

Crítica al libro: Aspectos Teóricos y Prácticos de las Asociaciones Público Privadas del Perú¹

Juan Carlos González Ciudad²

Bachiller de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)

RESUMEN

El siguiente trabajo resume la percepción del autor sobre el trabajo de Sumar (2012) respecto a las características principales sobre las asociaciones público-privadas (APP). Se desarrolla la línea argumentativa del libro, sus principales aportes; así como también se mencionan algunas falencias. En líneas generales, la crítica concluye que este trabajo es una buena entrada al estudio de las APP's ya que brinda información relevante sobre la evolución de estas organizaciones en contexto internacional, como también en nuestro país; y mantiene una línea descriptiva ordenada y fácil de seguir para el público en general.

PALABRAS CLAVE

Asociaciones público-privadas; APP; sistema mixto; servicio al ciudadano; rentabilidad

¹ Aspectos teóricos y prácticos de las asociaciones público privadas en el Perú /coordinadora, Milagros Maraví Sumar; coautores, Diego Harman Vargas, Mario Huapaya Nava, Milagros Maraví Sumar, Milagros Mendoza Alegre, Arturo Ruiz Sánchez, 2012.

² Asistente de la Unidad de Investigación de la Escuela de Posgrado de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. También fue asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Trabajó también como consultor estadístico de IDEA Internacional dentro del proyecto de Cohesión Partidaria en el año 2012. Correo: jcgjuan@gmail.com

González Ciudad, J.C. (2013). Crítica al libro: "Aspectos teóricos y prácticos de las asociaciones público-privadas del Perú". *Sinergia e Innovación*, 1(1), 136-141.

Fecha de recepción: 01/04/13

Fecha de aceptación: 11/04/13

Critique of the book: Theoretical and Practical Aspects of Public-Private Partnerships in Peru

ABSTRACT

The following book review summarizes the author's perception of the work of Sumar (2012) regarding the main characteristics of public-private partnerships (PPPs). The review develops the book's line of reasoning, his main contributions, and also mentioned some shortcomings. In general, the critique concludes that this book is a good entry to the study of PPP's as it provides important information about the evolution of these organizations in international context, as well as in our country, and maintains a descriptive line orderly and easy to follow for the general public.

KEYWORDS

Public-private partnerships, PPPs, mixed system service to citizens; profitability

Perspectiva sobre el libro

El libro *Aspectos teóricos y prácticos de las asociaciones público-privadas del Perú* se vuelve necesario y clave para aquellos interesados en profundizar sobre este tipo de asociación entre los sectores públicos y privados ya que existen muchos artículos que mencionan este tópico sin ahondar realmente en los aspectos vinculados a esta modalidad de inversión. De esta manera, este trabajo se diferencia de los demás debido a que describe los aspectos necesarios que un lector necesita para iniciarse en el entendimiento de las Asociaciones Público Privadas.

El argumento principal del libro es que el modelo de contratación de las APP's peruano ha resultado beneficioso permitiendo que este tipo de contratos generen mayor rentabilidad y mejor servicio a los ciudadanos en comparación con alguno de los dos modelos extremos, es decir, un modelo totalmente privatizado o un modelo estatal intervencionista. Así pues, las APP's han continuado con el éxito que en los 90's significó la privatización de los servicios gracias a la liberalización del mercado incentivada por el propio gobierno.

Para apoyar su argumento, el autor se respalda primero en los inicios del modelo APP en el contexto internacional, cómo fue evolucionando y de qué manera el Perú vio necesario adaptar ese modelo a su contexto. El autor exalta la evolución de las APP's en el Perú, lo cual ha llevado a que este se vuelva un ejemplo a seguir en toda la región. En segundo lugar, el autor resalta dos antecedentes muy decisivos para adoptar este modelo en nuestro país: la crisis económica de los años 90's y la ineficiente recarga estatal en servicios al ciudadano de esos años.

Desarrollando las ideas del libro

El objetivo que este trabajo se plantea es desarrollar las características legales y los actores principales de las asociaciones público privadas en nuestro país. Considero que el autor ha hecho un gran trabajo describiendo todos los elementos de las APP's de manera muy accesible al público en general. A continuación se resumen cuatro puntos presentados en los capítulos del libro que apoyan el argumento de la situación positiva del país en comparación con otros modelos latinoamericanos que no han tenido el mismo éxito.

En primer lugar, encontramos el contexto internacional que motivó a muchos países a abandonar un modelo netamente estatal. Se describen los antecedentes como el caso del gobierno británico, el cual inició una campaña para lograr una nueva y mejor relación entre los sectores público y privado. Tal como lo cita el texto, se reconoce que "... aun cuando tales sectores podían contar

con objetivos distintos, podían también válidamente complementar sus roles y objetivos para el desarrollo de infraestructura y para la prestación de servicios públicos.” (Harman Vargas, Huapaya Nava, Maraví Sumar & Mendoza Alegre, 2012, p. 12). De esta manera, se demuestra como la mayoría de los países se ha ido inclinando hacia una abstención de la participación directa del Estado, atribuyéndole un rol subsidiario, residual y de carácter regulador.

En segundo lugar, se expone los incentivos para que el Perú se acercara poco a poco al sistema de APP's. Se menciona el contexto peruano previo a la liberalización de la economía de comienzos de los 90's. Tal como lo dice el trabajo, “En América Latina, la crisis económica que afectó a varios países de la región facilitó que internamente se comenzara a pensar en la privatización como una opción” (Harman Vargas, et. al, 2012, p. 19). En este contexto, el gobierno de Fujimori inició el proceso de privatización a efectos de que el Estado transfiera diversas empresas públicas al sector privado. De esta manera el estado peruano dejó de ser proveedor de servicios para convertirse en un ente regulador de las empresas privadas.

En tercer lugar, según el trabajo, el modelo de economía social de mercado peruano es el espacio propicio para la aplicación de las APP's. Por tanto, es tarea del Estado diseñar el marco legal adecuado que favorezca el desarrollo de estas instituciones. Es urgente la difusión de un buen marco legal ya que se identifica como un problema común el desconocimiento de las normas vigentes en materia de promoción de la inversión privada a nivel de los gobiernos regionales y locales. El texto abarca distintos temas que son necesarios para entender el marco legal de este tópico: alcances del decreto de creación de la ley de Marco de APP, el ámbito de aplicación de la norma, los organismos competentes, etapas y documentos para una APP y clasificación de las mismas.

Por último, el texto ayuda al lector a entender la estructura de una APP mediante la enumeración de las principales piezas que contiene una APP. Comienza con la descripción de las partes involucradas en el financiamiento: accionistas, agentes, concedentes, concesionarios, estructuradores, fiduciario, prestamista, regulador y representante de los obligacionistas. Además hace una descripción de los problemas más recurrentes de una APP, así como también la evolución de los contratos CRPAO's en el contexto peruano hasta llegar a la forma que se utiliza actualmente para los APP's. Finalmente utiliza como ejemplos los estudios de caso de unos proyectos de SEDAPAL y ESSALUD.

Dentro de las conclusiones del libro, se puede resaltar tres enunciados principales. Primero, se concluye que hasta la fecha no se ha elaborado un texto único de las normas vigentes en materia

de promoción de la inversión privada. Como mencionamos líneas arriba, el autor identifica esto como un problema vigente y que tiende a la tergiversación del marco legal actual. En segundo lugar, no se tiene muy claro los límites y obligaciones de los actores del estado. Por tanto, se necesitaría ajustar el marco normativo vigente para precisar la intervención del MEF, Sistema Nacional de Control y los organismos Reguladores y las competencias de los gobiernos regionales. Por último, el trabajo refuerza la idea que el modelo peruano de financiamiento de proyectos ha resultado ser sumamente exitoso a nivel internacional, llegando al punto de ser utilizado como patrón a seguir a nivel regional.

Limitaciones de este trabajo

La manera ordenada de presentar la información es un aspecto muy positivo de la estructura del trabajo ya que permite al lector no necesitar tener conocimientos previos para entender las características de una APP. Además, el libro termina con un caso de estudio, el cual permite al lector aterrizar los conceptos teóricos que se han tocado anteriormente. En síntesis, es un buen trabajo descriptivo. Cubre todos los aspectos que desea describir sobre este tipo de asociaciones y sobre todo permite a un lector no especializado en derecho o en temas afines entender el argumento del libro.

Sin embargo, un primer problema podría ser que, al abarcar tantos aspectos de las APP's, el texto no profundiza mucho en ninguno de los temas. Debido a que el libro busca describir la intervención del Estado en la economía peruana, la implementación de la economía social de mercado y su relación con la privatización de las empresas públicas de los años 90's, la descripción sobre el modelo APP con las responsabilidades que generalmente asume cada sector, el marco legal y regulatorio, entre otros temas. Por tanto, no se detiene a explicar cada uno de los puntos ni fortalece mucho la idea principal de que las APP's son realmente beneficiosas actualmente en el Perú.

Un segundo problema que considero necesario resaltar es que la percepción del libro sobre las APP's es quizás demasiado positiva respecto a las consecuencias que la privatización de los años 90's generó. Hubo muchos sectores afectados, y hasta el día de hoy muchos de los contratos con distintas empresas de gran índole como mineras o transnacionales siguen siendo controversiales justamente por la liberalización tan radical de dichos años. Si bien el libro describe los elementos más relevantes sobre las APP's en nuestro país, no utiliza evidencia suficiente para demostrar de qué manera ha beneficiado este modelo a mejorar los servicios. Se hace referencia al beneficio

general que ha ocasionado en distintos países el trabajo conjunto del Estado con el sector privado. En nuestro país, esta fue más una consecuencia y única alternativa ante la crisis económica de comienzos de los 90's. Por tanto, hay carencia de evidencia para convencer a un lector sobre el verdadero beneficio que está generando actualmente este tipo de asociaciones a los usuarios.

Finalmente, un tercer problema es que el libro no muestra conclusiones claras respecto a la descripción que hace sobre las APP's. En el último capítulo se hace un resumen de los fragmentos más importantes del trabajo, pero no se busca hacer una síntesis. Por tanto, el libro presenta mucha información para entender las APP's pero no logra reforzar el argumento inicial mediante conclusiones explícitas.

En mi opinión, recomiendo este libro como una buena entrada al estudio de las APP's. Brinda información relevante sobre la evolución de estas organizaciones y mantiene una línea descriptiva ordenada y fácil de seguir para el público en general.