

CAPÍTULO 2

Innovando el financiamiento de proyectos de infraestructura en el Perú

José Gonzales Quijano

La brecha de infraestructura en el Perú al 2020 ha sido calculada en US\$ 68.815 millones, y en US\$ 90.734 entre el 2021 y el 2025, haciendo un total de US\$ 159.549 para el período 2016-2025. La brecha se distribuye en cuatro sectores productivos (transportes, energía, telecomunicaciones e hidráulica) y en tres sectores sociales (salud, agua y saneamiento, y educación), según el estudio desarrollado por la Universidad del Pacífico por encargo de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN, 2015).

Siendo importante conocer la brecha de infraestructura por sectores, cobra especial relevancia el saber cómo se ha concentrado la inversión en infraestructura en las regiones a través del tiempo, y cómo la brecha por cubrir impacta sobre el crecimiento regional y la desigualdad del ingreso en el Perú.

Las disparidades regionales en el Perú han sido abordadas en diversos estudios de convergencia económica. Gonzales de Olarte y Trelles (2004) concluyen que no existe evidencia de convergencia económica entre los departamentos del Perú, y advierten que los factores geográficos junto con la inversión pública son relevantes en el proceso de convergencia económica.

Tomando como referencia el trabajo de Phillips y Sul (2009), Delgado y Rodríguez (2013) han encontrado tres clubes de convergencia, es decir, tres grupos de regiones con desempeños económicos similares, el primero formado por once

departamentos (Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica, La Libertad, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna), con una dinámica estable de crecimiento y niveles iniciales de PBI per cápita mayores a los del resto; el segundo, por cinco (Amazonas, Cajamarca, Junín, Lambayeque y Piura), con tasas de crecimiento promedio en sus PBI per cápita; y el tercero, por cinco (Huánuco, Loreto, Puno, San Martín y Tumbes), con niveles bajos de crecimiento, mientras que las regiones de Huancavelica y Apurímac no pertenecen a ningún club y tienen dinámicas diferentes a las del resto.

Más recientemente Arpi Mayta (2015) encuentra evidencia sobre la distribución de la inversión pública en infraestructura concentrada en pocas regiones del país y, como resultado de ello, un alto déficit de acceso a los servicios requeridos por la ciudadanía, particularmente en regiones de la sierra y selva del Perú.

El Fondo por la Paz, que publica anualmente el indicador de estados fallidos, identifica el desarrollo económico desigual como uno de los factores relevantes que explican las razones por las cuales un Estado falla en la atención de las necesidades de sus ciudadanos. La definición del Fondo por la Paz respecto a la asimetría en el desarrollo económico es clara: “Cuando existen disparidades étnicas, religiosas o regionales, los gobernados tienden a ser desiguales en su compromiso con el contrato social” (States Index, 2016).

La desigualdad en los compromisos ciudadanos con el contrato social contribuye a intensificar la conflictividad y los desencuentros entre los sectores urbano y rural del país, por el impacto negativo de las demoras y falencias en la cobertura de la brecha de infraestructura, más allá de la ciudad capital, en las

regiones de la sierra y selva del Perú, haciendo crecer la brecha de inclusión y paz social, además de continuar postergando la creación de un entorno favorable para las inversiones y el desarrollo económico en el interior del país.

Con base en la experiencia en financiamiento de infraestructura de PanAmerican Capital Partners LLC en New York y Grupo Financiero de Infraestructura (GFI) en Colombia, en el sector de agua y saneamiento, se ha investigado las necesidades de financiamiento para atender la demanda de infraestructura básica para mancomunidades y gobiernos subnacionales en el Perú, identificando la oportunidad de implementar un modelo de financiamiento de infraestructura utilizando el mercado de capitales local, abundante en liquidez pero carente de instrumentos financieros, complementado por una parte del presupuesto de Recursos Determinados de los gobiernos regionales y locales.

Ello permitirá que pueda constituirse, con el debido sustento técnico y legal, la estructura y tecnología financieras requeridas para constituir un fondo para el financiamiento de los proyectos de infraestructura en mancomunidades y gobiernos subnacionales, al cual puedan acceder para financiar a largo plazo sus proyectos de infraestructura básica, en vez de contar solamente con el esquema tradicional de asignaciones presupuestales anuales.

De esta forma se busca contribuir a la paz social y al bienestar de la población menos favorecida en el interior del país, utilizando los recursos disponibles con mayor eficiencia y calidad, con la posibilidad de colocar instrumentos financieros innovadores en el mercado de capitales local, cubriendo el servicio de las obligaciones contraídas con los recursos

provenientes de las asignaciones de los presupuestos de Recursos Determinados de las mancomunidades y gobiernos subnacionales, asegurando así el respaldo y la cobertura del pago de los instrumentos financieros que se emitan.

2.1 El contexto

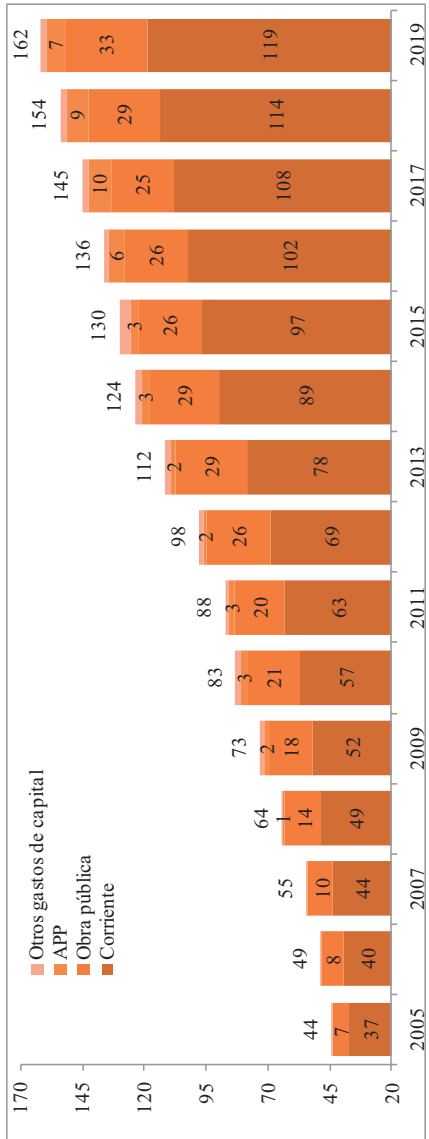
Los Recursos Determinados por concepto de canon, sobrecanon, regalías y otros, como fuente de financiamiento del presupuesto público, han disminuido en términos reales. Según el proyecto de ley del presupuesto del sector público para el año fiscal 2017, los Recursos Determinados suman S/ 17.908.875.024, un 12,5% del total presupuestal, comparado con similar monto del año fiscal 2009, correspondiente al 18% del total.

En adición a ello, se ha reconcentrado el presupuesto público en el gobierno nacional, al haber pasado del 58% en el año 2009 al 74% en el año 2017. Si a ello le sumamos que el servicio de deuda a cargo de los gobiernos subnacionales es sólo el 4,2% del monto total asignado para tal servicio, y que este monto constituye el 8,2% del total del presupuesto planteado para el año 2017, entonces las obligaciones a cargo de los gobiernos subnacionales ascienden a sólo el 0,34% del total presupuestal. Tan bajos porcentajes a cargo de regiones y gobiernos locales revelan la excesiva concentración de la gestión presupuestal y las finanzas públicas en el gobierno nacional, lo que se contrapone a los objetivos del proceso de descentralización.

El Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2017-2019 (2016) revela no sólo la tendencia centralista del presupuesto público, sino también la decisión de asignar mayores recursos a

obras públicas en comparación con las asignaciones proyectadas para asociaciones público-privadas (APP), como muestra el cuadro siguiente:

Gráfico 1
Gasto no financiero del Gobierno Central
(miles de millones de soles)



Fuente: MEF.

Seguir este derrotero dilatará aún más el cierre de la brecha de infraestructura y agrandará la brecha social principalmente en el interior del país. Es importante por tanto revertir esta tendencia y orientar las acciones del próximo quinquenio hacia la descentralización presupuestal y financiera.

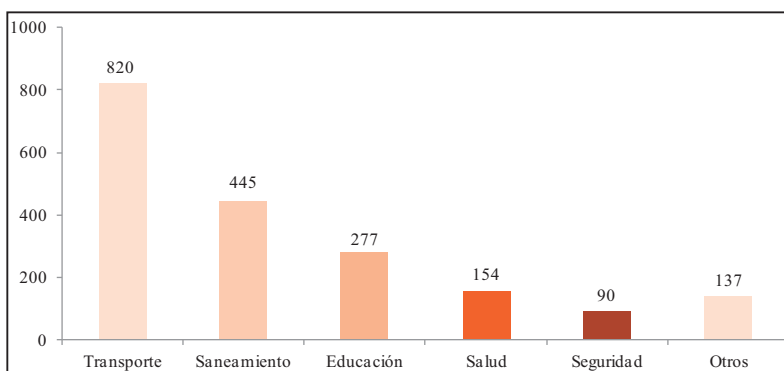
Para ello, debe buscarse la plena implementación de los mecanismos de endeudamiento, sin garantía del Gobierno Nacional, establecidos por la normatividad vigente, que establecen que la atención del servicio de deuda de estas operaciones de endeudamiento la efectúa directamente la entidad contratante en función de los compromisos asumidos en los contratos o convenios respectivos, facultando a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a deducir los montos necesarios para atender aquellos compromisos a cargo de los gobiernos regionales y locales, actualmente restringidos al Gobierno Nacional, bajo el marco de las operaciones del Sistema Nacional de Endeudamiento.

Esto constituiría una forma inteligente de hacer frente a la disminución de los flujos anuales del canon, al permitir que los gobiernos regionales y locales puedan recibir créditos de entidades financieras públicas y privadas con la mejor clasificación de riesgo, para financiar la ejecución de sus proyectos de infraestructura respaldados por sus Recursos Determinados constitucionalmente amparados, respetando siempre los límites de endeudamiento fijados por el MEF.

En adición a ello, se contribuiría a dinamizar el mecanismo de Obras por Impuestos (OxI), que, pese a sus bondades, no ha logrado despegar en los años que viene implementándose (menos de S/ 2.000 millones en el período 2009-2015), ante la

inexistencia de un plan director de desarrollo de infraestructura que defina los proyectos prioritarios por regiones y mancomunidades, cubriendo todos los pasos requeridos para el exitoso completamiento y puesta en marcha de los proyectos de inversión, desde la fase de financiamiento hasta la de operación y mantenimiento, incluyendo los aspectos financieros, legales, técnicos y ambientales.

Gráfico 2
Obras por impuestos, 2009-2015
(millones de soles)



Fuente: Proinversión.

El riesgo de que los gobiernos subnacionales reciban créditos de mediano y largo plazo para ejecutar obras de envergadura con cargo a ingresos futuros es reducido, ya que el acceso al financiamiento en los mercados de capitales se ve facilitado por el grado de inversión y el desempeño macroeconómico del país, además de los flujos que generará el uso de la infraestructura a construirse, lo que hace sostenible el modelo financiero para cada proyecto de inversión de los gobiernos subnacionales, actuando individual o mancomunadamente.

Un mayor grado de inversión implica menor riesgo para el país y sus instituciones, y ello incluye a sus gobiernos subnacionales que en conjunto suman hoy poco más del 4% de las obligaciones por servicio de deuda, como lo indica el propio Proyecto de Ley del Presupuesto Público 2017, lo que no se condice con los objetivos del proceso de descentralización.

2.2 La propuesta

Los gobiernos regionales y locales tendrán siempre disponibles en la Cuenta Única del Tesoro (CUT) que administra el MEF, los Recursos Determinados que constitucionalmente les pertenecen; quedando facultado el MEF, a través de la modificación que se propone a la Ley General de Endeudamiento, para deducir los montos requeridos para atender dichos compromisos y transferirlos directamente a las cuentas previstas para el pago del servicio de deuda, durante todo el plazo de repago del financiamiento, las cuales serán parte de un fideicomiso de pagos que constituye un patrimonio autónomo, intangible e inembargable, cuyo contrato incluye un anexo con las facultades otorgadas al MEF para deducir los montos requeridos para atender los compromisos de pago.

Teniendo en cuenta que los montos disponibles en la CUT serán siempre mayores a los requeridos para el servicio de la deuda, la probabilidad de incumplimiento es técnicamente cero, ya que el MEF tiene la responsabilidad de obedecer el mandato constitucional de habilitar los Recursos Determinados que constitucionalmente pertenecen a los gobiernos regionales y locales, lo que constituye la principal garantía de repago del financiamiento.

En el supuesto de que los flujos del canon se redujeran, en el peor escenario, en un 40% con respecto al año anterior, el monto comprometido para el servicio de deuda sería siempre menor al monto total disponible, no superando nunca el 25% de los Recursos Determinados anuales, a fin de mantener siempre el equilibrio fiscal de los gobiernos regionales y locales, teniendo en cuenta los límites establecidos por las reglas fiscales para el servicio de deuda respecto de los ingresos corrientes.

El MEF se ha acostumbrado a exigir el cumplimiento de los lineamientos de los presupuestos anuales y el marco presupuestal aprobado para cada año fiscal, y lo que requiere esta propuesta es un enfoque multianual para poder atender no solamente la infraestructura pequeña de menor escala que puede completarse en un año, sino aquella de mayor envergadura que es la que realmente necesitan las regiones, provincias y distritos del país, la cual toma más de un año ejecutarse, desde su estudio técnico hasta su implementación, y cuyo monto sólo puede pagarse en plazos medianos o largos, considerando su envergadura.

Se requerirá para ello modificar el texto de la Décimo Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley General de Endeudamiento, de la forma siguiente:

Los pagos a favor del Gobierno Nacional y, de ser el caso, a favor de las empresas financieras con calificación crediticia similar al riesgo soberano, correspondientes a compromisos de deuda generados en el marco de operaciones de endeudamiento interno bajo el ámbito del Sistema Nacional de Endeudamiento, asumidos por Gobiernos Regionales y Locales, Mancomunidades Regionales y Locales para el

financiamiento de sus Proyectos de Inversión Pública, son efectuados a través de fideicomisos.

Cuando el otorgamiento de los recursos previstos para efectuar dichos pagos se realice mediante Asignaciones Financieras, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público está facultada a deducir los montos necesarios para atender las referidas obligaciones y transferirlos directamente a las cuentas previstas para el pago del servicio de deuda señaladas en los fideicomisos, durante la totalidad del plazo de pago, sea éste igual o mayor al período de duración del mandato de la autoridad respectiva.

Es responsabilidad de las entidades públicas, incluidos los Gobiernos Regionales y Locales que tienen a cargo dichas obligaciones, la emisión anticipada de la Certificación del Crédito Presupuestario respectivo, en el marco de las normas legales vigentes, por el monto de las obligaciones y en atención al cronograma establecido para el cumplimiento del servicio de deuda.

Para el caso de los pagos a favor de las empresas financieras con calificación crediticia similar al riesgo soberano, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público queda facultada a emitir las disposiciones necesarias con los requisitos a exigirse a los Gobiernos Regionales y Locales, y a las Mancomunidades Regionales y Locales, para el financiamiento de sus Proyectos de Inversión Pública, priorizando aquellos con estándares superiores de eficacia en la ejecución de las inversiones y de calidad en la ejecución del gasto.

Con esta modificación a la legislación vigente, en el marco del proceso actual de presentación y aprobación de las respectivas leyes de presupuesto y endeudamiento público para el año fiscal 2017, será posible implementar la estructura propuesta en una primera instancia en conjunto con la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), financiando primero los proyectos de infraestructura en agua y saneamiento, incluida la tecnología y procesos para el mejoramiento en la gestión de las EPS a cargo de las municipalidades, para luego pasar al desarrollo de otros tipos de infraestructura y proyectos en general declarados viables en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), principalmente en sectores como salud y educación, donde la brecha de infraestructura es grande y mecanismos como Obras por Impuestos son aún insuficientes.

El modelo a implementarse en conjunto con COFIDE requiere también el introducir mejoras en el Decreto Legislativo 1224 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, que establece que cuando el Ministerio, el Gobierno Regional y el Gobierno Local requieran constituir fideicomisos para la administración de los pagos e ingresos derivados de los contratos de APP cofinanciados, deben solicitar opinión favorable al MEF, lo que bastaría con el informe previo de la Contraloría General de la República.

2.3 Resultados esperados

La propuesta constituye una alternativa viable de acceso al financiamiento de proyectos de infraestructura, fortaleciendo el mercado de capitales local e involucrando recursos del sector privado en el desarrollo de infraestructura básica de los gobiernos subnacionales, ayudando a optimizar el uso de los

fondos públicos de manera eficaz y transparente, vía el mecanismo de asociaciones público-privadas en el ámbito financiero.

Contribuir a fortalecer las finanzas públicas regionales y locales, para que los gobiernos subnacionales puedan acceder a financiamiento a largo plazo y en condiciones más favorables que las que hoy disponen, permitirá mejorar sustancialmente sus flujos de caja, promoviendo de manera especial la gestión subnacional principalmente por medio de mancomunidades. Además, se busca mejorar la calidad de los proyectos de infraestructura promoviendo la participación de firmas de ingeniería de vasta experiencia en el monitoreo y desarrollo de los proyectos a nivel subnacional.

Aprovechar la experiencia exitosa de mecanismos de financiamiento similares en gobiernos subnacionales, como en el caso colombiano, replicando el modelo en el Perú de manera conjunta con la COFIDE, tiene el propósito de concretar financiamiento para los proyectos de infraestructura con la garantía del capital resultante de la emisión de los instrumentos financieros que forman parte de la propuesta, en ámbitos que cubran primero proyectos de agua y saneamiento en el interior del país, y luego otros tipos de infraestructura y proyectos en general declarados viables en el marco del SNIP, particularmente en sectores sociales como educación, salud y seguridad humana.

Mecanismos como el de Obras por Impuestos permiten establecer alianzas público-privadas que contribuyen a cerrar la brecha de infraestructura existente en el país, principalmente en sectores sociales como la salud, la educación, el agua y el

saneamiento, pero que han probado ser insuficientes, dado el tamaño de la brecha.

Se requiere innovar los mecanismos existentes con instrumentos conformantes de una estructura de financiamiento que permita cerrar la brecha de infraestructura en menores plazos, mejorando la calidad de los servicios que se brinden, lo que puede lograrse, mediante la estructura propuesta, cumpliendo los límites de endeudamiento y las reglas que establezca el MEF para asegurar estándares superiores de eficacia en la ejecución de las inversiones y de calidad en la ejecución del gasto.