



Acelerando la promoción de inversión en líneas de transmisión

Por Sergio Bravo Orellana



1. INTRODUCCIÓN

Con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1543 (DL 1543) y la consiguiente implementación de su reglamento, se ha llevado a cabo una modificación en la normativa que regula las Asociaciones Público-Privadas (APP). Dicha figura se encuentra regulada por el Decreto Legislativo N° 1362 (DL 1362) y su reglamento, para permitir que en el subsector electricidad el Plan de Transmisión (PT) se constituya en el Informe Multianual de Inversiones en APP (IMIAPP)¹. Antes de

¹ Cambios implementados:

1. Segunda Disposición complementaria modificatoria del DL N° 1543: Incorporación de la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1362
“DÉCIMO SEXTA. Aprobación del Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas del subsector electricidad
Tratándose del Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público-Privadas del subsector electricidad del Gobierno Nacional, la aprobación por parte de la entidad pública titular del proyecto se realiza con base en el Plan de Transmisión regulado en la Ley N° 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, bajo su responsabilidad, no requiriendo la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas. La aprobación antes señalada se sujetará al procedimiento que establezca el Reglamento.”
2. Incorporación del Artículo 41 A en el reglamento del DL N° 1543
“Artículo 41.A. Procedimiento para la aprobación del IMIAPP del subsector de Electricidad del Gobierno Nacional
41.A.1. La aprobación del IMIAPP del subsector electricidad, así como sus modificaciones o sus actualizaciones por parte del Ministerio de Energía y Minas, se realiza como máximo dentro de los sesenta (60) días hábiles posteriores a la aprobación o modificación del Plan de Transmisión, regulado en la Ley N° 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica. Para tales efectos, el IMIAPP del subsector electricidad considera las disposiciones del artículo 40 del Reglamento, así como los lineamientos para el desarrollo del IMIAPP que emite el MEF.

la promulgación de este Decreto Legislativo, se identificaba una duplicación de esfuerzos en relación a los instrumentos de planificación a largo plazo en el ámbito de la transmisión eléctrica. Esta redundancia se reflejaba en la repetición de tareas tanto en la elaboración, como en la aprobación del PT y del IMIAPP, lo cual dilataba los tiempos de aprobación y ralentizaba los procesos de licitación.

En particular, dado que el IMIAPP opera como una herramienta de alcance transversal abarcando múltiples sectores, el DL 1543 mantiene la obligación de elaborar el IMIAPP en el subsector eléctrico. Sin embargo, se ha establecido un límite máximo de 60 días hábiles, a contar desde la publicación del PT, para la aprobación del IMIAPP. Es de importancia resaltar que el IMIAPP del subsector eléctrico debe reflejar integralmente lo estipulado en el PT, eliminando así la necesidad de solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)².

Adicionalmente, las modificaciones introducidas eximen a las APP de iniciativa estatal autofinanciadas, tales como las líneas de transmisión eléctrica, de requerir la aprobación previa de entidades como el MINEM, OSINERGMIN, MEF y la Contraloría General de la República en relación a la Versión Inicial del Contrato (VIC). Esta exención se aplica siempre y cuando el proyecto en cuestión no exceda el Costo Total de Inversión de 80,000 UIT (equivalente a S/ 396 millones al año 2023). A continuación, en este artículo se evaluará la pertinencia de este límite. No obstante, es innegable que permitir la exención de estas opiniones previas para la VIC conlleva un impacto positivo al agilizar los plazos vinculados a los procedimientos de licitación³.

2. ELABORACIÓN Y REVISIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS: COES, PROINVERSIÓN Y MEF

El sector de transmisión eléctrica es un ejemplo del éxito alcanzado por las APP en el país, debido a la generación de procesos competitivos y al número significativo de proyectos licitados. Además del historial extenso de procesos de adjudicación exitosos, estos tienen contratos claros y maduros, sumado a una regulación de sistema de pagos y niveles e índices de servicio que ha ido mejorando a lo largo del tiempo. A su vez, este sector posee una particularidad favorable: su esquema de pagos depende de los usuarios del servicio eléctrico, prescindiendo de recursos públicos. Un adecuado diseño contractual podría aislar de manera completa cualquier riesgo, por mínimo que sea, que deba ser asumido por la entidad Concedente.

41.A.2. Para la elaboración del IMIAPP del subsector electricidad del Gobierno Nacional, el Ministerio de Energía y Minas puede solicitar Asistencia Técnica a Proinversión, en caso de que lo requieran.

² DS N° 211-2022-EF

³ Modificaciones del Artículo 60 y 61 del DS N° 240-2018-EF implementados a través del DS N° 211-2022-EF.

Este panorama contrasta con la situación de otros proyectos de infraestructura enfocados en servicios, especialmente los de carácter social. En tales casos, los proyectos son financiados de manera parcial o total, lo que potencialmente expone al Estado a asumir ciertos riesgos. Además, en algunos sectores no es factible contar con una cantidad suficiente de casos para estandarizar estudios de ingeniería o anteproyectos, lo cual repercute en la formulación de presupuestos razonables, a diferencia de lo que acontece en el ámbito de la transmisión eléctrica.

Por tanto, es comprensible que proyectos de envergadura única y con cofinanciamiento, como por ejemplo una línea de metro o una planta de tratamiento de aguas residuales, puedan justificar procesos de mayor complejidad y, por ende, prolongados en tiempo. Sin embargo, esta situación no es aplicable al sector de las líneas de transmisión eléctrica, en el cual los aspectos técnicos han sido claramente definidos e incluso existen metodologías consolidadas para la determinación de presupuestos de inversión.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se considera que los anteproyectos en el sector transmisión deben ser elaborados por el COES. Esto se fundamenta no solo en su función de desarrollar el Plan de Transmisión y de determinar las inversiones necesarias en líneas de transmisión a lo largo del horizonte de planificación, sino también en su capacidad técnica especializada para llevar a cabo dichos anteproyectos. Además, el COES cuenta con una ventaja diferencial frente a los organismos del Estado: su naturaleza jurídica de entidad privada le permite agilizar la contratación de estudios con una mayor rapidez y menos restricciones.

Posteriormente a la elaboración de los anteproyectos de cada proyecto, el proceso debe ser transferido a Proinversión, quién deberá tomar los estudios del COES como definitivos para ingresar a la etapa de estructuración. a quien le corresponde considerar los estudios del COES como definitivos para iniciar la etapa de estructuración. En este contexto, la elaboración de anteproyectos no debería estar sujeta a la intervención o aprobación del MEF ni de Proinversión, dado que estas instituciones carecen de las competencias y habilidades especializadas del COES en este ámbito.

Aunque los anteproyectos son generalmente capaces de estimar adecuadamente los presupuestos para la construcción de las líneas de transmisión, suelen presentar imprecisiones en lo concerniente a las servidumbres necesarias. Por lo tanto, resulta factible llevar a cabo estudios complementarios para una evaluación más precisa de este aspecto o implementar la estrategia de abordar las servidumbres a través de la metodología de libro abierto (*open book*), es decir, reconocer al Concesionario según los gastos reales efectuados. Los estudios poseen un carácter referencial y establecen condiciones mínimas, las cuales

podrían ajustarse con consideraciones financieras a ser analizadas por Proinversión.

Es esencial establecer una clara división de competencias entre el COES y Proinversión/MEF, con el fin de asegurar que los valores máximos de referencia eventualmente determinados por Proinversión/MEF no conlleven a una revisión de aspectos técnicos que excedan su ámbito de competencia, sino que se concentren en los aspectos financieros.

3. EL RIESGO DE DISEÑO: FOMENTO A LA INNOVACIÓN Y COMPETENCIA

El escenario actual ha evolucionado desde un enfoque de amplia libertad tecnológica hacia una situación donde prevalece una especificación técnica exhaustiva y vinculante para los componentes de cada proyecto de líneas de transmisión. Esta dinámica impacta negativamente en la capacidad de los licitantes para innovar y competir con tecnologías superiores que puedan aportar una mayor sostenibilidad al servicio de manera eficiente y rentable. Para abordar esta cuestión, se pueden considerar ciertas recomendaciones:

- Como se explicó previamente, los concursos deben basarse íntegramente en los anteproyectos proporcionados por el COES, sin necesidad de revisiones posteriores por parte de Proinversión o el MEF. Sería posible mejorar la calidad de los estudios para evaluar las necesidades de servidumbres o expropiaciones —en caso de ser aplicables— o implementar un sistema de "open book".
- Los concursos deben ser realizados con amplia libertad de alternativas tecnológicas de construcción y de operación, generando un traslado pleno de los riesgos de diseño, construcción y operación al Concesionario. Para prevenir la elección de alternativas tecnológicas que previsiblemente no cumplan con los requisitos del servicio de transmisión a contratar, se podría establecer una evaluación técnica, en términos de aprobado o no aprobado⁴, recomendando que esta sea realizada por los mismos especialistas que elaboraron el anteproyecto.
- No obstante, es importante que esta libertad no fomente la presentación de ofertas irresponsables. Para atenuar esta posibilidad, se pueden definir criterios técnicos, financieros y de experiencia en estos proyectos que incentive la participación de buenos postores. Además, podrían requerirse

⁴ El proceso puede complementarse con una fase donde el asesor técnico que evalúa las propuestas y puede dar sugerencias que de ser aceptadas por el postor podría obtener la aprobación de la propuesta.

garantías de cumplimiento lo suficientemente altas y la calificación técnica de las propuestas.

Estas propuestas son en parte una respuesta al modo en que los proyectos de líneas de transmisión solían ser licitados bajo marcos normativos más flexibles, lo cual se complementa con la experiencia adquirida en los procesos de promoción de inversiones.

4. SUGERENCIAS AL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO

Se ha observado a lo largo del tiempo que el proceso de licitación de los proyectos de Líneas de Transmisión ha adquirido una innecesaria complejidad. Por ello, es necesario establecer un procedimiento simplificado ágil y seguro de licitación (como se mencionó previamente, se ha logrado un avance con el Decreto Legislativo 1543 y su reglamento). Es importante tener en cuenta que el PT establece que se constituirá en el IMIAPP.

Si bien se mantiene la responsabilidad de elaborar el IMIAPP para el subsector de la electricidad, se debe asegurar que refleje fielmente las disposiciones aprobadas en el PT, evitando así la necesidad de recabar la opinión del MEF. Este enfoque acelera la fase de Planeamiento y Programación, lo que, a su vez, ofrece la oportunidad de simplificar los procesos considerando lo siguiente:

- El procedimiento simplificado (Artículo 43 del DL 1362) debe incluir en su ámbito de aplicación a las APP autofinanciadas —como es el caso de las Líneas de Transmisión— sin límite de inversión, pues estos procesos no utilizan recursos del Estado. Los riesgos de uso de recursos futuros por sucesos eventuales —como la terminación anticipada en la etapa preoperativa u operativa— pueden ser administradas a través de una buena cláusula que aisle el riesgo de uso de recursos públicos⁵.
- Es importante que se incluya en el procedimiento simplificado la posibilidad de que se aplique a Iniciativas Privadas, debido a que puede permitir solucionar los problemas de la subtransmisión o transmisión complementaria en base al mecanismo de iniciativas privadas.
- Los estudios técnicos que se solicitan en la fase de formulación deben ser los anteproyectos elaborados por el COES, considerados sin modificación. Los posibles estudios para el afinamiento de las servidumbres deben ser elaborados en la fase de estructuración.

⁵ La cláusula podría establecer que en caso de terminación anticipada se establezca un procedimiento para trasladar la obra u operación a un nuevo concesionario, reconociendo al anterior el valor de liquidación o el flujo que repague las cuotas pendientes de la inversión realizada. Tómese en cuenta que la transmisión eléctrica es una actividad operada plenamente por el sector privado. En consecuencia, se debería asegurar que pueda ser asumido por otro operador privado.

- La Viabilidad Económica del proyecto ya fue analizada y considerada en el PT, que llevó a la priorización del proyecto. En consecuencia, el Informe de Evaluación Integrado también debe ser elaborado tomando la parte pertinente del PT sin modificaciones⁶.
- Si las fases anteriores tienen periodos diligentes en base a la simplificación del proceso, entonces es posible que Proinversión inicie con la formulación de las bases de la licitación y el contrato, considerando que puede establecerse un alto grado de estandarización de las bases y el contrato, por lo que versiones de estos documentos deben modificarse a partir de los anexos técnicos y las mínimas adecuaciones, actividades que Proinversión se encuentra especialmente capacitado para realizar.
- No se requeriría la intervención del MEF, y la participación del MINEM se limitaría a su rol de Concedente y a la aprobación del expediente de encargo, que incluiría el proyecto a encargar, con los valores referenciales obtenidos de los estudios y aprobados por los organismos competentes.

Finalmente, esta propuesta no es novedosa, sino que responde a un retorno a la forma en la que se licitaban los proyectos del SGT en marcos normativos anteriores, donde se seguía un esquema similar en cuanto a las fases requeridas. Este enfoque ha demostrado su efectividad mediante la exitosa licitación de varios proyectos del SGT, los cuales ahora respaldan de manera sólida el funcionamiento del sistema. Por lo tanto, consideramos que la implementación de un procedimiento simplificado de características similares tendría resultados igualmente positivos.

5. LA ESTANDARIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

La modificación introducida mediante el DL 1543 también exime a las APP de iniciativa estatal autofinanciadas, como el caso de las líneas de transmisión eléctrica, de la obligación de obtener previamente la opinión del MINEM, OSINERGMIN, MEF y de la Contraloría General de la República en relación con la VIC. Esto es aplicable siempre y cuando el proyecto en cuestión no supere los 80,000 UIT de Costo Total de Inversión (equivalente a S/. 396 millones al 2023). La exclusión de estas opiniones previas para la VIC contribuiría a la reducción de los plazos de licitación⁷.

⁶ Durante la fase de Formulación se busca determinar, desde un punto de vista técnico, económico, financiero, regulatorio, social y ambiental, entre otros, si es viable desarrollar un proyecto bajo la modalidad de APP u obra pública tradicional; luego, durante la fase de Estructuración se diseña el proyecto como APP, incluida su estructuración económica financiera, mecanismo de retribución en caso corresponda, asignación de riesgos y diseño del contrato. Sin embargo, ninguno de estos aspectos es necesario para los proyectos de Líneas de Transmisión, pues estos ya han sido incluidos en el Plan de Transmisión, en el Anteproyecto y en las versiones anteriores de bases y contratos.

⁷ Modificaciones del Artículo 60 y 61 del DS N° 240-2018-EF implementados a través del DS N° 211-2022-EF.

Es pertinente destacar que la imposición del límite mencionado carece de justificación y convendría reconsiderar que, en el caso de las iniciativas autosostenibles, no deberían estar sujetas a este límite. Además, ni la revisión de la versión inicial del contrato ni la de la versión final resultan necesarias siguiendo el siguiente procedimiento:

- Los procesos de licitación de proyectos de líneas de transmisión representan los casos más consolidados y maduros de APP en el país. A lo largo de más de treinta procesos exitosos, se han perfeccionado los contratos de concesión y las bases de los concursos hasta llegar a las versiones actuales. A pesar de esta evolución, en cada nuevo proceso de licitación, se realiza una revisión constante de los aspectos contractuales y las bases, lo que consume tiempo y extiende los plazos de licitación.
- Si las bases y los contratos ya han demostrado su eficacia en procesos previos, carece de justificación realizar modificaciones en cada ocasión. En este sentido, podrían emplearse las bases y el contrato con cambios mínimos para el siguiente proceso, junto con los anexos técnicos pertinentes. En teoría, no se requeriría una revisión contractual ni de las bases, lo que acortaría los plazos de licitación, o solo se evaluará cambios críticos que se presenten en un concurso específico sobre la versión de contrato y bases del último concurso, que se considerará como parte del proceso de estandarización.
- No obstante, se sugiere que esta propuesta se complemente con un mecanismo de mejora para los contratos y las bases del concurso, ya que siempre hay aspectos que pueden mejorarse. Para ello, se debería establecer un procedimiento de actualización independiente de los procesos de licitación de líneas de transmisión. Este procedimiento de actualización deberá considerar una fase de consulta a los distintos actores. Finalmente, los cambios aprobados se aplicarían en futuros procesos de licitación de líneas de transmisión, independientemente de los procesos en curso.

SOBRE EL AUTOR

Sergio Bravo Orellana es ingeniero mecánico por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Cuenta con un MBA por la Universidad ESAN, una especialización en Finanzas en University of California (UCLA), y PhD en Dirección de Empresas de ESADE.

Actualmente, es profesor en la Graduate School of Business de ESAN y director del Instituto de Regulación y Finanzas de la misma casa de estudios (FRI ESAN). Asimismo, se desempeña como consultor internacional y asesor externo de organismos multilaterales en aspectos relacionados a la promoción de la inversión privada, desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

Anteriormente, ha ejercido el cargo de Institutional Coach & Financial Advisor en ANADIE; ha sido vicepresidente de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS); CFO en ELECTROPERÚ; y también ocupó el cargo de vice ministro de Transportes.