



Propuesta para superar las barreras para que Empresas Públicas de Distribución Eléctrica (EDEs) puedan acceder a financiamiento de largo plazo a través de fondos públicos

RESUMEN EJECUTIVO



PERÚ

Ministerio de Energía y Minas



Implementada por
giz
GIZ - German Zetwerk
International
Cooperation GmbH



Siempre con el pueblo



BICENTENARIO DEL PERÚ
2021 - 2024

**PROPUESTA PARA SUPERAR LAS BARRERAS
PARA QUE EMPRESAS PÚBLICAS DE
DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA (EDES) PUEDAN
ACCEDER A FINANCIAMIENTO DE LARGO
PLAZO A TRAVÉS DE FONDOS PÚBLICOS**

RESUMEN EJECUTIVO



Dirección General de Eficiencia Energética - DGEE

Proyecto

Este documento se realizó con el apoyo de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a través del proyecto Distribución Eléctrica 4.0.

Estudio

Propuesta para superar las barreras para que Empresas Públicas de Distribución Eléctrica (EDEs) puedan acceder a financiamiento de largo plazo a través de fondos públicos

Documento de trabajo

Lima - Perú, junio 2022

CONTENIDO

1. Introducción	7
2. Descripción del marco normativo y mecanismos de financiamiento de las EDEs públicas	7
3. Identificación de barreras	8
4. Matriz de condiciones y políticas habilitantes	10
5. Propuesta de Hoja de Ruta	11
6. Conclusiones y Recomendaciones	11

Resumen ejecutivo

1. Introducción

El objetivo del informe es elaborar una propuesta de hoja de ruta para superar las barreras identificadas para que las Empresas Públicas de Distribución Eléctrica (EDEs) puedan acceder a financiamiento de largo plazo a través de fondos públicos contribuyendo con la implementación de los proyectos de energía renovable y eficiencia energética propuestos en sus planes de inversión.

Los objetivos específicos son:

- Describir el marco normativo y mecanismos de financiamiento de las EDEs públicas.
- Identificar las barreras.
- Elaborar la matriz de condiciones y políticas habilitantes.
- Elaborar la propuesta.

2. Descripción del marco normativo y mecanismos de financiamiento de las EDEs públicas

Actualmente existen once (11) Empresas de Distribución Eléctrica (EDE) bajo el ámbito de FONAFE. En esta sección se ha realizado una descripción del marco normativo bajo el cual se desenvuelven dichas empresas, tanto a nivel general como con énfasis en el financiamiento de largo plazo.

El análisis comenzó desde la norma fundamental del sistema jurídico (la Constitución) en donde se establecen diversas disposiciones que tienen relevancia para las empresas públicas y para la actividad empresarial del Estado.

Entre las leyes más relevantes para comprender el rol y desenvolvimiento de las EDEs públicas están el Decreto Legislativo 1031 (Ley de la Actividad Empresarial del Estado), la Ley 27170 (Ley de creación de FONAFE). También se debe señalar que a las EDEs públicas les resulta aplicables la Ley de Concesiones Eléctricas (Ley 25844),

la Ley de Contrataciones del Estado (Ley 30225) y la Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Decreto Legislativo 1252).

En cuanto al financiamiento, resultan relevantes el Decreto Legislativo 1437 (Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Público), así como los Lineamientos de gestión de endeudamiento de las empresas bajo el ámbito de FONAFE (aprobados mediante Acuerdo de Directorio 005-2016/011-FONAFE) y los Lineamientos que regulan la gestión de los financiamientos otorgados a las empresas bajo el ámbito de FONAFE (aprobados mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva 046-2021/DE-FONAFE).

En la Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Público se establece que las empresas públicas pueden acordar operaciones de endeudamiento (plazo mayor de 1 año) sin garantía del gobierno nacional, previa autorización mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, para ello deberán contar primero con el informe previo de la Contraloría General de la República.

En los Lineamientos de gestión de endeudamiento se establecen los órganos internos que deben aprobar las operaciones de endeudamiento de las EDEs y en los Lineamientos para el financiamiento de FONAFE se establece que el FONAFE puede otorgar financiamiento a las EDEs bajo su ámbito, dentro de determinados límites y sujeto a las aprobaciones pertinentes.

Como consecuencia de las reuniones de coordinación sostenidas en el marco de la consultoría, se ha encontrado que las EDEs bajo el ámbito de FONAFE tienen actualmente o han tenido recientemente financiamiento de largo plazo sólo provisto por el mismo FONAFE. Adicionalmente, 2 EDEs están gestionando financiamiento de largo plazo con el Banco de la Nación (para lo cual se requiere Resolución Ministerial del MEF). Y, finalmente, algunas EDEs vienen utilizando financiamiento de corto plazo, en lugar de financiamiento de largo plazo.

3. Identificación de barreras

En este documento se ha procedido a identificar las barreras para el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas sin garantía del gobierno nacional, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1437, así como a elaborar una Matriz en función al grado de dificultad o complejidad de las mismas, para finalmente, identificar cuáles consideramos con mayores posibilidades de ser mejoradas o suprimidas.

Esto debido a que cuando se trata de un financiamiento asumido directamente por el Gobierno Nacional (o con garantía de éste) es obvio y lógico que el Estado puede imponer sus condiciones, puesto que se trata de un financiamiento frente al cual él deberá responder. Más aún cuando se trata de una operación de endeudamiento externo.

Es por esta razón que en la presente consultoría se está enfocando en el otro tipo de financiamiento: el financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional. Ello porque en este otro tipo de financiamientos, es en donde, es posible, se pueden impulsar cambios que faciliten el financiamiento de las EDEs bajo el

ámbito de FONAFE, puesto que depende en gran medida de las acciones que adopten dichas empresas.

En el siguiente cuadro se resumen los requisitos, condiciones y particularidades del financiamiento de largo plazo asumido por el Gobierno Nacional:

Gráfico N° 01: Requisitos financiamiento de largo plazo



Fuente: Elaboración propia

A grandes rasgos, la etapa o barrera que viene representando mayor dificultad dentro del proceso de gestión de un financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional, viene siendo la obtención del informe previo de la Contraloría, el cual puede demandar en total un tiempo de entre 8 y 10 meses de gestión.

Dentro de las barreras para el financiamiento de largo plazo de las EDEs que se han identificado, aquellas que se consideran con mayor posibilidad de ser levantadas o mejoradas son:

- i. El informe de una empresa calificadora de riesgo,
- ii. La capacidad de las EDEs para la gestión del financiamiento,
- iii. La presentación de los documentos relacionados a la viabilidad de los proyectos de inversión bajo el Invierte.Pe y
- iv. La autorización por parte del MEF.

En el primer caso, se considera posible que el requisito se pueda suprimir, mientras que en los demás casos el requisito o barrera se podría mejorar significativamente, acortando los plazos sin sacrificar la debida evaluación y control de las operaciones de endeudamiento.

Adicionalmente, en el documento se ha analizado el Decreto de Urgencia 048-2021 mediante el cual se dictaron medidas para facilitar una operación de financiamiento

de largo plazo a ser asumida por el gobierno nacional, con la finalidad de impulsar la ejecución de Proyectos del Plan de Inversión en Transmisión (PIT) por parte de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE, a través de una operación de endeudamiento externo. El objeto de este análisis es extraer lecciones para que el MINEM pueda apoyar operaciones similares para la ejecución de otro tipo de proyectos por parte de las EDES, como por ejemplo, los Proyectos de Innovación Tecnológica y/o Eficiencia Energética - PITEC.

4. Matriz de condiciones y políticas habilitantes

En esta sección se ha procedido a proponer las condiciones y políticas habilitantes para coadyuvar a solucionar el actual problema de la no utilización de alternativas de financiamiento de largo plazo por parte de las EDEs públicas, para la ejecución de sus proyectos de inversión, proyectos que pueden comprender la implementación de acciones de innovación tecnológica en energías renovables y/o eficiencia energética. Para ello, conforme a lo señalado en la identificación de barreras de la presente consultoría, se ha enfocado en el financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional.

De conformidad con lo señalado en las secciones anteriores de la presente consultoría, se ha encontrado que, por un lado, existía algún nivel de desinformación por parte de las EDEs, las cuales consideraban que no podían acceder a otras formas de financiamiento fuera de la alternativa de financiamiento a corto y largo plazo dado por el propio FONAFE.

Sin perjuicio de ello, se ha encontrado también que algunos de los requisitos que establece el marco legal vigente para que una EDE pueda concretar un financiamiento de largo plazo, por ejemplo, con una entidad bancaria nacional, se constituyen en una barrera que necesita ser levantada o mejorada, puesto que, en la experiencia de 2 EDEs públicas que están realizando esta gestión, todo el proceso de aprobación del financiamiento les podría tomar, aproximadamente, un año. Esto, definitivamente, no es un plazo óptimo para el buen funcionamiento de una empresa que requiere ejecutar inversiones.

En ese sentido, en el documento anterior se identificaron 4 barreras para el financiamiento de largo plazo de las EDEs, las cuales son las siguientes:

- i. El informe de una empresa calificadora de riesgo,
- ii. La capacidad de las EDEs para la gestión del financiamiento,
- iii. La presentación de los documentos relacionados a la viabilidad de los proyectos de inversión bajo el Invierte.Pe y
- iv. La autorización por parte del MEF.

Las barreras (i) y (iii) son parte de los requisitos exigidos para la emisión del informe previo por parte de la Contraloría. Con la finalidad de superar estas barreras se proponen 4 políticas habilitantes que se resumen a continuación:

- a. Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento de FONAFE.
- b. Modificación de la Directiva de la Contraloría para la emisión del informe previo.

- c. Reglamentación de la autorización del MEF para la operación de endeudamiento.
- d. Implementación de un Plan de Capacitación y Difusión a las EDEs.

Con las políticas habilitantes a) y d) se pretende superar la barrera (ii) señalada anteriormente. Con la política habilitante b) se pretende superar las barreras (i) y (iii) referidas y con la política habilitante c) se pretende superar la barrera (iv).

5. Propuesta de Hoja de Ruta

En este documento se ha procedido a proponer una Hoja de Ruta para la implementación de las políticas habilitantes señaladas en la Matriz de condiciones y políticas habilitantes, las mismas que tienen como objetivo levantar las barreras o problemas identificados para el acceso al financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional, por parte de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE.

En primer lugar, para la modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento de FONAFE, se requerirá un Acuerdo del Directorio del FONAFE que, como es de público conocimiento, está conformado por 5 ministros de Estado y presidido por el Ministro de Economía y Finanzas.

En segundo lugar, para la modificación de la Directiva Nro. 012-2016-CG/PROD de la Contraloría General de la República, Directiva para la emisión del informe previo, se requerirá de una Resolución de Contraloría, a ser suscrita por el Contralor General de la República.

En tercer lugar, para la emisión de una Directiva que regule los plazos, requisitos y criterios para la autorización del MEF, para un financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional de una empresa bajo el ámbito de FONAFE. Para ello se tendría que aprobar mediante Resolución Directoral la Directiva correspondiente, la cual deberá ser suscrita por la Directora o el Director General de la DGTP.

Finalmente, en cuanto a la implementación de un Plan de Capacitación y Difusión para el acceso al financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional, por parte de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE, no se requiere la emisión de una norma legal, sino la aprobación por parte del FONAFE del alcance de dicha capacitación y de su puesta en marcha.

6. Conclusiones y Recomendaciones

- Para hacer realidad la política habilitante “Directiva que regule los plazos, requisitos y criterios para la autorización del MEF” recomendamos que el MINEM sugiera al MEF la emisión de una Directiva propia, que se aprueba mediante una Resolución Directoral, que regule el procedimiento y requisitos de las solicitudes de autorización de financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional, sustentando dicho pedido no solo en lo señalado en la

presente consultoría, sino además sustentado en la experiencia que han tenido Hidrandina y SEAL en la gestión para el financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional. Sería ideal que este pedido hacia el MEF cuente también con el apoyo de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE.

- Cabe señalar que durante la realización de la presente consultoría se tomó conocimiento que, en el caso de Hidrandina, ante la falta de una regulación específica del procedimiento a seguir, se solicitó primero el informe previo de la CGR, proyectándose solicitar luego la autorización del MEF. Sin embargo, luego de varios meses de gestión, la CGR rechazó la solicitud de informe previo, argumentando que primero se debía gestionar y obtener la autorización del MEF. Todo ello demuestra que es necesario regular este procedimiento para facilitar próximos trámites similares de otras empresas públicas no financieras.
- Para hacer realidad la política habilitante “Modificación de la Directiva Nro. 012-2016-CG/PROD de la Contraloría General de la República” recomendamos que el MINEM sugiera, respetando su autonomía consagrada en la Constitución, a la Contraloría General de la República la modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD, la misma que regula el procedimiento para la emisión del informe previo de la CGR bajo el marco del literal I) del Artículo 22 de la Ley 27785, sustentado dicho pedido, además de lo señalado en la presente consultoría, en los compromisos del Perú adoptados en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. Sería ideal que este pedido hacia el MEF cuente también con el apoyo de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE.
- Para hacer realidad la política habilitante “Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento de FONAFE” recomendamos que el MINEM con al apoyo de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la GIZ, coordine con FONAFE la modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento aprobados mediante el Acuerdo de Directorio N° 005-2016/011-FONAFE, no solamente sobre la base de los resultados de la presente consultoría, sino también sobre la base de la experiencia de las EDEs Hidrandina y SEAL, en su gestión para poder acceder a financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional. Además de ello, se debe recalcar y sustentar que el financiamiento de largo plazo coadyuvará a que las EDEs ejecuten proyectos PITEC, lo que a su vez coadyuvará al logro de los compromisos del Perú en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Para hacer la política habilitante “Implementación de un Plan de Capacitación y Difusión para el acceso al financiamiento de largo plazo”, además de la coordinación del MINEM con el apoyo de la GIZ hacia FONAFE, es fundamental que FONAFE tome las riendas del asunto y asuma la labor de implementar el plan de capacitación y difusión propuesto. Consideramos muy importante que todas las EDEs públicas sean conscientes de que existen otras formas de financiamiento, que podría hacer más eficiente su gestión empresarial y les podría facilitar la implementación de proyectos de inversión necesarios.
- Finalmente, con relación a las políticas habilitantes propuestas, el Proyecto Distribución Eléctrica 4.0 ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y la cooperación alemana para el desarrollo, en una etapa posterior

continuará brindando asistencia técnica para la implementación de los arreglos institucionales con los actores involucrados. Asimismo, en algunos casos ya se han iniciado las coordinaciones como por ejemplo con FONAFE para la implementación de la política habilitante “Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento de FONAFE”, mientras que en los otros casos sería necesario concertar reuniones a nivel político.



 / @MinemPeru

www.gob.pe/minem

Av. Las Artes Sur N° 260, San Borja, Lima

Central telefónica: (+511) 411-1100