferta (Exp MTC 2, comunicación personal, 05 de diciembre, 2020).

Para ilustrar como la asignación de riesgos afecta el financiamiento se tomará como ejemplo un caso de fuerza mayor, el Fenómeno del Niño en el norte del Perú, este fenómeno tiene riesgo de ocurrencia y en caso el concesionario se haga cargo se va reflejar en el contrato, en el caso de la Autopista del Norte, operado por OHL de España, el concesionario asume el riesgo de ocurrencia y compró su póliza de seguro, se puede entender que el riesgo fue transferido al concesionario, entonces a la llegada del Fenómeno del Niño que se llevó una parte de la carretera se hizo efectivo la póliza de seguro y se restauró la autopista, al Estado no le costó nada (Exp. OSITRAN 3, comunicación personal, 09 de diciembre, 2020).

Sin embargo, el mismo fenómeno en otra autopista y con diferente asignación de riesgos tuvo otro escenario, la Autopista del Sol, en los años 2000-2001 cuando se trabajaba en el diseño del contrato de la APP, los postores preguntaron si se harían cargo de la ocurrencia del fenómeno y la reposición de los bienes de la concesión en caso de daños materiales, el Estado respondió que si se tienen que hacer responsables de ese riesgo y los postores especificaron que con ese riesgo el proyecto tendría un costo adicional por lo que la respuesta de Proinversión con el Ministerio fue que ellos se harían cargo, por lo que el Estado asumió dicho riesgo; con estos dos ejemplos el experto nos explica que la asignación de riesgos si afecta directamente el costo final del proyecto (Exp. OSITRAN 3, comunicación personal, 09 de diciembre, 2020).

No obstante, la asignación de riesgos también difiere según el tipo de APP, en una APP autosostenible la mayor cantidad de riesgos los posee el concesionario y si es una APP cofinanciada se dividen los riesgos entre ambas partes, entonces si afecta la estructura de financiación pero no necesariamente afecta la rentabilidad esperada, debido a que si la APP es cofinanciada se espera una rentabilidad social más que económica y si la APP es autosostenible si afecta debido a la asignación de riesgos y a la retribución que le pueda dar al Estado que parte de su rentabilidad, como en el caso de LAP que entrega el 47% de su ingreso bruto como retribución al Estado, también hay otras concesiones como la carretera Ancón- Huacho -Pativilca que da el 6%, otra es la concesión de Pucusana-Ica que da 18% de retribución y así hay dependiendo de eso si afecta la rentabilidad esperada (Exp. OSITRAN 4, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

Por el contrario, hay concesionarios que ganan el proyecto y asumen los riesgos, aunque no estén del todo claros, por lo que acuden a arbitrajes con el fin de recuperar lo invertido por la falta de claridad en la asignación. La asignación de riesgos se traduce en dinero porque se ve quien tiene que asumir el riesgo y quien tiene que pagarlo (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020). Si se le asignan todos los riesgos al concesionario este va a cobrar mucho más y sería ineficiente porque el Estado podría gestionarlo más barato y esa no es la finalidad de una APP, se tiene que seguir la fórmula de asignar los riesgos a quien esté en mejor condición de gestionarlos (Exp. CGR1, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

Sin embargo, existe otro tipo de concesionario que tiene un pensamiento distinto al anterior y si en caso el riesgo no esté asignado adecuadamente paraliza sus operaciones lo que puede llevar a una adenda y/o posterior arbitraje, y el proyecto puede estar parado por mucho tiempo con los costos que todo eso genera (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

Existen riesgos que sector privado están en incapacidad de absorber y se especifica que son riesgos naturalmente públicos, debido a que el privado no va a encontrar un financiador que

no decline por la asignación de riesgos (Exp. Privado 3, comunicación personal, 18 de diciembre, 2020). Un ejemplo de un riesgo naturalmente público es la liberalización de terrenos, este es un problema recurrente en los proyectos, y desafortunadamente el Estado no cumple con los plazos para la entrega de los terrenos saneados. También, la rentabilidad se ve afectada con esta situación puesto que mientras más se demoren en la entrega no se puede empezar la obra y mucho menos el recaudo del concesionario. (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

La asignación de riesgos es crítica para que se puedan estructurar correctamente los contratos de APP (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020). En caso no se asigne correctamente esto se va a evidenciar en el desarrollo de la APP, debido a que puede influir en su operación y afectar la consecución de los niveles de servicio propuestos en el contrato (Exp. MEF 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020; Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021)

Finalmente, cabe resaltar que en el caso peruano la asignación de riesgos ha sido razonable para concedente y concesionario, si bien existen aspectos que se pueden perfeccionar sobre todo en el ámbito financiero, se pueden mejorar las herramientas e instrumentos que se utilizan para la asignación de riesgo, pero en general la asignación ha sido razonable (Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

## 2.7. Indicadores

**Tabla 16: Indicadores**

<b>FACTOR CLAVE: Indicadores</b>		
<b>Definición:</b>	Métricas para la identificación de problemas de gestión del rendimiento que permite realizar seguimiento y sancionar el incumplimiento de objetivos.	
<b>Variable 1:</b>	Coherencia entre los Objetivos y Mediciones	Que exista coherencia entre los objetivos y las mediciones es importante para la correcta definición de indicadores que determinarán el desempeño de las partes.

El factor clave indicadores fue consultado a los expertos para entender su criticidad dentro del ámbito de la supervisión en relación con la variable coherencia entre los objetivos y las mediciones. Los indicadores son una herramienta fundamental para medir el desempeño y progreso de proyectos, nos brindan información valiosa sobre las diferentes áreas en relación con su desempeño, identifican rendimientos deficientes y potencial de mejora requerido para el cumplimiento de los objetivos (Lindberg et al., 2015). En ese sentido es necesario que los objetivos estén alineados a los indicadores que van a realizar la medición del desempeño (Exp. OSITRAN 1, comunicación personal, 03 de diciembre, 2020).

Los objetivos tienen que ser definidos para que la APP se encuentre orientada a su cumplimiento, así mismo, el contrato establece el nivel de servicio a cumplir y es el concesionario

el que tiene establecer como va a llegar a dicho nivel de servicio y definir las acciones; por ejemplo, cada cuanto cambias algo, cada cuanto mides, cada cuanto pintas, etc (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). Por el contrario, ocurre que en algunas concesiones se establecieron objetivos, pero sus mediciones no tenían relación con los niveles de servicio establecidos al principio en el contrato (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Lo que se busca con las APP es, por ejemplo, reducir el tiempo como objetivo, para la Línea de Metro quiero reducir tiempo, se desea generar bienestar de transporte, pero el objetivo en concreto es reducir el tiempo de traslado en 30%, en otras palabras, para las personas que van de norte a sur y se demoran 90 minutos ahora tendrían que trasladarse en menos tiempo y se tiene que realizar un indicador que mida eso (Exp. CGR 1, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

Los KPI tienen que ser relevantes, confiables y precisos, por ello es necesario que se realice una buena definición de objetivos con el fin de que se obtengan los indicadores más idóneos para la correcta evaluación y seguimiento del desempeño (McCann et al., 2015). Por ello, los objetivos tienen que realizarse con la metodología SMART para que así se deriven buenos indicadores (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020).

El supervisor busca medir las condiciones que han sido pactadas en el contrato tales como la calidad del servicio y de infraestructura (Yescombe, 2007). Sin embargo, existe tensión entre si un indicador puede ser demasiado flexible o inflexible, en el primer caso se tiene el riesgo obtener un desempeño por debajo de lo esperado y en el segundo caso que tenga mucha dificultad en adaptarse al entorno cambiante (Decorla-Souza et al., 2013).

Por ende, los indicadores tienen que estar alineados a los niveles de servicio establecidos en el contrato de la APP, porque los niveles de servicio pueden ser muy altos o muy bajos, en el caso de que sea muy alto el concesionario no lo va a poder cumplir y recurrirá a un arbitraje, si es muy bajo va generar que la infraestructura no sea la adecuada y pueda deteriorarse rápidamente, no se puede poner un nivel de servicio menor al que el Estado pudo haberlo hecho por ello se hace una APP con un privado especializado (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020). Esto también debe estar claramente establecido en el contrato, los indicadores no pueden pedir resultados que el concesionario no tiene capacidad de hacer y tampoco pueden estar subvaluados, es importante que el indicador refleje la coherencia ya que será parte del diseño del proyecto y base del contrato (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021).

## 2.8. Acceso a la Información

**Tabla 17: Acceso a la Información**

<b>FACTOR CLAVE: Acceso a la Información</b>	
<b>Definición:</b>	Tener acceso a información periódica acerca del desempeño del proyecto, el tipo de información a solicitar, la periodicidad y la entidad solicitante según lo estipulado en el contrato.
<b>Variable 1:</b>	Solicitud de Información expresa en el contrato El contrato de APP debe especificar qué tipo de información se comparte debido a que esto influye en el acceso a la información por parte de la entidad encargada de la supervisión y regulación.

El análisis del factor clave acceso a la información se realizó tomando en cuenta la variable solicitud de información expresa en el contrato.

La teoría explica que existen dos tipos de acceso a la información, la información de divulgación reactiva y la información de divulgación proactiva, la primera requiere que se haga una solicitud formal a la entidad y tiene un tiempo específico de entrega, la segunda es información de dominio público (World Bank Institute, 2013). Es diferente en el caso del regulador, cuando este requiere información de otras entidades o del concesionario para realizar su labor de supervisión recurre a las cláusulas del contrato que especifican que se presente la información requerida, pero en caso no se precise eso OSITRAN cuenta con su reglamento de supervisión el cual también es vinculante y ahí se establece que el concesionario tiene que presentar diversos tipos de información, es así como por ambos lados el regulador puede solicitar información (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Es necesaria para el supervisor contar con la información de la APP para saber la calidad de las obras, los mantenimientos realizados y realizar correctas mediciones (Exp. OSITRAN 1, comunicación personal, 03 de diciembre, 2020; Exp. MTC 2, comunicación personal, 05 de diciembre, 2020).

Asimismo, es vital tener establecida la información y las formas para su entrega debido a que es un input para realizar la supervisión, existen casos en que se deben entregar los estados financieros auditados anualmente pero el concesionario y regulador entienden de distinta forma las fechas de entrega porque no se encuentra claramente establecido la fecha en el contrato, por ejemplo si el contrato empieza en Julio se deberían presentar los estados financieros al término del primer año que sería en Julio del siguiente año, pero el concesionario entendió que se entrega al inicio del año calendario, este tipo de vacíos impide que el regulador realice sus mediciones e informes y se tiene que recurrir al consejo directivo para que interprete ese problema, por lo que es importante se establezca en el contrato la información compartida y las formas en las que debe ser entregadas (Exp. CGR 1, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

OSITRAN desde su función de supervisión y fiscalización emite informes trimestrales o mensuales de desempeño que se hace de conocimiento de las partes y por su parte el concesionario entrega los estados financieros auditados y todo esto debe estar debidamente acotado en el contrato (Exp. OSITRAN 3, comunicación personal, 09 de diciembre, 2020). Por su parte, Proinversión tiene acceso a información para el diseño del contrato porque emite su opinión la cual es vinculante y eso está en la legislación (Exp. Proinversión 2, comunicación personal, 18 de enero, 2021).

El acceso a la información del proyecto es vital para el seguimiento de las distintas acciones que realizan las partes, dentro del contrato se debe establecer qué tipo de información se va a solicitar al concesionario, la periodicidad y la entidad solicitante de la información (World Bank, 2014). En la realidad, el contrato estipula la información que se requiere, pero aun así el concesionario tiene cierto recelo por compartir su información (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). Existe resistencia a compartir información financiera, debido a esto dentro de OSITRAN se firma una declaración de confidencialidad para tratar esa información que es clasificada. Si debe existir un mecanismo que debe estar claro y debe estar establecido para que no se generen problemas por vacíos en el contrato y se garantice la seguridad de dicha información (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020; Exp. Consultor 1, comunicación personal, 23 de enero, 2021).

El 90% de la información es pública y el 10% de la misma es clasificada porque es la información financiera del concesionario al cual OSITRAN si tiene acceso debido a que se realizan auditorías financieras cada 2 o 3 años, esa información no es de dominio público porque está relacionado al modelo financiero con el cual trabaja el concesionario (Exp. OSITRAN 4, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020). De acuerdo con lo anterior se precisa que la información técnica y financiera que se comparte sea detallada desde el contrato porque muchas veces no hay claridad respecto a si la información está protegida o no, entonces es importante que en el contrato también se defina que información está sujeta a reserva (Exp. Abogado 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

El Exp Abogado 2 sugiere que toda la información debe ser compartida y especificar en qué momento se comparte, esto debido a que el concesionario y el Estado deben considerarse socios para el proyecto y deben compartir su información para que exista transparencia entre las partes (comunicación personal, 19 de enero, 2021). Asimismo, se considera importante que haya racionalidad al momento de pedir información, existen casos en la que toda la información que se pide es imposible de procesar o no le es relevante por lo que sería más eficiente que se pida la información que realmente les va a servir a la parte interesada (Exp. Privado 3, comunicación personal, 18 de diciembre, 2020).

Desde otra perspectiva, la información no puede estar abierta a terceros debido a que se trata a temas sensibles y especializados, por ejemplo, la prensa pide información para armar un reportaje en el cual no se muestra la realidad del proyecto, el experto se encuentra de acuerdo en que se establezca el tipo de información y para que se necesita. Cabe destacar que el volumen de información de un contrato de APP es muy amplio por lo que es más difícil que se pueda dar acceso a todo, sobre todo a los temas más sensibles como el financiamiento; por ello la información debe estar detallada respecto a lo que puede solicitar los terceros y los entes especializados entre ellos la Contraloría y el Congreso (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

## 2.9. Renegociaciones

**Tabla 18: Renegociaciones**

<b>FACTOR CLAVE: Renegociaciones</b>		
<b>Definición:</b>	Búsqueda de la modificación del contrato suscrito debido a una variación en factores como el marco regulatorio, problemas en el diseño del contrato, shocks macroeconómicos, entorno político y social, capacidad institucional, a signación de riesgos poco clara, entre otros.	
<b>Variable 1:</b>	Resolución de Controversias	La resolución de controversias es relevante en el análisis del cumplimiento del contrato debido a que se busca lograr un acuerdo óptimo para ambas partes sin alterar significativamente el curso normal del proyecto.

Como último factor clave para analizar tenemos a las renegociaciones, el cual se analizó con relación a la variable resolución de controversias.

Las APP tienen contratos de largo plazo, por lo cual el contexto y entorno en el que operan presentarán cambios, lo cual lleva a la posibilidad de realizar modificaciones a los estándares establecidos inicialmente (Decorla-Souza et al., 2013). Por ello la normativa debe ser clara desde el principio para los actores participantes de las APP, las ambigüedades pueden causar controversias tempranas que pueden resultar en terminación del contrato (Li et al., 2016).

Ante esta situación los mecanismos de resolución de controversias son considerados elementos que han sido correctamente desarrollados en las APP considerando que cada contrato de concesión es único, cada contrato es considerado un contrato ley y el acápite de solución de controversias ha sido bien desarrollado tanto para su resolución como para la liquidación de la solución de la controversia (Exp. OSITRAN 4, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020). No está mal que haya controversias porque son contratos a largo plazo, pero lo que sí es importante que haya mecanismos ágiles para que se puedan resolverlo (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020).

La resolución de controversias es relevante para la ejecución del contrato debido a que es necesario para que la APP siga su curso a futuro (Exp. Abogado 2, comunicación personal, 19 de enero, 2021). Como ejemplo se tiene a los Panamericanos el contrato era de Gobierno a Gobierno y se tenía una resolución de controversias en el acto para no parar el proyecto (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021).

Es crítico tener una cláusula de resolución de controversias, como en los contratos de APP en el Perú, hay ciertos niveles de controversias que se deben resolver en trato directo, el cual consiste en una negociación entre las partes y si no se logra un consenso se puede acudir a la siguiente instancia que son los arbitrajes tanto nacionales como internacionales (Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020; Exp. OSITRAN 3, comunicación personal, 09 de diciembre, 2020; Exp. Proinversión 3, comunicación personal, 23 de enero, 2021).

Existen mecanismos de solución directa entre las partes o un amigable componedor, en los cuales se resuelve las controversias de manera rápida y efectiva, en ese sentido hay problemas por el criterio asumido por el MEF debido a que sostienen que cualquier modificación del contrato sea por trato directo o arbitraje tiene que ir por adenda lo que implica una complicación más para la APP (Exp. Abogado 1, comunicación personal, 15 de diciembre, 2020).

Cabe destacar que las controversias se resuelven entre las partes, el concedente y el concesionario, en este momento no participa el regulador a pesar de que su función es equilibrar los intereses de ambas partes. OSITRAN insistía que debía tener participación en las controversias, pero no hubo cambio alguno y se encontraron con casos en el cual el árbitro falló a favor del concesionario y la resolución afectaba a los usuarios y que desde el punto de vista del regulador se estaba incurriendo en incumplimiento del contrato, pero ya no se podía hacer nada al respecto, por sería muy relevante la participación del regulador en temas de controversias (Exp. OSITRAN 1, comunicación personal, 03 de diciembre, 2020).

Un punto importante a tener en cuenta en la resolución de controversias es la influencia del funcionario que toma las decisiones, si surge una controversia y estuviera en manos de 2 entes privados estos se pondrían de acuerdo y sacarían lo mejor para cada uno, pero en este caso como la controversia es entre un privado y un público cualquier acuerdo que este pueda hacer lo pone en peligro sea bueno o malo por ello se llegan hasta arbitrajes esto está ligado a un deficiente sistema de control (Exp. Proinversión 2, comunicación personal, 18 de enero, 2021).

Una controversia entre concesionario y concedente puede ser resuelta mediante un trato directo, pero también depende del funcionario encargado y su capacidad de toma de decisiones (Exp. Proinversión 3, comunicación personal, 23 de enero, 2021). Si el funcionario cuenta con herramientas para resolver las controversias en trato directo definitivamente va a ahorrar costos al evitarse un arbitraje, pero eso depende de su disposición de firmar y sustentar su decisión en

actas, actualmente la norma de APP ha establecido como debe actuar el funcionario y que tipo de análisis debe hacer antes de tomar ese tipo de decisiones (Exp MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

La solución de controversias ha funcionado relativamente bien porque las renegociaciones se generan muchas veces por fallas en el contrato, pero actualmente se rigidiza la solución de controversias porque el funcionario público se encuentra más reacio a tomar decisiones que puedan poner en riesgo su puesto por el control de la CGR (Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). Por ello para evitar problemas con la CGR se intenta resolver las controversias sin realizar modificaciones en el contrato y si la controversia implica una modificación contractual se tiene que recurrir a la vía de adenda, aunque eso altere el curso normal del proyecto, pero en ocasiones no queda otra alternativa (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020).

Una de las críticas en el tema de la resolución de controversias es que podría haber una comisión o comité técnico de disputas donde se puedan resolver aspectos técnicos, quien tendría el poder de resolver a ese nivel sería el regulador porque es el que se encarga de verificar el cumplimiento del proyecto. Esto es a nivel técnico porque si se tiene que hacer una modificación contractual OSITRAN puede emitir su opinión, pero no es vinculante (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Así mismo, se puede evitar llegar a solución de controversias si se implementa por ejemplo una Junta de Solución de Disputas como en el caso de Inglaterra que son medidas intermedias antes de ir a solución de controversias (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Por último, para la solución de controversias en APP se puede realizar un benchmarking de otros tipos de contratos en los cuales se realiza una especie de Tribunal o Junta de peritos en el cual se aísla el tema de discusión para resolverlo con mayor rapidez con el fin de que la obra no se paralice (Exp. MTC 2, comunicación personal, 05 de diciembre, 2020).

### **3. Factores Clave adicionales**

Luego de consultar a los expertos por los factores clave identificados en la teoría, se consulta el aporte de nuevos factores adicionales que complementen la investigación considerando principalmente el sector transportes de Perú. Para ello, en la Tabla 19 se estructuran todos los factores adicionales propuestos por los expertos, los cuales se agrupan en categorías más generales para ser explicadas brevemente.

**Tabla 19: Factores Clave adicionales**

Experto	Factor Clave Propuesto	Factor Clave Agrupado
Exp. Abogado 1	Fortaleza institucional del regulador	Estructura del Regulador
Exp. MTC 2	Presupuesto de reguladores	
Exp. Privado 1	Reglamentos de OSITRAN	
Exp. MEF 1	Leyes de OSITRAN	
Exp. Proinversión 1	Recursos del regulador	
Exp. Abogado 2	Dispute Board	Controversias
Exp. MTC 1	Controversias	
Exp. MEF 3	Evaluación del proyecto	Etapa de Diseño de la APP
Exp. Proinversión 3	Planeación de proyectos	
Exp. Proinversión 3	Estructuración de proyectos	
Exp. Privado 2	Diseño del proyecto	
Exp. Privado 3	Ingeniería del proyecto	
Exp. Privado 3	Rigidez en la formulación	
Exp. MTC 2	Selección de empresa idónea para supervisar	Estructura de la Supervisión
Exp. OSITRAN 4	Metodología de supervisión	
Exp. OSITRAN 4	Herramientas para la supervisión	
Exp. MTC 2	Delimitación de competencias de cada entidad	Delimitación de Competencias
Exp. OSITRAN 2	Duplicidad de supervisión	
Exp. Privado 2	Superposición de competencias en la supervisión entre OSITRAN y MTC	
Exp. MEF 2	Delimitación de competencias	
Exp. OSITRAN 3	Matriz de riesgos	Matriz de Riesgos
Exp. Privado 1	Asignación de riesgos	
Exp. Privado 3	Matriz de riesgos	
Exp. Proinversión 3	Cuantificación de los riesgos	
Exp. OSITRAN 3	Ejecución de las inversiones	Inversiones
Exp. Privado 1	Definición y Ejecución de las Inversiones	
Exp. Proinversión 2	Credibilidad Institucional	Credibilidad Institucional

Al primer factor agrupado se le denomina estructura del regulador. En primer lugar, el Exp. Abogado 1 comenta que considera que un tema transversal importante es la fortaleza institucional particularmente del regulador, la cual dependerá de la conformación institucional, de la elección de sus representantes, su nivel de autonomía, entre otros aspectos que luego determinan su “performance” al momento de realizar sus funciones de supervisión (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020). Parte de ello también lo conforma el tema presupuestal de OSITRAN que para el Exp. MTC 2 determina la capacidad que tenga para gestionar adecuadamente la supervisión en la etapa de ejecución contractual (comunicación personal, 05 de diciembre, 2020). Adicionalmente, el Exp. Proinversión 1 propone que además de recursos

económicos y financieros, también es importante contar con recursos humanos con habilidades técnicas que tengan conocimiento en APP y así al supervisar puedan desligar la supervisión de obra de la supervisión de niveles de servicio, siendo esto último lo más importante para las APP (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). Finalmente, dos expertos hacen referencia a las leyes y reglamentos de OSITRAN. Por un lado, el Exp. MEF 1 determina que, debido a la particularidad de cada contrato, es importante tomar como clave a la ley de OSITRAN que estipula sus funciones (comunicación personal, 15 de diciembre, 2020). Por otro lado, el Exp. Privado 1 observa que en la etapa de ejecución contractual es muy importante tener claros los Reglamentos de Incentivos, Infracciones y Sanciones; así como, el Reglamento de Supervisión de OSITRAN, pero que eso también se encuentra asociado a la importancia de que las entidades entiendan cómo está concebido el proyecto para que no desvíen su curso (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

En lo que corresponde a las controversias, el Exp. Abogado 2 menciona la aplicación del “Dispute Board”, el cual se encuentra en la Ley de Contrataciones del Estado y refiere a la solución de disputas. Además, se asegura no se ha aplicado adecuadamente en el país ya que normalmente las soluciones terminan en arbitrajes generando demoras durante la ejecución (comunicación personal, 19 de enero, 2021). El tema de arbitraje para solución de controversias también es propuesto por el Exp. MTC 1 al mencionar que pueden ser nacionales o internacionales y se encuentran en gran parte de las APP adjudicadas en el Perú (comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

Otro factor relevante para algunos entrevistados es la etapa de Diseño y Formulación del proyecto, ya que desde las fases tempranas se determina el camino que va a tomar la APP. El Exp. MEF 3 comenta que, así como tener la estructuración financiera es importante, también es relevante la evaluación del proyecto previa a esta en la cual se verifica si la estructuración a realizar será bancable o no, si tendrá tasa de retorno o no, de modo que el sector privado considere beneficioso participar e invertir en el proyecto y sobre todo que tenga un impacto social de servicio público importante (comunicación personal, 13 de enero, 2021). Por su parte, el Exp. Proinversión 3 también menciona el tema de la bancabilidad del proyecto al hacer una buena planeación y estructuración de los proyectos de APP, para lo cual enfatiza en el hecho de que esto debe entenderse como la capacidad de identificar y seleccionar proyectos con real potencial de desarrollarse como APP de modo que la planificación supere en tiempo a la rotación de las cabezas ministeriales que suelen tener intereses y prioridades distintas que no permiten que la planeación sea sostenible (comunicación personal, 21 de enero, 2021). El Exp. Privado 2 también destaca el diseño del proyecto, no del contrato, como lo más importante ya que este lidera los procesos de la APP y evidencia sus falencias en la etapa de ejecución contractual (comunicación

personal, 10 de diciembre, 2020). Finalmente, dos puntos adicionales dentro del diseño es que muchas veces la formulación del proyecto es demasiado rígida y se intenta que esté detallado, especialmente en la parte de ingeniería del proyecto, genera que al licitar el proyecto este ya necesite modificaciones propias de la adaptación a los cambios naturales que el entorno y la demanda ameritan (Exp. Privado 3, 18 de diciembre, 2020).

Luego se encuentra la estructura de la supervisión, donde una aclaración importante la brinda el Exp. MTC 2 al comentar que la supervisión no está directamente a cargo del regulador, sino que se contrata a un supervisor especialmente para la ejecución de obra, por lo cual se considera relevante destacar que en la realidad resulta complejo encontrar a este supervisor idóneo que pueda cumplir adecuadamente las funciones que el cargo amerita (comunicación personal, 05 de diciembre, 2020). Asimismo, destaca que se suele tener claro qué es lo que se supervisa y regula, pero en el Perú no se cuenta con una metodología clara de supervisión y herramientas para tal función, por lo que falta entender cómo se debe supervisar (Exp. OSITRAN 4, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020) y eso genera la duplicidad de funciones o carencia de coordinación.

Respecto a la delimitación de competencias, tanto el Exp. MTC 2 como el Exp. MEF 2 las consideran vitales por lo que se deben considerar como un factor clave. Así, comentan que por ejemplo el regulador suele opinar en todas las etapas, pero en la mayoría de los casos excediendo las funciones que le corresponde por lo que se generan opiniones con diferentes perspectivas que, en lugar de contribuir a la discusión del proyecto, entorpece el trabajo de las entidades a las que sí les corresponde emitir opinión en determinado momento (Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020). Por otro lado, el Exp. OSITRAN 2 habla de la existencia de duplicidad en la supervisión entre el MTC y OSITRAN, ya que el primero es el supervisor natural al ser el titular del proyecto y tener la función de supervisión sectorial y, por otro lado, el organismo regulador es supervisor regulatorio y de acuerdo con marco normativo tiene competencias en ese ámbito (comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). En la misma línea, el Exp. Privado 2 especifica que esta duplicación se da, por ejemplo, al presentar los estudios de ingeniería, el cual es aprobado en primer lugar por el MTC, pero OSITRAN también emite opinión al respecto y el problema surge porque ambas entidades no suelen tener opiniones concordantes lo cual está relacionado también a un diseño institucional adecuado (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

La matriz de riesgos es otro punto importante que destaca la mayoría de entrevistados y se aborda como parte del factor clave monitoreo de riesgos, pero los expertos consideran que tomar en cuenta la parte ex ante a la ejecución cuando estos riesgos se asignan es incluso más importante. Se destaca así la opinión del Exp. Proinversión 3, quien considera que es clave

determinar cuáles son los riesgos y cuantificarlos, sin intentar trasladar todos al sector privado porque no trae ninguna consecuencia positiva a los proyectos (comunicación personal, 21 de enero, 2021) y finalmente no es el propósito de la APP ya que los riesgos deben ser compartidos. Asimismo, el Exp. Privado 3 considera que la mirada a futuro en los proyectos de Perú debe ser pensando en qué se quiere obtener de ellos y para eso se necesita estudiar qué nivel de riesgos se traslada al privado con una matriz clara que permita una supervisión más dúctil (comunicación personal, 18 de diciembre, 2020).

Otro punto destacado por los expertos son las inversiones. El Exp. OSITRAN 3 señala que en la etapa de ejecución contractual una de las fases importantes es la ejecución de las inversiones (comunicación personal, 09 de diciembre, 2020), y por su parte el Exp. Privado 1 asegura que estas representan las obligaciones por lo que es necesario saber cómo se va a utilizar el dinero para convertirlo en un activo, de otro modo no queda claro qué se está estructurando financieramente (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Finalmente, la credibilidad institucional es propuesta por un solo entrevistado, pero se considera importante que, tomando en cuenta el contexto en el que se encuentra el Perú respecto a los casos de corrupción en los proyectos, sea parte de la investigación el desprestigio que se ha generado alrededor de diversas instituciones participantes de estos y principalmente porque no se evidencia que alguna entidad asuma responsabilidad sobre el tema o defienda su institucionalidad, lo cual genera desconfianza en la población y las desacredita, generando por último paralización en la toma de decisiones (Exp. Proinversión 2, comunicación personal, 18 de enero, 2021).

#### **4. Oportunidades de Mejora**

Se consultó a los expertos entrevistados sobre las oportunidades de mejora y la viabilidad de su implementación en el ámbito de la supervisión de las APP del sector transporte. En la Tabla 20 se encuentra las oportunidades de mejora propuestas por los distintos expertos y divididos por eje temático para una mejor comprensión.

**Tabla 20: Oportunidades de Mejora en la supervisión de las APP del sector transportes**

Entrevistados	Oportunidades de Mejora	Eje temático
Exp. OSITRAN 1	Mejor capacidad técnica	Fortalecimiento Institucional
Exp. OSITRAN 2	Repotenciar Proinversión	
Exp. MTC 1	Repotenciamiento de Proinversión	
Exp. MTC 2	Fortalecimiento de entidades	
Exp. Privado 3	Reforma institucional	
Exp. MEF 1	Capacidad institucional	
Exp. Abogado 1	Fortaleza y capacidad institucional	
Exp. Abogado 2	Capacidad institucional	
Exp. Proinversión 2	Credibilidad	
Exp. OSITRAN 2	Mejoras en el Marco Regulatorio	
Exp. MEF 3	Marco Regulatorio	
Exp. OSITRAN 1	Mejora en los contratos	Mejora en contratos de APP
Exp. OSITRAN 1	Hacer vinculantes las opiniones del regulador	
Exp. MTC 2	Contratos	
Exp. Abogado 2	Cumplimiento del contrato	
Exp. CGR 1	Cumplimiento del contrato	
Exp. Proinversión 1	Capacitaciones	Recursos Humanos
Exp. Proinversión 1	Recursos Humanos	
Exp. Proinversión 3	Buenas contrataciones de supervisores	
Exp. Privado 3	Competencias	Competencias de las entidades
Exp. MEF 2	Competencias	
Exp. Consultora 1	Competencias	
Exp. Privado 2	Libera ción de áreas	
Exp. OSITRAN 3	Tecnología	Inclusión de tecnología
Exp. OSITRAN 4	Homologación de equipos tecnológicos	
Exp. MTC 2	Niveles de servicio	Mejora de niveles de servicio
Exp. Privado 3	Precio y calidad del servicio	
Exp. Privado 1	Condición política	Otros
Exp. Proinversión 1	Recursos Financieros	
Exp. Proinversión 3	Planeación a largo plazo de proyectos	
Exp. Consultora 1	Estructuración y transacción	

El primer eje temático es el fortalecimiento institucional, los expertos consideran importante mejorar las capacidades dentro de las entidades participantes de las APP, además es importante que se comience con una reforma institucional que permita potenciar las entidades y fortalecerlas.

Las entidades reguladoras a lo largo del tiempo han ido perdiendo equipo técnico, la corrupción ha hecho daño a los funcionarios que han decidido migrar al sector privado y es importante recuperar las capacidades que se desarrollaron en ese personal capacitado, así como la confianza de la ciudadanía y la credibilidad de la entidad (Exp. OSITRAN 1, comunicación personal, 03 de diciembre, 2020; Exp. Proinversión 2, comunicación personal, 18 de enero, 2021). Por otro lado, una propuesta de mejora común entre los expertos es el repotenciamiento de Proinversión, esta entidad es la que realiza el proceso de promoción de la inversión hasta el momento de la suscripción del contrato, pero actualmente según los entrevistados es una entidad supeditada al MEF es como una Dirección que le pertenece al MEF, quien ahora es el que decide qué proyectos se realizan. Para repotenciar Proinversión se propone asignarle más capacidad presupuestal y la capacidad de decidir entre los proyectos presentados por los sectores (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020; Exp. MTC 1, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020)

Así mismo, se propone que se establezca un Project Management Office que ayude a los Ministerios a impulsar sus carteras de proyectos desde las primeras etapas. También es necesario que se fortalezcan las Direcciones de los ministerios encargados de los proyectos APP con la finalidad de que los proyectos salgan con mayor celeridad (Exp MTC 2, comunicación personal, 05 de diciembre, 2020; Exp. Privado 3, comunicación personal, 18 de diciembre, 2020). Además, es importante que se consoliden las capacidades para que haya un mejor rol de los funcionarios en torno a las negociaciones con el sector privado (Exp. Abogado 2, comunicación personal, 19 de enero, 2021).

El segundo eje temático es el marco regulatorio, según los expertos es importante mejorar el marco regulatorio, esto no es solo crear más normas a las ya existentes, sino que las normas no compliquen los procesos como renegociaciones o la supervisión de los niveles de servicio (Exp. OSITRAN 2, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). También, en el tema de marco regulatorio es necesario aclarar los roles de las entidades participantes de las APP y tener una norma integral que fomente a las APP (Exp. MEF 3, comunicación personal, 13 de enero, 2021).

El tercer eje es la mejora en contratos de APP, en ese sentido es importante mejorar los contratos recogiendo las experiencias y lecciones aprendidas en otras APP, toda esa información relevante se debe recoger, sistematizar e incluirse en los contratos de APP. Los contratos pueden tener mejores cláusulas en relación con los niveles de servicio para que se tenga mejor desempeño de la APP (Exp. OSITRAN 1, comunicación personal, 03 de diciembre, 2020). Además, se busca que las mejoras en el contrato resulten en un mejor control de calidad de los proyectos de APP y su posterior operación como APP (Exp MTC 2, comunicación personal, 05 de diciembre, 2020). El seguimiento del cumplimiento del contrato también es importante porque en este aspecto

todavía hace falta mucho trabajo, exigir el cumplimiento del contrato, es decir de las responsabilidades pactadas inicialmente, para asegurar un buen servicio por parte del concesionario (Exp. CGR 1, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

El cuarto eje es recursos humanos, como oportunidades de mejora los recursos humanos son un soporte y respaldo institucional, es necesario que estén capacitados y tengan accesos a mejores herramientas de medición de desempeño para el caso del regulador debido a que su principal labor es la de supervisión (Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). Adicionalmente, es necesario que se realicen buenas contrataciones de supervisores que puedan hacer un trabajo de fortalecimiento de capacidades de equipos dentro de los equipos encargados de la administración de contratos (Exp. Proinversión 3, comunicación personal, 21 de enero, 2021).

El quinto eje es referente a las competencias de las entidades, en este punto es necesario acotar las competencias de las entidades en cada fase de APP para evitar duplicidades y costos innecesarios. Así mismo, reducir los procesos en las entidades que causan retraso en la APP tanto al momento de adjudicar, de evaluar o renegociar (Exp. Privado 3, comunicación personal, 18 de diciembre, 2020; Exp. MEF 2, comunicación personal, 11 de diciembre, 2020). El marco regulatorio debe especificar las competencias de las entidades para que no existan interferencias en los procesos ni problemas entre los actores (Exp. Consultor 1, comunicación personal, 23 de enero, 2021).

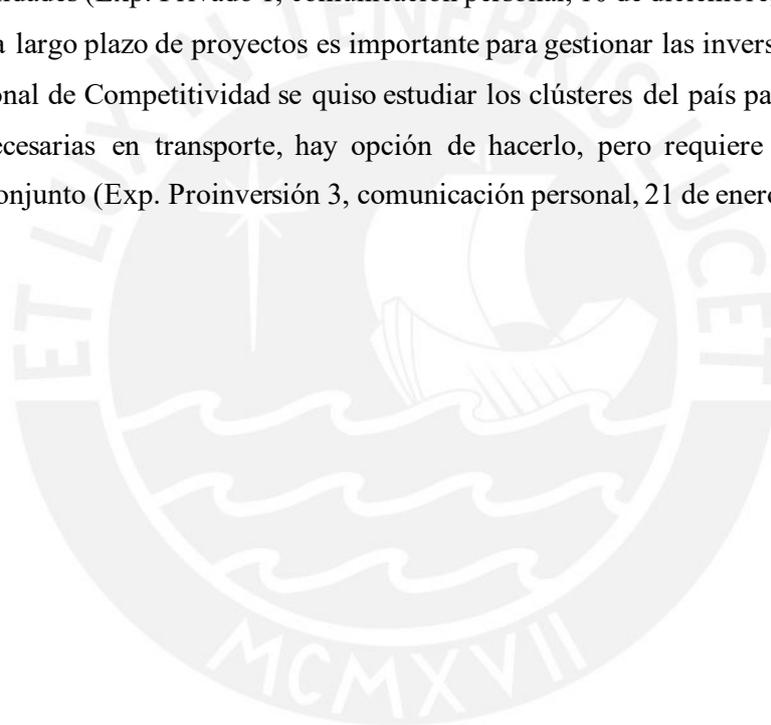
Un punto importante relacionado a las competencias de las entidades es la liberalización de áreas, se debe que poner más esfuerzo en este punto para que no se paralicen las APP debido a que es crítico para la puesta en marcha de la construcción de la infraestructura para el servicio que se va a brindar (Exp. Privado 2, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

El sexto eje es inclusión de la tecnología, la cual puede ayudar a mejorar el cumplimiento de los niveles de servicio. Asimismo, se puede integrar otras metodologías e incorporar nuevos indicadores para el respectivo monitoreo, si se puede lograr un mejor cumplimiento de los niveles del servicio el usuario final tendrá un mejor servicio. La tecnología de información ayuda en la supervisión y en otros países ya está siendo implementado (Exp. OSITRAN 3, comunicación personal, 09 de diciembre, 2020). Por otro lado, en Perú hay un problema con la homologación de la tecnología, existe mucha resistencia en los funcionarios para incorporarlo en los procesos de supervisión (Exp. OSITRAN 4, comunicación personal, 02 de diciembre, 2020).

El séptimo eje es la mejora de los niveles de servicio. Para el logro de este punto es necesario cambiar el proceso de formulación basado en ingeniería para concentrarse más en el precio y calidad de servicio, establecer mejores niveles de servicio permitirá un mejor servicio al usuario como se ha mencionado anteriormente En base a ello se debe realizar una mejor medición

de los niveles de servicio por lo que es necesario que la formulación de indicadores que estén orientados a los estándares estipulados en el contrato (Exp. Privado 3, comunicación personal, 18 de diciembre, 2020; Exp MTC 2, comunicación personal, 05 de diciembre, 2020).

Por último, el octavo eje hace referencia a otras oportunidades mencionadas por los expertos, como los recursos financieros que son importantes entregarlos de manera oportuna, sobre todo para darle una mayor capacidad al regulador para el ejercicio de sus funciones (Exp. Proinversión 1, comunicación personal, 04 de diciembre, 2020). La condición política también tiene injerencia en las APP y por eso una oportunidad de mejora es poder tomar distancia de los hechos de corrupción porque constituye un peso en los procesos de APP, es importante contar con los actores que realizan bien su trabajo para continuar eficientemente con el cumplimiento de las responsabilidades (Exp. Privado 1, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). También la planeación a largo plazo de proyectos es importante para gestionar las inversiones y desde el Consejo Nacional de Competitividad se quiso estudiar los clústeres del país para identificar las inversiones necesarias en transporte, hay opción de hacerlo, pero requiere esfuerzo de las entidades en conjunto (Exp. Proinversión 3, comunicación personal, 21 de enero, 2021).



## CONCLUSIONES

La presente investigación busca analizar los factores clave en la supervisión de las APP encontrados en la teoría y corroborar la importancia de estos en la realidad del sector transportes en el Perú de acuerdo con la experiencia de expertos que trabajan actualmente o trabajaron en algún momento en las entidades que participan de las APP del sector en cuestión. En base a los resultados obtenidos se observa que los nueve factores identificados son considerados como relevantes, algunos en menor o mayor medida, para el funcionamiento correcto y eficiente de las APP. Asimismo, se identifican factores adicionales relevantes que, si bien la teoría no fue incidente en ellos, en la práctica y realidad de los proyectos son considerados como claves para los expertos. A continuación, se presenta las principales conclusiones derivadas de los hallazgos de cada factor clave.

En primer lugar, en el análisis del marco regulatorio se logra determinar que este factor clave por sí solo no disminuye los problemas de agencia generados por la asimetría de información ya que la problemática de este factor no se está determinada por las normativas y leyes, sino que gran parte de la responsabilidad recae en la gestión contractual de las entidades y en los criterios que utilizan los funcionarios públicos para tomar decisiones importantes que determinan el curso de los proyectos. Cabe destacar que el contexto político en la mayoría de los casos resulta influyente en la cantidad de proyectos que se encuentran en proceso de adjudicación y en la confianza del inversor privado de trabajar con el gobierno peruano, pero en el caso de las APP que ya se encuentran operando, la supervisión no se ha visto afectada negativamente por la inestabilidad política ya que el organismo regulador, OSITRAN, ha demostrado solidez en sus funciones y competencias correspondientes a la supervisión de la ejecución contractual.

Respecto al factor clave de capacidad institucional, la autonomía de las entidades es considerada como relevante para fortalecer a las instituciones en el poder de toma de decisiones y actuar dentro de sus competencias de manera clara y eficiente. Por otro lado, es importante tener en cuenta el nivel de autonomía de las entidades ya que contar con parámetros de acción no significa actuar de manera independiente, pues el propósito de las APP es buscar la colaboración para brindar un servicio de calidad. Asimismo, es importante considerar que no solo las normativas y leyes determinan el nivel de autonomía sino la propia gestión de los proyectos y la interacción entre las instituciones en la práctica. De este modo, la coordinación interinstitucional también fue destacada como relevante siempre y cuando esta no sea excesiva, ya que por la naturaleza de las APP en Perú se evidencia que hay muchos actores involucrados, por lo que las opiniones de todos en cada proceso de la APP pueden ser contradictorias y generar demoras.

El cumplimiento de los niveles de servicio fue descrito como el propósito esencial de las APP, por lo que la variable enfoque de resultados se identificó como necesaria para que el servicio se brinde de manera eficiente. A pesar del consenso en la necesidad de contar con este tipo de enfoque, la realidad muestra que la percepción de la función supervisora y reguladora de las entidades suele ser contradictoria, ya que algunos expertos comentaron que tanto el MEF como la CGR e incluso OSITRAN aplican un enfoque de procesos que afecta el curso de las APP y finalmente la disponibilidad del servicio para los usuarios. Por otro lado, la incertidumbre del entorno también es considerada importante, principalmente en el ámbito político y social, destacando siempre que hay algunos escenarios que pueden ser controlados por los participantes del proyecto, mientras que hay otros hechos sobre los que no se tiene control. Para mitigar este hecho, se concluye que la participación de las comunidades que se vean afectadas o beneficiadas por el proyecto, siempre es necesaria con el propósito de contar con su respaldo, pues la aceptación del proyecto por sus potenciales usuarios es vital. Finalmente, la incertidumbre política suele escapar del ámbito de acción dentro del proyecto ya que decisiones emitidas desde el Poder Ejecutivo o Legislativo pueden modificar el rumbo del proyecto de manera determinante y generar controversias con el concesionario.

Respecto al factor cumplimiento del contrato, el monitoreo técnico y el financiero son importantes ya que permiten mantener un seguimiento a los avances de la APP según la matriz de riesgos que se maneje, pero hay otros aspectos por considerar como el avance físico del proyecto, temas tributarios y legales, entre otros, debido a que la APP, a diferencia de las obras por impuestos, se basa en una red de servicios que implican más que un producto tangible. Por otro lado, la variable contingencias también fue considerada como importante, pero en menor medida ya que debido a la experiencia en el sector, las contingencias que se puedan presentar ya están asignadas en la matriz de riesgos y en caso suceda algún hecho sobreviniente inesperado que impacte en similar magnitud como la pandemia por el Covid-19, lo más importante será la capacidad de gestión, reacción y coordinación que se tenga frente a tal incertidumbre.

En referencia al factor monitoreo de riesgos se hizo la distinción entre la identificación de estos y su respectivo monitoreo. Para el primer punto se considera importante tener, desde la formulación del proyecto, una buena identificación de riesgos, lo que va a permitir la correcta construcción de la matriz de riesgos del proyecto. Como segundo punto importante se tomó el monitoreo de riesgos, el cual se realiza sobre la base de la matriz de asignación. Según los expertos del sector privado se realizan planes de mitigación o anulación de los riesgos dependiendo del impacto que tiene en el proyecto; por otro lado, es necesario que el organismo regulador, OSITRAN, también tenga una función más preventiva en relación a los riesgos y realizar un

seguimiento recurrente para que en la medida de lo posible se evite que estos se materialicen. En consecuencia, es un punto clave identificar los riesgos al inicio del proyecto porque va a permitir que se realice la asignación entre las partes y a su vez monitorearlos durante todas las fases de las APP bajo mecanismos claros y eficientes que permitan hacer seguimiento y correcciones sobre la marcha.

El factor clave estructura financiera fue analizado tomando en cuenta el pronóstico de demanda y la asignación de riesgos de las partes. Con respecto a la variable pronóstico de demanda, se determina que esta sí influye en el rendimiento del proyecto. En ese sentido, los expertos determinan que en el Perú, dichos pronósticos han sido conservadores y han beneficiado en general a los concesionarios de las APP autosostenibles, ya que estas asumen el riesgo de demanda y han generado mayores ingresos de lo esperado; mientras que en el caso de las APP cofinanciadas, si la demanda ha sido sobreestimada, el Estado tiene que pagar al concesionario pues se trata de un riesgo compartido. En torno a la asignación de riesgos se determinó que es crítico, porque esto influye en el cálculo del financiamiento y el costo del proyecto. Los riesgos se asignan a la parte que se encuentre en mejor posición de gestionarlos, pero esto también depende del tipo de APP como se explicó anteriormente. Asimismo, la rentabilidad que se espera en una APP cofinanciada es más una rentabilidad social porque el Estado invierte en ello, pero en una APP autosostenible se espera que haya un repago de la inversión y una rentabilidad del proyecto.

La coherencia entre objetivos y sus indicadores es crítica para la evaluación del desempeño y el cumplimiento de los niveles de servicio. El supervisor mide que las condiciones pactadas inicialmente en el contrato se concreten, pero es importante que se considere que, por las características inherentes a las APP, los indicadores no sean muy flexibles de modo que se obtenga un desempeño por debajo de lo esperado, o muy inflexibles, lo cual no permita que se adapten al entorno cambiante. Ese equilibrio en la generación de los KPI permitirá identificar rendimientos deficientes y establecer el potencial de mejora que se requiere para que se cumpla el nivel de servicio, así como evitar controversias por el desempeño del concesionario.

Contar con una solicitud expresa de información en el contrato es clave, debido a que la información es un input relevante para el proceso de supervisión, especialmente del desempeño de la APP. Cabe destacar, que los expertos consideran que existe recelo por parte del concesionario en compartir su información financiera, pero el organismo regulador realiza una declaración de confidencialidad con la finalidad de garantizar la seguridad de los datos y de transparentar los avances y resultados de la APP. Asimismo, es necesario que exista racionalidad cuando se requiera información pública a las entidades porque hay casos en los que se pide

información que es muy difícil de procesar y analizar. En consecuencia, la información que se requiere para la supervisión se debe encontrar explícita en el contrato y el regulador debe garantizar la seguridad de esta en caso no sea de dominio público.

La resolución de controversias es relevante en el cumplimiento del contrato debido a que permite que se realicen renegociaciones entre las partes, concesionario y concedente, frente a un problema que se suscite en la APP. Las controversias no son negativas porque las APP son contratos de largo plazo y el entorno es cambiante, pero es crítico contar con mecanismos ágiles para su resolución. En base a esto se toma en cuenta los mecanismos de trato directo y amigable componedor antes de proponer un arbitraje. No obstante, existe un problema latente que puede afectar el uso de estos mecanismos, el funcionario público puede tener resistencia a proponer una decisión sin contar con un laudo arbitral por recelo a las posibles acciones que puede tomar el órgano de control. Por lo tanto, es necesario empoderar al funcionario público con el fin de evitar su resistencia a decisiones que puedan modificar el curso de la APP. Asimismo, buscar nuevas formas para evitar llegar a controversias como una Junta de Solución de disputas o un Comité técnico de disputas puede implementarse en el caso peruano para atender las renegociaciones a corto plazo y de manera eficiente.

Respecto a la rama de gestión tomada en cuenta para la investigación, los Sistemas de Control de Gestión, se demostró que, debido a la incertidumbre inherente al sector público, además de contar con un buen marco regulatorio, planes y objetivos claros, lo más importante siempre es cómo se adaptan las entidades para enfrentar las contingencias que inevitablemente se presentarán en el camino de las APP considerando que son proyectos de larga duración.

Asimismo, debe considerarse como prioridad la transparencia de los procesos y el compromiso íntegro de las autoridades que participan de estos acuerdos debido a que, actualmente, según varios expertos, son muy altos los costos de la corrupción en los proyectos dentro del Estado lo cual también deslegitima los servicios que brindan frente a la sociedad.

Finalmente, la investigación desarrollada ha demostrado la importancia de estudiar el ámbito de la supervisión ya que no ha sido ampliamente investigado en el país hasta el momento. Asimismo, se demuestra que, a pesar de tener un componente técnico orientado al estudio del derecho, la parte más importante en la etapa operacional de las Asociaciones Público-Privadas se encuentra en la capacidad de gestión que tienen las entidades para analizar el avance y desempeño de los proyectos, así como tomar decisiones clave al respecto.

## REFERENCIAS

- Alampalli, S., & Pardo, T. (2014). A study of complex systems developed through Public Private Partnerships. ACM International Conference Proceeding Series, 2014-Janua, 442–445. <https://doi.org/10.1145/2691195.2691212>
- Alasad, R., Motawa, I., & Ogunlana, S. (2012). A system dynamics-based method for demand forecasting in infrastructure projects - A case of PPP projects. En Association of Researchers in Construction Management, ARCOM 2012 - Proceedings of the 28th Annual Conference, 1(9), 327-336. Association of Researchers in Construction Management. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Henry-Odeyinka/publication/259391831\\_PRE-SELECTION\\_OF\\_CONSTRUCTION\\_CONSULTANTS\\_BASED\\_ON\\_ATTRIBUTES\\_OF\\_TRUST/links/571ede3c08aeaced7889e995/PRE-SELECTION-OF-CONSTRUCTION-CONSULTANTS-BASED-ON-ATTRIBUTES-OF-TRUST.pdf#page=339](https://www.researchgate.net/profile/Henry-Odeyinka/publication/259391831_PRE-SELECTION_OF_CONSTRUCTION_CONSULTANTS_BASED_ON_ATTRIBUTES_OF_TRUST/links/571ede3c08aeaced7889e995/PRE-SELECTION-OF-CONSTRUCTION-CONSULTANTS-BASED-ON-ATTRIBUTES-OF-TRUST.pdf#page=339)
- Aslan, C., & Duarte, D. (2014). How Do Countries Measure, Manage, and Monitor Fiscal Risks Generated by Public-Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey. Policy Research Working Paper, (9) World Bank Group, Washington, DC. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20375>
- Astorga, I., Alonso, P., Pinto, D., Freddi, J., & Correderas, M. (2016). 10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina: ¿Qué hemos aprendido?. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15627/10-anos-de-asociaciones-publico-privadas-app-en-salud-en-america-latina-que-hemos>
- Barrios, F. (2020a). ¿Cómo era la situación en el sector salud en Perú antes de la incursión o uso de los proyectos APP? [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.edx.org/course/asociaciones-publico-privadas-implementando-soluci?index=product&queryID=f4e0f61108dcd580562af4ae0d860e&position=24>
- Barrios, F. (2020b). ¿Cómo ha sido el impacto para los usuarios y los beneficios para el Gobierno? [Archivo de Video]. Recuperado de <https://www.edx.org/course/asociaciones-publico-privadas-implementando-soluci?index=product&queryID=f4e0f61108dcd580562af4ae0d860e&position=24>
- Barrios, F. (2020c). ¿Qué recomendaciones daría a Gobiernos Nacionales o Subnacionales que buscan implementar proyectos de APP en el Sector Salud?[Archivo de Video]. <https://www.edx.org/course/asociaciones-publico-privadas-implementando-soluci?index=product&queryID=f4e0f61108dcd580562af4ae0d860e&position=24>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015). Asociaciones Público-Privadas: Implementando soluciones en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.edx.org/course/asociaciones-publico-privadas-implementando-soluci?index=product&queryID=f4e0f61108dcd580562af4ae0d860e&position=24>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016). Asociaciones Público Privadas en Perú: Análisis del nuevo Marco Legal. El Rol de las Asociaciones Público Privadas en la Promoción de la Inversión Privada en el Perú. En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/capacitaciones/modulo\\_1.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_1.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020). Asociaciones Público-Privadas: Retos, lecciones aprendidas y soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe. Recuperado

de [https://courses.edx.org/courses/course-v1:IDBx+IDB8x+2T2020/courseware/0e48a530bdc743acbc75c1c6a2ae8c3b/8e8a99382df4a36a2d8576a676cdf6a/?activate\\_block\\_id=block-v1%3AIDBx%2BIDB8x%2B2T2020%2Btype%40sequential%2Bblock%408e8a99382df4a36a2d8576a676cdf6a](https://courses.edx.org/courses/course-v1:IDBx+IDB8x+2T2020/courseware/0e48a530bdc743acbc75c1c6a2ae8c3b/8e8a99382df4a36a2d8576a676cdf6a/?activate_block_id=block-v1%3AIDBx%2BIDB8x%2B2T2020%2Btype%40sequential%2Bblock%408e8a99382df4a36a2d8576a676cdf6a)

- Controloría General de la República [CGR]. (2020). Conoce la Contraloría. Recuperado de [https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as\\_contraloria/as\\_portal/Conoce\\_la\\_contraloria/conoceContraloria/QuienesSomos/](https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/as_portal/Conoce_la_contraloria/conoceContraloria/QuienesSomos/)
- Chamie, J. F. (2008). Equilibrio contractual y cooperación entre las partes: el deber de revisión del contrato. *Revista de Derecho Privado*, 14, 113–138. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3252322>
- Chowdhury, A., & Shil, N. (2016). Innovation in Public Sector Management Control Systems in the Context of New Public Management: A Case of an Australian Public Sector Organization. *Journal of Entrepreneurship, Management & Innovation*, 12(4), 99–125. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3105419](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3105419)
- Congreso de la República. (2019). Fortalecimiento del Sector transportes y Comunicaciones. En *Historia del Perú Colonial*. Recuperado de <https://issuu.com/pepelhc/docs/librotransportescomunicaciones2019/19>
- De Michele, R. (2020). ¿Cuáles son los riesgos particulares de corrupción de las APP? [Archivo de Video]. Recuperado de <https://www.edx.org/course/asociaciones-publico-privadas-implementando-soluci?index=product&queryID=f4e0f61108dcd580562af4ae0d860e&position=24>
- Decorla-Souza, P., Mayer, J., Jette, A., & Buxbaum, J. (2013). Key Considerations for States Seeking to Implement Public-Private Partnerships for New Highway Capacity. *Transportation Research Record*, 2346(1), 23–31. <https://doi.org/10.3141/2346-03>
- Decreto Legislativo N° 662. Otorgan un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías, (1991).
- Decreto Legislativo N° 674. Promulgan la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, (1991).
- Decreto Legislativo N° 758. Dictan Normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos, (1991).
- Decreto Legislativo N° 839. Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, (1996).
- Decreto Legislativo N° 1362. Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos. (2018).
- Decreto Supremo N° 185-2017-EF. Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada-PROINVERSIÓN, (2017).
- Decreto Supremo N° 240-2018-EF. Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. Presidencia de la República del Perú, (2018).
- Domingues, S., & Zlatkovic, D. (2015). Renegotiating PPP Contracts: Reinforcing the ‘P’ in Partnership. *Transport Reviews*, 35(2), 204–225. <https://doi.org/10.1080/01441647.2014.992495>

- Engel, E. (2020). ¿Cómo surgen las APP en América Latina? [Archivo de Video]. Recuperado de <https://www.edx.org/course/asociaciones-publico-privadas-implementando-soluci?index=product&queryID=f4e0f61108dcd580562af4ae0d860e&position=24>
- Engel, & Galetovic. (2013). Urban Transport: Can Public - Private Partnerships Work?. The World Bank, Sustainable Development Network Urban and Disaster Risk Management Department, 6973(4). Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/566251468153289708/pdf/WPS6873.pdf>
- Estache, A., Juan, E., & Trujillo, L. (2007). Public-Private Partnerships in Transport. Policy Research Working Paper, 4436. <https://doi.org/10.4337/9780857930873.00040>
- Estrada, V. (2017). Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP). Asociación, Ambiente y Sociedad. (6). Recuperado de [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2017/08/Estudio\\_comparativo\\_implementacion\\_asociaciones\\_publico\\_privadas\\_APP\\_Colombia\\_Peru\\_Brasil\\_Ecuador\\_agosto-2017-.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2017/08/Estudio_comparativo_implementacion_asociaciones_publico_privadas_APP_Colombia_Peru_Brasil_Ecuador_agosto-2017-.pdf)
- European Commission. (2004). Resource Book on PPP Case Studies (6). Recuperado de [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm)
- Ferry, L., & Ahrens, T. (2017). Using management control to understand public sector corporate governance changes. *Journal of Accounting & Organizational*, 13(4), 548–567.
- Flores, J. C., & Rivas, R. S. (2012). ¿Control de gestión o gestión de control? *Contabilidad y Negocios*, 7(14), 69–80.
- González, J., Rojas, M., Arboleda, C., & Botero, S. (2014). Project Finance y Asociaciones PúblicoPrivadas para la provisión de servicios de infraestructura en Colombia. 16, 61–82.
- Hashim, H., Che-Ani, A. I., & Ismail, K. (2017). Review of issues and challenges for public private partnership (PPP) project performance in Malaysia. *AIP Conference Proceedings*, 1891, 70013. <https://doi.org/10.1063/1.5005384>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (M. Hill (Ed.); Quinta Edición).
- Hinojosa, S. A. (2010). Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociaciones público-privadas en infraestructura y servicios. *IKONS ATN*. Recuperado de [http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos\\_de\\_apoyo/otros/Indicador\\_APP\\_Hinojosa.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/otros/Indicador_APP_Hinojosa.pdf).
- Illescas, J. (2014). Valor por dinero y riesgos en APP. Recuperado de <https://www.proinversion.gob.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=1&JER=7944>
- Koo, J., Yoon, G. S., Hwang, I., & Barnerjee, S. G. (2013). A Pitfall of Private Participation in Infrastructure: A Case of Power Service in Developing Countries. *American Review of Public Administration*, 43(6), 674–689. <https://doi.org/10.1177/0275074012455453>
- Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, (2000).
- Ley N° 27631. Ley que modifica el literal c) del Artículo 3 de la Ley N° 27332, (2001).
- Li, C., Li, X., & Wang, Y. (2016). Evolutionary Game Analysis of the Supervision Behavior for Public-Private Projects with Public Participation. *Mathematical Problems in Engineering*, 1–8.

- Lindberg, C., Tan, S., Yan, J., & Starfelt, F. (2015). Key performance indicators improve industrial performance. *Energy Procedia*, 75, 1785–1790.
- Madden, A. . (2000). A definition of information. *Aslib Proceedings*, 52(9), 343–349.
- Mancipe González, J. A. (2015). *La Gestión de lo Público por los particulares en el Estado Contemporáneo: Análisis de las Alianzas Público Privadas (APP) en Colombia* (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario). Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10745/MancipeGonzalez-JessicaAlejandra-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- McCann, S., Aranda-Mena, G., & Edwards, P. J. (2015). Public private partnership projects in the operating phase. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 1(4), 268–287. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/295831327\\_Public\\_private\\_partnership\\_projects\\_in\\_the\\_operating\\_phase\\_Three\\_Australian\\_case\\_studies](https://www.researchgate.net/publication/295831327_Public_private_partnership_projects_in_the_operating_phase_Three_Australian_case_studies)
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2019). MEF aprueba lineamientos para el diseño de contratos de inversiones bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/en/?option=com\\_content&language=en-GB&Itemid=101108&view=article&catid=0&id=6010&lang=en-GB](https://www.mef.gob.pe/en/?option=com_content&language=en-GB&Itemid=101108&view=article&catid=0&id=6010&lang=en-GB)
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2020a). Asociaciones Público-Privadas. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas>
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2020b). Glosario de Presupuesto Público. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_seoglossary&language=es-ES&Itemid=100297&lang=es-ES&view=glossaries&catid=6&limit=15](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_seoglossary&language=es-ES&Itemid=100297&lang=es-ES&view=glossaries&catid=6&limit=15)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC]. (2019). Plan Estratégico Sectorial Multianual 2018-2023 Sector transportes y Comunicaciones. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/395453-plan-estrategico-sectorial-multianual-2018-2023>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC]. (2020). Dirección General de Programas y Proyecto de Transporte. Recuperado de <https://www.gob.pe/8041-ministerio-de-transportes-y-comunicaciones-direccion-general-de-programas-y-proyectos-de-transportes>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016). Estudio multidimensional del Perú Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Recuperado de [https://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_MDCR\\_Peru.pdf](https://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN_EJECUTIVO_MDCR_Peru.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). Gobernanza de reguladores. Impulsando el desempeño del Regulador de Infraestructura de Transporte de Perú. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/6b95ee9b-es>.
- Polack, A. V., Ramírez Chaparro, C. A., & Martínez Silva, S. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa. *Reflexión Política*, 21(43), 165–177. Recuperado de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/3730/3194>
- Prats, J. (2016). La gobernanza de las alianzas público-privadas. Un análisis comparado de América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 1–30. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gobernanza-de-las-alianzas-publico-privadas-Un-analisis-comparado-de-América-Latina.pdf>
- Proinversión. (2017). Reglamento de Organización y Funciones. Recuperado de

[https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/REGLAMENTO\\_ROF/ROF-2017.pdf](https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/REGLAMENTO_ROF/ROF-2017.pdf)

- Rana, T., Wickramasinghe, D., & Bracci, E. (2019). New development: Integrating risk management in management control systems-lessons for public sector managers. *Public Money & Management*, 39(2), 148–151. Recuperado de <https://www.tandfonline-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/doi/pdf/10.1080/09540962.2019.1580921?needAccess=true>
- Recabeitia, J. I. (2018). Asignación de riesgos en concesiones de agua y saneamiento en Latinoamérica. 648. Recuperado de <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/203789/1/1030094713.pdf>
- Rodríguez, L. (2011). El equilibrio económico en los contratos administrativos. *Derecho PUCP: Revista de La Facultad de Derecho*, 66, 55–87. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085250>
- Sa'id, H. (2010). Public Sector Reforms and Management Control Systems in a developing country: A case of study of a large state enterprise in Nigeria. Tesis doctoral. Recuperado de <https://etheses.bham.ac.uk//id/eprint/6191/1/Sa%27id10PhD.pdf>
- Sabry, M. I. (2015). Good governance, institutions and performance of public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 566–582. Recuperado de <https://www-emerald-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/insight/content/doi/10.1108/ijpsm-01-2015-0005/full/pdf?title=good-governance-institutions-and-performance-of-public-private-partnerships>
- Salvatierra, P. N. (2017). Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-Privadas. *Derecho & Sociedad*, (49), 321–337. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/19898>
- Siqueira, M. (2020). ¿Cuáles son los desafíos principales que tienen las APP en los sectores no ortodoxos?
- Stubbs, E. A. (2004). Indicadores de desempeño: naturaleza, utilidad y construcción. *Ciencia Da Informacao*, 33(1), 149–154. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/ci/a/hsztPP8HWQrJpbxTr8MKnrF/?format=pdf&lang=es>
- Swaminath, A. (2009). A Way to Effective Service Delivery in Fragile States. *Development Outreach*, 11(2), 53–55. Recuperado de [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4593/deor\\_11\\_2\\_53.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4593/deor_11_2_53.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Tchankova, L. (2002). Risk Identification-basic stage in risk management. *Environmental Management and Health*, Vol. 13 No. 3, pp. 290-297. Recuperado de <https://www-emerald-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/insight/content/doi/10.1108/09566160210431088/full/pdf?title=risk-identification-basic-stage-in-risk-management>
- Tirado, K. (2017). Rol de la Contraloría General de la República en proyectos de inversión mediante Asociaciones Público Privadas (APP). Tesis de maestría. Recuperado de [https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/5282/Tirado\\_Arias\\_Kattia\\_Dalinda.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/5282/Tirado_Arias_Kattia_Dalinda.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Umezawa, A., & Reaño, M. E. (2013). Evolución de las Asociaciones Público Privadas – APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias. 51–64.

- Recuperado de  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13467/14094>
- Vassallo, J. M. (2015). Asociación Público-Privada en América Latina: Aprendiendo de la experiencia Bogotá: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293–316. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/314136194\\_Public\\_Private\\_Partnership\\_in\\_Public\\_Administration\\_Discipline\\_A\\_Literature\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/314136194_Public_Private_Partnership_in_Public_Administration_Discipline_A_Literature_Review)
- World Bank, International Finance Corporation, World Bank Institute, & Multilateral Investment Guarantee Agency. (2014). Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Partnerships. Recuperado de <https://library.pppknowledgelab.org/d/2290/download>
- World Bank Group. (2020). ¿Qué son las asociaciones público-privadas? | Public private partnership. Recuperado de <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>
- World Bank Institute. (2013). Disclosure of project and contract information in public private partnerships. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16534/762780WP0Box370losure0of0Project0PPP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Yescombe, E. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Elsevier. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/book/9780750680547/public-private-partnerships?via=ihub>
- You, J., Chen, Y., Wang, W., & Shi, C. (2018). Uncertainty, opportunistic behavior, and governance in construction projects: The efficacy of contracts. *International Journal of Project Management*, 36(5), 795–807. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/324876461\\_Uncertainty\\_opportunistic\\_behavior\\_and\\_governance\\_in\\_construction\\_projects\\_The\\_efficacy\\_of\\_contracts](https://www.researchgate.net/publication/324876461_Uncertainty_opportunistic_behavior_and_governance_in_construction_projects_The_efficacy_of_contracts)
- Yun, S., Jung, W., Han, S. H., & Park, H. (2015). Critical organizational success factors for public private partnership projects - A comparison of solicited and unsolicited proposals. *Journal of Civil Engineering and Management*, 21(2), 131–143. Recuperado de <https://journals.vgtu.lt/index.php/JCEM/article/view/2982/2461>

## ANEXO A: Guía de Entrevista

### I. Introducción

El tema de investigación en desarrollo está enfocado en el análisis de la Supervisión de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú en la etapa de Ejecución Contractual en el sector Transporte. Para ello hemos realizado un primer análisis documental que nos ha permitido comprender cómo funcionan las APP, la importancia de la supervisión y monitoreo en su implementación, y cómo funcionan estas en el Perú. A partir de ello hemos identificado factores claves, según la teoría, que influyen en la correcta ejecución de la supervisión de estos proyectos, los cuales exploraremos en la presente entrevista.

### II. Perfil del Entrevistado

- Nombre
- Experiencia en el sector público
- Área de Especialización
- ¿Cómo adquirió el conocimiento sobre las APP?
  - ¿En cuántas APP ha trabajado y desde qué entidad?
  - ¿Qué rol ha desempeñado con respecto a las APP y por cuánto tiempo?

### III. Supervisión en las APP

En el análisis de información secundaria realizado, encontramos factores clave en el proceso de supervisión de las APP, de los cuales destacamos como los más relevantes según la teoría los definidos a continuación:

**Tabla A1: Etapas de las APP y Factores Clave**

Etapa	Factores Clave	Definición
Planeamiento, Formulación, Estructuración y Transacción	Marco Regulatorio	Leyes y reglamentos generales e institucionales que sustentan el desarrollo de los proyectos APP, donde se definen los objetivos a alcanzar y las necesidades que se buscan cubrir además de abarcar los mecanismos de monitoreo, cooperación y gestión estratégica a largo plazo para los actores involucrados en los proyectos.
	Estructuración Financiera	Relación entre la inversión adjudicada bajo el mecanismo de APP y la calidad de servicios entregado, teniendo en cuenta los distintos riesgos y el menor costo posible basados en el principio del valor por dinero.
	Capacidad Institucional	Herramientas legales y técnicas con las que cuenta cada actor involucrado en el proyecto para poder desarrollar sus funciones adecuadamente y de manera autónoma.

**Tabla A1: Etapas de las APP y Factores Clave (continuación)**

Etapa	Factores Clave	Definición
Ejecución Contractual	Cumplimiento del Contrato	Asegurar el cumplimiento de las cláusulas y estándares acordados en la suscripción del contrato cuyo monitoreo implica evaluar el desempeño técnico y financiero del proyecto, así como la realización de pagos acordados y la aplicación de multas generadas por disputas o mal desempeño.
	Monitoreo de Riesgos	Revisión de los riesgos que pueden generarse en las distintas etapas del proyecto y la correcta asignación de los mismos para que puedan ser mitigados.
	Renegociaciones	Búsqueda de la modificación del contrato suscrito debido a una variación en factores como el marco regulatorio, problemas en el diseño del contrato, shocks macroeconómicos, entorno político y social, capacidad institucional, asignación de riesgos poco clara, entre otros.
	Cumplimiento de niveles de servicio	Calidad de los productos y/o servicios a proveer a los ciudadanos, la cual depende en gran medida del desempeño del Concesionario al que se le adjudica el proyecto y también de factores externos que no están bajo su control, y se evidencia en el cumplimiento de estándares establecidos y el adecuado uso de recursos.
	Acceso a la Información	Tener acceso a información periódica acerca del desempeño del proyecto, el tipo de información a solicitar, la periodicidad y la entidad solicitante según lo estipulado en el contrato.
	Indicadores	Métricas para la identificación de problemas de gestión del rendimiento que permite realizar seguimiento y sancionar el incumplimiento de objetivos.

- ¿Considera que esta lista de factores clave en la supervisión de APP está completa? ¿Qué otros factores clave se deberían considerar?

A continuación, le presentamos el desagregado de los puntos antes mencionados en afirmaciones específicas que nos permitirán ahondar más en el tema de investigación, aplicando los elementos teóricos antes señalados a lo que en la realidad sucede en las APP de transporte en el Perú, dadas las características de sus regulaciones, de sus mercados y de sus instituciones. Para ello le pedimos que por cada enunciado escoja una de las puntuaciones del 1 al 6, donde 1 es “totalmente en desacuerdo” y 6 es “totalmente de acuerdo”.

Lo que se busca es identificar la criticidad o importancia que cada elemento en particular tiene para asegurar una adecuada supervisión de la ejecución de los compromisos incluidos en cada APP, considerando las características y las situaciones que suceden en el caso peruano.

**Tabla A2: Afirmaciones Específicas**

Afirmaciones Específicas	1	2	3	4	5	6
El marco regulatorio claramente estructurado y definido permite reducir las posibilidades de incertidumbre conductual que surgen por problemas de agencia entre el sector público y el sector privado.						
El contexto de estabilidad política y la fortaleza institucional fomentan el interés de la inversión privada y una gobernanza de APP sólida que permite un trabajo de supervisión eficiente y claro.						
Los pronósticos de demanda mal elaborados afectan el principio de valor por dinero esperado y pueden llevar a futuras controversias y/o renegociaciones.						
La asignación de riesgos afecta directamente la estructura de financiación y rentabilidad esperada, lo cual se evidencia en el desempeño del proyecto.						
La autonomía de las instituciones sustentada en sus normativas y procedimientos fortalece la capacidad institucional de las entidades participantes del proyecto.						
La coordinación interinstitucional es crítica para fortalecer la capacidad individual de cada entidad y contribuye a comprender la dinámica interna y flujo de información.						
El monitoreo del desempeño técnico y financiero es importante al evaluar el cumplimiento del contrato dado que se obtienen datos sobre los avances tangibles del proyecto.						
La evaluación de contingencias es crítica en la supervisión del cumplimiento del contrato debido a que no se puede estipular todos los escenarios posibles al estructurarlo y el proyecto inevitablemente se enfrentará a eventos no contemplados inicialmente.						
La resolución de controversias es relevante en el análisis del cumplimiento del contrato debido a que se busca lograr un acuerdo óptimo para ambas partes sin alterar significativamente el curso normal del proyecto.						
La identificación de riesgos es importante para su respectivo monitoreo durante el proyecto al tener claras las responsabilidades de las partes y los márgenes de error aceptables para tomar medidas correctivas o anticiparse a hechos sobrevenientes.						
Es importante contar con mecanismos de control de riesgos que vayan acorde al cumplimiento de objetivos y calidad de servicio esperados de modo que el monitoreo tenga un propósito claro y una ruta definida.						
Contar con un enfoque de resultados en lugar de un enfoque de procesos influye positivamente en la calidad del servicio esperado y en la eficiencia del mismo.						
La incertidumbre del entorno afecta la eficiencia del servicio sobre todo en situaciones que no pueden ser anticipadas y esto se evidencia en la evaluación de desempeño de las partes.						

**Tabla A2: Afirmaciones Específicas (continuación)**

Afirmaciones Específicas	1	2	3	4	5	6
El contrato de APP debe especificar qué tipo de información se comparte debido a que esto influye en el acceso a la información por parte de la entidad encargada de la supervisión y regulación.						
Que exista coherencia entre los objetivos y las mediciones es importante para la correcta definición de indicadores que determinarán el desempeño de las partes.						

De acuerdo con lo conversado, para las APP en transporte en el Perú, ¿cómo ordenaría los factores clave de supervisión en orden de prioridad? Donde 1 es el más importante y 9 el de menor importancia.

**Tabla A3: Factores Clave en Orden de Importancia**

Factor Clave	Orden de Importancia
Marco Regulatorio	
Estructura Financiera	
Capacidad Institucional	
Cumplimiento del Contrato	
Monitoreo de Riesgos	
Renegociaciones	
Cumplimiento de niveles de servicio	
Acceso a la Información	
Indicadores	

#### IV. Preguntas de cierre

- ¿Qué oportunidades de mejora podría proponer para los factores clave observados del sector transporte?
- ¿En la práctica, cómo se podría realizar cambios o correcciones en dichos factores? ¿Es viable?
- ¿Qué factores clave en la supervisión considera que en los proyectos del sector transportes funcionan bien hasta el momento y han dado buenos resultados en el desempeño de estos?

## ANEXO B: Relación de Expertos Entrevistados

Tabla B1: Relación de expertos entrevistados

	Experto	Experiencia en Asociaciones Público-Privadas	Fecha de Entrevista
1	Exp. OSITRAN 1	Experiencia de 25 años en el sector público. Perteneciente a entidades como COPRI (ahora Proinversión), SUNASS, MTC en temas aeroportuarios, OSITRAN como parte de la Gerencia de Regulación, Proinversión en la Dirección de Promoción y diversos proyectos desde el sector privado.	03/12/20
2	Exp. OSITRAN 2	Experiencia de 10 años viendo temas de APP desde el sector público. Perteneciente a la Secretaría de Transportes (ahora Dirección de Programas y Proyectos) del MTC, Gerencia Legal en OSITRAN, Dirección de Programas y Proyectos del ministerio de Vivienda. También trabajó APP desde el sector privado.	04/12/20
3	Exp. OSITRAN 3	Experiencia de 12 años en el MTC en Infraestructura Aeroportuaria. Supervisión de Inversiones de Aeropuertos en OSITRAN, Gerencia de Supervisión y Fiscalización de OSITRAN y Asesor de la Presidencia de OSITRAN.	09/12/20
4	Exp. OSITRAN 4	Supervisión de campo en OSITRAN, Gerencia de Supervisión en OSITRAN, Gerencia General en OSITRAN. Participación en diseño de contratos en diversas modalidades de APP.	02/12/20
5	Exp. MTC 1	Experiencia en APP desde 2008 en un estudio de abogados y desde el 2012 en el MTC. Experiencia principalmente en carreteras, pero actualmente tiene a su cargo puertos, aeropuertos, metros y ferrocarriles, e hidrovías.	01/12/20
6	Exp. MTC 2	Experiencia inicial como consultor realizando estudios para el BID, supervisión desde OSINERGMIN, Dirección General de Concesiones de Transportes en el MTC y actualmente asesor en Proinversión.	05/12/20
7	Exp. Privado 1	Gerente General de Concesionaria Peruana de Vías COVINCA S.A. Enfoque en concesiones de infraestructura vial. Especialista en Gerencia de Proyectos	10/12/20
8	Exp. Privado 2	Viceministerio de Telecomunicaciones en el MTC por más de 3 años. Especialista en Gestión de Proyectos de Infraestructura, especialmente Telecomunicaciones, pero con experiencia en Transportes. Gerencia General de AFIN.	10/12/20
9	Exp. Privado 3	Experiencia en la PCM, MTC, MEF y COPRI (ahora Proinversión). Directorio de OSITRAN por 5 años. Gerencia General de Aeropuertos del Perú. Presidencia de AFIN.	18/12/20
10	Exp. MEF 1	Dirección General de Política y Promoción de la Inversión Privada en el MEF en temas de rectoría de APP desde estructuración hasta modificaciones contractuales haciendo seguimiento a la ejecución de proyectos de infraestructura.	15/12/20
11	Exp. MEF 2	Experiencia de 20 años en el sector público. Dirección General de Infraestructura en el MINEDU, Dirección de Inversión Privada del MEF. Actualmente realiza consultorías en temas de APP.	11/12/20
12	Exp. MEF 3	Viceministerio de Economía en el MEF, Comité de Puertos en Proinversión, Gerencia del Consejo Privado de Competitividad.	13/01/21

**Tabla B1: Relación de expertos entrevistados (continuación)**

	<b>Experto</b>	<b>Experiencia en Asociaciones Público-Privadas</b>	<b>Fecha de Entrevista</b>
13	Exp. Proinversión 1	Gerencia de Regulación en OSITRAN, Viceministerio de Comunicaciones en el MTC, Comité Pro-Integración en Proinversión.	04/12/20
14	Exp. Proinversión 2	Presidencia de OSITRAN, Dirección de COPRI (ahora Proinversión), Presidencia del Comité de Infraestructura y Servicios Públicos en Proinversión. Experiencia en aeropuertos, redes viales, muelles, líneas de transmisión y carreteras.	18/01/21
15	Exp. Proinversión 3	Asesoría Técnica en Puertos, Asesoría Financiera, Jefatura de Estructuración Financiera, Subdirección de Gestión de Proyectos, Jefatura de Unidad Formuladora, Dirección de Promoción de Inversiones en Proinversión. Consultoría en APP en distintos países desde el Banco Mundial y en el Banco Centroamericano de Integración Económica. Comité de Licitación de Proyectos APP y Comité de Transportes y Comunicaciones en Proinversión.	21/01/21
16	Exp. CGR 1	Gerencia de Control de Megaproyectos en la CGR, Asesor en OSITRAN, MINSA, MEF. Especialización en la Gestión de Infraestructura.	02/12/20
17	Exp. Abogado 1	Asesora de postores, concesionarios y entidades públicas en temas de APP desde un estudio de abogados.	15/12/20
18	Exp. Abogado 2	Asesora en temas de APP desde Proinversión, MEF y PCM. Experiencia de 25 años en el sector público en aeropuertos, puertos, carreteras y centrales eléctricas.	19/01/21
19	Exp. Consultor 1	Experiencia en temas de infraestructura en temas del rol de los reguladores en la estructuración y transacción de las APP desde el Consejo Privado de Competitividad.	23/01/21

## ANEXO C: Clasificación de Riesgos

Tabla C1: Clasificación de Riesgos

Tipo de Riesgo	Sub-Riesgos
Riesgos estratégicos y del negocio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo político o macroeconómico o soberano: inflación, narcotráfico, terrorismo, recesión, impuestos, etc.</li> <li>• Riesgo de imagen: fusiones, reestructuraciones, manejo del cambio</li> <li>• Riesgo de operación: proveedores, producción, maquinarias, calidad.</li> <li>• Riesgo regulatorio: impuestos, aranceles, restricciones, control de precios.</li> <li>• Riesgos de liquidez: financiacines, exceso de activos improductivos, stock exagerado, inversiones inoficiosas con disponibilidad a largo plazo, etc.</li> </ul>
Riesgos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgos de interés: volatilidad de las tasas de interés.</li> <li>• Riesgos cambiarios y de convertibilidad: devaluaciones o revaluaciones de la moneda nacional frente al dólar u otras monedas.</li> </ul>
Riesgos generales o de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgos de organización: estructura poco clara, ausencia de planificación, carencia o fallas en el sistema, mal clima laboral, malos canales de comunicación.</li> <li>• Riesgo de información: tecnológico, integridad, información, comunicación y disponibilidad de información.</li> <li>• Riesgo de operaciones ilícitas: lavado de activos, fraudes y delitos financieros.</li> <li>• Riesgo de seguridades físicas y humanas: contratación de personas sin investigación suficiente, problemas graves personas, plan de contingencias inadecuado, etc.</li> </ul>

Fuente: Estrupiñan 2006 citado en Flores & Rivas (2012)

## ANEXO D: Resultados de las Entrevistas

Tabla D1: Puntaje de Expertos al Ránking de Factores

Experto	Factores Clave								
	Marco Regulatorio	Estructura Financiera	Capacidad Institucional	Cumplimiento del Contrato	Monitoreo de Riesgos	Renegociaciones	Cumplimiento de Niveles de Servicio	Acceso a la Información	Indicadores
Exp. Abogado 1	6	7	1	2	3	8	4	9	5
Exp. Abogado 2	2	4	1	3	5	8	6	7	9
Exp. Consultor 1	1	2	5	8	6	9	4	7	3
Exp. CGR 1	1	7	4	5	6	9	2	8	3
Exp. MEF 1	4	2	6	1	8	9	3	7	5
Exp. MEF 2	1	3	5	7	2	8	6	9	4
Exp. MEF 3	1	6	2	3	5	7	4	9	8
Exp. MTC 1	6	8	2	1	4	7	3	9	5
Exp. MTC 2	2	5	1	3	4	8	6	9	7
Exp. OSITR AN 1	2	8	3	4	7	9	1	5	6
Exp. OSITR AN 2	1	5	3	4	6	7	2	9	8
Exp. OSITR AN 3	1	3	4	2	5	9	6	7	8
Exp. OSITR AN 4	1	7	4	5	6	9	2	8	3
Exp. Proinversión 1	3	9	2	5	8	7	6	1	4
Exp. Proinversión 2	1	5	2	7	3	6	4	8	9
Exp. Proinversión 3	8	1	4	5	3	6	2	7	9

**Tabla D1: Puntaje de Expertos al Ránking de Factores (continuación)**

Expe rto	Factores Clave								
	Marco Regula torio	Estruc tura Finan ciera	Capaci dad Instituc ional	Cumpli miento del Contrato	Monit oreo de Riesg os	Renegocia ciones	Cumpli miento de Niveles de Servicio	Acceso a la Inform ación	Indica dores
Exp. Priva do 1	1	4	5	2	3	6	7	9	8
Exp. Priva do 2	4	1	5	6	2	7	3	8	9
Exp. Priva do 3	4	8	1	7	3	9	2	6	5
<b>TOT AL</b>	<b>50</b>	<b>95</b>	<b>60</b>	<b>80</b>	<b>89</b>	<b>148</b>	<b>73</b>	<b>142</b>	<b>118</b>



**Tabla D2: Puntaje de Expertos a las Afirmaciones Específicas**

Expertos	Afirmaciones Específicas														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Exp. Abogado 1	6	3	2	6	5	6	6	6	6	6	5	6	6	6	6
Exp. Abogado 2	3	1	6	3	6	6	6	6	2	6	2	6	6	5	6
Exp. Consultor 1	6	6	6	6	5	6	6	5	6	6	6	6	5	6	6
Exp. CGR 1	4	6	5	4	5	4	6	6	6	6	6	6	1	6	6
Exp. MEF 1	6	6	5	6	6	6	6	6	5	6	6	5	6	6	6
Exp. MEF 2	5	6	5	5	2	3	6	5	5	5	5	6	5	6	5
Exp. MEF 3	6	6	3	1	6	5	4	6	5	4	4	6	4	4	5
Exp. MTC 1	3	6	6	1	5	6	6	6	4	6	6	6	6	6	6
Exp. MTC 2	5	4	3	4	4	6	5	5	5	4	4	5	3	4	4
Exp. OSITRAN 1	4	6	6	5	6	3	5	3	3	6	5	5	5	6	5
Exp. OSITRAN 2	6	4	6	5	5	6	6	6	4	6	6	6	6	6	6
Exp. OSITRAN 3	6	6	3	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Exp. OSITRAN 4	4	5	5	3	5	5	5	5	4	5	5	6	5	4	5
Exp. Proinversión 1	3	3	1	2	3	6	6	-	2	4	4	4	4	5	4
Exp. Proinversión 2	5	5	3	6	5	6	5	5	3	5	5	6	4	5	5
Exp. Proinversión 3	4	6	3	6	3	6	5	5	6	6	6	5	6	4	6
Exp. Privado 1	6	4	5	6	5	6	5	6	6	6	6	6	6	3	6
Exp. Privado 2	6	6	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	4	5
Exp. Privado 3	5	6	3	6	4	3	3	6	6	6	4	6	5	3	5