

# 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

INFORME FINAL



Diciembre 2021



PERÚ

Ministerio  
de Energía y Minas



CORPORACIÓN  
**FONAFE**



Implementada por

**giz**

Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

cooperación  
alemana  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



# CONTENIDO

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Objetivo .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Metodología .....</b>	<b>12</b>
2.1 Revisión de las normas legales aplicables .....	12
2.2 Revisión de documentación proporcionada por las EDEs, FONAFE y/o la GIZ .....	12
2.3 Reuniones de trabajo con los actores involucrados en el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas .....	12
2.4 Trabajo de gabinete .....	13
<b>3. Descripción del marco normativo y mecanismos de financiamiento de las edes públicas .....</b>	<b>13</b>
3.1 Empresas de Distribución Eléctrica Públicas bajo el ámbito de FONAFE objeto del presente informe: .....	13
3.2 Constitución Política del Perú .....	15
3.3 Ley de la Actividad Empresarial del Estado .....	19
3.4 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público .....	22
3.5 Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Público .....	25
3.6 Ley de FONAFE .....	27
3.7 Lineamientos de gestión de endeudamiento de las empresas bajo el ámbito de FONAFE .....	29
3.8 Lineamientos que regulan la gestión de los financiamientos otorgados a las Empresas bajo el ámbito de FONAFE .....	30
3.9 Ley de Concesiones Eléctricas .....	32
3.10 Ley de Contrataciones del Estado .....	34
3.11 Invierte Pe .....	35
3.12 Ley del Sistema Nacional de Control .....	36
3.13 Financiamiento de las Empresas Distribuidoras de Electricidad .....	37
A. Financiamiento del FONAFE .....	38
B. Financiamiento de otras fuentes .....	38
C. Perspectiva de las EDE .....	39
<b>4. Identificación, matriz y ponderación de barreras y su posibilidad de levantamiento .....</b>	<b>40</b>
<b>4.1 Propuesta técnica para identificar y ponderar las barreras para categorizarlas de acuerdo a las posibilidades de levantamiento ....</b>	<b>41</b>
A. Financiamiento de largo plazo asumido directamente por el Gobierno Nacional o con garantía de éste .....	41

B. Requisitos para la obtención de financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional .....	42
C. Barreras identificadas en detalle .....	46
D. El caso de la operación de endeudamiento externo con la KfW que no se llegó a concretar .....	47
E. El caso del Decreto de Urgencia 048-2021 .....	48
<b>4.2 Matriz de las Barreras encontradas .....</b>	<b>50</b>
<b>A. Matriz .....</b>	<b>50</b>
I. Informe de una empresa calificadora de riesgo .....	50
II. Capacidad de gestión de las EDEs .....	50
III. Documentos relacionados al Invierte.Pe .....	51
IV. Autorización del MEF .....	51
<b>4.3 Ponderación de las Barreras .....</b>	<b>52</b>
A. Informe Previo / Documentos de Invierte.Pe .....	52
B. Autorización del MEF .....	53
C. Capacidad de las EDEs para gestionar ágilmente las operaciones de endeudamiento .....	53
D. Informe de Calificadora de riesgo .....	53
<b>4.4 Posibilidad de levantamiento de las barreras .....</b>	<b>54</b>
A. Barrera que podría ser suprimida .....	54
B. Barreras que podrían ser mejoradas o modificadas .....	54
1. Capacidad de las EDEs .....	54
2. Documentación de Invierte.Pe .....	54
3. Autorización del MEF .....	55
<b>5. Matriz de condiciones y políticas habilitantes .....</b>	<b>56</b>
<b>5.1 Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento .....</b>	<b>56</b>
A. Objetivo .....	56
B. Alcance .....	56
C. Problema o barrera que se busca solucionar .....	57
<b>5.2 Modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD .....</b>	<b>58</b>
A. Objetivo .....	58
B. Identificación del problema o barrera que se busca solucionar .....	58
C. Alcance de la política habilitante propuesta .....	60
<b>5.3 Reglamentación de la autorización del MEF .....</b>	<b>63</b>
A. Objetivo .....	63
B. Identificación del problema o barrera que se busca levantar ...	63
C. Alcance .....	63

<b>5.4 Plan de capacitación y difusión con las EDEs .....</b>	<b>64</b>
A. Objetivo .....	64
B. Identificación del problema o barrera que se busca solucionar .....	64
C. Alcance .....	65
<b>5.5 Matriz de condiciones y políticas habilitantes .....</b>	<b>65</b>
<b>6. Hoja de Ruta .....</b>	<b>66</b>
6.1 Reglamentación de la autorización del MEF .....	67
6.2 Modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD .....	69
6.3 Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento .....	72
6.4 Plan de capacitación y difusión con las EDEs .....	73
<b>7. Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>76</b>
<b>8. Bibliografía .....</b>	<b>77</b>

## TABLAS

<b>Tabla N° 01:</b> Requisitos para el financiamiento de largo plazo .....	47
<b>Tabla N° 02:</b> Grado de dificultad de barreras .....	52
<b>Tabla N° 03:</b> Resumen de barreras .....	55
<b>Tabla N° 04:</b> Requisitos de la Contraloría General de la República .....	62
<b>Tabla N° 05:</b> Propuesta de Matriz de condiciones y políticas habilitantes ...	65

## GRÁFICOS

<b>Gráfico N° 01:</b> Requisitos financiamiento de largo plazo .....	9
<b>Gráfico N° 02:</b> Financiamiento de largo plazo .....	40
<b>Gráfico N° 03:</b> Requisitos financiamiento de largo plazo .....	41
<b>Gráfico N° 04:</b> Hoja de Ruta .....	75

## FIGURAS

<b>Figura N° 01:</b> EDEs públicas objeto del informe .....	14
-------------------------------------------------------------	----

# ACRÓNIMOS

<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>DGPMI</b>	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del MEF
<b>DGTP</b>	Dirección General de Tesoro Público del MEF
<b>EDE</b>	Empresa de Distribución Eléctrica
<b>EE</b>	Eficiencia Energética
<b>ER</b>	Energías Renovables
<b>FONAFE</b>	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
<b>GEI</b>	Gases con Efecto Invernadero
<b>GIZ</b>	Cooperación Alemana al Desarrollo Agencia de la GIZ en el Perú
<b>HIDRANDINA</b>	Empresa de Servicio Público de Electricidad Electro Norte Medio S.A.
<b>INGEI</b>	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau – Banco Alemán Gubernamental de Desarrollo
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MINEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>OSINERGMIN</b>	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
<b>PITEC</b>	Proyectos de Innovación Tecnológica y/o Eficiencia Energética
<b>SEAL</b>	Sociedad Eléctrica del Sur Oeste S.A.
<b>SNPMGI</b>	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
<b>VAD</b>	Valor Agregado de Distribución

# Resumen ejecutivo

El presente trabajo tiene como finalidad identificar las barreras para que las EDEs públicas puedan acceder a financiamiento de largo plazo y elaborar una propuesta de como superar dichas barreras.

En la sección V 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.

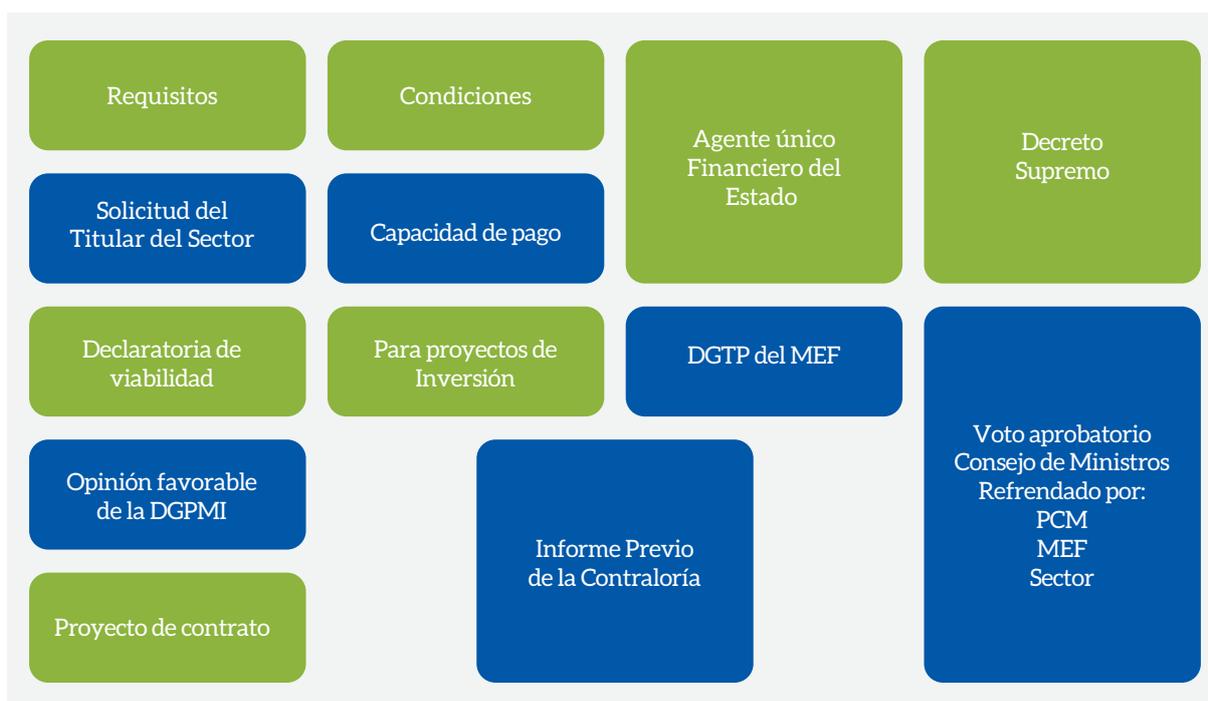
En la sección VI se ha procedido a identificar las barreras para el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas sin garantía del gobierno nacional, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1437, así como a elaborar una Matriz en función al grado de dificultad o complejidad de las mismas, 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.

En la sección VII 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).

Finalmente, en la sección VIII 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.

# 1. OBJETIVO

El presente trabajo se desarrolla dentro del marco de la Cooperación Técnica y específicamente, dentro del proyecto “Distribución Eléctrica 4.0”, el mismo que tiene como finalidad contribuir a los requisitos regulatorios, institucionales y técnicos para que las EDEs públicas integren Energías Renovables (ER) y actividades de Eficiencia Energética (EE).

El objetivo específico de la presente consultoría fue el de identificar las barreras o dificultades para el acceso al financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas, así como proponer las políticas y condiciones habilitantes para superar dichas barreras o, al menos, para mitigarlas, culminando en la propuesta de una Hoja de Ruta a seguir para la implementación de dichas políticas habilitantes.

# 2. METODOLOGÍA

Para la realización del presente trabajo se utilizaron las siguientes herramientas que se describen a continuación:

## 2.1 Revisión de las normas legales aplicables

Se hizo una exhaustiva revisión y análisis de la normativa legal aplicable, partiendo desde la norma legal de más alto rango (la Constitución) y abarcando las leyes y reglamentos que tienen relación con el accionar de las EDEs, para luego enfocarnos en las normas directamente vinculadas al financiamiento de largo plazo, incluyendo el análisis de las Directivas y Lineamientos pertinentes.

## 2.2 Revisión de documentación proporcionada por las EDEs, FONAFE y/o la GIZ

Adicionalmente a la normativa aplicable, como resultado de la interacción con los actores involucrados en el financiamiento de las EDEs se tuvo acceso a documentación remitida de y hacia las EDEs, la cual también se analizó y tuvo en consideración para las conclusiones y recomendaciones finales de la presente consultoría.

## 2.3 Reuniones de trabajo con los actores involucrados en el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas

Durante la realización de la presente consultoría se sostuvieron numerosas reuniones de trabajo con los actores involucrados en el financiamiento de las EDEs públicas. En este sentido, se sostuvieron reuniones de trabajo con:

- I. Las EDEs públicas priorizadas.
- II. FONAFE
- III. La DGTP del MEF
- IV. La DGEE del MINEM
- V. La GIZ

El detalle de los funcionarios que participaron en dichas reuniones se adjunta al final del presente documento.

## 2.4 Trabajo de gabinete

Para la realización de la presente consultoría no se realizó trabajo de campo. El trabajo fue básicamente un análisis de gabinete en base a la normativa, la documentación y las reuniones de trabajo anteriormente señaladas.

Cabe agregar que durante toda la realización de la consultoría se sostuvo una estrecha coordinación con la GIZ, recibiendo constantemente retroalimentación para encaminar el trabajo de acuerdo con los objetivos de la consultoría.

## 3. DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LAS EDES PÚBLICAS

A continuación se describirán brevemente los principales aspectos de las normas legales relacionadas con las EDEs públicas objeto del presente informe, con énfasis en aquellas normas que tienen relación con el financiamiento de las EDEs.

### 3.1 Empresas de Distribución Eléctrica Públicas bajo el ámbito de FONAFE objeto del presente informe:

Antes de proceder a la exposición del marco normativo, es conveniente precisar que las empresas de distribución eléctrica (EDEs) públicas bajo el ámbito de FONAFE que son objeto del presente informe son once (11), las mismas que se detallan a continuación:

1. Adinelsa, creada en 1994. Zonas rurales.
2. Electro Oriente, fundada en 1984. Comprende las Regiones de Amazonas, Loreto, San Martín y parte de Cajamarca.
3. Electro Puno, creada en 1999 (luego de su escisión de Electro Sur Este). Desarrolla sus actividades en el departamento de Puno.
4. Electro Sur Este, fundada en 1983. Comprende las regiones de Apurímac, Cusco, Madre de Dios y la provincia de Sucre de la región de Ayacucho.
5. Electro Ucayali, instaurada en 1995. Comprende los sistemas eléctricos de Aguaytía, Atalaya, Campo Verde, Pucallpa, Servicio Eléctrico Rural Aguaytía y Servicio Eléctrico Rural Pucallpa-Campo Verde, que forman parte del departamento de Ucayali.
6. Electrocentro, creada en 1984. Realiza operaciones en siete regiones del país: Ayacucho, Cusco (parte de la Convención), Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima (Yauyos, Huarochiri) y Pasco.

7. Electronoroeste, fundada en 1988. Comprende las regiones de Piura y Tumbes.
8. Electronorte, constituida en 1983. Está presente en las regiones de Lambayeque y parte de Cajamarca.
9. Electro sur, creada en 1985. Comprende las regiones de Moquegua y Tacna.
10. Hidrandina, formada en 1983. Está presente en las regiones de Ancash, La Libertad y parte de Cajamarca.
11. Seal, fundada en 1905. Opera en la región Arequipa.

Figura N° 01: EDEs públicas objeto del informe



## 3.2 Constitución Política del Perú

Las EDEs públicas, como toda persona jurídica y natural en el Perú, se rigen por lo que dispone la Constitución Política.

Son especialmente pertinentes para las EDEs públicas los Artículos 60, 61, 63, 64, 75, 76, 77 y 82. A continuación analizaremos brevemente lo que señalan dichos artículos y la pertinencia de los mismos respecto a las EDEs públicas:

**Artículo 60°:** *El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.*

**Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.**

**La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.**

De acuerdo a nuestro marco constitucional, el Estado no es un estado empresario. Es decir, su finalidad no es la de hacer empresa pública. Sin embargo, se admite que el Estado realice actividad empresarial de modo subsidiario, por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

El principio de subsidiariedad es muy importante y pertinente en lo que se refiere a la creación de nuevas empresas públicas, luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993.

Sobre este aspecto, cabe recordar que de las 11 EDEs objeto del presente estudio, 8 se crearon antes de la vigencia de la Constitución de 1993 y otras 2 se constituyeron como consecuencia de escisiones de empresas ya existentes. En el caso de Adinelsa, esta empresa brinda, entre otros, servicios de distribución eléctrica en zonas rurales, es decir, en zonas donde no llega otra empresa a brindar dicho servicio (subsidiariedad). Adinelsa atiende directamente el servicio eléctrico administrando los mecanismos de compensación (FOSE, sistemas aislados e interconectados) y los encargos especiales, como el Fondo de Inclusión Social Energético - FISE<sup>1</sup>.

Es interesante también lo señalado en el último párrafo de este artículo. La Constitución indica que la actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento. Probablemente la finalidad de esta norma era la de NO establecer privilegios a favor de las empresas públicas, lo que constituiría una desventaja para las empresas privadas, en el supuesto de que compitiesen en el mismo mercado.

1. Información extraída del Portal Web de la empresa.

Sin embargo, como veremos más adelante, la actividad empresarial de las empresas públicas, incluidas las EDEs, no reciben el mismo tratamiento. Pero no porque existan privilegios o mayores derechos para estas empresas sino, al contrario, porque están sujetas a un marco legal más estricto, que no les permite competir en igualdad de condiciones.

**Artículo 61°:** *El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.*

*La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.*

Conforme al Artículo 61 de la Constitución el Estado debe promover, en la medida de lo posible, la competencia en el ámbito empresarial. En ese sentido, debe combatir las prácticas que, de manera artificial, pretendan limitar la competencia, así como el abuso de las posiciones dominantes o monopólicas.

Ahora bien, lo anterior no se puede entender, de ninguna manera, como una prohibición total a la existencia de monopolios. Resulta obvio que, en determinadas actividades económicas, existe un monopolio natural. Esto se da cuando una empresa puede generar toda la producción o brindar todo el servicio de manera más eficiente (con un costo menor) que si ello fuera ofrecido por varias empresas en competencia. Ejemplos típicos de monopolio natural son la distribución de agua potable, la distribución de electricidad o el suministro doméstico de gas natural. En todos casos, sería altamente ineficiente que existan 2 o más infraestructuras y redes de distribución que brinden el mismo servicio. Por ello es que, en estos casos, se justifica plenamente la existencia de un monopolio.

Siendo este el caso de las EDES objeto del presente estudio, se debe entender también que se encuentren reguladas, no pudiendo desarrollar su actividad de la misma manera que una empresa que opera en un mercado competitivo. Es por ello que se justifica también la regulación de las tarifas que pueden cobrar por el servicio público de electricidad así como la existencia de un organismo regulador (OSINERGMIN – Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería) que supervise constantemente la calidad en la prestación del servicio.

**Artículo 63°:** *La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.*

**En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.**

*El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.*

Lo relevante de este artículo de la Constitución es que, como regla general, en todo contrato del Estado y de las personas de derecho público (como es el caso de las EDEs) con extranjeros domiciliados, debe constar el sometimiento de dichas entidades extranjeras a las leyes y a la jurisdicción de la república, y deben renunciar a cualquier reclamación diplomática (lo que se conoce como la Doctrina Calvo). Sin embargo, es posible que se exceptúen de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.

Es decir, en otras palabras, si se produjese un contrato de financiamiento con una empresa extranjera domiciliada con una EDE pública, sería posible que no se sometan a la jurisdicción nacional en caso de controversia.

**Artículo 64°:** *El Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera.*

Lo dispuesto en el Artículo 64 es relevante jurídicamente en el presente caso porque es posible que las EDEs públicas requieran, eventualmente, un financiamiento en moneda extranjera. Este sería el caso, por ejemplo, en que una entidad internacional ofreciese un crédito “blando” (con una tasa de interés muy baja y/o holgados períodos de gracia) sujeto a condición de que dicho préstamo sea desembolsado y pagado en determinada moneda extranjera.

**Artículo 75°:** *El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley.*

**Las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se aprueban conforme a ley.**

*Los municipios pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.*

Como se verá más adelante, las operaciones de endeudamiento están reguladas por el Decreto Legislativo 1437 – Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento. Dicha norma regula las condiciones bajo las cuales se pueden realizar las operaciones de endeudamiento y es aplicable, incluso, a las empresas bajo el ámbito de FONAFE.

**Artículo 76°:** *Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes.*

*La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.*

La Constitución ordena que la adquisición de obras, bienes y servicios se realice por contrata o licitación pública. Esta norma es muy importante pues condiciona el actuar de todas las empresas públicas, incluidas las EDEs objeto de este estudio, en su actividad empresarial diaria.

**Artículo 77°:** *La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.*

*El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.*

La Constitución establece que el Congreso debe aprobar anualmente el Presupuesto General de la República. La relevancia para las EDEs públicas es que, como empresas del Estado, también están sujetas a lo que establezca dicha norma, como veremos en detalle más adelante.

**Artículo 82°:** *La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.*

*El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.*

Conforme a la Constitución existe un Sistema Nacional de Control, encabezado por la Contraloría General de la República, que supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto (norma aplicable a las EDEs), de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control (lo que incluye a todas las empresas del Estado).

Este es un aspecto muy importante que también condiciona la actividad diaria de las EDEs. A diferencia de una empresa privada, ellas están sujetas al Sistema Nacional de Control, por lo cual sus actos, adquisiciones, operaciones de financiamiento, entre otros, pueden ser revisados por el órgano de control, bajo sus propios criterios.

En resumen, los principales aspectos de la Constitución Política que tienen relación con el accionar de las EDEs públicas se presentan en la siguiente tabla:

ARTICULO	TEMA	COMENTARIO
60	Rol Subsidiario	Consagra el rol subsidiarios del Estado en la actividad empresarial.
61	Competencia y Monopolio	Promueve la competencia y limita el abuso de la posición monopólica.
63	Inversión Nacional y Extranjera	Sometimiento de extranjeros a jurisdicción peruana. Excepción para contratos financieros.
64	Libre tenencia moneda extranjera	Establece la libre disposición y tenencia de moneda extranjera.
75	Endeudamiento interno y externo	Establece que las operaciones de endeudamiento se aprueban conforme a ley.
76	Contratación Pública	Obligatoriedad de la contrata y licitación pública, de acuerdo a ley.
77	Presupuesto	La administración se rige por el presupuesto aprobado por el congreso.
82	Contraloría	Rol de la Contraloría y el Sistema Nacional de Control

### 3.3 Ley de la Actividad Empresarial del Estado

Las EDEs objeto del presente estudio, como empresas públicas, están sujetas al Decreto Legislativo 1031 – Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, pues así se dispone expresamente en el Artículo 2 de dicha norma:

### **Artículo 2°:** *Ámbito de aplicación*

*Las disposiciones del presente Decreto Legislativo y su Reglamento son aplicables a las Empresas del Estado bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE.*

***El presente Decreto Legislativo y su Reglamento se aplican prioritariamente sobre otras disposiciones legales de igual o menor rango que resulten aplicables al caso concreto.***

Cabe también destacar, como se indica en el segundo párrafo del artículo citado, que el Decreto Legislativo 1031 se aplica prioritariamente sobre otras disposiciones legales.

En el Artículo 3 de esta ley se reafirma el carácter supletorio de otras normas, como por ejemplo, la Ley General de Sociedades y el Código Civil:

### **Artículo 3°:** *Ámbito de la Actividad Empresarial del Estado*

*La Actividad Empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria, autorizada por Ley del Congreso de la República y sustentada en razón del alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el acceso de la inversión privada.*

*Las Empresas del Estado se rigen por las normas de la Actividad Empresarial del Estado y de los Sistemas Administrativos del Estado, en cuanto sean aplicables, y supletoriamente por las normas que rigen la actividad empresarial privada, principalmente por la Ley General de Sociedades y el Código Civil.*

En cuanto a las formas en que se desarrolla la actividad empresarial del Estado, el Artículo 4 de esta norma señala que existen 3:

### **Artículo 4°:** *Formas en que se desarrolla la Actividad Empresarial del Estado*

*La Actividad Empresarial del Estado se desarrolla bajo alguna de las siguientes formas:*

**4.1** *Empresas del Estado de accionariado único: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas en las que el Estado ostenta la propiedad total de las acciones y, por tanto, ejerce el control íntegro de su Junta General de Accionistas.*

**4.2 Empresas del Estado con accionariado privado:** Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas, en las que el Estado ostenta la propiedad mayoritaria de las acciones y, por tanto, ejerce el control mayoritario de su Junta General de Accionistas, existiendo accionistas minoritarios no vinculados al Estado.

**4.3 Empresas del Estado con potestades públicas:** Empresas de propiedad estatal cuya ley de creación les otorga potestades de derecho público para el ejercicio de sus funciones. Se organizan bajo la forma que disponga su ley de creación.

*El accionariado estatal minoritario en empresas privadas no constituye Actividad Empresarial del Estado y se sujeta a las disposiciones de la Ley General de Sociedades y demás normas aplicables a tales empresas.*

El reglamento del Decreto Legislativo 1031 fue aprobado por el Decreto Supremo 176-2010-EF. En dicha norma se establecen en el Artículo 2 los principios generales que rigen a las empresas del Estado, entre los cuales destacamos 3:

#### **Artículo 2°:** Principios Generales

*Las Empresas del Estado se rigen por los siguientes principios:  
(...)*

**c) Mejora Tecnológica**

*Se debe propiciar la actualización constante del aparato productivo, asimilando, adaptando y desarrollando nuevas tecnologías.*

**d) Planificación y Racionalidad en el gasto**

*Se debe promover el ahorro interno y garantizar la asignación de recursos financieros, en función de los planes estratégicos y operativos, enfatizando la responsabilidad de los Directorios en el manejo eficiente de las Empresas del Estado.*

*(...)*

**l) Rentabilidad**

*Se debe buscar el uso eficiente y rentable de los activos que administran las Empresas del Estado, procurando alcanzar un equilibrio económico adecuado.*

Obviamente, todos estos principios se deben observar y aplicar de manera armónica, de manera que el cumplimiento de uno no sacrifique el cumplimiento de otros.

En ese sentido, de acuerdo al principio de mejora tecnológica, las EDEs públicas deben evaluar la posibilidad de adoptar nuevas tecnologías, sobre todo si ello les permite incrementar la eficiencia y confiabilidad del servicio, a la vez que reducir el impacto ambiental, como por ejemplo, la implementación del alumbrado público con luminarias LED.

Ahora bien, el principio de planificación y racionalidad en el gasto no debería ser entendido, a nuestro modo de ver, como un impedimento o limitación para la implementación de una mejora tecnológica. Sólo debería ser entendido, como una regla a observar, en el sentido de planificar y controlar adecuadamente los recursos necesarios para dicha mejora tecnológica.

Complementariamente, el principio de rentabilidad es relevante puesto que en observancia de aquel, las EDEs públicas deberían buscar la mejor alternativa de financiamiento posible (siempre dentro del marco legal) que les permita cumplir con sus objetivos al menor costo.

En el Artículo 6 del reglamento se reitera, como ya se indicaba en la ley, que los recursos de las empresas del Estado deben utilizarse para el logro de sus objetivos, y en concordancia con la política corporativa definida por FONAFE y con los planes estratégicos y operativos correspondientes.

Finalmente, en el Artículo 8.1 del reglamento se señala que los presupuestos de las Empresas del Estado se formulan sobre la base de las metas previstas en sus Planes Estratégicos, Planes Operativos y en las políticas corporativas y el Plan Estratégico Corporativo de FONAFE.

### 3.4 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Mediante la Ley 28411 se aprobó la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto que establece los principios, procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto, en concordancia con los Artículos 77 y 78 de la Constitución Política, antes referidos en el presente documento.

En el Numeral 5 del Artículo 2 de esta ley se señala expresamente que las empresas bajo el ámbito de FONAFE están, a su vez, bajo el ámbito de aplicación de dicha norma, “cuando así lo señale expresamente la Ley General.”

En el Artículo 5 de la Ley 28411 se precisa que, para los efectos de dicha norma, constituye Entidad Pública, las empresas en las que el Estado ejerza el control de accionario, lo cual resulta aplicable a las EDEs públicas.

#### **Artículo 5°: Entidad Pública**

**5.1** *Constituye Entidad Pública, en adelante Entidad única y exclusivamente para los efectos de la Ley General, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional. Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus*

*respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas creados o por crearse; los Fondos sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.*

En el Artículo 8.1 de la ley se establece que el presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y en el Artículo 8.2 se aclara que por el ámbito de aprobación de los presupuestos, éstos están conformados por:

- a. La Ley de Presupuesto del Sector Público.
- b. Los Presupuestos de los Gobiernos Regionales.
- c. Los Presupuestos de los Gobiernos Locales.
- d. El Presupuesto del FONAFE y sus empresas, dentro de las cuales, están las EDEs.

En el Artículo 52.4, referido a la Programación y Formulación del Presupuesto, se precisa que las empresas bajo el ámbito de FONAFE programan y formulan sus presupuestos sobre la base de las Directivas que emita el FONAFE.

*52.4 El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y las empresas bajo su ámbito, programan y formulan sus presupuestos sobre la base de las Directivas que emita dicha Entidad, en el marco de las reglas de estabilidad en base a las proyecciones macroeconómicas contenidas en el artículo 4° de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958.*

Asimismo, en el Artículo 53.2, se señala que el presupuesto de las empresas del FONAFE se sujeta a las directivas que emita el mismo FONAFE, en el marco de la Ley 27170.

**Artículo 53°:** Aprobación  
(...)

*53.2 La aprobación del presupuesto del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y sus empresas se sujeta a las directivas que emita el FONAFE, en el marco de la Ley N° 27170.*

Ahora bien, en la Ley 31084 – Ley de Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2021 se establece en su Disposición Complementaria Transitoria Primera, medidas de austeridad para las empresas bajo el ámbito de FONAFE, tal como se aprecia a continuación:

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

*Primera. Las entidades públicas que a continuación se detallan aprueban disposiciones de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos del personal, que contienen necesariamente medidas en esos rubros. Dicha aprobación se efectúa conforme a lo siguiente:*

- a. *En las **empresas y entidades bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)**, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas.*

La Ley de Presupuesto Público del año 2021 señala que mediante decreto supremo se establecerán disposiciones de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público a las empresas de FONAFE. Esto se materializó mediante el Decreto Supremo 414-2021-EF, publicado el 30 de diciembre de 2020. Veamos a continuación lo que se estableció en dicha norma:

**Artículo 1:** *Disposiciones de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público aplicables a las empresas y entidad bajo el ámbito de FONAFE.*

- 1.1 *Son aplicables a las empresas y entidad bajo el ámbito del FONAFE, las medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público y de ingresos del personal, previstas en la Directiva Corporativa de Gestión Empresarial del FONAFE aprobada por Acuerdo de Directorio No 003-2018/006-FONAFE, así como en su modificatoria o en la norma que la sustituya.*
- 1.2 *Las medidas señaladas en el numeral 1.1 forman parte de este Decreto Supremo de conformidad con el literal a) de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley No 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021, salvo en lo que respecta a las medidas establecidas en el artículo 2 de este dispositivo legal.*

El Decreto Supremo 414-2020-EF remite a su vez, a la Directiva Corporativa de Gestión Empresarial del FONAFE, en lo que se refiere a las medidas de austeridad, disciplina y calidad en el gasto público.

Cabe resaltar que dicha directiva, como su nombre lo indica, abarca diversos aspectos de la actividad de las empresas bajo el ámbito de FONAFE. Así por ejemplo, abarca temas de Gobierno Corporativo, Gestión Societaria, Gestión Operativa y Gestión Societaria, entre otros.

Sin embargo, para efectos del presente documento, nos interesa especialmente lo relativo a la Gestión Financiera y, dentro de dicho capítulo, lo relacionado a la Política de Endeudamiento, lo que se puede apreciar en el Num. 7.2.3 de la Directiva, que reproducimos a continuación:

### **7.2.3 Política de financiamiento**

*Las Empresas pueden financiar sus programas y proyectos operativos y de inversión mediante las siguientes modalidades:*

- a. Recursos propios.
- b. Aportes de capital.
- c. Préstamos a largo plazo de FONAFE.
- d. Asociación Público-Privada, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo No 1224 y/o el Decreto Legislativo No 674 y/o normas que lo modifiquen.
- e. Endeudamiento de largo plazo de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Endeudamiento Público.
- f. Transferencias de los Sectores de Gobierno
- g. Préstamos a corto y largo plazo con FONAFE o entre las mismas Empresas.
- h. Préstamos que otorgue FONAFE para el pago de dividendos.
- i. Otros no previstos en los puntos anteriores, de acuerdo a la Ley.

Como se puede apreciar, en la Directiva Corporativa de FONAFE se establecen, entre otras, alternativas de financiamiento con el FONAFE (Literales e y h) o alternativas de financiamiento con terceros, pero sujetándose a la Ley de Endeudamiento Público (Literal e).

A continuación, en el siguiente numeral, veremos qué es lo que establece la Ley de Endeudamiento Público para el financiamiento con terceros.

## **3.5 Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Público**

El Decreto Legislativo 1437 - Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público es el que establece de manera general la regulación del endeudamiento para todo el sector público.

En su Artículo 11 define lo que se entiende por “Operaciones de Endeudamiento”, señalando que es el financiamiento sujeto a reembolso acordado a plazos mayores a un año, que puede ser externo o interno (Artículo 11.1). Asimismo, se indica (Artículo 11.2) que las Operaciones de Endeudamiento pueden adoptar las siguientes modalidades:

- a. Préstamos.
- b. Emisión y colocación de bonos, títulos y obligaciones.
- c. Adquisiciones de bienes y servicios a plazos.
- d. Garantías.
- e. Asignaciones de líneas de crédito.
- f. Arrendamiento financiero.
- g. Titulizaciones de activos o flujos.
- h. Otras operaciones similares.

En el Artículo 17 se regula la negociación de los contratos de “operaciones”. En el Artículo 17.1 se establece que la gestión y negociación de las operaciones se realiza a través del único Agente Financiero del Estado. Además, se establece que toda negociación o gestión que incumpla ello, es nula de pleno derecho.

Sobre el particular, cabe recordar que conforme al Artículo 5.1 de la ley, la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) del MEF es el ente rector del Sistema Nacional de Endeudamiento y de acuerdo al Artículo 5.2.4, la DGTP actúa como único Agente Financiero del Estado.

Adicionalmente a lo anterior, en el Artículo 18.1 de la ley se indica que los contratos o convenios de las operaciones (de endeudamiento), son suscritos por el Ministro de Economía y Finanzas, y un funcionario de la DGTP o del Servicio Diplomático de la República (asumimos, en caso de operaciones de endeudamiento externo).

En el Capítulo V de la Ley (Artículos 61 y 62) se regula la gestión de pasivos financieros de las Empresas Públicas No Financieras. En el Artículo 61.2 se precisa que las empresas pueden concertar operaciones de endeudamiento sin garantía del gobierno nacional, previa autorización mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas:

#### **Artículo 61:** Operaciones de Endeudamiento

**61.1** *Las Empresas Públicas No Financieras, así como los organismos públicos de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que acuerden Operaciones de Endeudamiento sin la garantía del Gobierno Nacional, deben observar las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo y en las Leyes de Endeudamiento del Sector Público que se aprueban anualmente que hagan mención específica al endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional.*

**61.2** *Las empresas y organismos antes indicados pueden concertar Operaciones de Endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional, previa autorización mediante resolución ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas.*

En consecuencia, dado que la Directiva de Gestión Corporativa del FONAFE establece que para el endeudamiento de largo plazo de las empresas bajo el ámbito de FONAFE se aplica la Ley de Endeudamiento (Decreto Legislativo 1437), las EDEs públicas objeto del presente informe deberán gestionar la emisión de la Resolución Ministerial respectiva por parte del Ministro de Economía y Finanzas, lo cual, obviamente, hace más difícil la obtención de financiamiento de terceros (nacionales o extranjeros).

Como veremos más adelante, como requisito previo para la gestión de la emisión de la Resolución Ministerial respectiva, se deberá obtener el informe previo de la Contraloría General de la República.

### 3.6 Ley de FONAFE

Todas las EDEs objeto del presente estudio se encuentran bajo el ámbito del FONAFE - Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, entidad creada mediante la Ley 27170.

Conforme a lo señalado en el Artículo 3.1 de la referida Ley, son funciones del Directorio del FONAFE, entre otras:

- a. Aprobar el presupuesto de las empresas en las que su participación accionista es mayoritaria (lo cual resulta aplicable a todas las EDEs públicas)
- b. Aprobar las normas de gestión de dichas empresas.
- c. Ejercer la titularidad de las acciones en dichas empresas.

Conforme se puede apreciar, las EDEs públicas se encuentran controladas por el FONAFE, lo cual resulta lógico, pues dicha entidad es la titular de sus acciones.

En el Artículo 6 de la Ley 27170 se establece que el FONAFE establece la política de endeudamiento de las empresas bajo su ámbito, lo cual, como se verá más adelante, se plasma en los lineamientos aprobados por dicha entidad. Asimismo, en la referida ley, se precisa que los lineamientos que se realicen conforme a dicha política, no se encuentran dentro de los alcances de las leyes anuales de endeudamiento.

El reglamento de la Ley 27170 fue aprobado mediante el Decreto Supremo 072-2000-EF y en dicha norma se precisa aún más el rol preponderante del FONAFE sobre la actividad y gestión de las empresas bajo su ámbito.

En efecto, en el Artículo 3 de dicha norma, Literales a, b y c, se señala que los principales objetivos del FONAFE son normar y dirigir la actividad empresarial del Estado, así como dirigir el proceso presupuestario y la **gestión** de las empresas bajo su ámbito, conforme con las normas, directivas y acuerdos que se emitan para dicho propósito.

Dentro de este apartado consideramos conveniente también mencionar que mediante el Decreto Legislativo 1208 se dictaron disposiciones para promover el desarrollo de planes de inversión en las EDEs bajo el ámbito de FONAFE y su financiamiento.

De conformidad con el Artículo 2 de esta norma, cada EDE debe presentar ante el OSINERGMIN un Estudio de Planeamiento Eléctrico de largo plazo que tenga asociado un Plan de Inversiones. Asimismo, el Plan de Inversiones debe considerar, entre otros, el ahorro energético, mejora de la calidad del servicio, innovación tecnológica y cualquier otra medida que mejore la eficiencia o eficacia de las redes de distribución (por ejemplo, la implementación de Smart Grid o Redes de Distribución Inteligentes):

**Artículo 2:** Planes de Inversión en Distribución de las empresas distribuidoras bajo el ámbito de FONAFE

**2.1** Cada empresa distribuidora bajo el ámbito de FONAFE debe presentar al Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería (a OSINERGMIN), antes del inicio de cada fijación tarifaria del Valor Agregado de Distribución (VAD), un Estudio de Planeamiento Eléctrico de largo plazo que tenga asociado un Plan de Inversiones en Distribución para el periodo de fijación tarifaria del VAD que corresponda.

**2.2** El Plan de Inversiones en Distribución antes señalado, considera el reforzamiento, ampliación, remodelación, ahorro energético, mejora de la calidad del servicio, seguridad eléctrica, seguridad de suministro, innovación tecnológica y cualquier otra medida que mejore la eficiencia o eficacia de las redes de distribución existentes.

En el Artículo 3 de la citada norma se establece la creación de un fideicomiso, el mismo que tiene como finalidad el financiamiento de los Planes de Inversión, siendo el fideicomiso administrado por el FONAFE. En dicho fideicomiso se recibirán las anualidades que formen parte de la remuneración tarifaria de la EDE que corresponda a las inversiones que hayan sido aprobadas en el Plan de Inversión respectivo:

**Artículo 3:** Financiamiento de los Planes de Inversión

**3.1** Créese el Fideicomiso de Financiamiento de los Planes de Inversión de las empresas distribuidoras bajo el ámbito de FONAFE, que se utiliza para el financiamiento de los Planes de Inversión en Distribución y de los Planes de Inversión de Sistemas Complementarios de Transmisión, ambos aprobados por OSINERGMIN, de acuerdo con sus competencias. Dicho fideicomiso es administrado por FONAFE.

**3.2** El fideicomiso antes señalado, a solicitud de la empresa distribuidora, recibirá las anualidades que formen parte de la remuneración tarifaria de dicha empresa distribuidora y que correspondan a las inversiones que hayan sido aprobadas por OSINERGMIN en el Plan de Inversión en Distribución y/o el Plan

*de Inversión de Sistemas Complementarios de Transmisión. Dichos recursos serán utilizados para el financiamiento de las inversiones conforme lo dispuesto en el numeral 3.1.*

### **3.7 Lineamientos de gestión de endeudamiento de las empresas bajo el ámbito de FONAFE**

Los Lineamientos de gestión de endeudamiento de las empresas bajo el ámbito de FONAFE fueron aprobados mediante Acuerdo de Directorio N° 005-2016/011-FONAFE de fecha 21 de octubre de 2016.

En el Numeral 7.3.2 de dichos lineamientos se señala que las modalidades de endeudamiento son:

- a. Préstamos.
- b. Emisión y colocación de bonos, títulos y obligaciones.
- c. Adquisiciones de bienes y servicios a plazos.
- d. Garantías (avales y fianzas).
- e. Asignaciones de líneas de crédito.
- f. Arrendamiento financiero.
- g. Titulizaciones de activos o flujos.
- h. Otras operaciones similares.

Como se puede apreciar, las modalidades de financiamientos señaladas en los Lineamientos coinciden con las modalidades contempladas en el Decreto Legislativo 1437.

En el Numeral 7.5 de los Lineamientos se establecen las responsabilidades de los órganos societarios de las empresas relacionadas con las operaciones de endeudamiento, de las cuales nosotros destacamos a continuación las que consideramos las principales:

#### **A. Junta General de Accionistas**

- I. Aprobar el monto límite de operaciones de endeudamiento.
- II. Aprobar operaciones de endeudamiento mediante la emisión de instrumentos financieros.

#### **B. Directorio**

- I. Aprobar la Política de Endeudamiento.
- II. Aprobar las operaciones de endeudamiento.

#### **C. Gerencia General / Comité de Activos y Pasivos**

- I. Proponer iniciativas y proyectos a ser financiados con operaciones de endeudamiento.

#### D. Gerencia de Finanzas

- I. Liderar los procesos de evaluación, solicitud y ejecución de operaciones de endeudamiento.
- II. Realizar el análisis económico - financiero de las alternativas de endeudamiento.

En el Numeral 7.6 de los Lineamientos se regula el endeudamiento de las empresas con FONAFE. Sin perjuicio de que estas operaciones se encuentran reguladas a detalle en unos lineamientos propios (que analizaremos a continuación), de manera genérica en este numeral se señala que las empresas bajo el ámbito de FONAFE podrán acordar préstamos para proyectos de inversión, capital de trabajo o pago de dividendos.

### 3.8 Lineamientos que regulan la gestión de los financiamientos otorgados a las Empresas bajo el ámbito de FONAFE

Los Lineamientos que regulan la gestión de los financiamientos otorgados a las Empresas bajo el ámbito de FONAFE fueron aprobados mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva (RDE) N° 046-2021/DE-FONAFE de fecha 05 de julio de 2021.

En el Numeral 6.2 de dichos lineamientos se establece que FONAFE, en su calidad de accionistas, a requerimiento de la empresa respectiva, podrá disponer de fondos para el financiamiento de capital de trabajo y/o proyectos de inversión, así como para cubrir eventuales descalces de flujo, a través de las siguientes modalidades:

- a. Aportes de Capital.
- b. Préstamos a corto y largo plazo.**
- c. Préstamos para el pago de dividendos.
- d. Otros.

En el Numeral 6.3 de los Lineamientos se precisa que la Dirección Ejecutiva podrá aprobar líneas de crédito o financiamiento de corto y largo plazo hasta los siguientes límites:

- a. S/ 20 millones por operación.
- b. S/ 80 millones de tope anual.
- c. Operaciones por montos mayores deberán ser aprobadas por el Directorio de FONAFE.

En el Numeral 6.5 de los Lineamientos dispone que para el caso de un préstamo a largo plazo, se deberá celebrar un contrato de mutuo con FONAFE, en el cual se establecerá:

- a. Plazo.
  - b. Tasa de interés.
  - c. Cronograma de pagos.
  - d. \* Períodos de gracia.
  - e. \* Prepagos sin penalidad.
- (\*) opcionales

En el Numeral 6.7 de los Lineamientos se señala que para los préstamos de largo plazo se podrán considerar períodos de gracia de 1 año, pero si los préstamos son para financiar Proyectos de Inversión, podrán considerarse períodos de gracia mayores.

En el Numeral 6.8 de los Lineamientos se dispone que para los préstamos de largo plazo la tasa de interés compensatoria será aprobada mediante la metodología de cálculo aprobada por la Dirección Ejecutiva de FONAFE.

Asimismo, en el Numeral 6.9 de los Lineamientos, se indica que la tasa de interés moratoria se calculará de acuerdo a lo estipulado en la Circular 0008-2021-BCRP (Operaciones entre personas ajenas al sistema financiero).

Sobre el particular, cabe recordar que conforme al Numeral I, Literal C, Acápito 2 de la referida Circular, la tasa máxima de interés convencional moratorio entre personas ajenas al sistema financiero es equivalente al 15% de la tasa máxima de interés convencional compensatorio y se aplica de forma adicional al interés convencional compensatorio.

De acuerdo al Numeral 6.10 de los Lineamientos, la empresa que solicite el financiamiento de FONAFE, deberá presentar la siguiente documentación:

- a. Solicitud dirigida a FONAFE.
- b. Acuerdo de Directorio.
- c. Informe Técnico.

Finalmente, en el Numeral 6.12 de los Lineamientos, se establece que adicionalmente al financiamiento de FONAFE, las empresas podrían gestionar financiamiento mediante las siguientes modalidades:

- a. Recursos propios.
- b. Asociación Público-Privada – APP.
- c. **Endeudamiento de largo plazo de acuerdo a la Ley de Endeudamiento Público.**
- d. Transferencias de los Sectores de Gobierno.
- e. Préstamos entre las mismas empresas (bajo el ámbito de FONAFE).
- f. Otros, de acuerdo a ley.

Como se puede apreciar, para efectos prácticos, además del financiamiento de FONAFE, la otra alternativa para financiamiento a largo plazo por parte de un tercero (por ejemplo, solicitar financiamiento a la banca) requeriría cumplir con los filtros y requisitos del Decreto Legislativo 1437.

### 3.9 Ley de Concesiones Eléctricas

Por la actividad que desarrollan, las EDEs están sujetas a la Ley de Concesiones Eléctricas - Decreto Ley 25844 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 009-93-EM. Estas normas regulan las actividades de generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica en el Perú.

Cabe recordar que, conforme a lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley, la distribución de energía eléctrica constituye Servicio Público de Electricidad. Asimismo, de acuerdo al Artículo 3 de la citada norma, se requiere concesión definitiva para el desarrollo de la actividad de distribución eléctrica, la cual es otorgada por el Ministerio de Energía y Minas (Artículo 6). Cabe agregar que la concesión será por plazo indefinido (Artículo 22).

La concesión definitiva permite utilizar bienes de uso público y obtener la imposición de servidumbres, conforme al Artículo 24 de la Ley. Al tratarse de un monopolio natural, la actividad de distribución de Servicio Público de Electricidad sólo puede ser desarrollada por un titular con carácter exclusivo (Artículo 30).

En cuanto a la actividad de distribución para usuarios del Servicio Público de Electricidad, las tarifas están sujetas a regulación de precios (Artículo 43, Literal e). No así para los denominados “clientes libres” del mercado no regulado (Numeral 8 del Anexo de la Ley de Concesiones Eléctricas). La porción de la tarifa que se cobra al usuario final que retribuye la actividad de las EDEs se denomina Valor Agregado de Distribución y comprende los siguientes componentes (Artículo 64):

- a. Costos asociados al usuario.
- b. Pérdidas estándares de distribución.
- c. Costos estándares de inversión (CAPEX), operación y mantenimiento (OPEX).

Consideramos también relevante señalar, entre otros aspectos principales de la Ley, que la prestación del servicio de alumbrado público es responsabilidad de las EDEs (Artículo 94), en lo que se refiere a las avenidas, calles y plazas.

El Decreto Legislativo 1221 modificó diversos artículos de la Ley de Concesiones Eléctricas. Entre ellos nos resulta más relevante para el presente trabajo la modificación del Artículo 64, cuyo segundo y tercer párrafos quedaron con este texto:

*“Adicionalmente al VAD, se incorpora un cargo asociado a la innovación tecnológica en los sistemas de distribución equivalente a un porcentaje máximo de los ingresos anuales que tengan como objetivo el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica y/o eficiencia energética, los cuales son propuestos y sustentados por las empresas y aprobados por OSINERGMIN, debiéndose garantizar la rentabilidad de los mismos durante su vida útil considerando la tasa a la que se refiere el artículo 79 de la presente Ley. Tratándose de proyectos que reemplacen a instalaciones existentes deberá garantizarse el reconocimiento de los costos remanentes de estos últimos en caso no hayan cumplido su vida útil.*”

El Reglamento define los límites para este rubro, así como los criterios técnicos y económicos, oportunidad, compensaciones tarifarias y el plazo de duración de la compensación tarifaria.”

Como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1221, se publicó el Decreto Supremo 018-2016-EM, mediante el cual se modificó el reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas. Mediante dicho decreto, se incorporó al Artículo 144-A al reglamento, con la finalidad de reglamentar lo establecido en el segundo párrafo del Art. 64 de la Ley con el siguiente texto:

### **“PROYECTOS DE INNOVACIÓN Y/O EFICIENCIA ENERGÉTICA**

**Artículo 144-A:** Los proyectos de innovación tecnológica y/o eficiencia energética (PITEC), a los que hace referencia el artículo 64 de la Ley, tendrán las siguientes especificaciones:

- a) En cada fijación tarifaria del VAD, las EDEs podrán presentar los PITEC para ser aprobados por OSINERGMIN, siempre que éstos justifiquen los beneficios que generarán a los usuarios para su incorporación en el VAD.  
(...)
- c) El VAD comprenderá un cargo adicional, por unidad de potencia suministrada, para la ejecución de los PITEC, que cubrirá: i) Los costos de inversión a la tasa establecida en el artículo 79 de la Ley; ii) Los costos de operación, mantenimiento; y de ser el caso, iii) Los costos de inversión remanentes de instalaciones existentes. **Este cargo será incorporado en cada fijación tarifaria del VAD y tendrá como límite máximo el 1 % de los ingresos registrados de cada EDE en el año anterior a la fijación tarifaria. Los costos serán distribuidos y recaudados en el período de fijación tarifaria.**

Adicionalmente a ello, en el Decreto Supremo 018-2016-EM también se contempló, a través de la Décima Disposición Complementaria y Transitoria, la promoción de la implementación de sistemas de medición inteligente:

### **“DÉCIMA: IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE MEDICIÓN INTELIGENTE**

*En el marco de la declaración de interés nacional de la promoción del Uso Eficiente de la Energía para asegurar el suministro de energía, proteger al consumidor, fomentar la competitividad de la economía nacional y reducir el impacto ambiental negativo del uso y consumo de los energéticos, previsto en la Ley No 27345, las EDEs propondrán a OSINERGMIN un plan gradual de reemplazo a sistemas de medición inteligente en el proceso de fijación tarifaria, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 163 del presente Reglamento y considerando un horizonte de hasta ocho (08) años de implementación.”*

En consecuencia, mediante las modificaciones antes señaladas, se han incorporado en el marco normativo de las EDEs públicas, disposiciones para promover los proyectos de innovación tecnológica y/o eficiencia energética (PITEC), así como sistemas de medición inteligente, estando en manos de las empresas eléctricas la responsabilidad por gestionar y plasmar la implementación efectiva de estas medidas que incrementarán la eficiencia energética y contribuirán a reducir las emisiones de GEI.

### **3.10 Ley de Contrataciones del Estado**

La Ley de Contrataciones del Estado - Ley 30225 regula las contrataciones de bienes, servicios y obras del Estado. De acuerdo al Artículo 3.1, Literal g), las empresas del Estado pertenecientes a los tres niveles de gobierno se encuentran comprendidas dentro de los alcances de dicha ley.

Las EDEs, como toda empresa estatal, están obligadas a observar la Ley de Contrataciones del Estado y todo el marco legal pertinente, al momento de realizar sus adquisiciones y contrataciones (salvo que estén exceptuadas por una norma especial). En ese sentido, una EDE pública no puede desarrollar su actividad de la misma manera que lo haría una empresa privada, puesto que tiene que cumplir con las normas y procedimientos de la actividad estatal lo cual, inevitablemente, le resta agilidad y flexibilidad.

Ahora bien, cabe señalar que conforme al Artículo 4 de la Ley, los contratos bancarios y financieros están exceptuados de esta norma. Es decir, si bien en general las EDEs públicas están obligadas a cumplir con la Ley de Contrataciones del Estado, no están obligadas a aplicar dicha norma para lo que se refiere a los contratos bancarios y financieros, como lo sería, por ejemplo, un contrato de financiamiento.

No nos vamos a detener a describir, en extenso, todo lo que comprende el cumplimiento de la Ley de Contrataciones del Estado, puesto que no es objeto del presente informe. Sin embargo, a modo de resumen, podemos señalar que la aplicación de esta ley implica que las EDEs públicas deben elaborar un Plan Anual de Contrataciones (Artículo 15), así como realizar las Actuaciones Preparatorias (Artículo 16), las cuales comprenden la determinación de las especificaciones técnicas (Artículo 16), del Valor Referencial (Artículo 18) y

la Certificación presupuestaria (Artículo 19). Asimismo, se debe realizar luego un Procedimiento de Selección el cual puede ser Licitación o concurso público (Artículo 22), Subasta inversa (Artículo 26) o Contratación directa (Artículo 27).

Luego se tienen que tomar en consideración aplicables a los contratos respectivos (Artículo 32), así como incluir Garantías (Artículo 33), estando también regulados los adelantos (Artículo 38) y el Pago (Artículo 39). Finalmente, en caso de conflicto, se deberán observar las disposiciones sobre Solución de Controversias señaladas en los Artículos 41 y siguientes de la Ley, que incluyen la posibilidad de Arbitraje (Artículo 45).

### 3.11 Invierte Pe

Mediante el Decreto Legislativo 1252 se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - SNPMGI, más conocido como “Invierte.Pe”. Dicho sistema tiene como finalidad regular el uso de los recursos públicos destinados a los proyectos de inversión (Artículo 1).

El Sistema se aplica a las EDEs públicas, conforme a lo señalado en el Artículo 2 de la norma:

#### **Artículo 2:** *Ámbito de aplicación*

*El presente Decreto Legislativo y sus normas reglamentarias y complementarias son de aplicación obligatoria a las entidades del Sector Público No Financiero a que se refiere la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Dichas entidades son agrupadas por sectores solo para efectos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y en el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se agrupan según su nivel de gobierno respectivo, conforme lo establezca el Reglamento del presente Decreto Legislativo.*

En el Artículo 4 se establece que el Ciclo de Inversión comprende las siguientes fases:

- a. Programación Multianual de Inversiones.
- b. Formulación y Evaluación.
- c. Ejecución.
- d. Funcionamiento.

El MEF es el ente rector del Sistema a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones - DGPMI (Artículo 5.2). Lo relevante de esta norma y de sus normas reglamentarias y complementarias, es que las EDEs públicas, para efectos de realizar un Proyecto de Inversión, deben de cumplir con el procedimiento y evaluación del Sistema y obtener la “viabilidad” para que un Proyecto de Inversión pueda ser ejecutado.

### 3.12 Ley del Sistema Nacional de Control

La Ley 27785 – Ley del Sistema Nacional de Control, establece las normas que regulan el referido sistema y la Contraloría General de la República, que es el ente rector de dicho sistema. De acuerdo al Artículo 3, Literal f) de la Ley, las empresas del Estado están sujetas al Sistema Nacional de Control. Por tanto, las EDEs están bajo su ámbito de aplicación.

Se debe tomar en cuenta que el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, así como en el cumplimiento de las normas legales y los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control (Artículo 6).

Conforme a dicha Ley se pueden realizar Acciones de control (Artículo 10) mediante las cuales se verifican y evalúan los actos de la entidad correspondiente. Asimismo, debe tenerse presente que la Contraloría ostenta una potestad sancionadora (Artículo 11).

Cada entidad bajo el ámbito de la Ley debe contar con un órgano de auditoría interna (Artículo 17), órgano que mantiene una relación funcional con la Contraloría. Como se indicó anteriormente, la Contraloría tiene una potestad sancionadora, pudiendo sancionar con inhabilitación al funcionario público en el cual hubieren encontrado responsabilidad (Artículo 47).

Es por ello que, en este aspecto, las EDEs públicas tampoco realizan su actividad de manera igual que una empresa privada, puesto que están sujetas al Sistema Nacional de Control y sus funcionarios tienen que ser cuidadosos en cumplir con las normas y procedimientos correspondientes.

Ahora bien, específicamente en lo que se refiere a las operaciones de endeudamiento, se requiere el informe previo de la Contraloría General de la República conforme a lo establecido en el Artículo 22, Literal l de la Ley 27785:

#### **Artículo 22°:** Atribuciones

*Son atribuciones de la Contraloría General, las siguientes:*

- l) *Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior.*

El procedimiento para la gestión y emisión del referido informe previo de la Contraloría está establecido en la Directiva 012-2016-CG/GPROD, la misma que fue aprobada mediante la Resolución de Contraloría 148-2016-CG.

En su Numeral 6.5, la Directiva establece 13 requisitos que deben cumplir las entidades que solicitan la emisión del informe previo para una operación de endeudamiento. Dado que sería muy extenso reproducir en su integridad el texto de los 13 requisitos señalados, a continuación presentaremos un resumen de los mismos:

1. Solicitud suscrita por el Titular o máxima autoridad de la entidad.
2. Copia del Acta de aprobación de la operación por el órgano correspondiente.
3. Para las entidades que formulen proyectos en el marco del SNIP (Ahora Invierte.Pe):
  - a. Estudio de preinversión y expediente técnico o estudio definitivo, de ser el caso.
  - b. Informe Técnico de declaración de viabilidad.
  - c. Convenios para la Formulación y/o Evaluación vigentes.
4. En caso entidades o proyectos exonerados del SNIP (Ahora Invierte.Pe) presentar la norma legal y evaluaciones respectivas.
5. Documento que acredite la libre disponibilidad del terreno.
6. Evaluación favorable a la operación expedida por la entidad financiera ante la que se gestiona la operación.
7. Calificación crediticia favorable expedida por una empresa calificadora de riesgo conforme al Art. 50 de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento.
8. Informe Legal con opinión favorable expedido por la Oficina de Asesoría Legal o la que haga sus veces.
9. Informe Financiero con opinión favorable expedido por la Oficina de Presupuesto y Planificación o la que haga sus veces.
10. Estados Financieros y notas a los mismos, del año anterior.
11. Estados de Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos del año anterior.
12. Flujo de Caja proyectado por el período de la operación de endeudamiento.
13. Texto del proyecto de contrato respectivo y sus anexos.

Cabe precisar que conforme al Numeral 6.8 de la Directiva bajo análisis, la Contraloría puede solicitar información complementaria para la emisión del informe previo cuando la documentación haya sido remitida de forma incompleta o cuando la documentación presentada resulte insuficiente para sustentar la pretensión de la entidad solicitante.

### 3.13 Financiamiento de las Empresas Distribuidoras de Electricidad

Las normas anteriormente reseñadas están recogidas en los lineamientos del FONAFE para las operaciones de endeudamiento de las empresas que están bajo su ámbito, entre las cuales se incluyen las EDE. Estos lineamientos el financiamiento con fondos públicos, a través del propio FONAFE, y el financiamiento proveniente de otras fuentes.

2. "Lineamientos que regulan la gestión de los financiamientos otorgados a las Empresas bajo el ámbito de FONAFE", aprobados mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 046-2021/DE-FONAFE.

## A. Financiamiento del FONAFE

Las EDE pueden recibir préstamos del FONAFE para capital de trabajo, para proyectos de inversión o para el pago de dividendos.<sup>3</sup> Los préstamos pueden ser de corto o de largo plazo. El monto de cada préstamo no puede superar los S/20 millones, con un límite anual de S/80 millones por EDE.<sup>4</sup> El directorio del FONAFE puede, sin embargo, autorizar operaciones por encima de estos límites.<sup>5</sup>

Los préstamos pueden contar con un período de gracia máximo de un año, salvo en el caso de préstamos para financiar proyectos de inversión, que pueden tener un período de gracia mayor.

Las tasas de interés compensatorio se fijan de acuerdo con una metodología establecida por FONAFE.<sup>6</sup> La Tasa de Interés Corporativo, como se denomina oficialmente, es igual a la suma del costo de oportunidad de los fondos para FONAFE más un margen o “spread”. El costo de oportunidad de los fondos se define como la tasa más alta ofrecida por el sistema financiero por los fondos subastados, ya sea para cuentas corrientes o depósitos a plazos. El “spread” es la tasa LIMABOR a 12 meses, que es la tasa para préstamos interbancarios publicada al inicio de cada mes por la Asociación de Bancos (ASBANC).

Las tasas de interés moratorio no pueden exceder de las tasas máximas que fije periódicamente por el Banco Central de Reserva del Perú (BCR), en cumplimiento de la ley 31143.<sup>7</sup> Esta ley dispone que la tasa de interés moratorio aplicable a operaciones entre personas ajenas al sistema financiero no puede ser mayor que 15% de la tasa máxima de interés convencional compensatorio que fija periódicamente el propio BCR.

La misma metodología señala también que la amortización de los préstamos debe hacerse en cuotas constantes –cuotas de igual monto–, a las que se suman los intereses compensatorios y, si fuera el caso, los intereses moratorios.

## B. Financiamiento de otras fuentes

Las EDE también pueden tomar préstamos de corto o largo plazo con otras instituciones financieras nacionales o extranjeras y emitir bonos, títulos y obligaciones similares,<sup>8</sup> con o sin garantía estatal. Estos financiamientos deben ser preferentemente en moneda nacional y a tasa fija. Los préstamos o bonos denominados en moneda extranjera o

3. El FONAFE también puede hacer aportes de capital y garantizar o avalar préstamos otorgados a las EDE por el sistema financiero. Estas operaciones están fuera del alcance de este informe.

4. Los lineamientos no contemplan el financiamiento en otra moneda.

5. El FONAFE también puede garantizar préstamos otorgados a las EDE por otras instituciones financieras, sujetos a los mismos límites.

6. Oficio Circular N° 0003-2021-GSC-FONAFE, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 031-2021/DE-FONAFE.

7. Ley que Protege de la Usura a los Consumidores de los Servicios Financieros.

8. Pueden, además, hacer operaciones de administración de deuda, cobertura, compras a plazos, arrendamiento financiero (leasing) y titulación de activos. Las operaciones de administración de deuda consisten en refinanciamientos, reestructuraciones y otras similares, que están sujetos a los mismos lineamientos que los préstamos, al igual que las compras a plazos, los leasings y las titulaciones. Las operaciones de cobertura, cuya finalidad es reducir la exposición a determinados riesgos, están fuera del alcance de este informe.

con tasa de interés variable deben incluir preferentemente cláusulas de administración de deuda, tales como pre-pago y cobertura de riesgos de tipo de cambio y tasa de interés. Las operaciones de cobertura requieren de aprobación especial.<sup>9</sup>

Antes de tomar un préstamo con alguna institución, las EDE deben comparar los términos y condiciones con aquellos ofrecidos por otra u otras instituciones, incluyendo los efectos tributarios, regulatorios y normativos de cada uno.

Las EDE deben evitar una excesiva concentración de riesgos de contraparte.<sup>10</sup> No existen límites específicos a la concentración de obligaciones, pero sí niveles indicativos a ser tomados como señales de alerta: las obligaciones con una institución financiera no gubernamentales no deberían superar el 25% del total de pasivos financieros de una EDE; y las obligaciones con una institución financiera o agencia gubernamental o con un organismo multilateral, el 50%.

### C. Perspectiva de las EDE

En reuniones sostenidas con algunas de las EDE,<sup>11</sup> éstas han señalado que su financiamiento es de corto plazo (a un año o menos). Las fuentes de financiamiento son la banca comercial, FONAFE y el Banco de la Nación, aunque la importancia relativa de estas fuentes varía de una EDE a otra. En los últimos años no han obtenido financiamiento de largo plazo de ninguna fuente distinta de FONAFE. Algunas de ellas se encuentran actualmente negociando financiamientos a 10 años con el Banco de la Nación. En su experiencia, sin embargo, el trámite es largo y engorroso, ya que implica aprobaciones tanto del MEF como de la Contraloría General de la República, que exige, entre otros requisitos, contar con una calificación de riesgo.<sup>12</sup>

Hay mucho interés en las EDE por desarrollar alternativas de financiamiento de largo plazo porque tienen necesidad de invertir en activos duraderos. Las inversiones se han venido financiando con los flujos de caja internos y con préstamos de corto plazo. De acuerdo con FONAFE, la mayoría de las EDE no ejecuta la totalidad de sus presupuestos de inversión (aunque esto se debería también, en parte, a la falta de personal técnico especializado).

- 
9. De ser necesario, estas operaciones deben ser consultadas con la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Los lineamientos, sin embargo, no especifican en qué casos es necesaria la consulta.
  10. Los riesgos de contraparte son los riesgos asociados al incumplimiento de obligaciones por una contraparte contractual. Estos riesgos son más evidentes en el caso de operaciones de cobertura, en las que eventualmente una contraparte podría incumplir una obligación de pago; pero también existen en los casos de préstamos o emisiones de bonos, en los que un prestamista o bonista que concentra un porcentaje alto de las obligaciones (y, por lo tanto, de la junta de acreedores) podría ejercer indebidamente una prerrogativa contractual en perjuicio de la EDE.
  11. Electro Sur Este, Electrocentro, Electro Oriente e Hidrandina.
  12. La calificación de riesgo es el resultado de una evaluación crediticia realizada por una empresa clasificadora de riesgo (ECR), que generalmente se exige para la colocación de bonos por oferta pública.

## 4. IDENTIFICACIÓN, MATRIZ Y PONDERACIÓN DE BARRERAS Y SU POSIBILIDAD DE LEVANTAMIENTO

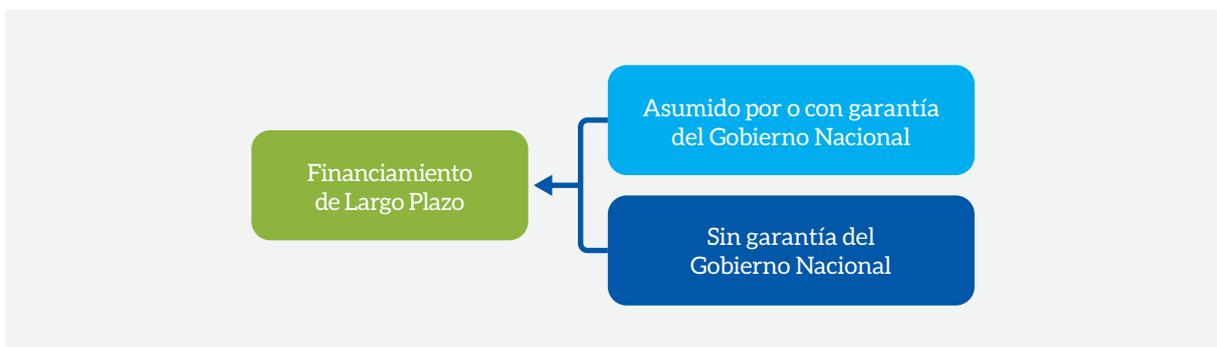
A continuación se ha procedido a identificar las barreras para el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas sin garantía del gobierno nacional, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1437, así como a elaborar una Matriz en función al grado de dificultad o complejidad de las mismas,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

### 4.1 Propuesta técnica para identificar y ponderar las barreras para categorizarlas de acuerdo a las posibilidades de levantamiento

#### A. Financiamiento de largo plazo asumido directamente por el Gobierno Nacional o con garantía de éste

Conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1437, puede haber una operación de endeudamiento<sup>13</sup> asumida directamente por el Gobierno Nacional (o con garantía del mismo) y, de otro lado, en el caso de las empresas bajo el ámbito de FONAFE, éstas pueden asumir un financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional. Los requisitos y procedimientos a seguir en uno u otro caso son totalmente distintos.

Gráfico N° 02: Financiamiento de largo plazo



Fuente: Elaboración propia

En el primer caso, financiamiento asumido por el Gobierno Nacional o con garantía de éste, se deberán aplicar todas las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1437. Esto es, la gestión y negociación se realiza únicamente a través del Agente Financiero del Estado (Artículo 17.1), siendo que de acuerdo al Art. 5.2.5, la DGTP – Dirección General de Tesoro Público es el único Agente Financiero del Estado.

13. De acuerdo al Art. 11.1 del D.Leg. 1437, una operación de endeudamiento es el financiamiento sujeto a reembolso a plazos mayores a un año, que puede ser externo o interno.

En este tipo de financiamientos, los contratos a celebrarse son suscritos por el Ministerio de Economía y Finanzas, el funcionario de la DGTP que él designe o el funcionario del Servicio Diplomático de la República que se designe (Art. 18.1)

Para que se de este tipo de financiamientos, se deben cumplir con los siguientes requisitos conforme al Art. 27.2 del D.Leg. 1437:

- a. Solicitud del titular del Sector al que pertenece la Unidad Ejecutora.
- b. Declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.Pe).
- c. En caso de Operaciones de Endeudamiento Externo se requiere la opinión favorable de la DGPMI – Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del MEF.
- d. Proyecto de los contratos que correspondan.

De otro lado, conforme al Art. 27.4, para gestionar el otorgamiento de la garantía del gobierno nacional, adicionalmente se deben cumplir las siguientes condiciones:

- a. Contar con capacidad de pago para atender el servicio de la deuda.
- b. Los recursos deben destinarse, exclusivamente, a la ejecución de proyectos de inversión.

Las operaciones de endeudamiento del gobierno nacional se aprueban mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y por el ministro del sector correspondiente (Art. 28.1)

En caso de otorgamiento de la garantía por parte del Gobierno Nacional, esto debe hacerse asegurando que la entidad del Sector Público cuya obligación es garantizada, otorgue o entregue las contragarantías correspondientes (Art. 29.1)

Finalmente, en este tipo de financiamientos, también se debe tramitar y obtener el informe previo de la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en el Art. 43 del D.Leg. 1437.

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

**Gráfico N° 03: Requisitos financiamiento de largo plazo**



Fuente: Elaboración propia

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 nos estamos 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, creemos, 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.

Nos explicamos. No descartamos la posibilidad de un financiamiento asumido por el Gobierno Nacional que sirva para la ejecución de proyectos de inversión de las EDEs públicas. Ello es posible dentro del marco legal actual. La diferencia, es que en un financiamiento asumido por el gobierno nacional (o con garantía de éste), la gestión, negociación y aprobación no depende, en absoluto, de las EDEs.

Como hemos explicado en las líneas anteriores, en este tipo de financiamientos la DGTP del MEF actúa, por ley, como el Agente único Financiero del Estado, estando a cargo de toda la negociación pertinente.

Por el contrario, el caso de un financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional, son las propias EDEs las que deberán realizar la gestión y negociación correspondiente. Las EDEs deberán evaluar la mejor alternativa de financiamiento, disponible en el mercado y acorde a sus necesidades de inversión, determinando el plazo, la moneda y negociando la tasa de interés.

Claro está que, aún en el caso de un financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional, se requiere la autorización del MEF, como se explicará en el siguiente numeral. Pero ello no impide que sean las mismas EDEs las que tengan un papel preponderante en la obtención del financiamiento.

Sin perjuicio de todo lo anterior, en el presente documento nos ocuparemos, más adelante, del caso del Decreto de Urgencia 048-2021, una norma mediante la cual se pretendió impulsar el endeudamiento externo, asumido por el Gobierno Nacional, para la ejecución de determinados proyectos de inversión de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE.

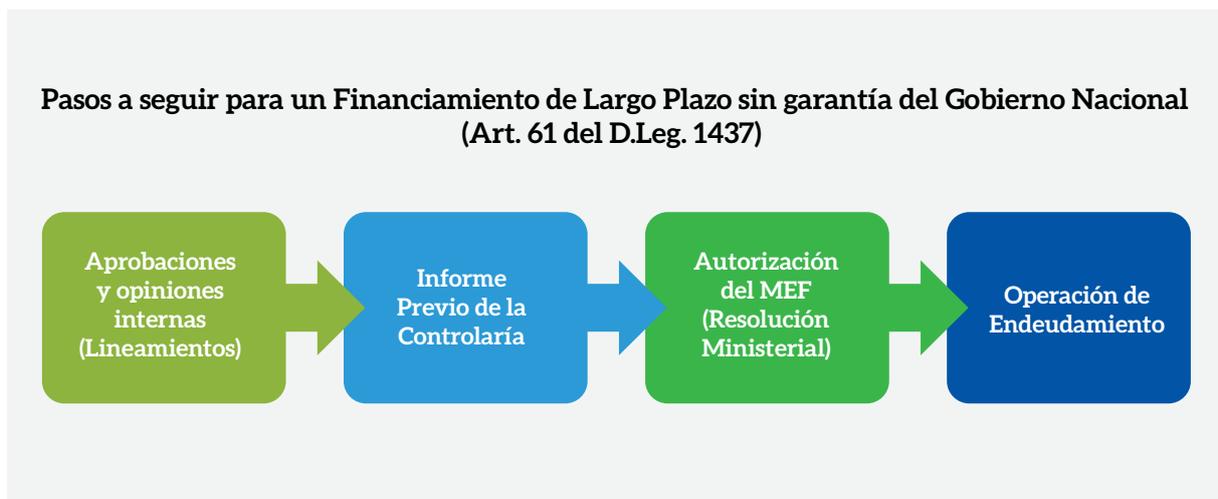
## **B. Requisitos para la obtención de financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional**

En primer lugar, debemos señalar que para efectos del presente trabajo no toda barrera o requisito para la obtención de financiamiento de largo plazo por parte de las EDEs debe entenderse en un sentido negativo.

En efecto, es lógico que determinados requisitos mínimos deban ser cumplidos como parte del proceso natural por el que se evalúan y aprueban las operaciones de endeudamiento de las EDEs públicas.

Conforme a lo que se señaló la sección V, en el caso de una operación de endeudamiento de una empresa pública no financiera como una EDE, sin garantía del gobierno nacional, los pasos a seguir, a grandes rasgos, se podrían resumir en:

- i. Aprobaciones y opiniones internas conforme a los Lineamientos aprobados por el FONAFE;
- ii. Informe previo de la Contraloría;
- iii. (autorización del MEF mediante Resolución Ministerial y, finalmente;
- iv. La celebración de la operación de endeudamiento. Lo anterior, se resume en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia

Como se explicará más adelante, algunas de las barreras identificadas se podrían eliminar o mejorar (flexibilizar) para facilitar el proceso de evaluación y aprobación de los financiamientos de largo plazo de las EDEs.

Dicho lo anterior, si se agrupa en grandes rasgos los requisitos para el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas, tendríamos lo siguiente:

- a. Evaluaciones y aprobaciones internas conforme a los Lineamientos de gestión de endeudamiento de las empresas bajo el ámbito de FONAFE.
- b. Informe Previo de la Contraloría General de la República emitida conforme a la Directiva 012-2016-CG/GPROD.
- c. Autorización del MEF, mediante la emisión de la Resolución Ministerial respectiva, conforme al Art. 61 del Decreto Legislativo 1437.

De los 3 grandes requisitos o etapas señalados en el párrafo anterior, el que se vislumbra hasta el momento como el más complejo y el que está tomando mayor tiempo, es el segundo (informe previo de Contraloría).

Ahora bien, cabe señalar que sólo 2 EDEs públicas están gestionando actualmente un financiamiento de largo plazo con la banca (Banco de la Nación). De acuerdo a las reuniones de coordinación que hemos sostenido con dichas EDEs (Hidrandina y SEAL), con FONAFE y con el MEF, es la primera

vez que 2 EDEs públicas están gestionando un financiamiento de largo plazo con la banca. Es decir, esta vendría a ser una “experiencia piloto”. Decimos una experiencia piloto no porque exista alguna normativa especial y temporal sólo para estas empresas, sino porque es la primera vez que se realiza la gestión y en base a dicha experiencia, se podrá facilitar el camino para que otras EDEs accedan a financiamiento de largo plazo con la banca.

Consideramos también relevante señalar que la razón por la cual las EDEs están gestionando el financiamiento de largo plazo con la banca se debe entender en el contexto de la pandemia del COVID-19. Anteriormente, las EDEs públicas se estuvieron financiando con recursos proporcionados por el propio FONAFE o, con financiamientos de corto plazo proporcionados por la banca privada nacional. Sin embargo, debido a la pandemia, la economía de todo el país fue duramente afectada, lo que originó: (i) reducción de los ingresos de las EDEs por elevación de la morosidad; y (ii) reasignación de las prioridades debido a la pandemia.

Fue dentro de ese contexto que FONAFE coordinó con las EDEs la búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento de largo plazo, surgiendo la alternativa de financiamiento provisto por el Banco de la Nación, entidad que también hizo su propia evaluación interna, señalando en las respectivas cartas de preaprobación que era posible brindar el financiamiento siempre que se cumpliera con la posterior obtención del informe previo de la Contraloría y la autorización del MEF.

En el caso de Hidrandina, ya se presentó la solicitud (con la documentación requerida) para la emisión del informe previo por parte de la Contraloría. En el caso de SEAL, todavía no se ha presentado la solicitud formalmente, pues como informaron los representantes de la empresa, se está recopilando la información y armando los expedientes respectivos.

Vale hacer esta aclaración pues no se cuenta, todavía, con mayor data que nos permita obtener una tendencia, así como todavía no se puede predecir con exactitud cuánto demorará y cuán compleja será la obtención de la autorización del MEF, una vez que se obtenga el informe previo de la Contraloría.

Hecha esta salvedad, de acuerdo a lo expresado en las reuniones de coordinación con los diferentes actores involucrados (EDEs públicas, FONAFE y el MEF), es que hemos estimado que el paso o etapa más complejo será el de la obtención del informe previo de la Contraloría.

De acuerdo a la experiencia comentada por Hidrandina, la preparación de los documentos necesarios para presentar la solicitud de informe previo a la Contraloría les ha tomado aproximadamente cuatro (4) meses (la aprobación premilinar del Banco de la Nación se dio a inicios de abril y la solicitud se presentó a inicios de agosto) y la emisión del informe previo podría tomar un par de meses adicionales (la Contraloría, conforme a su Directiva, solicitó información adicional a la empresa). El informe previo podría ser emitido a fines de septiembre. Con ello tenemos un plazo total de aproximadamente seis (6) meses.

De acuerdo a la experiencia comentada por SEAL, la preparación de los documentos necesarios para presentar la misma solicitud les está tomando

aproximadamente seis (6) meses (aprobación preliminar del Banco de la Nación a inicios de abril y se estima presentar la solicitud dentro de la primera quincena de septiembre). A ello podríamos adicionarle, de manera preliminar, un plazo de 2 meses para la emisión del informe previo. Con ello tendríamos un plazo total de aproximadamente ocho (8) meses.

De acuerdo a lo manifestado por los representantes de la DGTP – Dirección General de Tesoro Público del MEF, una vez obtenido el informe previo de la Contraloría, la labor de la DGTP debería ser menos compleja y, salvo que encuentren alguna razón para negar la autorización del financiamiento, esta se debería otorgar dentro un plazo razonable. No podemos predecir cuanto tiempo demorará la aprobación de la DGTP y la emisión de la Resolución Ministerial, pero en base a nuestra experiencia en diversos procesos con la administración pública, esto podría tomar un par de meses, siempre que no existieran observaciones mayores por parte del MEF.

Sobre este punto debemos resaltar que no existe un procedimiento que establezca: (i) los requisitos que debe contener la solicitud de autorización del MEF; (ii) el plazo para que se requiera información adicional; (iii) el plazo para que se brinde la autorización respectiva, y; (iv) los criterios para brindar o no la autorización respectiva. En ese sentido, al no existir un procedimiento y plazos claros para que se brinde la respectiva autorización del MEF, consideramos que este requisito se constituiría en una barrera para el acceso al financiamiento de largo plazo de las EDEs, tal como explicaremos más adelante.

Si a los plazos estimados para el informe previo de Contraloría y la autorización del MEF le sumamos el tiempo que han demorado las EDEs públicas en hacer las evaluaciones y aprobaciones internas (coordinando también el tema estrechamente con el FONAFE), tendríamos que todo el proceso para la aprobación de un financiamiento de largo plazo (que no sea un financiamiento otorgado por el mismo FONAFE) podría tomar alrededor de 1 año.

Definitivamente, si dicho plazo se compara con el de una empresa privada, no es óptimo, puesto que la aprobación del financiamiento es paso previo en la cadena de eventos necesarios para la ejecución de las inversiones y la mejora de la infraestructura y/o del servicio final que se brinda.

Con la finalidad de resumir gráficamente presentamos a continuación el proceso que ha estado siguiendo Hidrandina para la obtención del financiamiento de largo plazo con el Banco de la Nación:



Fuente: Elaboración propia

En el siguiente acápite, hemos desagregado las barreras identificadas. Especialmente, nos hemos enfocado en los requisitos establecidos para la obtención del informe previo.

### C. Barreras identificadas en detalle

Conforme a lo señalado en el acápite anterior, hemos procedido a identificar las siguientes barreras para la obtención del financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional de las EDEs públicas:

- Se ha desagregado el requisito del informe previo de la Contraloría en cada uno de sus requisitos contenidos en la Directiva 012-2016-CG/PROD. De estos 13 requisitos, hemos considerado conveniente extraer 2 (aprobación preliminar de la entidad financiera y el informe de una empresa calificadora de riesgo), como si fueran requisitos independientes (aunque no lo son) debido a que se tramitan con otras entidades (la entidad bancaria y la empresa calificadora de riesgo) por cuerda separada.
- Asimismo, de los 13 requisitos para la emisión del informe previo de la Contraloría, hemos omitido el correspondiente al supuesto en el que una entidad está exonerada del Invierte.Pe (antes SNIP), dado que este no es el caso de las EDEs públicas (ellas sí tienen que cumplir con el Ciclo de Inversión establecido en el Decreto Legislativo 1252).
- En consecuencia, dentro del título informe previo, quedarían sólo 10 requisitos (2 que se extrajeron y 1 que se ha omitido)
- Hemos considerado conveniente agregar también una barrera denominada capacidad de las EDEs para gestionar las operaciones de endeudamiento, puesto que percibimos que se podrían mejorar los plazos que dependen de las mismas EDEs, para agilizar la aprobación del financiamiento de largo plazo. Esta percepción surge de dos fuentes: (i) las diversas reuniones de coordinación que hemos sostenido con las EDEs públicas, FONAFE y el MEF, y; (ii) nuestra experiencia como consultores asesorando a diversas entidades públicas. Sobre esto último, debemos señalar que una empresa debería estar en capacidad de poder compilar y ordenar de manera mucho más ágil, toda la información pertinente a sus propios proyectos de inversión en el marco de Invierte.Pe.

Tomando en consideración lo señalado en los párrafos anteriores, hemos identificado quince (15) requisitos para el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas. Los requisitos a los que nos referimos son las siguientes:

**Tabla N° 01: Requisitos para el financiamiento de largo plazo**

1	Aprobaciones y opiniones internas
2	Aprobacion preliminar entidad financiera
3	Informe Calificadora de Riesgo
4	Capacidad de las EDEs
	Informe Previo de Contraloria
5	Solicitud
6	Acta de aprobación
7	Invierte.Pe
8	Disponibilidad del terreno
9	Informe Legal
10	Informe Financiero
11	Estados Financieros
12	Estados de Ejecución Presupuestaria
13	Flujo de Caja
14	Proyecto de Contrato
15	Autorizacion del MEF

Fuente: Elaboración propia

De los 15 requisitos señalados anteriormente, 4 se constituirían, a nuestro juicio, en barreras, problemas o dificultades para la obtención de financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional. Dichas barreras son las siguientes:

1. Informe de una empresa calificadora de riesgo.
2. Capacidad de gestión de las EDEs.
3. Documentación referida al Invierte.Pe
4. Autorización del MEF.

En la siguiente sección se explicará con mayor detalle el porqué se consideran a los anteriores como barreras, así como la posibilidad de que las mismas sean levantadas o mejoradas.

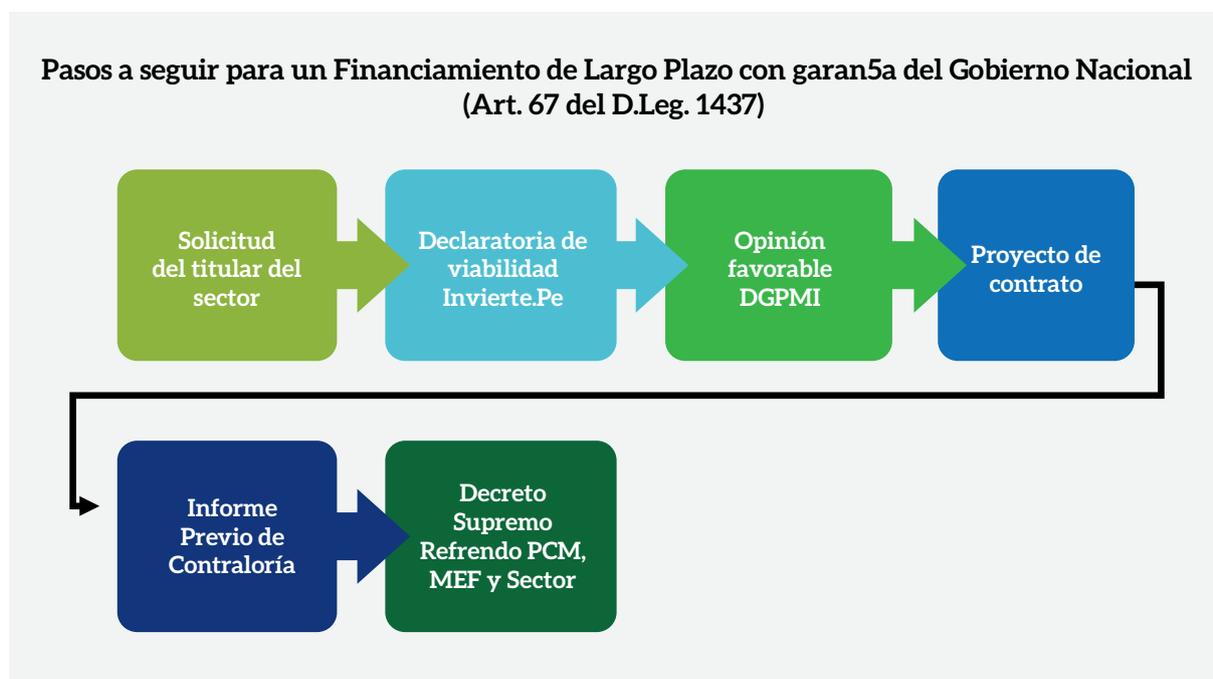
#### **D. El caso de la operación de endeudamiento externo con la KfW que no se llegó a concretar**

Sin perjuicio de que en la siguiente sección se entrará al detalle de las barreras para el financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional, hemos considerado conveniente señalar que como parte de la presente consultoría, sostuvimos una reunión de coordinación con un representante de la KfW, en donde se nos relató que en el año 2018 la KfW dio una asignación de 120 millones de euros para mejorar la infraestructura y competitividad de las EDEs públicas. Sin embargo, el financiamiento propuesto era uno otorgado directamente al gobierno del Perú y no a las EDEs públicas.

Es decir, en ese caso, se tenía que seguir un procedimiento totalmente distinto. La negociación se llevó a cabo en el 2019 directamente con el MEF (DGTP). Luego, en el 2020, con el inicio de la pandemia del COVID-19, se reasignaron dichos fondos para otros fines.

En otras palabras, lamentablemente, hubo poco interés del Perú, a través del MEF y del Sector (MINEM) para que se concrete esta operación de endeudamiento externo, la cual hubiera tenido por finalidad otorgar el financiamiento necesario para la ejecución de diversos proyectos de inversión de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE.

Cabe señalar que en el caso de un financiamiento con garantía del gobierno nacional, el procedimiento implica: (i) la solicitud del Sector correspondiente (MINEM); (ii) la viabilidad de los proyectos a financiar en el Invierte.Pe; (iii) la opinión previa de la DGPMI; (iv) el proyecto de contrato; (v) el informe previo de la Contraloría y, finalmente; (vi) se requiere la emisión de un Decreto Supremo que apruebe la operación de endeudamiento, con el refrendo de la PCM, el MEF y el Sector correspondiente. Lo anterior se resume en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia

### E. El caso del Decreto de Urgencia 048-2021

El 24 de mayo de 2021 se publicó el Decreto de Urgencia 048-2021 – Decreto de Urgencia que autoriza excepcionalmente al Ministerio de Energía y Minas el desarrollo del Programa “Plan de Inversiones de Transmisión – Programa PIT” de las empresas de distribución eléctrica bajo el ámbito de FONAFE.

Este decreto tenía por objeto, según lo indicado en su Artículo 1, viabilizar los proyectos del Programa PIT de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE. Para ello, en el Art. 2.1, se autorizaba, por excepción, al MINEM la formulación, evaluación y declaración de viabilidad del Programa PIT. Asimismo, conforme al Art. 2.3,

el MINEM quedaba autorizado a gestionar ante el MEF el endeudamiento externo para el financiamiento de los proyectos del Programa PIT.

La razón de esta modificación se explica en la exposición de motivos del Decreto de Urgencia, en donde se indica lo siguiente:

*“Teniendo presente que la Ley de Endeudamiento sólo permite la solicitud de la operación de endeudamiento a las entidades formuladoras de inversión o a su representante del sector y no siendo el MINEM el representante de las EDEs, se requiere un dispositivo legal que permita el MINEM por un encargo excepcional, la formulación, evaluación y declaratoria de viabilidad del Programa PIT de las EDEs...”<sup>14</sup>*

En el Art. 3 del Decreto de Urgencia se establece que mediante Decreto Supremo se aprobará la incorporación en el presupuesto del MINEM, de los recursos provenientes de las operaciones de endeudamiento que se concertarán para el financiamiento del Programa PIT.

En el Art. 5.1 del comentado decreto, se autoriza al MINEM a realizar transferencias a favor de las EDEs, para financiar los proyectos del Programa PIT. Asimismo, en el Art. 5.3 se establece que en los respectivos Convenios se establecerá las condiciones para canalizar los recursos, así como para el reembolso de los recursos transferidos, por parte de las EDEs.

Como se puede apreciar, el Decreto de Urgencia establece algunas disposiciones puntuales para facilitar o hacer posible el financiamiento externo para la ejecución de los proyectos del Programa PIT, pero sin modificar los aspectos principales del Sistema Nacional de Endeudamiento.

Es decir, de igual manera será la DGTP del MEF la que negocie y concerte la operación de endeudamiento externo, con la banca multilateral o un organismo financiero multilateral, según se indica en la exposición de motivos. Lo que se cambia, mediante el Decreto de Urgencia, es el papel del MINEM, teniendo un rol mucho más activo para solicitar al MEF la gestión del endeudamiento, así como para incorporar los recursos y canalizarlos hacia las EDEs bajo el ámbito de FONAFE.

Consideramos que este Decreto de Urgencia se puede constituir en un precedente importante. Podría ser un ejemplo a seguir para que el MINEM se involucre, en un futuro cercano, en otra operación de endeudamiento externo, para el financiamiento de proyectos de inversión de las EDEs. Podría utilizarse, por ejemplo, para los Proyectos de Innovación Tecnológica y/o Eficiencia Energética - PITEC, mediante los cuales se contribuiría a lograr los compromisos adoptados por el Perú en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

---

14. Págs. 3 y 4 de la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia.

## 4.2 Matriz de las Barreras encontradas

### A. Matriz.

Luego de la identificación de las barreras para el financiamiento de largo plazo de las EDEs públicas, hemos procedido a elaborar una matriz, en base al grado de dificultad o complejidad para la superación de cada una de dichas barreras, la cual puede estar a su vez, en función o no del tiempo que demora superar dicha barrera.

En cuanto al grado de dificultad, a continuación nuestra explicación respecto de cada barrera:

#### I. Informe de una empresa calificadoradora de riesgo

El informe de una empresa calificadoradora de riesgo consideramos que es una barrera puesto que no es imprescindible para el financiamiento de las EDEs. En efecto, si una EDE gestiona un financiamiento ante una entidad bancaria, sin garantía del gobierno nacional, luego dicha entidad aprueba otorgarle el financiamiento, luego la Contraloría emite su informe previo y luego, finalmente, el MEF procede o no a emitir la autorización correspondiente, no vemos la razón ni la necesidad de exigir un informe de una empresa calificadoradora de riesgo<sup>15</sup>.

En cuanto a su grado de dificultad, consideramos que esta barrera tiene un nivel medio. Ello porque a pesar de ser, a nuestro juicio, un requisito innecesario, de acuerdo a las reuniones de coordinación sostenidas con Hidrandina y SEAL, la obtención de dicho informe no ha sido extraordinariamente difícil. Es decir, si ha implicado algún grado de esfuerzo, puesto que dichas empresas requieren significativa información para hacer su evaluación y emitir su informe; y puesto que esto puede tomar poco más de un mes.

Cabe agregar que si bien para las 2 EDEs a las que nos hemos referido no ha sido demasiado difícil obtener el informe de la calificadoradora de riesgo, podría ser más difícil para otras EDEs de menor tamaño y/o que no listen acciones en el mercado de valores.

#### II. Capacidad de gestión de las EDEs

Como adelantábamos en la sección anterior, consideramos que ésta es una barrera, de hecho, debido a que bajo parámetros normales, no debería haber tomado tanto tiempo la recopilación de la documentación necesaria para presentar la solicitud de informe previo ante la Contraloría General de la República.

Como se señaló anteriormente en este documento, el tiempo necesario para reunir la información necesaria les ha tomado entre 4 y 6 meses a las EDEs públicas, un tiempo que no se explica solamente por la dificultad

15. Este requisito, sin embargo, podría mantenerse en el caso de que una EDE busque financiarse en el mercado de capitales mediante una oferta pública de bonos, de acuerdo con las regulaciones específicas del mercado de capitales.

del trámite sino, también, porque las empresas no estaban preparadas para actuar con la celeridad necesaria.

En cuanto al grado de dificultad, consideramos que tiene un nivel medio, puesto que es una barrera que podría ser mejorada sustancialmente sin que ello requiera, creemos, una dificultad extrema. En realidad, se trata de que las EDEs se organicen mejor y, además, aprendan las lecciones aprendidas de la “experiencia piloto” de Hidrandina y SEAL.

### III. Documentos relacionados al Invierte.Pe

De acuerdo a la información obtenida en las reuniones de coordinación con las EDEs, éste ha sido el punto de mayor complejidad al momento de cumplir con los requisitos para solicitar el informe previo de la Contraloría.

Cabe recordar que conforme al Numeral 6.5, Inciso 3, de la Directiva 012-2016-CG/GPROD para la emisión del informe previo, se debe presentar copia de la siguiente documentación:

- a. Estudio de preinversión, incluido sus anexos, que sirvió de base para declarar la viabilidad del proyecto.
- b. Expediente técnico o estudio definitivo, incluidos sus anexos.
- c. De existir modificaciones posteriores a la viabilidad, el informe y de corresponder, el estudio del último monto de inversión modificado.
- d. Informe técnico de declaración de viabilidad.
- e. Convenios para la formulación y/o evaluación vigentes.

De acuerdo a la información proporcionada por las EDEs, el recabar toda esta información significó armar expedientes con decenas de miles de folios. Así por ejemplo, en el caso de Hidrandina, se debe considerar que el financiamiento es para la ejecución de más de 40 proyectos de inversión. Además, de acuerdo a lo señalado en las reuniones, dicha información tenía que se presentada en físico, lo cual resulta altamente ineficiente.

En base a lo señalado anteriormente y a la experiencia de las EDEs que están gestionando el financiamiento, consideramos que esta barrera tiene un grado de dificultad alta.

### IV. Autorización del MEF

Ante todo debemos precisar que el hecho de que se considere a un requisito como una barrera no implica, necesariamente, que dicho requisito deba ser eliminado. Esto resulta aplicable al tema de la autorización del MEF para el financiamiento de largo plazo de las EDEs.

En efecto, no pretendemos que se elimine este requisito, puesto que dicha autorización se entiende dentro del marco del Sistema Nacional de Endeudamiento, en el que el MEF, a través de la DGTP, es el Ente Rector y tiene el deber de cautelar que el endeudamiento general del país se encuentre dentro de límites aceptables y razonables.

Sin embargo, dicho esto, debemos destacar que un financiamiento de largo plazo solicitado por una EDE, sin garantía del gobierno nacional, y sostenido solamente con la garantía de sus propios ingresos, valorados por una entidad financiera, no debería preocupar especialmente al MEF, sobre todo cuando se cuenta con el informe previo de la Contraloría.

Pero en la práctica, el MEF se ha caracterizado por actuar con extrema cautela al momento de autorizar una operación de endeudamiento, de acuerdo a la percepción recogida en las reuniones de coordinación que hemos sostenido con las EDEs. Dicho en otras palabras, la percepción de las EDEs es que será muy difícil obtener dicha autorización. En parte, por ello es que recién se está realizando esta “experiencia piloto” por parte de 2 EDEs, para que las demás EDEs se “convenzan”, de ser el caso, que sí es posible obtener dicha autorización.

Por lo anterior, consideramos que esta barrera tiene un grado de dificultad alto. Además, cabe señalar que no existe un procedimiento definido y plazos establecidos para que el MEF otorgue o no la autorización respectiva. En ese sentido, dicha falta de predictibilidad, contribuye también a considerar a esta barrera como de alto grado de dificultad.

Los resultados de las barreras y su clasificación respecto del grado de dificultad se muestran a continuación:

**Tabla N° 02: Grado de dificultad de barreras**

BARRERAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LARGO PLAZO EDES		GRADO DE DIFICULTAD/COMPLEJIDAD		
		ALTO	MEDIO	BAJO
1	Informe Calificadora de Riesgo		x	
2	Capacidad de las EDEs		x	
3	Invierte.Pe	x		
4	Autorización del MEF	x		

Fuente: Elaboración propia

### 4.3 Ponderación de las Barreras

A continuación, se colocan las barreras identificadas en el orden de más difícil / más tiempo necesario para superar la barrera a menos difícil / menos tiempo necesario:

#### A. Informe Previo / Documentos de Invierte.Pe

De acuerdo a la experiencia comentada por las 2 EDEs que están gestionando un financiamiento de largo plazo con el Banco de la Nación, el reunir y armar los expedientes con los requerimientos para el informe previo, les está tomando entre 4 y 6 meses. Y ello se debe, principalmente, a la abundante

documentación de los proyectos de inversión en el marco de Invierte.Pe (estudios de preinversión, expedientes técnicos, informes de viabilidad). La revisión de esta información por parte de la Contraloría resulta reiterativa, toda vez que los proyectos que han obtenido la declaración de viabilidad de Invierte.pe han sido ya evaluados por la entidad estatal expresamente encargada de revisarla (la Unidad Formuladora conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1252 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 027-2017-EF).

## **B. Autorización del MEF**

Todavía no tenemos certeza acerca de cuánto tiempo tomará la autorización del MEF, puesto que dicha entidad está esperando que se emita el informe previo de la Contraloría para luego de ello evaluar la autorización del financiamiento de largo plazo.

Sin embargo, de acuerdo a nuestra experiencia en gestiones administrativas similares, consideramos que esta autorización podría demorar entre 1 y 2 meses.

## **C. Capacidad de las EDEs para gestionar ágilmente las operaciones de endeudamiento**

Sin dejar de lado que la documentación que se requiere para solicitar el informe previo de la Contraloría es abundante (de acuerdo a la experiencia de las EDEs los expedientes contienen más de 20,000 o 30,000 folios), consideramos que con una adecuada preparación y organización esta documentación debería ser reunida y ordenada en un tiempo menor que el que les ha tomado (entre 4 y 6 meses).

Por tanto, se considera a este aspecto también como una barrera o condicionante que se puede mejorar para agilizar los tiempos de gestión del financiamiento.

## **D. Informe de Calificadora de riesgo**

De acuerdo a la experiencia comentada de las EDEs, la obtención de dicho informe habría tomado poco más de 1 mes. El artículo 50° de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, en el que se ampara el requerimiento de la Contraloría, se aplica solamente a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que gestionen operaciones de endeudamiento con garantía estatal. En el caso de las EDEs este requerimiento puede ser ayuda para la entidad financiera, en la medida en que dicha entidad no otorgue habitualmente financiamiento de largo plazo y no tenga, por lo tanto, la experiencia para analizar la capacidad de repago del deudor. Sin embargo, para las entidades financieras habituadas a realizar operaciones de financiamiento a largo plazo, el informe de la calificadora de riesgo resulta redundante, toda vez que dichas entidades basarán su decisión de otorgar o no el financiamiento en sus propias evaluaciones crediticias.

## 4.4 Posibilidad de levantamiento de las barreras

A continuación, hemos procedido a identificar cuáles serían aquellas barreras que tendrían mayor posibilidad de un levantamiento o de una mejora. Como hemos señalado anteriormente en el presente documento, no todas las barreras requieren ser levantadas (suprimidas). En 1 caso consideramos que la barrera identificada podría ser levantada o suprimida y en 3 casos consideramos que la barrera identificada debería ser mejorada o modificada.

### A. Barrera que podría ser suprimida

En este orden de ideas, consideramos que el requisito de solicitar un informe de una empresa calificadora de riesgo debería ser suprimido. Ello debido a que es la entidad financiera la que tiene el mayor interés en efectuar una correcta evaluación acerca de la conveniencia de otorgar el financiamiento y, además, la operación de endeudamiento será revisada por los órganos internos de la misma EDE, por la Contraloría y por el MEF. En ese sentido, consideramos que este requisito se podría eliminar sin que ello implique un riesgo mayor para el Estado.

Sobre este punto, cabe señalar que los requisitos establecidos en el Numeral 6.5 de la Directiva de la Contraloría para la emisión del informe previo, son requisitos establecidos por igual para las operaciones de endeudamiento de gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas públicas del sector no financiero.

En ese sentido, consideramos que podría ser conveniente establecer unos requisitos específicos sólo para operaciones de endeudamiento de empresas públicas (y quizás para empresas bajo el ámbito de FONAFE), pero esta idea será explorada con mayor detenimiento en las siguientes secciones.

### B. Barreras que podrían ser mejoradas o modificadas

#### 1. Capacidad de las EDEs

Una de las barreras que consideramos debe ser mejorada es la capacidad de las mismas EDEs para gestionar estos financiamientos de largo plazo. Comprendemos que al ser las señaladas en el presente documento las primeras experiencias de gestión de un endeudamiento de largo plazo con un banco de dos EDEs el proceso implica un aprendizaje de algo que no se había realizado antes.

Sin perjuicio de ello, creemos que las EDEs deben estar en capacidad de reunir la documentación necesaria para la solicitud del informe previo de la Contraloría en un plazo mucho menor, sin perjuicio de que también consideramos que algunos de estos requisitos para la emisión del informe previo deben ser modificados.

#### 2. Documentación de Invierte.Pe

Otra de las barreras que consideramos puede ser mejorada para la emisión del informe previo y, por ende, para la gestión de financiamientos

de largo plazo, es el referido a la documentación referida al Invierte.Pe. En puridad, la información que solicita la Contraloría es información pública que puede ser consultada en el Portal Web respectivo. No existe tampoco necesidad de solicitar una copia en físico de toda aquella documentación, por último, se podría permitir la presentación de los archivos digitales.

Asimismo, se debe comprender que no corresponde a la Contraloría volver a realizar una evaluación acerca de la viabilidad o conveniencia de los proyectos de inversión para los cuales se quiere obtener el financiamiento de largo plazo. A lo sumo, le debería bastar con verificar que, efectivamene, los proyectos de inversión tienen la viabilidad en el marco del Invierte.Pe y que los montos corresponden a la operación de endeudamiento bajo análisis.

### 3. Autorización del MEF

Finalmente, respecto a la autorización del MEF para la operación de financiamiento tenemos 2 consideraciones: (i) De un lado, consideramos nula la posibilidad del levantamiento de este requisito, es decir, de proponer su eliminación. Nos parecería muy difícil que se elimine la aprobación del MEF puesto que es parte del ejercicio de su rol como Ente Rector del Sistema Nacional de Endeudamiento; (ii) De otro lado, consideramos que sí existe una posibilidad de mejora, la cual podría consistir en establecer un procedimiento y unos plazos respectivos, para hacer más predecible esta parte de la gestión de los financiamientos de largo plazo, que actualmente no está regulada en detalle. Es decir, actualmente no se sabe con precisión qué es lo que debe evaluar la DGTP del MEF ni cuáles son los criterios para aprobar o rechazar una solicitud de autorización de financiamiento de una EDE.

En base a lo señalado en las líneas anteriores, a continuación, presentamos el resumen de las barreras que, a nuestro criterio, podrían ser objeto de una mejora o podría ser suprimidas.

**Tabla N° 03: Resumen de barreras**

Barreras para el financiamiento de largo plazo EDEs		SUPRIMIR	MEJORAR
1	Informe Calificadora de Riesgo	x	
2	Capacidad de las EDEs		x
3	Invierte.Pe		x
4	Autorización del MEF		x

Fuente: Elaboración propia

## 5. Matriz de condiciones y políticas habilitantes

Tal como se indicó en la sección anterior se han identificado 4 barreras para el acceso al financiamiento de largo plazo de las EDEs:

1. El informe de una empresa calificadora de riesgo,
2. La capacidad de las EDEs para la gestión del financiamiento,
3. La presentación de los documentos relacionados a la viabilidad de los proyectos de inversión bajo el Invierte.Pe y
4. La autorización por parte del MEF.

Las barreras 1 y 3 señaladas anteriormente forman parte de los requisitos para la emisión del informe previo por parte de la Contraloría General de la República, por lo tanto, la política habilitante consistirá en proponer la modificación de la Directiva de la Contraloría que regula dicho procedimiento.

Para superar la barrera 2 se plantean 2 políticas habilitantes: (i) la modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento para las empresas bajo el ámbito de FONAFE y (ii) un Plan de Capacitación y Difusión para las EDEs bajo el ámbito de FONAFE.

Finalmente, para superar la barrera 4, se propone el establecimiento de una Directiva que regula y otorgue predictibilidad al procedimiento para la autorización del financiamiento sin garantía por parte del MEF.

A continuación se desarrollan cada una de esta políticas habilitantes planteadas en las líneas anteriores:

### 5.1 Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento

#### A. Objetivo

Esta política habilitante tiene como objetivo coadyuvar a superar la barrera Nro. 2 señalada líneas arriba, referida a la capacidad de gestión de las EDEs para obtener financiamiento de largo plazo.

#### B. Alcance

Tal como se ha señalado las secciones anteriores, las operaciones de endeudamiento de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE están regidas por los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento aprobados mediante el Acuerdo de Directorio N° 005-2016/011-FONAFE.

Dichos Lineamientos fueron aprobados en el 2016 y hacen alusión en su Numeral 5 (Marco Normativo) al Decreto Supremo 008-2014-EF - Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento. Este Decreto Supremo contenía el texto ordenado de la Ley 28563, anterior Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento.

Sin embargo, dicha norma ya no se encuentra vigente hoy en día. La Ley 28563 fue derogada por la Disposición Derogatoria Única del Decreto Legislativo 1437 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

Pero la propuesta de modificación no se detiene en el referido Numeral 5, lo que consideramos más relevante es que se incorpore expresamente, en los Lineamientos, una referencia al Artículo 61 del Decreto Legislativo 1437 (Gestión de Pasivos No Financieros de Empresas Públicas No Financieras sin garantía del Gobierno Nacional) así como también una referencia expresa a la Directiva 012-2016-CG/GPROD “Emisión del Informe Previo establecido por el literal l) del artículo 22 de la Ley 27785” aprobada mediante Resolución de Contraloría 148-2016-CG. Esta Directiva también debería ser incorporada en la Sección V (Marco Normativo).

### C. Problema o barrera que se busca solucionar

¿Por qué se considera relevante una modificación de los Lineamientos incluyendo una referencia expresa a las normas antes descritas y en qué forma y alcance se propone la modificación?

Para responder a estas interrogantes, debemos señalar que como producto de las reuniones de coordinación que hemos sostenido con diversas EDEs bajo el ámbito de FONAFE, hemos podido identificar que existe una percepción errónea del marco normativo aplicable a las operaciones de endeudamiento (financiamiento de largo plazo, es decir, plazo mayor de 1 año) de las referidas EDEs. Cabe precisar que nos estamos refiriendo a un financiamiento sin garantía del gobierno nacional.

En efecto, en algunas EDEs se tenía la percepción de que realizar un financiamiento de largo plazo con, por ejemplo, la banca del mercado peruano, se encontraba prácticamente prohibido por la legislación, cuando ello no es así. Un financiamiento de largo plazo, sea con el Banco de la Nación o con cualquier otro banco autorizado que opera en el Perú, NO está prohibido para las EDEs. Lo que sí se debe tomar en consideración, es cumplir con las condiciones establecidas por el marco legal vigente.

¿Y cuáles son estas condiciones? Pues básicamente, como se ha descrito en las secciones anteriores del presente informe, las condiciones y requisitos se agrupan en 3 fases:

- a. Las opiniones y aprobaciones internas, de la propia EDE, conforme lo señalan los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento. Esto implica la participación del Directorio, Gerencia General, Gerencia de Finanzas, Gerencia de Riesgos y Gerencia Legal, tal como se señala en el Anexo 1 de los referidos Lineamientos.
- b. El informe previo de la Contraloría General de la República, conforme a la Directiva 012-2016-CG/GPROD, pues de acuerdo al Art. 22 de la Ley del Sistema Nacional de Control (Ley 27785), es una de las atribuciones de la Contraloría informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera.

- c. La autorización del MEF mediante Resolución Ministerial, conforme a lo estipulado en el Art. 61.2 del Decreto Legislativo 1437.

En consecuencia, más allá de hacer una referencia genérica y ambigua a que se “deberá cumplir con las normas de los Sistemas Nacionales de Endeudamiento... que resulten aplicables” (Numeral 7.1 de los Lineamientos), debería señalarse de manera más clara que, conforme a lo dispuesto en el Art. 61 del Decreto Legislativo 1437 - Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, SI es posible que las empresas públicas no financieras puedan concertar operaciones de endeudamiento sin garantía del Estado, siendo que para ello deberán cumplir con obtener: (i) el informe previo de la Contraloría y (ii) la autorización del MEF mediante Resolución Ministerial.

La inclusión expresa de lo anterior servirá, creemos, para orientar la actuación de las EDEs y evitar confusiones o desinformación. Consideramos que sería conveniente colocar de manera expresa en los Lineamientos que sí es posible que se concerten financiamientos de largo plazo con la banca, por ejemplo, pero que para ello, deberán cumplir con las 2 condiciones antes señaladas, además de las opiniones y aprobaciones internas señaladas en los mismos Lineamientos.

Cabe recordar que, conforme a lo establecido en el Numeral 2 de los Lineamientos, el objetivo de dichos Lineamientos es orientar a las empresas bajo el ámbito de FONAFE respecto a las operaciones de endeudamiento. Pues bien, no existe mejor manera de orientar que señalando con toda claridad en los Lineamientos cuáles son los requisitos necesarios para una operación de financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional.

## 5.2 Modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD

### A. Objetivo

Esta política habilitante tiene como objetivo coadyuvar a superar las barreras 1 y 3 señaladas anteriormente. Ambas barreras que hemos identificado durante la presente consultoría, están referidas a requisitos que se exigen para solicitar el informe previo de la Contraloría General de la República.

Cabe señalar que esta política habilitante no pretende “eliminar” el informe previo del Ente Rector del Sistema Nacional de Control sino más bien, facilitar o agilizar este proceso, entendiendo que es un requisito necesario pero entendiendo también que no debería resultar tan complejo para las EDEs.

### B. Identificación del problema o barrera que se busca solucionar

Una de las conclusiones más claras que se han obtenido luego de las reuniones con los diversos actores involucrados en el financiamiento de largo plazo de las EDEs es que, hasta ahora, el requisito más difícil de superar es el de la obtención del informe previo de la Contraloría.

Tal como se ha señalado en la sección VI, la aprobación preliminar del financiamiento de largo plazo por parte del Banco de la Nación a las EDEs Hidrandina y SEAL, fue otorgado a inicios de abril del presente año.

Desde ese momento, transcurrieron 4 meses y 6 meses, aproximada y respectivamente, para que Hidrandina y SEAL recopilen la información necesaria para poder presentar sus solicitudes de informe previo a la Contraloría. Conforme a lo señalado por las EDEs involucradas, armar los expedientes necesarios para presentar la solicitud de informe previo les resultaba bastante engorroso debido a que tenían que imprimir y ordenar todos los estudios de preinversión, expedientes técnicos o estudios de ingeniería, según corresponda, de los proyectos de inversión, con su correspondiente declaración de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte.Pe (que reemplazó al Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP); así como también, las modificaciones que se hubieran producido a los proyectos de inversión.

En efecto, de acuerdo a lo informado por Hidrandina, ellos presentaron su solicitud a la Contraloría a inicios de agosto. En el caso de SEAL, todavía no habían presentado la solicitud pero proyectaban hacerlo a fines de septiembre.

En el caso de Hidrandina, luego de presentada la solicitud, la Contraloría les había hecho un requerimiento de información complementaria. Esto puede ocurrir, de acuerdo a lo establecido en el Numeral 6.8 de la Directiva 012-2016-CG/GPROD, cuando la información remitida se encuentra de alguna forma incompleta o cuando la documentación presentada resulta insuficiente para sustentar la solicitud del solicitante.

De acuerdo al Numeral 6.9 de la referida Directiva, la entidad solicitante tiene un plazo de 15 días hábiles, prorrogable por 10 días hábiles adicionales, para presentar la información complementaria requerida por la Contraloría. De acuerdo a la información proporcionada por Hidrandina, ellos solicitaron el plazo adicional para presentar la documentación requerida por la Contraloría.

Con ello, la documentación completa para la emisión del informe previo de la Contraloría se habría completado en la segunda quincena de septiembre. No hemos recibido confirmación de que se presentó la información complementaria a la fecha de elaboración del presente documento pero es razonable suponer que, efectivamente, ya se realizó o que su presentación es inminente, pues es interés de la propia EDE completar la información para concretar el financiamiento.

De acuerdo al Numeral 6.10 de la Directiva bajo comentario, la Contraloría tiene un plazo de 15 días hábiles para la emisión del informe previo, luego de que se haya completado la información requerida. Con ello, el informe previo debería ser emitido dentro del mes de octubre de 2021. En consecuencia, si todo va bien, para el caso de Hidrandina la obtención del informe previo habría demorado un aproximado de 7 meses de gestión.

En el caso de SEAL, de acuerdo a la información proporcionada en la reunión que sostuvimos a inicios de septiembre, todavía no se había presentado a esa fecha la solicitud de informe previo puesto que se encontraban terminando de recopilar y ordenar la información necesaria. De acuerdo a lo señalado por dicha empresa, la solicitud se presentaría dentro del mes de septiembre.

Luego, asumiendo que dicha solicitud siga un curso similar al caso de Hidrandina (requerimiento de documentación complementaria), podríamos proyectar que el informe previo se emita a inicios de diciembre de 2021. Es decir, para el caso de SEAL habrían transcurrido, de acuerdo a esta proyección, aproximadamente 9 meses.

Como se puede apreciar, la obtención del informe previo de la Contraloría estaría demorando entre 7 y 9 meses para Hidrandina y SEAL, respectivamente. En el primer caso, la recopilación de la documentación necesaria para presentar la solicitud habría demandado 4 meses y en el segundo caso, 6 meses. En ambos casos, una vez presentada la solicitud, se estaría obteniendo el informe previo en un aproximado de 3 meses, considerando los plazos estipulados en la Directiva 012-2016-CG/GPROD.

Si adicionamos a los plazos de 7 y 9 meses antes referidos, el plazo previo que tomó la emisión de las opiniones y aprobaciones internas y la aprobación preliminar de la entidad financiera (puesto que no tendría sentido hacer todo el trámite si ni siquiera hay un acuerdo preliminar del financista), más el plazo posterior que tomará la autorización del MEF, podríamos proyectar que la gestión para la aprobación de un financiamiento de largo plazo de una EDE, sin garantía del gobierno nacional, estaría demorando aproximadamente 1 año.

Para los estándares de una empresa privada (pues, en un mundo ideal, una empresa pública debería poder desenvolverse de manera tan ágil y eficiente como una empresa privada), tomar un plazo de 1 año para la aprobación de un financiamiento de largo plazo resultaría, por decir lo menos, inconveniente. Normalmente, la gestión de un financiamiento a largo plazo en una empresa privada puede tomar entre 3 y 6 meses desde la decisión de buscar el financiamiento hasta el cierre y desembolso del mismo.

En efecto, el transcurso de 12 meses desde que se adopta la decisión de tomar un financiamiento de largo plazo hasta que se concrete puede generar muchas complicaciones. Por ejemplo, las circunstancias podrían haber cambiado, el nivel de ingresos, la morosidad, el tipo de cambio, las tasas de interés, el precio de los materiales de las obras a ejecutar, etc. Todas estas variables podrían afectar, en un sentido u otro, la necesidad del financiamiento y la probabilidad de que los presupuestos varíen.

Todos estos cambios podrían afectar, también, la decisión de la entidad financiera, que bien podría retirar su oferta de financiamiento o alterar las condiciones en las que está dispuesta a otorgarlo.

### **C. Alcance de la política habilitante propuesta**

Frente a este problema (la demora en la gestión del financiamiento), ¿cuál podría ser la solución? De las alternativas posibles, descartamos la más radical que consistiría en la eliminación de la obligatoriedad del informe previo de la Contraloría para este tipo de operaciones.

Descartamos dicha alternativa porque, si bien de un lado agilizaría tremendamente el procedimiento, de otro lado, sería una propuesta que

colisionaría con una de las atribuciones principales del máximo ente del Sistema Nacional de Control. Una propuesta en este sentido (eliminar la obligatoriedad del informe previo) consideramos que tendría poca probabilidad de prosperar. Sobre todo si se considera que el instrumento para que se elimine dicho requisito tendría que ser una Resolución emitida por la misma Contraloría General de la República. Vemos muy poco probable este camino.

Descartada la alternativa anterior y aceptando el hecho de que continuará siendo necesario el informe previo de la Contraloría, surge otra alternativa que consiste en modificar la Directiva 012-2016-CG/GPROD, no para eliminar dicho requisito, sino para caracterizarlo específicamente para los financiamientos de empresas no financieras bajo el ámbito de FONAFE.

En efecto, actualmente el Numeral 6.5 de la Directiva referida regula los requisitos para la solicitud de informe previo aplicables tanto a Gobiernos Regionales como a Gobiernos Locales y a “otras entidades”, dentro de las cuales se comprende a las empresas públicas del sector no financiero.

Sin embargo, la evaluación que se debería de hacer respecto de las empresas públicas, por ejemplo, aquellas bajo el ámbito de FONAFE, es totalmente distinta a la que corresponde a los gobiernos regionales y locales.

Para comenzar, cuando un gobierno regional o local concerta una operación de endeudamiento, estamos frente al caso de una entidad pública que está endeudándose. Por más que se trate de una operación sin garantía del gobierno nacional, está incrementando, en general, el grado de endeudamiento del Estado.

Además, la capacidad de pago de un gobierno regional o local depende del presupuesto que se le asigne cada año, parte del cual proviene de ingresos directamente recaudados (tributos) pero parte proviene de transferencias del gobierno central.

La situación de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE es totalmente distinta. Se trata de empresas con un monopolio natural que trabajan en un mercado regulado. Sus tarifas están reguladas (excepto contratos con clientes libres) y pueden tener una mayor predictibilidad respecto a sus ingresos y flujos de caja.

Adicionalmente a ello, se debe destacar que el FONAFE es el encargado de designar a los representantes de sus Juntas Generales de Accionistas y Directorios, los que a su vez designan a su plana gerencial, estando sujetos a una continua supervisión y monitoreo, bajo criterios técnicos.

En estricto, una operación de endeudamiento interno de una EDE pública sin garantía del gobierno nacional no le generaría riesgo al Tesoro Público, puesto que la misma EDE genera los flujos de caja suficientes para repagar dicho financiamiento y ello es evaluado por la entidad financiera que le otorga el crédito.

Por ello es que proponemos la incorporación de un nuevo numeral en la Directiva de la Contraloría, el cual podría ser denominado “Numeral 6.5.A”, el

cual sería aplicable sólo para las empresas públicas bajo el ámbito de FONAFE. En dicho numeral, los requisitos para la emisión del informe previo deberían ser los siguientes:

**Tabla N° 04: Requisitos de la Contraloría General de la República**

N°	NUMERAL 6.5 ACTUAL	NUMERAL 6.5.A PROPUESTO
1	Solicitud suscrita por el Gobernador Regional, Alcalde, Titular o máxima autoridad de la entidad, según sea el caso, o por el funcionario que este delegue debiendo adjuntar copia del instrumento que acredita dicha delegación.	Solicitud suscrita por el Titular o representante legal autorizado.
2	Copia del Acta autenticada por fedatario o por quien haga sus veces, en la que conste que la operación ha sido aprobada por el Consejo Regional, Concejo Municipal u órgano correspondiente, según el caso; en la cual se advierta el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades o normatividad de la entidad de que se trate, según sea el caso; así como de las normas aplicables contenidas en la Ley 27444.	Copia del Acta en la que conste que la operación ha sido aprobada por el órgano societario correspondiente.
3	Las entidades que formulen proyectos en el marco del SNIP, deben verificar la inscripción del proyecto en el Banco de Proyectos y la correspondiente declaratoria de viabilidad, debiendo presentar copia simple de la siguiente documentación: a. Estudio de preinversión (incluido sus anexos) y el expediente técnico o estudio definitivo (incluido sus anexos). b. Informe Técnico de declaración de viabilidad. c. Convenios para la Formulación y/o Evaluación vigentes.	Informe resumen con los datos principales del proyecto de inversión y su declaración de viabilidad en el marco del Decreto Legislativo 1252 y sus normas reglamentarias, complementarias y modificatorias.
4	En caso que se trate de entidades y/o proyectos que se encuentren exonerados del SNIP debe presentar el sustento y un informe.	No Aplicable en el extremo que las EDEs sí son entidades que están sujetas al Invierte. Pe.
5	Documento que acredite la libre disponibilidad del terreno para la ejecución del proyecto.	Idem
6	Evaluación favorable a la operación, expedida por la institución financiera ante la que se gestiona la operación materia del informe previo.	Idem
7	Copia de la calificación crediticia favorable, extendida por la empresa calificadora de riesgo respectiva	No Aplicable. Proponemos la eliminación de este requisito porque será la entidad financiera la que hará la respectiva evaluación.
8	Informe Legal con la opinión favorable, emitido por la Oficina de Asesoría Legal o la que haga sus veces.	Idem
9	Informe financiero con la opinión favorable, expedido por la Oficina de Presupuesto y Planificación o la que haga sus veces.	Idem
10	Copia de los Estados Financieros y notas a los mismos.	Idem
11	Copia de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos.	Idem
12	Flujo de caja proyectado por el período de la operación de endeudamiento (documento físico y versión digital MS Excel) visado por el funcionario competente.	Idem
13	Texto de los proyectos de contrato respectivos y sus anexos, debidamente visados por los funcionarios competentes. Si se trata de contratos por adhesión, se debe adjuntar las cláusulas generales o similares que correspondan.	Idem

Fuente: Elaboración propia

Con relación a la modificación propuesta referida a la documentación que se debe presentar de los proyectos de inversión (en la Directiva se hace referencia al SNIP pero éste sistema ya no está vigente, lo que resulta aplicable hoy en día es el Invierte.Pe), de acuerdo a la información proporcionada por las EDEs, este es uno de los motivos por los que más han demorado en la presentación de las solicitudes de informe previo.

Sobre este punto, consideramos que no se debería producir una duplicidad de funciones. Si un proyecto de inversión es evaluado y declarado viable bajo el marco del Decreto Legislativo 1252 y sus normas reglamentarias, complementarias y modificatorias, dicha viabilidad no tendría que volver a ser evaluada por otra entidad pública.

En todo caso, lo que se podría hacer para agilizar el trámite, es que las EDEs presente un informe resumen con los principales aspectos del proyecto de inversión involucrado (por ejemplo, monto de inversión y código del proyecto para verificar la información en el banco de proyecto). Con ello, la Contraloría podría verificar que los proyectos han sido efectivamente declarados viables y que los montos del financiamiento coinciden con los montos de inversión.

## 5.3 Reglamentación de la autorización del MEF

### A. Objetivo

El objetivo de la presente política habilitante es coadyuvar a superar la barrera 4 señalada al inicio de este capítulo, barrera referida a la autorización del MEF para realizar una operación de financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional, dentro del marco del Decreto Legislativo 1437.

Cabe señalar que la política habilitante propuesta no pretende suprimir la autorización del MEF sino más bien regularla, para que se establezcan plazos y procedimientos que otorguen predictibilidad a las EDEs que soliciten la referida autorización y para orientar el actuar de los funcionarios públicos, los cuales deberán tener en cuenta los plazos establecidos.

### B. Identificación del problema o barrera que se busca levantar

Como se ha indicado, el problema o barrera que se busca levantar es el referido a la falta de un procedimiento claro para solicitar y tramitar la autorización del MEF para que una EDE pueda concretar un financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional, en el marco del Decreto Legislativo 1437.

### C. Alcance

Como se ha señalado anteriormente, el Artículo 61.2 del Decreto Legislativo 1437 establece que se requiere la autorización, mediante Resolución Ministerial, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Ahora bien, a diferencia del caso de la Contraloría, en el que existe una Directiva que regula el procedimiento y plazos para la emisión del informe previo, no existe una Directiva o documento similar que regule el procedimiento y plazos para la autorización del MEF.

En ese sentido, consideramos conveniente que para darle mayor predictibilidad a la gestión de la autorización del MEF, se establezca una regulación adecuada mediante una Directiva.

En dicho documento se debería establecer lo siguiente:

- a. Los requisitos para presentar la solicitud de autorización
- b. Un plazo para la calificación de la admisibilidad de la solicitud que no debería ser mayor a 10 días hábiles.
- c. De ser el caso, un plazo para remitir información complementaria o faltante, que no debería ser mayor a 10 días hábiles.
- d. Los criterios para otorgar o no la autorización.
- e. Un plazo para resolver la solicitud de autorización que no debería ser mayor de 15 días hábiles.

De esta manera, de existir una Directiva como la propuesta, las EDEs van a poder preparar adecuadamente sus solicitudes de autorización, al conocer cuáles son los requisitos aplicables, van a poder conocer cuáles son los plazos y criterios para que les otorgue la referida autorización y los funcionarios públicos involucrados van a tomar en cuenta dichos plazos, procedimientos y criterios, para efectos de otorgar la referida autorización (si se han cumplido con los requisitos previos) dentro de un plazo razonable.

## 5.4 Plan de capacitación y difusión con las EDEs

### A. Objetivo

El objetivo de la presente política habilitante es coadyuvar a superar la barrera de la falta de capacidad de gestión de las EDEs para la obtención de un financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional.

### B. Identificación del problema o barrera que se busca solucionar

Tal como se ha señalado en este y en los anteriores documentos remitidos en el marco de la presente consultoría, en las reuniones que se han sostenido con los representantes de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE hemos podido percibir que existía y todavía existe algún nivel de desinformación respecto a la posibilidad de financiamiento de largo plazo.

En efecto, tal como se ha señalado en el presente documento, algunos representantes de las EDEs descartan una alternativa de financiamiento de largo plazo (fuera de la alternativa del financiamiento a cargo del propio FONAFE) por considerar que ello está prohibido por la legislación nacional, cuando esto no es así.

Otros funcionarios de las EDEs, de acuerdo a las opiniones recogidas en las reuniones de coordinación sostenidas en el marco de la presente consultoría, si bien no asumen que el financiamiento de largo plazo con la banca, por ejemplo, esté prohibida, descartan de antemano esta alternativa por considerarla demasiado compleja, cuando, en teoría, no debería ser así.

### C. Alcance

En ese sentido, consideramos conveniente que se implemente un plan de capacitación y difusión con las EDEs, haciéndoles conocer que sí es posible acceder a otras formas de financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional (por ejemplo, con la banca) e impulsándolas a la ejecución de proyectos de inversión sobre la base de dichos financiamientos.

En ese sentido, los principales temas que deberían ser difundidos en la capacitación y difusión señalados son los siguientes:

- a. Exposición acerca de las alternativas de financiamiento de largo plazo disponibles, además claro está, del financiamiento otorgado por el mismo FONAFE. Por ejemplo, la posibilidad de financiamientos con la banca nacional, que el marco legal permite.
- b. Compartir la experiencia de Hidrandina y SEAL respecto a su gestión para la aprobación de financiamientos de largo plazo con el Banco de la Nación.
- c. Difusión del Decreto Legislativo 1221 y sus normas reglamentarias, mediante el cual se incentiva la ejecución de proyectos innovación tecnológica y/o eficiencia energética (PITEC).
- d. Difusión de los alcances del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y los compromisos asumidos por el Perú en el marco de dicho convenio.
- e. Otros tópicos que se consideren necesarios.

## 5.5 Matriz de condiciones y políticas habilitantes

Sobre la base de las políticas habilitantes señaladas en los numerales anteriores del presente documento se ha elaborado la siguiente matriz en donde se resumen las políticas habilitantes propuestas, el objetivo perseguido por cada una de ellas, el alcance y el problema que se busca solucionar.

**Tabla N° 05: Propuesta de Matriz de condiciones y políticas habilitantes**

N°	Política habilitante	Objetivo	Alcance	Problema que se busca solucionar
1	Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento.	<p><b>Barrera Nro 2:</b> Capacidad de las EDEs para la gestión de financiamiento.</p> <p>Hacer de más fácil entendimiento a las EDEs el procedimiento a seguir para la obtención de financiamiento de largo plazo.</p>	Modificación de los Lineamientos haciendo referencia a la normativa vigente (D.Leg. 1437) haciendo expreso que sí es posible acceder a financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional.	Confusión y desinformación entre las EDEs públicas respecto a otras formas de financiamiento de largo plazo.

2	Modificación de la Directiva de la Contraloría para el informe previo.	<p><b>Barreras Nro 1 y 3:</b> Requisitos del informe previo de la CGR.</p> <p>Adecuar los requisitos a las características de las empresas bajo el ámbito de FONAFE</p>	Establecimiento de requisitos específicos para las empresas bajo el ámbito de FONAFE, para la obtención del informe previo, modificando los requisitos referidos a la documentación del Invierte.Pe y eliminando el requisito del informe de una calificadora de riesgo.	<p>Dificultad y tiempo excesivo en la gestión para la obtención del informe previo de la Contraloría.</p> <p>Evitar la duplicidad de funciones pues no corresponde a la CGR validar o aprobar la declaración de viabilidad del proyecto.</p>
3	Reglamentación para la autorización del MEF.	<p><b>Barrera Nro 4:</b> Autorización del MEF.</p> <p>Dar predictibilidad al procedimiento, criterio y plazos para obtener la autorización del MEF.</p>	Establecimiento de un procedimiento claro con requisitos, plazos y criterios para la autorización del MEF para que una EDE pueda acceder a financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional.	Falta de predictibilidad respecto al trámite para la obtención de la autorización del MEF.
4	Plan de Capacitación y Difusión con las EDEs.	<p><b>Barrera Nro 2:</b> Capacidad de las EDEs para la gestión del financiamiento.</p> <p>Difundir entre las EDEs públicas las posibilidades de financiamiento de largo plazo, así como impulsar la realización de proyectos PITEC.</p>	Implementar un Plan de Capacitación y Difusión para hacer de conocimiento de las EDEs que sí es posible acceder a financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional.	<p>Confusión y desinformación entre las EDEs públicas respecto a otras formas de financiamiento de largo plazo.</p> <p>Falta de ejecución de proyectos PITEC por parte de las EDEs públicas.</p>

Fuente: Elaboración propia

## 6. Hoja de Ruta

Como resultado de la presente consultoría y luego de recibir comentarios del MEF, MINEM y FONAFE, se proponen cuatro (4) políticas habilitantes a superar:

- El establecimiento de una reglamentación para el trámite de la solicitud de autorización ante el MEF.
- La eliminación del requisito del informe de una empresa calificadora de riesgo para el informe previo de la Contraloría; y,
- La simplificación del requisito relacionado a la viabilidad de los proyectos de inversión para el informe previo de la Contraloría.
- La capacitación y difusión del trámite y las alternativas de financiamiento a las EDEs públicas.

Para ello, de acuerdo con lo indicado en la sección anterior se plantea una Hoja de Ruta que contiene las siguientes medidas, en orden de importancia y prioridad:

- a. La emisión de una Resolución Directoral de la DGTP del MEF, que apruebe una Directiva que regule el procedimiento a seguir para solicitar la autorización del financiamiento sin garantía del gobierno nacional.
- b. La emisión de una Resolución de Contraloría que modifique la Directiva actualmente vigente que regula el procedimiento y requisitos para la obtención del informe previo.
- c. La adopción de un Acuerdo de Directorio de FONAFE que modifique los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento actualmente vigentes, invocando la normativa vigente y clarificando la posibilidad de financiamiento de las empresas bajo el ámbito de FONAFE.
- d. La implementación de un Plan de Capacitación y Difusión sobre el financiamiento de largo plazo para las EDEs bajo el ámbito de FONAFE, en el cual, las EDEs que están avanzadas en la gestión correspondiente, podrían compartir su experiencia con las demás EDEs.

A continuación se desarrolla la Hoja de Ruta a seguir para cada una de estas políticas habilitantes planteadas en las líneas anteriores:

## 6.1 Reglamentación de la autorización del MEF

Como se ha indicado en la sección V y se ha reiterado en las secciones VI y VII, le corresponde al MEF, a través de la emisión de una Resolución Ministerial, aprobar una operación de endeudamiento, sin garantía del gobierno nacional, de una empresa pública no financiera, conforme al Artículo 61.1 del Decreto Legislativo 1437 – Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

Ahora bien, estando claro que se requiere la autorización del MEF, no existe un procedimiento específico en donde se establezcan los requisitos para solicitar la autorización, los plazos para su admisión y evaluación, así como los criterios para otorgar o no la referida autorización.

En la sección VII del presente informe, se ha propuesta como una política habilitante la emisión de una Directiva mediante la cual se regule este procedimiento, otorgando mayor predictibilidad a la gestión para la obtención de la autorización del MEF. Cabe recordar que el objetivo de la política habilitante # 3 señalada en la sección VII consiste en coadyuvar a levantar la barrera 4 indicada. Esto es, coadyuvar a facilitar el procedimiento de autorización del financiamiento sin garantía del gobierno nacional a cargo del MEF (no eliminar dicho requisito, sino regularlo y hacerlo predecible).

Sobre el particular, se debe tener presente que de acuerdo al Artículo 5.1 del Decreto Legislativo 1437 la Dirección General de Tesoro Público – DGTP del MEF es el ente rector del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

En el Artículo 5.2 de la referida norma se precisa, en su Numeral 2, que es una de las funciones de la DGTP la de aprobar la normatividad y los procedimientos de obligatorio cumplimiento por las entidades conformantes del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, respecto de la gestión de los pasivos financieros.

Asimismo, en el Artículo 8 de esta norma se establece que la DGTP puede emitir Directivas para la gestión de los pasivos financieros bajo el ámbito del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

Acorde con lo anterior, en el Artículo 138, Literal a), del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del MEF, se establece como una de las funciones de la DGTP, la siguiente:

*Aprobar los lineamientos y la normatividad de los Sistemas Nacionales de Endeudamiento Público y de Tesorería, articulados con la Administración Financiera del Sector Público;*

Además de ello, se debe tomar en consideración que la Dirección de Normatividad es una de las unidades orgánicas de la DGTP y que en el Artículo 141, Literal a) del ROF se indica que una de sus funciones es:

*Elaborar las normas de los Sistemas Nacionales de Endeudamiento Público y de Tesorería, sobre la base de las propuestas de los órganos de línea y otros, articulados a la Administración Financiera del Sector Público.*

En consecuencia, resulta claro que la DGTP del MEF ostenta la potestad para emitir una Directiva que regule el procedimiento para la presentación, admisión, evaluación y autorización de las solicitudes presentadas bajo el marco del Artículo 61.1 del Decreto Legislativo 1437. En el mismo sentido, la DGTP ostenta la potestad, si así lo considera conveniente, de modificar una Directiva vigente para incorporar en dicha directiva la regulación del procedimiento para obtener la autorización del MEF en un financiamiento de largo plazo de una empresa pública. Sin embargo, nuestra recomendación es la de emitir una Directiva propia para los financiamientos de largo plazo sin garantía del gobierno nacional (Artículo 61.1 del Decreto Legislativo 1437), pues esto facilitará la labor de los funcionarios públicos involucrados.

La referida Directiva se podría aprobar mediante una Resolución Directoral. Sobre el particular, podemos citar el caso de la Directiva 001-2019-EF/52.01 – “Directiva para la Concertación de Operaciones de Endeudamiento Público, Contratación de Financiamientos Contingentes, y Otorgamiento o Contratación de Garantías en Asociaciones Público Privadas”, la cual fue aprobada mediante la Resolución Directoral 015-2019-EF/52.01, suscrita por el Director General de la DGTP. En dicha directiva se hace una breve mención a los financiamientos sin garantía del gobierno nacional, en el Artículo 22, pero simplemente se reitera lo señalado en la ley (Decreto Legislativo 1437): para estos financiamientos se requiere autorización del MEF mediante Resolución Ministerial.

Los actores involucrados para la concreción de la política habilitante # 3 serían la Dirección de Normatividad de la DGTP, por ser la encargada de elaborar las normas del ámbito de la DGTP y la Dirección de Créditos, por ser la encargada de proponer lineamientos y normatividad de las operaciones de crédito del sector público. Asimismo, estaría involucrada también la Directora General de la DGTP, pues es quien en última instancia debe aprobar la emisión de una Resolución Directoral.

No podemos pronosticar cuánto tomaría la elaboración, evaluación y aprobación de la referida Directiva. Ello dependerá de la labor de las unidades orgánicas al interior de la DGTP, incluyendo pero no limitándose a la labor de la

Dirección de Normatividad. Tentativamente podríamos estimar que esta tarea podría demandar 3 meses, pero ello finalmente dependerá de la DGTP del MEF. Considerando que la presente consultoría se desarrolla en el marco del Proyecto de Distribución Eléctrica 4.0 y por encargo de la DGEE – Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM, con el apoyo de la GIZ – Cooperación Alemana. Por tanto, la misma tiene como beneficiario al Ministerio de Energía y Minas. El MINEM, de considerarlo necesario y conveniente, podría trasladar al MEF la propuesta de regulación del procedimiento para obtener la autorización del MEF en los financiamientos de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional, resaltando que dicha regulación contribuirá significativamente a orientar el accionar de las EDEs, así como otorgar predictibilidad y claridad al procedimiento respectivo.

## 6.2 Modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD

La Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República establece, en su Artículo 1, las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho Sistema.

En el Artículo 3 de la dicha Ley precisa en su Literal f) que entre las entidades sujetas a control se encuentran las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación.

En el Artículo 22 de la Ley, en el inciso l) se señala como una de las atribuciones de la Contraloría General de la República la de:

*Informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior.*

Luego, en el Artículo 32, Inciso c), de la Ley, se establece como una de las facultades del Contralor General la de:

*Dictar las normas y las disposiciones especializadas que aseguren el funcionamiento del proceso integral de control, en función de los principios de especialización y flexibilidad.*

Es en virtud de lo anterior que mediante la Resolución de Contraloría 148-2016-CG, se aprobó la Directiva 012-2016-CG/GPROD “Emisión del Informe Previo establecido por el Literal l) del Artículo 22 de la Ley 27785”.

Ahora bien, conforme a lo señalado en la sección VII del presente informe, una de las políticas habilitantes propuestas consiste en la modificación de la referida Directiva, con la finalidad de coadyuvar y facilitar el acceso al financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional, por parte de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE. Cabe recordar que los objetivos de la política habilitante # 2 señalada en la sección VII es superar las barreras 1 y 3 indicadas en dicho documento. Esto es, superar las barreras que constituyen el

encargar la elaboración de un informe a una empresa calificadora de riesgo y el presentar toda la documentación referida a la viabilidad del proyecto en el marco del Invierte.Pe (antes SNIP).

En ese sentido, para que se produzca la referida modificación de la Directiva, se tendría que emitir una nueva Resolución de Contraloría, a ser suscrita por el actual Contralor General de la República<sup>16</sup>. Es decir, el resultado esperado de esta política habilitante es la emisión de la Resolución de Contraloría que modifique la Directiva de Contraloría, introduciendo los cambios sugeridos en la sección VII del presente informe.

Ahora bien, en los considerandos de la Resolución de Contraloría 148-2016-CG que aprobó la actual Directiva, se señala que la Gerencia Central de Planeamiento Estratégico fue la que propuso el proyecto de Directiva. Ello en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 19 del Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la Contraloría, vigente en ese momento (Resolución de Contraloría 027-2016-CG).

En el actual ROF de la entidad, aprobado mediante la Resolución de Contraloría 179-2021-CG, se indica en el Artículo 10, Literal c) que una de las funciones de la Vicecontraloría de Gestión Estratégica e Integridad Pública es:

*Proponer documentos normativos y estrategias para el desarrollo de los servicios de control gubernamental a cargo de los órganos y unidades bajo su ámbito y demás órganos del Sistema Nacional de Control, en coordinación con la Vicecontraloría de Servicios de Control Gubernamental y la Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad en Control Gubernamental, según corresponda.*

Asimismo, en el Literal q) del referido artículo, se señala también como función de esta Vicecontraloría la de visar los proyectos de resolución, oficios y normativa vinculada al ámbito de su competencia o puestos a su consideración.

De otro lado, en los Artículos 36 y 37 del ROF de la Contraloría, entre otros, se señalan la finalidad y funciones de la Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad en Control Gubernamental. Así por ejemplo, en el Artículo 37, Literal a) del ROF se señala como función de dicha gerencia:

*Dirigir la formulación, revisar y elevar las propuestas de iniciativa legislativa, así como dirigir la elaboración de proyectos normativos que regulen o incidan en materia de control gubernamental y de gestión institucional, lo que comprende su modificación, derogación o actualización, con participación de los órganos y unidades orgánicas de la Contraloría General de la República, emitiendo el informe legal correspondiente.*

16. Al momento de la elaboración del presente documento, el Contralor General de la República es el Licenciado Nelson Shack Yalta. Conforme al Artículo 82 de la Constitución, su designación se produce por 7 años. Es decir, su mandato se extendería hasta julio de 2024.

Asimismo, en el Literal k) del referido artículo del ROF, se precisa que es función de esta gerencia la de supervisar la revisión y visar, emitiendo el informe legal correspondiente, los proyectos de resolución, a ser suscritos por la Alta Dirección y que sean puestos a su consideración.

En consecuencia, atendiendo a lo dispuesto en el ROF de la Contraloría, para la modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD, la Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad de la Contraloría, deberá dirigir la formulación del proyecto de modificación, involucrando a los órganos y unidades que considere pertinente.

Luego de ello, la Vicecontraloría de Gestión Estratégica e Integridad Pública deberá revisar el proyecto de Resolución que apruebe la modificación de la Directiva. Ambos órganos, la Vicecontraloría y la Gerencia señalada, deberán visar el proyecto normativo y someterlo a consideración del Contralor General de la República para su aprobación.

En consecuencia, podríamos decir que los actores internos involucrados serían la Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad de la Contraloría, la Vicecontraloría de Gestión Estratégica e Integridad Pública, alguna otra Gerencia si se considera pertinente su participación y, finalmente, el Contralor General de la República, quien deberá adoptar en última instancia la decisión de aprobar o no dicha modificación.

No podemos predecir cuanto tiempo tomará este proceso de elaboración y aprobación de la modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD. Tampoco podemos predecir si es que finalmente se aprobará dicha modificación, debiendo recordarse que de acuerdo al Artículo 82 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República goza de autonomía conforme a su ley orgánica.

Tentativamente podríamos inferir que el plazo necesario para evaluar, elaborar el proyecto y aprobar una modificación de la Directiva 012-2016-CG/GPROD sería de unos 3 meses, pero ello dependerá de la Contraloría.

Considerando que la presente consultoría se desarrolla en el marco del Proyecto de Distribución Eléctrica 4.0 y por encargo de la DGEE - Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM, con el apoyo de la GIZ - Cooperación Alemana. Por tanto, la misma tiene como beneficiario al Ministerio de Energía y Minas. El MINEM, de considerarlo necesario y conveniente, podría trasladar a la Contraloría General de la República la propuesta de modificación de la Directiva que regula la emisión del informe previo, respetando la autonomía que ostenta dicha entidad según lo dispuesto en la Constitución, para que evalúe y de ser el caso apruebe la modificación propuesta, teniendo como finalidad coadyuvar la labor de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE e, indirectamente, coadyuvar al logro de los compromisos del Perú ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

## 6.3 Modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento

Tal como se ha señalado en las secciones V y VI del presente informe, las operaciones de endeudamiento de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE están regidas por los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento aprobados mediante el Acuerdo de Directorio N° 005-2016/011-FONAFE.

Sobre este punto, cabe señalar que de acuerdo al Literal b) del Artículo 3.1 de la Ley 27170 – Ley del FONAFE, es una de las funciones del Directorio de FONAFE aprobar las normas de gestión de las empresas bajo su ámbito.

Lo anterior, es reiterado en el Artículo 3, Literal a) del Reglamento de la Ley 27170, aprobado mediante Decreto Supremo 072-2000-EF, en donde se indica que uno de los principales objetivos de FONAFE es normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.

En ese sentido, en el Artículo 10 del referido reglamento se señala que son funciones del Directorio:

- (i) Aprobar las normas de gestión de las empresas bajo su ámbito (Literal a);
- (ii) Establecer las políticas y lineamientos para el funcionamiento de FONAFE (Literal h); y
- (iii) Aprobar las directivas y normas necesarias para el proceso presupuestario y de la gestión de las empresas bajo su ámbito (Literal l).

En la Directiva Corporativa: “Directiva Corporativa de Gestión Empresarial”, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 003-2018/006-FONAFE, se indica en su Disposición Final Primera (segundo párrafo), lo siguiente:

*Los acuerdos del Directorio de FONAFE, los lineamientos, manuales u otras disposiciones emitidas por FONAFE son de cumplimiento obligatorio para la Empresa. El incumplimiento de los mismos genera responsabilidad administrativa, civil y penal, según corresponda.*

Ahora bien, cabe señalar también que en los “Lineamientos de Gestión de Endeudamiento” se señala que los mismos han sido elaborados por ejecutivos (as) corporativos de Finanzas, de Gestión de Empresas, de Gobierno Corporativo y de Asuntos Legales, siendo el documento revisado por el Director o la Directora Ejecutiva y el o la Gerente Corporativo de Asuntos Legales y Regulatorios. Finalmente, será el Directorio de FONAFE el que aprobará, o no, la modificación de los Lineamientos con el objetivo de hacer de más fácil entendimiento el procedimiento a seguir por las EDE, haciendo referencia a la normativa vigente D.L. 1437 indicando que sí es posible acceder al financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional, conforme a la sección VII.

En ese sentido, para la modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento, se deberá seguir un camino similar, el cual se resume en las siguientes tareas o actividades:

- a. Elaboración del proyecto de modificación de los Lineamientos (lo cual incluye el proyecto de Acuerdo de Directorio) a cargo de los ejecutivos y/o las ejecutivas corporativas que correspondan (Finanzas, Gestión de Empresas, Gobierno Corporativo y/o Asuntos Legales).
- b. Revisión del proyecto de modificación de los lineamientos a cargo del Director o de la Directora Ejecutiva; así como del o de la Gerente de Asuntos Legales.
- c. Aprobación mediante Acuerdo de Directorio de FONAFE.

Sobre esto último, cabe recordar que el Directorio de FONAFE está conformado por:

- i. El Ministro o la Ministra de Economía y Finanzas, quien lo preside.
- ii. El Presidente o la Presidenta del Consejo de Ministros.
- iii. El Ministro o la Ministra de Transportes y Comunicaciones.
- iv. El Ministro o la Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- v. El Ministro o la Ministra de Energía y Minas.

Sobre este punto consideramos que los principales actores involucrados serían el MINEM, el FONAFE y las EDEs bajo el ámbito de FONAFE. El MINEM porque, si así lo considera conveniente, efectuará la recomendación de modificación de los Lineamientos sobre la base de los resultados de la presente consultoría. Las EDEs porque son las directamente afectadas por las dificultades para acceder al financiamiento de largo plazo y pueden dar el feedback correspondiente a FONAFE. Y finalmente FONAFE, porque es la entidad directamente encargada de evaluar, elaborar y aprobar la modificación de los Lineamientos.

No podemos pronosticar con exactitud cuánto tiempo demandaría una modificación de los Lineamientos de Gestión de Endeudamiento, pues ello depende del tiempo que FONAFE considere conveniente y/o necesario. Tentativamente podríamos estimar que un tiempo de 2 meses sería suficiente para gestionar la referida modificación a los lineamientos señalados.

Considerando que la presente consultoría se hace en el marco del Proyecto de Distribución Eléctrica 4.0 y por encargo de la DGEE – Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM, con el apoyo de la GIZ – Cooperación Alemana. Por tanto, la misma tiene como beneficiario final al Ministerio de Energía y Minas, y considerando además que el Ministro o la Ministra de Energía y Minas ocupa un lugar en el Directorio de FONAFE, el MINEM puede proponer ante el Directorio de FONAFE que se evalúe la modificación de los Lineamientos para Gestión de Endeudamiento conforme a lo recomendado en la presente consultoría.

## 6.4 Plan de capacitación y difusión con las EDEs

Se ha recomendado como una de las políticas habilitantes para facilitar el financiamiento de largo plazo, sin garantía del gobierno nacional, por parte de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE, el de la implementación de un Plan de capacitación y difusión con las EDEs.

Tal como se señala en secciones anteriores, se considera necesaria la implementación de esta capacitación debido a que existe algún nivel de desconocimiento o desinformación en algunas de las EDEs respecto a las posibilidades para conseguir financiamiento de largo plazo. Cabe recordar que el objetivo de la política habilitante # 4 es el de superar la barrera 2 señalada en la sección VII del presente informe. Esto es, mejorar la capacidad de las EDEs bajo el ámbito de FONAFE para acceder a financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional. El resultado esperado sería que, luego de conocer que sí es posible acceder a otras formas de financiamiento de largo plazo, las EDEs utilicen esta vía de financiamiento, mejorando el manejo financiero de sus empresas, pues, de acuerdo a lo señalado en las reuniones de coordinación, en la actualidad vienen operando con créditos de corto plazo para solventar inversiones de largo plazo.

Ahora bien, para la implementación de esta política habilitante se requiere el concurso activo del FONAFE. Sobre este punto, cabe recordar que uno de los miembros del Directorio del FONAFE es el Ministro o Ministra de Energía y Minas. Asimismo, que la presente consultoría se desarrolla en el marco del Proyecto de Distribución Eléctrica 4.0 y por encargo de la DGEE – Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM, con el apoyo de la GIZ – Cooperación Alemana. Por tanto, tiene como objetivo que sus resultados se transfieran en beneficio o a favor del Ministerio de Energía y Minas.

Por tanto, si así lo considera conveniente, el Ministerio de Energía y Minas puede proponer al Directorio del FONAFE la implementación de esta política habilitante y quedará en manos, de ser el caso, del Director o Directora Ejecutiva del FONAFE el derivar a las unidades orgánicas pertinentes (creemos que podría ser la Gerencia Corporativa de Servicios Compartidos) la elaboración del Plan de Capacitación y la implementación de dicha actividad de capacitación y difusión.

Para ello, como se indicó en la sección VII, consideramos que también sería necesario y valioso que las EDEs Hidrandina y SEAL compartan su experiencia con las demás EDEs bajo el ámbito de FONAFE, a efectos de extraer las mejores lecciones de la experiencia real de la búsqueda de alternativas de financiamiento con la banca nacional (en este caso).

En consecuencia, los actores involucrados para hacer realidad la política habilitante # 4 serían la Gerencia Corporativa de Servicios Compartidos, las EDEs Hidrandina y SEAL para que compartan su experiencia, el Director o Directora Ejecutiva de FONAFE para que apruebe la implementación de la capacitación y las demás EDEs bajo el ámbito de FONAFE, para que participen activamente de la capacitación referida.

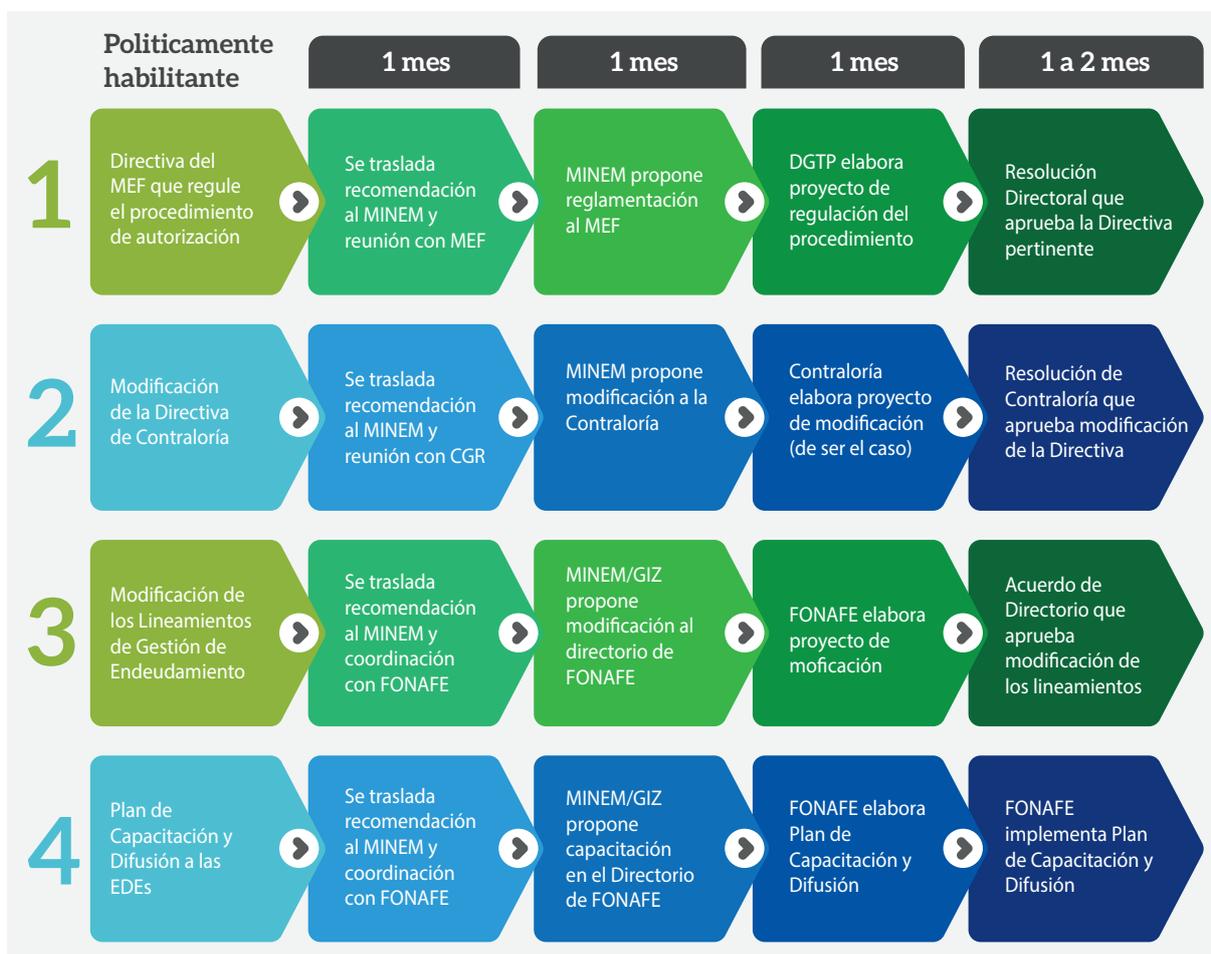
Si FONAFE decide implementar esta actividad de capacitación y difusión, el tiempo que le demande su preparación y ejecución no se puede predecir con exactitud pero estimamos que ello podría darse dentro de un plazo de 3 meses desde que se adopta la decisión, estimando un plazo prudencial para la elaboración del material y las coordinaciones necesarias para la participación de los principales funcionarios de las EDEs respectivas.

Asimismo, es importante indicar que el detalle de las modificaciones propuestas y su justificación se ha desarrollado en la sección VII del presente informe. Cabe señalar que las medidas propuestas no se encuentran necesariamente vinculadas o condicionadas unas a otras. Es decir, si bien sería óptimo que se plasmaran todas estas medidas propuestas, el que se de la primera medida (regulación del procedimiento para solicitar la autorización del MEF) es independiente de la segunda medida propuesta (modificación de la Directiva de la Contraloría). Lo mismo ocurre respecto de las otras medidas. Sin perjuicio de ello, insistimos en que sería lo ideal que se plasmaran todas ellas.

Para impulsar la concreción de las políticas habilitantes propuestas, el paso a seguir sería que el MINEM, luego de la evaluación y el análisis respectivo, se permite presentar las sugerencias a las entidades involucradas. Es decir, al MEF, a la Contraloría General de la República y a FONAFE. Se ha dejado en claro que se respeta la competencia de cada una de estas entidades y, en especial, la autonomía que le reconoce la constitución a la CGR. Sin perjuicio de ello, es siempre posible que dichas entidades reciban propuestas y sugerencias que tienen como única finalidad contribuir a la buena gestión de las empresas públicas involucradas y, con ello, redundan en beneficio de toda la nación.

En el siguiente gráfico, se resume la Hoja de Ruta planteada:

**Gráfico N° 04: Hoja de Ruta**



Fuente: Elaboración propia

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

A continuación, las recomendaciones para coadyuvar a lograr que se hagan realidad las políticas habilitantes propuestas en la presente consultoría:

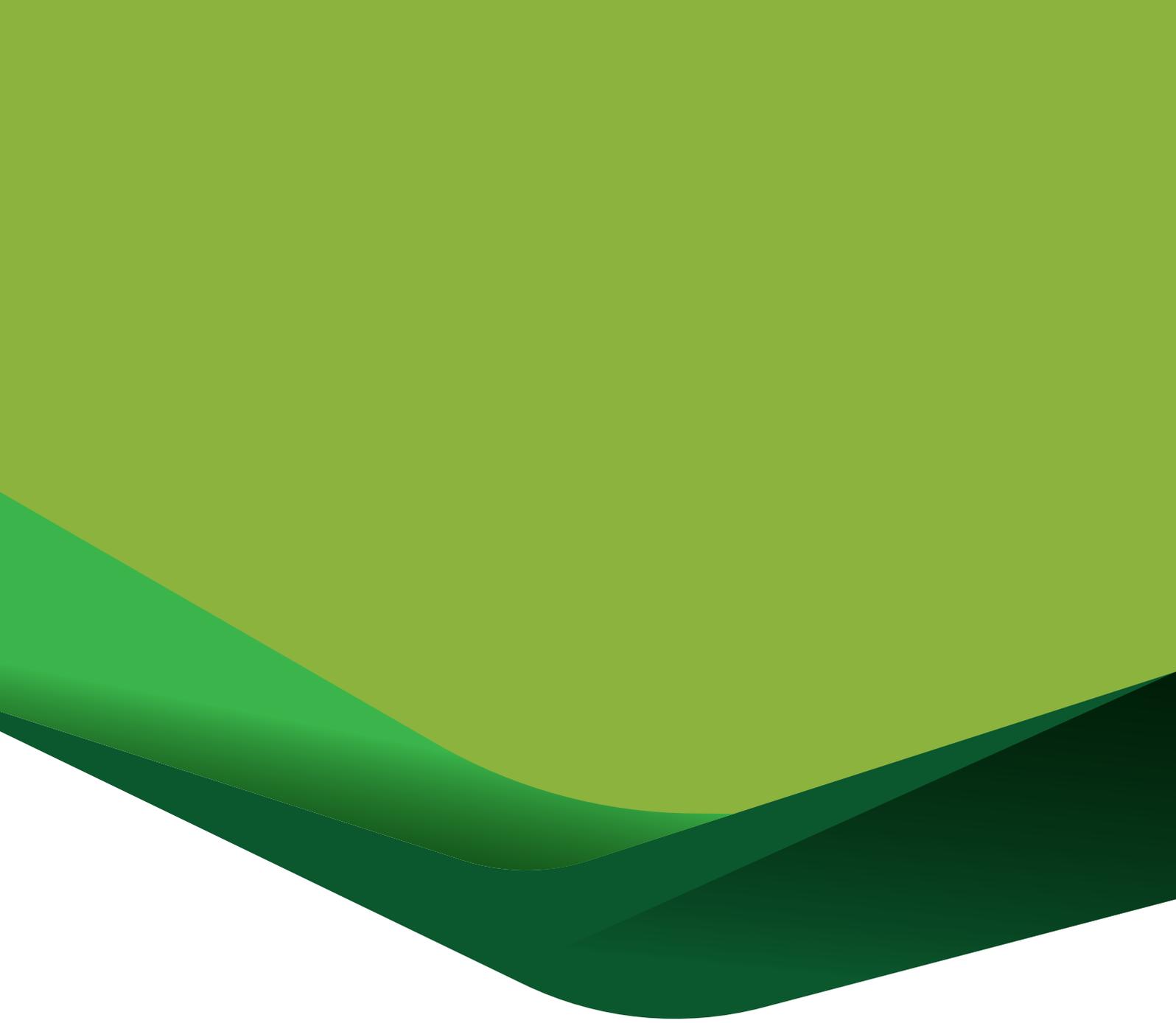
1. Para hacer realidad la política habilitante # 1 recomendamos que el MINEM sugiera al MEF la emisión de una Directiva propia, que se aprueba mediante una Resolución Directoral, que regule el procedimiento y requisitos de las solicitudes de autorización de financiamiento de largo plazo sin garantía del gobierno nacional, sustentando dicho pedido no solo en lo señalado en la presente consultoría, sino además sustentándolo 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.
2. 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.
3. Para hacer realidad la política habilitante # 2 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 l) 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.
4. Para hacer realidad la política habilitante # 3 recomendamos que el MINEM con el apoyo de la GIZ proponga al 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.
5. Para hacer la política habilitante # 4, además de la recomendación 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.

## 8. Bibliografía

1. Anuario Ejecutivo de Electricidad 2019. Ministerio de Energía y Minas. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/AnuarioEjecutivoFinal-Rev-Final2.pdf>.
2. Resolución Legislativa Nro. 26185.
3. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – CMNUCC.
4. Tercera Comunicación Nacional emitida en el marco de la CMNUCC. Disponible en <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/Tercera-Comunicación.pdf>.
5. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) con año base 2016. Disponible en <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2016/>.
6. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú. Reporte de Actualización Período 2021 – 2030. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/1682641-reporte-de-actualizacion-de-las-ndc-del-peru-al-2030>.
7. Ley 30754 – Ley Marco sobre Cambio Climático.
8. Reglamento de la Ley 30754 – Decreto Supremo 013-2019-MINAM.
9. Política Energética Nacional del Perú 2010 – 2040.
10. Decreto Legislativo 1208 – Decreto Legislativo que promueve el desarrollo de planes de inversión en las empresas distribuidoras bajo el ámbito de FONAFE y su financiamiento.
11. Reglamento del Decreto Legislativo 1208 – Decreto Supremo 023-2016-EM.
12. Constitución Política del Perú de 1993.
13. Decreto Legislativo 1031 – Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado.
14. Reglamento del Decreto Legislativo 1031 – Decreto Supremo 176-2010-EF.
15. Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
16. Ley 31084 – Ley de Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2021.
17. Decreto Supremo 414-2021-EF.
18. Directiva Corporativa de Gestión Empresarial del FONAFE.
19. Decreto Legislativo 1437 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.
20. Ley 27170 – Ley de creación del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
21. Lineamientos de gestión de endeudamiento de las empresas bajo el ámbito de FONAFE aprobados mediante Acuerdo de Directorio N° 005-2016/011-FONAFE.

22. Lineamientos que regulan la gestión de los financiamientos otorgados a las Empresas bajo el ámbito de FONAFE aprobados mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva (RDE) N° 046-2021/DE-FONAFE.
23. Ley de Concesiones Eléctricas - Decreto Ley 25844.
24. Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas - Decreto Supremo 009-93-EM.
25. Ley de Contrataciones del Estado - Ley 30225.
26. Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado - Decreto Supremo 344-2018-EF.
27. Decreto Legislativo 1252 se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - SNPMGI.
28. Reglamento del Decreto Legislativo 1252.
29. Ley 27785 - Ley del Sistema Nacional de Control.
30. Resolución de Contraloría 148-2016-CG que aprueba la Directiva 012-2016-CG/GPROD.





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

INFORME FINAL