

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN**



¿Por qué no hay penales privados en el Perú? Identificación de factores críticos del proceso de creación de Asociaciones Público Privadas dirigidos al sector penitenciario en el Perú

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Gestión
presentado por:

GOÑAS SALAS, Gustavo Santos

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Bachillera en Gestión
presentado por:

BAUTISTA VIDAL, Diana

Asesorados por: Mgtr. Milos Richard Lau Barba

Lima, diciembre de 2019

La presente tesis está dedicada al motor de mi vida, mi familia, que siempre me apoyó con el esfuerzo más dedicado en busca de poder cumplir mis metas. Hacia ellos, mi más profundo agradecimiento y respeto por todo lo otorgado en estos cinco años; este logro lo comparto con ustedes.

Gustavo Goñas

Quisiera dedicar esta investigación a Dios y mi familia, por motivarme a siempre dar lo mejor y apoyarme en esta etapa. Pero en especial, a quien fue en vida el profesor Francisco Villanueva Mejía, por ser ese gran consejero y soporte al momento de definir mis aspiraciones e identificar mi rol en el mundo. Gracias por siempre confiar en mí.

Diana Bautista



A Milos Lau, nuestro asesor, por su paciencia y apoyo a lo largo de la tesis. A Giselle Romero por acercarnos con los especialistas del tema y darnos grandes luces sobre la investigación. A todos los entrevistados por su apoyo desinteresado y los que nos brindaron soporte en la elaboración de la investigación.



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	2
1. Presentación de la problemática.....	2
2. Pregunta de investigación.....	4
2.1. Pregunta general.....	4
2.2. Preguntas específicas.....	4
3. Objetivos.....	4
3.1. Objetivo principal.....	4
3.2. Objetivos específicos.....	4
4. Justificación.....	5
4.1. A nivel teórico.....	6
4.2. A nivel social.....	6
4.3. A nivel empírico.....	6
4.4. A nivel de ciencias de la gestión.....	6
5. Limitaciones.....	6
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL.....	8
1. Marco teórico.....	8
1.1. Revisión de literatura teórica y enfoque teórico.....	8
1.2. Revisión de la literatura empírica.....	25
2. Marco contextual.....	26
2.1. Análisis del sector.....	27
CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES.....	36
1. Hallazgos.....	36
1.1. Factores críticos transversales.....	36
1.2. Factores críticos específicos.....	39
1.3. Mapeo de factores en el contexto peruano.....	42
2. Futuras investigaciones.....	45
REFERENCIAS.....	47
ANEXOS.....	55
ANEXO A: Tipo de establecimiento por capacidad de albergue según oficina regional.....	55
ANEXO B: Tipos de asociación público privada.....	56
ANEXO C: Principios rectores de las APPs.....	59
ANEXO D: Decreto Legislativo N° 1362 Vs. ProInversión.....	60
ANEXO E: Flujograma de APPs.....	61
ANEXO F: Mapeo de factores críticos.....	62
ANEXO G: Procedimiento de una iniciativa APP.....	64

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Población de internos según número de ingresos.....5



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolución anual del porcentaje de sobrepoblación en los penales peruanos.....	2
Figura 2: Definición de APP.....	8
Figura 3: Clasificación básica de Asociaciones Público Privados.....	10
Figura 4: Esquema del proceso de APP.....	14
Figura 5: Fases en procesos de Asociaciones Público Privadas.....	17
Figura 6: Etapas del proceso de formulación de APPs.....	19
Figura 7: Presentación de los factores críticos.....	23
Figura 8: Presentación de factores críticos transversales.....	24
Figura 9: Presentación de factores críticos específicos.....	24
Figura 10: Presentación de factores críticos del contexto peruano.....	25
Figura 11: Línea de tiempo de las primeras iniciativas internacionales de APP.....	27
Figura 12: Primeras iniciativas APPs en el Perú.....	29
Figura 13: Integrantes del Sistema Nacional de promoción de la Inversión Privada.....	31
Figura 14: Población del sistema penitenciario por situación jurídica.....	32
Figura 15: Línea de tiempo de proyectos de APPs presentado al sector penitenciario.....	33
Figura 16: Principales actores para el desarrollo de APPs.....	37

RESUMEN EJECUTIVO

En la actualidad, en el Perú existe un evidente problema en los centros penitenciarios de la capital. De acuerdo con el informe estadístico penitenciario (INPE, 2018), hasta diciembre de 2018 se contaba con una población de 90 934 reos a nivel nacional, de los cuales el 74.39 % (67 650) son reingresantes, y el 47 % del total se encuentra en Lima. De los 17 penales que hay en esta región, la mayoría presenta niveles considerables de hacinamiento, lo cual en conjunto suma un porcentaje del 151 %.

Sin embargo, desde una perspectiva global, el Perú no es el único país que evidencia estos problemas. Muchos países han decidido promover proyectos de inversión bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas para mejorar esta realidad. Una APP se define como una relación de transferencia, de un activo público al sector privado; para que este, con facultades otorgadas por el Estado, pueda concesionar un activo e incluso encargarse de la construcción y gestión de alguna actividad previamente manejada exclusivamente por el Estado.

A partir del 2008 se ha motivado la creación de diversos proyectos de inversión de este tipo enfocados en el sector penitenciario. No obstante, en nuestro país, por diversas razones, solo uno ha conseguido llegar a la ejecución. En ese sentido, la presente investigación tiene como objetivo identificar cuáles fueron los factores críticos dentro del proceso de formulación de proyectos bajo la modalidad de la Asociación Público Privada que favorecen o complejizan el desarrollo este tipo de proyectos dirigidos al sistema penitenciario peruano.

El marco de la investigación tendrá un enfoque cualitativo ya que recoge las percepciones vertidas en diversas publicaciones. De acuerdo a la metodología, se iniciará analizando estas publicaciones que están en el campo bibliográfico, se ha acudido a varios artículos que evalúan la temática desde varios enfoques, tanto aquellas basadas en la experiencia internacional positiva y negativa, como en la nacional; identificando factores críticos presentes en esos contextos aplicados a los proyectos de APPs y el sector penitenciario. Partiendo de esta recopilación de información, se identifican doce factores que coinciden con la casuística presentada en el sistema penitenciario peruano, los que serán clasificados en tres dimensiones: transversales, aquellos que intervienen dentro de cualquier tipo de APP; específicos, los que están enfocados en el sector penitenciario; y los del contexto peruano, aterrizados a la capacidad administrativa pública.

Finalmente, producto del cruce de esta información, se presentará una breve descripción del papel que cada factor tienen en esta clase de proyectos a fin de explicar el impacto de este sobre la factibilidad del proyecto. Posteriormente se explicarán las conclusiones y aportes para futuras investigaciones.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con Cárcamo, “los problemas del sistema penitenciario peruano constituyen una matriz compleja que requiere de soluciones estructurales e integradas en distintos frentes, lo que involucra a varios sectores. Por ello [...] “una APP es una alternativa que en otros países ha tenido éxito y contribuido con un mejor sistema carcelario” (Cárcamo y otros, 2015, p. 12). Sin embargo, otros autores consideran que “si eres un buen sector público, no deberías necesitar APP. Si eres malo, no deberías acercarte a ellas” (Hall, 2015, p. 4). Es decir, que, en este caso, se prefiere no vincular la inversión privada en asuntos públicos porque hay muchos riesgos de promedio. Desde la perspectiva nacional, los proyectos de esta modalidad se han detenido en la etapa previa a la firma del contrato y es por ello que la investigación se concentra en el proceso de formulación del proyecto de inversión, desde el modelo APP dirigido al sector penitenciario.

La presente investigación se divide en tres capítulos y tiene como finalidad realizar el análisis de los factores críticos presentes en cada etapa del proceso de formulación de APPS, para averiguar la manera en que estos no han permitido la ejecución de proyectos dirigidos al sector penitenciario. A continuación, se detalla cada una de estas partes.

En el primer capítulo, además de presentar la problemática del estudio y la justificación, se definen las preguntas y los objetivos que guiaron la investigación, así como sus limitaciones.

En el segundo capítulo, se expone el marco contextual y teórico. En el contextual se explica el origen de las Asociaciones Público Privadas. Posteriormente, se describe el marco referencial de los procesos en los cuales se desarrollan las APPs en el Perú y la explicación sobre los casos no ejecutados enfocados en la gestión penitenciaria. En el marco teórico de la investigación compuesto por los conceptos básicos de APPs, el mapeo de procesos acorde con la investigación bibliográfica (incluidos los proyectos dirigidos al sector penitenciario) y la identificación de factores críticos presentes en los procesos de las diversas experiencias, tanto nacionales como internacionales. Con base en esta información, se clasifican e identifican los factores considerados críticos para la investigación.

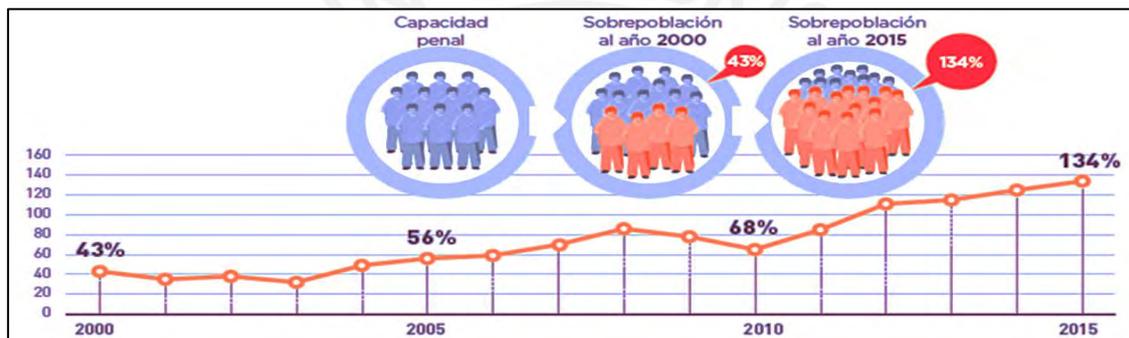
Por último, tomando en cuenta el análisis previo, se plantean los hallazgos y recomendaciones a partir de los factores mapeados en el proceso evaluado, las cuales fueron presentadas de acuerdo con la experiencia del sector penitenciario en el Perú y con un enfoque de identificación de riesgos.

CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. Presentación de la problemática

En el Perú, el problema de los centros penitenciarios es ampliamente conocido y respaldado por los datos estadísticos. La población penitenciaria aumenta cada año, llegando a 90 934 de población intramuros en el 2018, lo que significa un incremento de casi el 6% con respecto al año anterior. El problema es crítico en la región Lima, dado que un penal como Castro Castro ha llegado al 342 % de hacinamiento (INPE, 2018). En la Figura 1 se puede ver la tasa de crecimiento que ha tenido la población penitenciaria peruana hasta el 2015.

Figura 1 : Evolución anual del porcentaje de sobrepoblación en los penales peruanos



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario (2015)

De acuerdo con los datos recabados hasta diciembre del año 2018, el Perú cuenta con 68 establecimientos penitenciarios (en adelante EP) habilitados y activados; de los cuales, el 25 % (17 establecimientos) se encuentran en la región Lima. Asimismo, doce de estos EP son calificados como establecimientos del “tipo A”, categoría en la cual ingresan aquellos que albergan un número superior a 1200 internos¹. Esto no se refiere necesariamente a la capacidad del albergue, sino más bien a la de ocupación, lo que significa que presentan un mayor índice de sobrepoblación. En cuanto a ello, solo cuatro de estos doce EP no sobrepasan su capacidad de albergue, pues si se reconoce que la capacidad de la región Lima es de 17 147 reos en sus 17 establecimientos penitenciarios, existe la sorpresa de que la población penal resulta ser de 42 965 reos. Como se ha comprobado, existe una ocupación penal del 251 %, lo cual refleja una sobrepoblación del 151% (INPE, 2018).

¹ Para mayor detalle revisar el Anexo A: Tipo de establecimiento por capacidad de albergue según oficina regional.

Partiendo de experiencias internacionales sobre la misma problemática, países tanto de Europa y América han buscado dar una solución apropiada. En ese sentido, la alternativa más relevante que se ha rescatado es la construcción de penitenciarías y su sistema de gestión bajo la modalidad APP (Asociaciones Público Privados), en el cual una empresa privada interviene con financiamiento y ejecución del proyecto. Este modelo ha permitido que países como México, Estados Unidos y Chile tengan cárceles privadas, las cuales se rigen bajo un modelo de negocio coordinado con el sector privado (Bellido, 2010). Para que estos proyectos hayan sido aceptados y ejecutados han pasado por un largo proceso de negociación entre diversos actores, en los cuales hubo la disposición de ejecutar esta construcción.

En el Perú, se han presentado alrededor de cuatro proyectos bajo la misma modalidad de participación público-privada, para temas relacionados con la gestión penitenciaria, tanto de iniciativa estatal, como de iniciativa privada (Proinversión, 2019). Sin embargo, ninguno de estos ha llegado a ejecutarse. Llama la atención que, en muchos de estos casos, se llegó a otorgar la buena pro para su ejecución, pero se desarticuló al final del proceso. En resumen, ninguno de estos proyectos ha llegado a ser implementado en su integridad.

En la actualidad, existen posturas encontradas sobre si una APP es apropiada para las necesidades del sector. Si bien estos proyectos de inversión son potencialmente útiles, también suscitan inquietudes a las que se debe prestar atención, pues se requiere evitar el sobre costo y aumento de valor del proyecto por las partes a lo largo del suministro (BID, 2017). Por otra parte, estas inquietudes no deberían desacreditar el potencial del proyecto, ya que existen pruebas de que se pueden obtener buenos resultados (BID, 2010).

De acuerdo con lo anterior, Cárcamo (2015) menciona que, “cada proyecto requeriría un estudio previo sobre sus posibles repercusiones” (p. 31). De igual manera, esto implicaría una evaluación sumamente especializada a fin de prevenir sobre costos futuros y debería existir también una garantía objetiva previa de la minimización de riesgos que puedan darse. En ese sentido, se afirma que la postura adoptada para nuestra investigación es que los eventos indeseables y costosos serán evitados al fijar protocolos sumamente técnicos y rígidos *ex ante* (previos), que busquen garantizar la transparencia del proceso decisor y la eficiencia de este (Dopico, 2011).

La Defensoría del Pueblo (2012), sobre el caso del proyecto de APP de concesión de un penal privado en Huaral, ha manifestado que existen varias razones por las cuales este proceso en particular se estaba desarrollando con certeras falencias. Entre ellas figuran la poca experiencia del único postor, así como, el costo postulado que excedía al costo actual emitido por reo. Sobre

el modelo de costo señalado, se puede mencionar que este no tenía como fin la resocialización, pues se centraba en ganancias variables que dependían de la cantidad de reos del penal, con lo cual su contrato mostraba un proceso muy limitado para el desarrollo de esta clase de proyectos. Del mismo modo, muchos proyectos creados en el periodo del gobierno de turno no fueron firmados y aun así fueron “dejados sobre la mesa” para la ejecución del gobierno entrante.

Es así como postulamos que una APP será deseable si el proceso para otorgarla y el contrato para ejecutarla son óptimos, lo cual se logra precisamente con un adecuado entendimiento y dominio de los riesgos del proyecto (Baca, 2017).

2. Pregunta de investigación

2.1. Pregunta general

¿Cuáles fueron los factores críticos dentro del proceso de formulación de proyectos bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas que favorece el desarrollo este tipo de proyectos dirigidos al sistema penitenciario peruano?

2.2. Preguntas específicas

- ¿Cuál es el concepto de APP y en que marco se han desarrollado?
- ¿Cuál es el proceso de formulación de las APPs en el Perú?
- ¿Cuáles son los factores críticos, desde la perspectiva bibliográfica, para que los proyectos de APPs se desarrollen?
- ¿Cómo los factores críticos identificados aplican para el contexto peruano y el sector penitenciario?

3. Objetivos

3.1. Objetivo principal

Identificar cuáles fueron los factores críticos dentro del proceso de formulación de proyectos bajo la modalidad de la Asociación Público Privada que favorecen el desarrollo este tipo de proyectos dirigidos al sistema penitenciario peruano.

3.2. Objetivos específicos

- Exponer qué es una APP y el marco en que se han desarrollado
- Conocer el proceso de formulación de APPs en el Perú.

- Identificar los factores críticos, desde la perspectiva bibliográfica, para que los proyectos de APPs se desarrollen.
- Presentar cómo los factores críticos identificados aplican para el contexto peruano y el sector penitenciario.

4. Justificación

El actual sistema penitenciario peruano tiene una alta tasa de reingreso (15.57 % del total de la población penitenciaria son reos por segunda vez), y de acuerdo al Grafico 2, hay reos que llegan a presentar casos con cerca de 12 ingresos (INPE, 2018). Con semejante población, se requiere que la capacidad por parte del INPE para la administración de los penales sea mejorada.

Tabla 1: Población de internos según número de ingresos

Total	Nº DE INGRESOS											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12 a más
90,934	67,650	14,347	4,692	1,977	1,019	521	298	173	102	61	29	65
100.00%	74.39%	15.78%	5.16%	2.17%	1.12%	0.57%	0.34%	0.19%	0.11%	0.07%	0.03%	0.07%

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario (2018)

Sin embargo, se puede decir que es realmente difícil cambiar conductas antisociales y tener control de los internos cuando se cuenta solamente con 983 profesionales dedicados al tratamiento y 3811 en seguridad, sin contar con la inadecuada infraestructura y el deficiente material logístico (MIDIS, 2012). Esta realidad complicada de recursos insuficientes que enfrenta el sector hace imposible una adecuada administración, como sucede actualmente.

En el año 2015, el gobierno creó un decreto legislativo que declaraba de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios en las cárceles, con la finalidad de promover la inversión privada en el sistema penitenciario nacional, especialmente bajo la modalidad de APP (El Peruano, 2015).

Anteriormente a la publicación de este decreto, las iniciativas dirigidas al sector penitenciario fueron rechazadas, debido a que carecían de la firma del gobierno anterior y no habían sido correctamente negociadas ni estructuradas (Defensoría del Pueblo, 2012). Por ello, si bien el Perú cuenta con proyectos bajo la modalidad de APP que resultaron exitosos, no hay ninguno relacionado con el sistema penitenciario que haya llegado hasta dicha etapa.

Debido a ello, la importancia de nuestra investigación se concentra en cuatro áreas específicas:

4.1. A nivel teórico

Se busca generar un marco analítico referencial en base en la casuística de diversos países y la normativa nacional, que identifique aquellos factores que pueden resultar complejos dentro del proceso de formulación del proyecto, para que sean administrados de manera correcta en su momento. De esta forma, será mayor la probabilidad y la satisfacción de los actores, a fin de permitir la implementación de un proyecto de inversión bajo el modelo de APP en el sistema penitenciario.

4.2. A nivel social

La investigación busca sugerir factores a los cuales estar atentos con el fin de generar procesos que concluyan en un proyecto ejecutable, resaltando que es evidente la necesidad de inversión en este sector.

4.3. A nivel empírico

Se recogen diversas experiencias y buenas prácticas a nivel internacional que identifican factores críticos para adaptarlos al plano nacional. Este ejercicio es productivo, pues analiza situaciones críticas en sus procesos de creación de proyectos de inversión y ayuda en la formulación de un modelo aplicable a nivel nacional, que apoyaría a nivel teórico los procesos de formulación de las APPs.

4.4. A nivel de ciencias de la gestión

Se enfoca en temas de gestión procesos, gestión de riesgos y administración pública. El análisis está concentrado en un proceso público y busca presentar factores críticos que promoverían el riesgo de ineficiencia en la ejecución. Por ello, el enfoque en su identificación logra mapear los riesgos dentro del proceso de creación de este tipo de proyectos a fin de tener mejores resultados.

5. Limitaciones

De acuerdo con lo investigado, se han reconocido dos limitantes: primero, la información pública sobre proyectos de inversión es parcial, es decir, que la información especializada es difícil de conseguir. Asimismo, algunos documentos como los estados financieros y los mapas de procesos no están expuestos, y para conseguirlos se debe recurrir a los procesos burocráticos de poca respuesta.

En segundo lugar, cuando se hace la investigación basada en diversas experiencias, es en base a distintos países, los cuales no tienen un entorno similar al Perú. Por ello, es posible que

algunas variables presentadas no apliquen por la diferencia contextual en la que se encuentran. Para delimitar este tema, habrá una base en criterios de gestión pública nacional, con el objetivo de hacer más acertada la identificación.

Finalmente, la mayoría de datos tiene un contexto cronológico alejado al actual. Es decir, gran parte de la bibliografía que analiza el tema se concentra en publicaciones durante el 2005 y el 2013, años en los cuales el debate era constante y, justo es en ese período, cuando se presentaron las propuestas en el contexto peruano. Las publicaciones recientes se concentran en reflexiones sobre resultados de estos proyectos.



CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL

1. Marco teórico

Como se ha podido entender, existe todo un marco en el cual se vienen desarrollando las APPS tanto a nivel internacional como nacional. Sin embargo, para que se halla dado el ingreso del concepto dentro de los diversos países, existe una base teórica estructurada que origina el término. A continuación, se presentará la definición, clasificación, procesos de creación de APPS y los factores críticos identificados en la investigación.

1.1 Revisión de literatura teórica y enfoque teórico

1.1.1. Definición de Asociaciones Público Privado

Las Asociaciones Público-Privadas, también conocidas como Colaboración Público Privadas (en adelante APPs), son acuerdos entre dos partes, que tienen la finalidad de materializar una necesidad expresa, dada por una de ellas. Las dos partes involucradas son el sector público (el Estado) y la parte privada, interpretada por una entidad/organización privada, expresado de otra manera, una empresa (MEF, 2018). Cabe recalcar que, la necesidad que se busca ejecutar es la necesidad de la parte pública. A continuación, la Figura 7 sintetiza los términos que abarca la definición de esta modalidad.

Figura 2: Definición de APP



Fuente: Progobernalidad (2017)

Para Robalino Orellana (2010), las APPs representan un tercer tipo de gobernanza, en la que se contempla la jerarquización pública y el orden privado de asignación de bienes a través de redes de colaboración. Esto es, un modelo en el que se cuenta con el apoyo del actor privado para abordar temas de política pública. Esta orientación hacia una participación privada en temas públicos responde a diversos factores, determinados por ambos sectores. Por ejemplo, la

especialización de un privado en temas propuestos para la solución de un problema público, puede definir su vinculación mediante un modelo de negocio beneficioso para las dos partes.

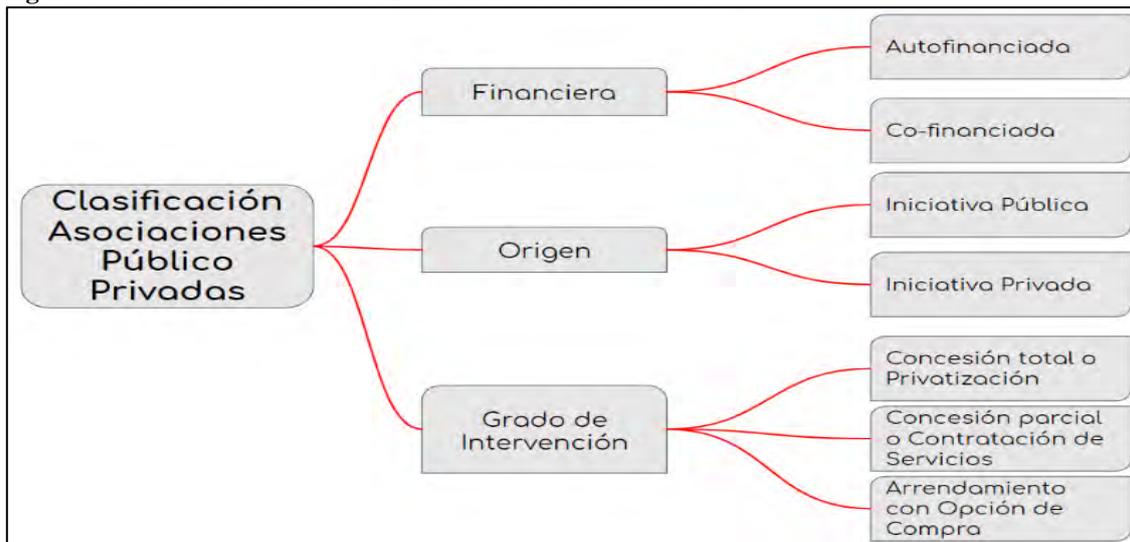
Sobre lo mencionado, el Banco Interamericano de Desarrollo, señala que una APP contempla también la distribución de costos y riesgos, siendo esta característica crucial del modelo APP. La APP, localmente, se define como una modalidad de participación de la inversión privada, en la que se incorporan experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objetivo de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública bajo los mecanismos contractuales permitidos por el marco legal vigente (BID, 2016).

Por lo tanto, se puede afirmar que entre los diversos autores existe coincidencia en la concepción y el alcance que tienen los proyectos de APP. Asimismo, este modelo permite combinar el expertise de un privado, para mantener y mejorar la situación de una actividad pública. De igual manera, este servicio del privado en aras del público aborda la distribución del riesgo y recursos, que en otras circunstancias tendría que afrontar el público como único involucrado, lo cual aumentaría ampliamente sus costos asociados.

1.1.2. Clasificación

Este modelo de inversión maneja diversas clasificaciones, pero la más usada es la del grado de intervención del privado. La clasificación mencionada presenta tres formatos de tipología: la privatización, entendida como la concesión total de la administración y gestión del proyecto por parte de la entidad privada; la concesión parcial, que asigna una determinada área al privado como abastecimiento, servicios básicos y seguridad; así como, el arrendamiento con opción de compra, que no tiene presencia permanente del privado a lo largo del proyecto, sino solo por un determinado momento, por ejemplo, en su construcción. El Figura 8 presenta las formas como pueden ser clasificadas las iniciativas APP.

Figura 3: Clasificación básica de Asociaciones Público Privados



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2019)

Sobre esta definición, Robalino Orellana (2010) complementa a mayor detalle en cuanto a la estructuración de las mencionadas asociaciones. En su publicación en FORO, expone siete de las modalidades más utilizadas en Europa para los grandes proyectos de infraestructura bajo APPs: operación y administración (O y A); diseño y construcción (D y C); diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento y transferencia (DCFOMT); desarrollo y financiamiento (D y F); arrendamiento exento de impuestos; y finalmente, llave en mano. Cabe precisar que el autor señala estas modalidades como las más usadas, teniendo como base un estudio de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, donde se mencionan hasta trece distintas formas determinativas de contratos, mediante este tipo de colaboración. Asimismo, estas pueden ser revisadas con mayor detalle en el Anexo B: tipos de Asociación Público Privada.

1.1.3. Gestión penitenciaria desde las Asociaciones Público Privadas

El uso de las APPs en gestión penitenciaria, ha suscitado opiniones desde hace mucho, de diversas maneras. Al respecto, señala Pratt que:

La privatización de las cárceles ha tomado muchas formas. Una continua participación de la esfera privada en la provisión de servicios correctivos puede ser identificada, incluyendo la construcción de prisiones privadas y/o financiamiento a través de acuerdos de arrendamiento, los servicios de tratamiento/rehabilitación brindados por un privado, industrias privadas de prisiones, y contratos con agencias privadas para lidiar con necesidades específicas del recluso, como cuidado médico y servicios de alimentación. (Cox & Osterhoff 1993; Kinkade & Leone 1992; Palumbo 1986; Cullen 1986; Burger 1992; Cikins 1993,1986; Durham 1993; McKelvey 1997; Sexton, Farrow, & Auerbach 1985, en Pratt, 1999, p. 359). Traducción propia.

Como señala el autor, se han dado casos en los que el socio público ha contratado los servicios de un privado para que este le provea un determinado bien o servicio. Esto se ha visto reflejado en la inversión realizada para la construcción de los establecimientos penitenciarios y el abastecimiento de los alimentos.

En concordancia con esta información, Arriagada (2012) menciona que la privatización carcelaria como tal se remonta a la década de los ochenta, según la literatura norteamericana, pues pese a existir antecedentes que dan cuenta de la participación de intereses privados en el sistema carcelario en épocas previas, ellos no corresponden con la morfología actual del panorama de la privatización.

Entonces, ¿qué es lo que entienden ambos autores por cárceles privadas? Los autores previamente citados abordan el concepto de privatización total. Es decir, el tipo de contrato de construcción y operación, e incluso el caso de construcción, operación y transferencia, que se ha detallado previamente en las definiciones de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos. Así, ambos tipos de contrato contemplan la totalidad de la gestión del establecimiento penitenciario en manos del socio privado, incluso la propiedad de las instalaciones. En el caso de la COT, la propiedad termina con la transferencia del activo al socio público.

Como menciona Enrique Sanz Delgado (2012), la prisión privada sería entonces una unidad penal (establecimiento penitenciario)² cuya dirección y administración se encuentra a cargo de una entidad privada, permaneciendo bajo la responsabilidad del sector público en un régimen contractual con el Estado (Sanz, E. citado en Arriagada, 2012).

Con respecto a la tipología de los contratos APP y en relación con los previamente citados en la definición de APP, Héctor Bellido resume los tipos de contrato a tres en una publicación para la Revista de Derecho Themis: concesión total, semiconcesión y arrendamiento con opción de compra (Bellido, 2007). De acuerdo al tipo de concesión total, el autor se refiere al concepto previamente definido de “llave en mano”³, pues desde este enfoque, el rol que cumple el Gobierno se limita a la supervisión del cumplimiento del contrato, el cual además es cofinanciado, pues el Gobierno provee el terreno y la infraestructura, mientras que el consorcio privado diseña, financia, invierte y maneja todos los servicios concesionados.

En la semiconcesión el autor precisa el mismo enfoque que en la concesión, con la diferencia de que el gobierno guarda para sí mismo la ejecución de algunos servicios. Finalmente,

²Las cursivas son de autoría nuestra, para el mayor entendimiento del concepto de unidad penal.

³Revisar Anexo N° 1 de Tipos de Asociación Público Privada; del presente documento.

el arrendamiento con opción de compra detalla que el privado sirve de agente del Gobierno para diseñar, construir y financiar el servicio según especificaciones establecidas en la petición de licitación pública (Bellido, 2007). Además, en este modelo, Bellido señala que el Gobierno paga un arrendamiento anual por el servicio, pero asume todas las responsabilidades, ya sean operativas como de mantenimiento.

Dópico (2007) menciona los problemas que acarrea encargar la gestión de centros penitenciarios a entidades con fines de lucro. El autor toma las razones mencionadas sobre las APP, tanto la expertise del socio privado como el mejoramiento de las instalaciones públicas e implementación de la tecnología; y los engloba en un argumento que cumple su propósito: la mayor eficiencia. De esta manera, señala que la premisa básica de este tipo de asociaciones es que logran un servicio de calidad igual o mejor, pero por menos dinero, debido a una mejor capacidad de gestión de los recursos (Dópico, 2007).

Sobre esta premisa, el autor cita un informe de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos, el cual concluía que no había evidencia de la superioridad de la gestión privada y que inclusive muchos de los establecimientos privados no alcanzaban el debido 7 % de ahorro (Dópico, 2007). De esta manera, determina que no ha sido probado el beneficio, desde el punto de vista de los costes que ofrece la concesión de un establecimiento penitenciario, bajo el modelo de un contrato de Asociación Público Privada.

Con respecto a la calidad del servicio, el autor señala que —al igual que con el beneficio de los costes— no ha sido demostrada su superioridad en los centros privados, en comparación con los centros tradicionales estatales. Esto debido a que, se han presentado fugas, reingresos de los reos liberados, debido a la reincidencia de delitos, entre otros aspectos (Dópico, 2007).

1.1.4. Peligros de las Asociaciones Público Privadas en la gestión penitenciaria

La gestión privada, así como sus beneficios aparentes, pueden vislumbrar ciertos peligros. En ese sentido, Dópico (2007) señala cuatro peligros sobre la gestión privada de los establecimientos penitenciarios.

En primer lugar, la legitimidad para adoptar decisiones fundamentales sobre la pena. En esta premisa, el autor asume que el privado, mediante el centro penitenciario ha de adoptar decisiones que afectan de modo fundamental a la duración e intensidad de la pena. Además, esta condición se refiere a privatizar la función judicial penal. Sobre esto, el autor señala que no sabe delegar en manos de un particular la decisión sobre las penas impuestas a una persona.

En segundo lugar, existe el riesgo de lucro como factor influyente en la ejecución penitenciaria. Al respecto, Dópico (2007) señala que las corporaciones penitenciarias suelen

cobrar por preso y por día. Por ello, si la ocupación disminuye y no cubren sus plazas, se verán perdiendo dinero por aquellas que han costado y no son amortizables. Este riesgo está relacionado con el primero, en el que se indicaba que el privado podría tomar decisión tanto del tipo de pena como de la temporalidad de esta. Además, en un régimen progresivo el privado podrá decidir si otorgar la libertad condicional, la redención de penas con trabajo e incluso permisos de salida. Sobre este punto, se menciona también que la corporación privada tendría incentivos para ocultar los posibles malos tratos de su personal para con los presidiarios, debido a que, si se dieran a conocer, revelarían una mala gestión por su parte.

El tercer peligro mencionado es que el control ex post llega demasiado tarde. En ese sentido, las garantías de los derechos de los reos en un establecimiento penitenciario privado no se satisfacen con un control ex post estatal, más aún cuando estos controles no miden esto, sino solo comprueban que se cumplan ciertos estándares en concreto extremos. Asimismo, se podría solicitar la supervisión estatal de toda la actividad de prisión privada, pero la delegación sería económicamente inviable.

Finalmente, el cuarto peligro que presenta el autor es la relación entre la empresa privada y el dinero de los contribuyentes, así como, los influjos indebidos de las corporaciones privadas sobre las decisiones públicas. Sobre este aspecto se indica que no se trata de satisfacer la demanda de los consumidores, sino la demanda de un solo demandante (Dópico, 2007). Por lo que, los consumidores finales de este servicio quedarían relegados, dependiendo así totalmente del socio público como del privado. Asimismo, el autor menciona que, en busca de la rentabilidad, el socio privado llenaría sus plazas en los establecimientos señalados de alguna manera, ya sea con un reo que le genere una renta o con un pago fijo del socio público.

En conclusión, si los beneficios existieran se obtendrían con esta metodología, pues no son lo suficientemente llamativos como para aceptar los riesgos de gran magnitud. De igual manera, el autor enfatiza también en lo difícil que sería revertir la decisión en el caso de rebelarse errónea (Dópico, 2007).

1.1.5. Procesos de creación de proyectos de Asociaciones Público Privadas

Los procesos de creación de APPs tienen diversos marcos, como el internacional, nacional e institucional, los cuales serán presentados a continuación.

a. Marco internacional de desarrollo

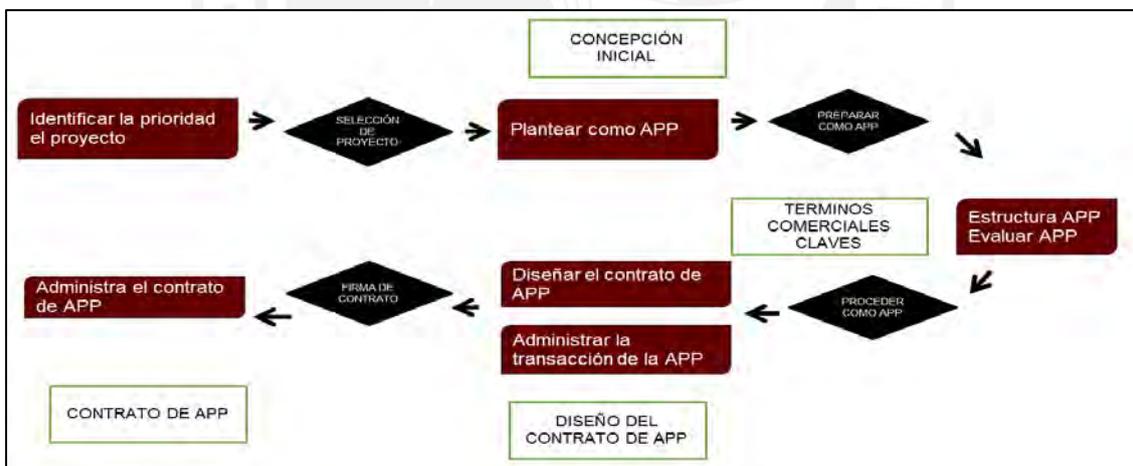
Como señala el Fondo Monetario Internacional (2007), en adelante FMI, el proceso de implementación de una Asociación Público Privada “debe adoptarse si está adecuadamente

justificada, para lo cual se debe seguir un proceso de dos etapas” (p. 12). De esta manera, primero se debe definir si es o no conveniente emprender un proyecto. Esta decisión se toma a partir de una sólida planificación de inversiones y evaluación de proyectos (análisis costo-beneficio). Luego de escoger el proyecto más asequible para desarrollar, se pasa a la segunda etapa, la cual consiste en decidir si el proyecto en cuestión debe encararse por medio de un sistema tradicional de adquisición o como un tipo de APP. Esta decisión se determina tras el cálculo del valor presente neto de los flujos de ambas opciones.

Además de lo previamente expuesto, en la tercera versión de la guía de referencias Public-Private Partnerships Reference Guide, postula una estandarización para el proceso de formulación de Asociaciones Público Privadas.

Como se aprecia en el Figura 9, el típico proceso de este tipo de asociaciones, comienza desde la identificación de una prioridad de proyecto de inversión público. Según se detalla, este proyecto podría ser una inversión pública decidida, que traería mayor beneficio de realizarse mediante un modelo del tipo APP.

Figura 4: Esquema del proceso de APP



Adaptado de Public-Private Partnerships Reference Guide Versión 3(2017)

El primer paso se refiere a establecer cuáles son los proyectos priorizados por el Estado que tienen potencial para desarrollarse mediante un modelo del tipo APP. Cabe resaltar que esto es adecuado según las características y necesidades de cada geografía particularmente.

El segundo paso se refiere a la estructuración y evaluación bajo la adopción del modelo de una APP. Es aquí donde se plantea y se decide realizar la inversión siguiendo algún tipo de

metodología de colaboración público privada. Nuevamente, esto es una decisión de la geografía en cuestión.

En la tercera etapa, donde comúnmente se asignan y distribuyen tanto riesgos como responsabilidades, se evalúa la viabilidad del proyecto; es decir, si es comercialmente viable, si presentará flujos que le permitan ser atractivo (VPN positivo), así como también los límites legales e implicancias.

La cuarta etapa se refiere a la postulación de una primera versión de contrato, en la que se definen los requerimientos, la forma de pago, las cláusulas y demás condiciones que se terminan de perfilar con base en las fases previas.

La quinta etapa se refiere a la gestión de la transferencia de la APP: decidir la estrategia para materializar la contratación, evaluar a los postulantes interesados mediante un determinado mecanismo de adjudicación; y por último, alcanzar un acuerdo financiero.

Finalmente, la sexta etapa hace referencia a la parte posterior a la venta, en la que se le da seguimiento al desarrollo de este modelo de APP, mediante controles por parte del Estado; así como, la posterior transacción del activo al Estado y la gestión del cambio.

Esta estandarización pretende agrupar los procesos de formulación e implementación de una Asociación Público Privada en seis momentos: identificar el proyecto prioritario, mostrar los proyectos prioritarios como potenciales para una Asociación Público Privada, estructurar y evaluar la APP, gestionar las transacciones de la APP y, finalmente, gestionar el contrato de la APP. Cabe señalar que estos seis momentos responden a cuatro macro pilares, que son los siguientes: el concepto inicial, los términos comerciales clave, el borrador de contrato de APP y el contrato final de APP. El documento citado señala en relación con esta estructura, se pueden perfilar los procesos para cada ocasión.

b. Marco nacional de desarrollo

Localmente existe un marco legal, avalado por un Decreto Legislativo, que detalla las fases para la formulación de un proyecto bajo la modalidad de APPs. Este es el Decreto Legislativo N° 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y proyectos en activos.⁴

⁴ Para mayor información revisar el Anexo G sobre procedimientos de iniciativa APP

En el segundo subcapítulo del mencionado decreto se detallan las fases de este tipo de colaboración: el planeamiento y programación, la formulación, la estructuración, la transacción y la ejecución contractual.

La primera fase llamada planeamiento y programación consiste en el detalle de la postulación de la iniciativa en un reporte: el informe multianual de inversiones en Asociaciones Público Privadas. En este se detalla la planificación de los proyectos y los compromisos firmes o contingentes, correspondientes a las Asociaciones Público Privadas y proyectos en activos.

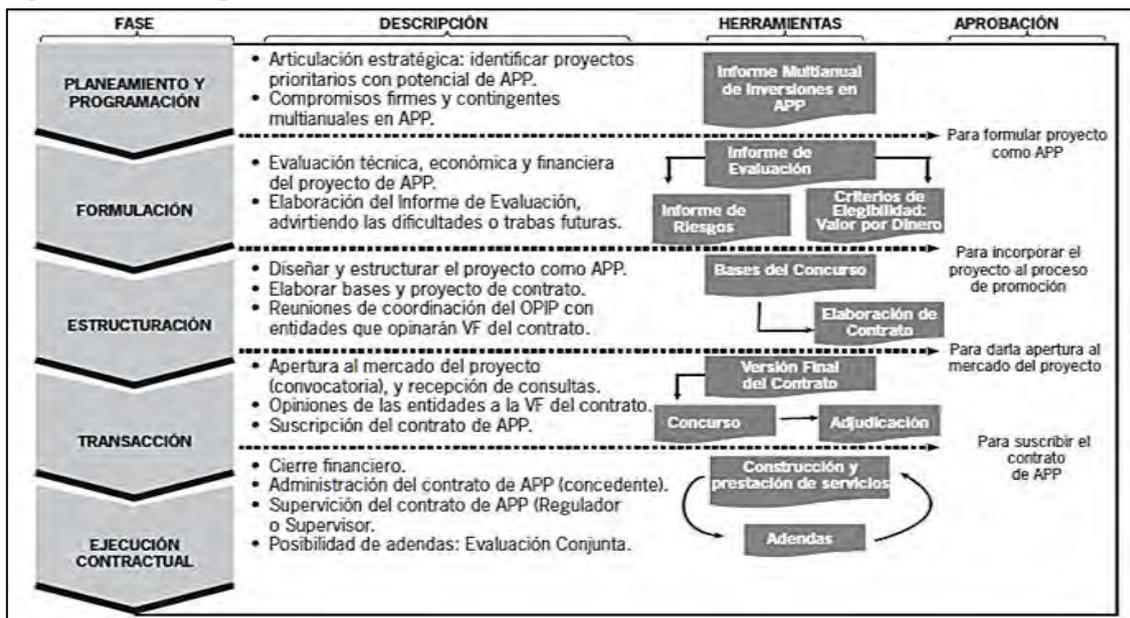
Al culminar esta fase, se procede al desarrollo de la segunda: la fase de formulación. Esta etapa comprende el diseño y evaluación del proyecto, además de estar a cargo o de la entidad pública titular del proyecto o de ProInversión. En esta fase se contemplan dos tipos de APP: las cofinanciadas y las autofinanciadas. Para la formulación de las cofinanciadas, es necesario que el proyecto de inversión sea regulado por la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en concordancia con lo dispuesto en la octava disposición complementaria final; y que se presente el informe de evaluación, que es regulado por la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.

Por otra parte, para las APP autofinanciadas, la formulación es regulada por la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, a excepción de aquellas desarrolladas sobre proyectos de inversión que se encuentren en ejecución en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, pues estas se rigen por la normativa del referido sistema nacional. La segunda fase culmina con la incorporación del proyecto al proceso de promoción.

La tercera fase es la estructuración, que comprende el diseño del proyecto como modelo de APP e incluye su estructuración económica financiera, mecanismo de retribución, asignación de riesgos y diseño del contrato. Se encuentra a cargo de la entidad pública titular del proyecto, el organismo promotor de la inversión privada, el organismo regulador y, de corresponder, con el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta etapa culmina con la publicación de la versión inicial del contrato.

La cuarta fase o de transacción, comprende la apertura del mercado para el proyecto. Al respecto, el promotor de la APP recibe y evalúa los comentarios de los postores y determina el mecanismo de adjudicación. Este proceso termina con la suscripción del contrato. Asimismo, es preciso señalar que existe una quinta fase: la de ejecución contractual, que comprende el seguimiento y supervisión de las obligaciones contractuales en la vigencia del contrato. La Figura 10 resume la participación de cada fase en el proceso de Asociaciones Público Privadas.

Figura 5: Fases en procesos de Asociaciones Público Privadas



Fuente: Benavente y Segura (2017)

En esta misma línea, ProInversión (2014) detalla el proceso que sigue una APP actualmente, en su totalidad. Según el Manual de APP, el proceso consta de seis pasos. El primero es la incorporación al proceso, en la cual “los ministerios (sectores) o entidades encargan el proyecto a esta agencia gubernamental, quien en función a la norma evalúa su competencia en la conducción del proceso de promoción de la inversión privada” (ProInversión, 2014, p. 4). Posteriormente, la agencia prepara un informe que deberá ser aprobado en el Consejo Directivo de esta entidad. Si se da el caso de un proyecto cofinanciado, adicionalmente ProInversión deberá presentar la opinión favorable de la Oficina de Promoción de la Inversión del Ministerio o de los ministerios involucrados en el Consejo Directivo, como se señala en el documento citado.

El segundo paso del proceso mencionado es el plan de promoción. Este es elaborado por ProInversión y se someterá a aprobación del comité, en primera instancia, para buscar la posterior aprobación del Consejo Directivo. El mencionado plan “deberá ser ratificado por Resolución Suprema refrendada por el ministerio competente y por el titular del Ministerio de Economía y Finanzas” (ProInversión, 2014, p. 5). El contenido mínimo del plan de promoción es el siguiente: Clasificación del proyecto, en el cuál se especificará si el proyecto es autosostenible o cofinanciado; Modalidad de la APP, el que comprende la concesión, usufructo, asociación en participación, arrendamiento, contrato de gerencia, etc.; Modalidad del proceso de selección: licitación pública especial o concurso de proyectos integrales; Esquema financiero: debe considerar de manera general la conceptualización del negocio y las fuentes de recursos que lo viabilizan; el plazo y cronograma.

Una vez que se haya aprobado el plan se da inicio a la tercera fase: la convocatoria y bases. Al respecto, ProInversión (2014) señala que el comité elabora las bases del concurso, las cuales deben ser aprobadas por el Consejo Directivo. De acuerdo con ello, las bases contienen a detalle todo lo necesario para la convocatoria, desde lo requerido hasta el modo de determinar al ganador:

Las bases contienen el procedimiento, requisitos mínimos que deberán reunir los interesados para ser considerados postores precalificados, factor de competencia, contenido de la propuesta técnica y económica, mecanismos de evaluación, garantías requeridas (seriedad de propuesta, impugnación y fiel cumplimiento de contrato) (ProInversión, 2014).

La convocatoria se realiza a través del diario El Peruano, y en otros dos diarios de circulación nacional por un periodo de dos días consecutivos. Como señala el documento citado, esta publicación debe contener todo el detalle del modo de postulación e indicará la disponibilidad de las bases. Las cuales estarán en la página web de ProInversión y las entidades competentes.⁵

Una vez que los interesados adquieran las bases, tendrán el derecho de realizar consultas y sugerencias sobre estas mismas, las cuales deberán ser respondidas oportunamente a través de la emisión de circulares. De aprobarse la modificación propuesta mediante comité, se hace efectiva y se comunica de la misma manera.

En la cuarta etapa, el equipo técnico de ProInversión evalúa la documentación de las empresas postulantes, que debe ser toda la solicitada en las bases y que cuentan para esta instancia con la aprobación de ambas partes. Posteriormente, el resultado de esta evaluación será sometido a comité para ser comunicado finalmente mediante circular, como señala el documento citado de ProInversión.

La quinta fase del proceso consiste en la elaboración del contrato. Dicho documento pasa por cinco etapas. En primer lugar, mediante acuerdo del comité, se aprueba el proyecto de contrato; luego, se somete nuevamente el modelo final del contrato a aprobación en el comité. El tercer paso es el envío del modelo final para opinión del sector, MEF y el organismo regulador correspondiente. El penúltimo paso consiste en recoger los comentarios que son producto de este envío previamente detallado, para elaborar una versión consensuada. Finalmente, se somete esta última versión del contrato al Consejo Directivo para su aprobación.

⁵ Para mayor información revisar el flujograma de APPS en el Anexo E.

Para concluir, con respecto al concurso, ProInversión señala que las empresas y consorcios participantes envían sus propuestas técnicas y económicas al equipo técnico, el cual evaluará las propuestas y elaborará una lista de aptos. Luego, se adjudicará la buena pro tomando en consideración la mejor propuesta económica presentada por los participantes aptos.

En concordancia con ello, cabe resaltar la siguiente aseveración del Banco Interamericano de Desarrollo (2016):

De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1224, los principios que se aplican a todas las fases vinculadas al desarrollo de las APP son siete: competencia, transparencia, enfoque de resultados, planificación, responsabilidad presupuesta, valor por dinero y adecuada distribución de riesgos (BID, 2016, p. 26). En resumen, los procedimientos pueden estructurarse de acuerdo a la Figura 11.

Figura 6: Etapas del proceso de formulación de APPs



Fuente: Proinversión (2014)

A manera de contraposición, es importante señalar qué no es una APP. En el marco local, como menciona el BID (2016) “no es una APP aquellos proyectos cuyo único alcance sea la provisión de mano de obra, de oferta de instalación de equipo o de ejecución de obras públicas, ni la explotación y/o mantenimiento de activos de dominio privado del Estado” (p. 14). De esta manera, teniendo en cuenta esta aclaración, las definiciones citadas por la Oficina General de

Contabilidad de los Estados Unidos serán válidas localmente, siempre y cuando todos los activos, bienes de capital e instalaciones se refieran a una infraestructura pública.

De todo el espectro señalado, según lo explicado previamente en el Desarrollo de las APPs en el sistema penitenciario, nuestro trabajo se enfocará en el primer paso: la incorporación al proceso. Asimismo, la comparación y relación de ambas aproximaciones se puede apreciar gráficamente en el Anexo D: Decreto Legislativo N° 1362 Vs. ProInversión.

En cuanto a los fines de la presente investigación, debido a que todos los proyectos de la APP en gestión penitenciaria fueron desestimados en la etapa previa a la firma del contrato, se limitará al proceso de formulación de APP; es decir, a las fases previas a la ejecución contractual, como se detalla en el apartado del Marco Nacional de Desarrollo.

1.1.6. Identificación de factores críticos en los procesos de formulación de APPs

Desde el inicio de la investigación se ha mencionado innumerables veces el término “factores críticos”, pero no se ha definido a qué exactamente se refiere. La composición se basa en dos palabras. La primera, “factores” remite a todo elemento, circunstancias, influencias, que contribuyen a producir un resultado (Maderuelo, 2012) y la palabra “crítico” se refiere a que desde la gestión inciden directamente sobre la eficacia, eficiencia y viabilidad de una organización, programa o proyecto (Maderuelo, 2012). Por lo tanto, los factores críticos encontrados y los cuales serán presentados son elementos que, en el caso específico del proceso de formulación de proyectos de APP dirigidos al sector penitenciario en el Perú, no han permitido que se logre ejecutar un proyecto de esta magnitud.

Asimismo, se ha podido observar que existe una clara evolución a partir de la experiencia de los diversos países, pues en cada uno de ellos ha habido autores que evaluaron el desarrollo de esta clase de proyectos, ya sea desde una perspectiva optimista en la que han reconocido las buenas prácticas ejecutadas en los países analizados o desde una perspectiva pesimista, en la cual han analizado desde el error los factores que han llevado a los resultados tan complicados que se dieron en su contexto. Con respecto a ello, puede afirmarse que muchos de los autores han contextualizado su trabajo dentro de los últimos 20 años, lo que da un alcance muy interesante de cómo se han dado ciertos cambios y cómo funciona el sistema de desarrollo de proyectos de investigación en cada país. De la misma forma, a nivel geográfico, se ha tomado en cuenta un gran número de países, no solo de América Latina, sino casos en Europa y Asia, que si bien, tienen un contexto diferente al Perú, ayudan a tener en cuenta los factores que no han sido evaluados en el contexto peruano. Toda esta información permite categorizar los factores

identificados por cada autor en su contexto. A continuación, se explicará a grandes rasgos la casuística presentada por los autores.

a. Casuística internacional

A lo largo de la revisión bibliográfica, se ha encontrado experiencias internacionales muy interesantes tanto de América, Europa y Asia. Entre estas destacan las fuentes de China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y China, que son países más desarrollados que el Perú, Brasil, Chile y México. Asimismo, todas las experiencias internacionales coinciden en el análisis de casos que puede basarse en diversos enfoques. Algunos autores reconocen las mejores prácticas financieras para proyectos de APPs para identificar las variables rescatadas de casos exitosos que marcaron tendencia y reconocimiento a nivel financiero por los sectores (Kurniawan, 2015). Por otra parte, existen autores que evalúan los puntos críticos desde el error, la ponderación de riesgo y la contabilidad de opciones en APPs. Por ejemplo, el estudio de contrato de una prisión que analiza puntos no considerados al inicio del proyecto, puede llevar a una concesión con muchos errores (English, 2004). A nivel latinoamericano, las investigaciones se han centrado en el desarrollo de la evaluación de restricciones que se dan a nivel de inversión privada. De acuerdo con ello, el economista jefe del BID del Departamento de Investigación analizó alrededor de 25 países latinoamericanos y los factores que no permitían la inversión privada en estos países (BID, 2016).

Así como estos autores, algunos otros como Augusto de la Torre y Fredy Kurniawan han dado diversas perspectivas sobre cómo evaluar al objeto de estudio que promovieron o declinaron este tipo de modalidad de proyectos, los cuales se insertaran dentro de los procesos vigentes en una APP vinculada al sector penitenciario.

b. Casuística peruana

En lo que respecta al plano nacional, hay muy pocas investigaciones dedicadas a las evaluaciones que tengan como trasfondo al sistema penitenciario. Lo que sí se ha desarrollado es mucha bibliografía que critica la actual gestión pública, identifica sus problemas y brinda propuestas de mejora. Con base en lo presentado se puede reconocer que no existen muchos avances en este tipo de investigación, lo que se buscará es desarrollar una aproximación al contexto nacional. Desde esa perspectiva, la presidencia de Consejo de Ministros en su plan de modernización al 2021, afirma que existen puntos a mejorar en la gestión pública y por ello postula este plan como “principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país” (PCM, 2015). De esta forma diversas publicaciones del Estado presentan una evaluación del devenir de

la gestión pública peruana, los problemas por los que atravesó y el camino hacia el cual debe seguir. De la misma manera, la mayoría de investigaciones que adaptan la investigación al entorno peruano son documentos que tienen formato de un manual, es decir, una hoja de ruta. Sin embargo, para obtener este resultado se han tenido en cuenta otros casos que trajeron resultados tendenciosos, los cuales buscaron corregir y controlar esos aspectos dentro de los manuales.

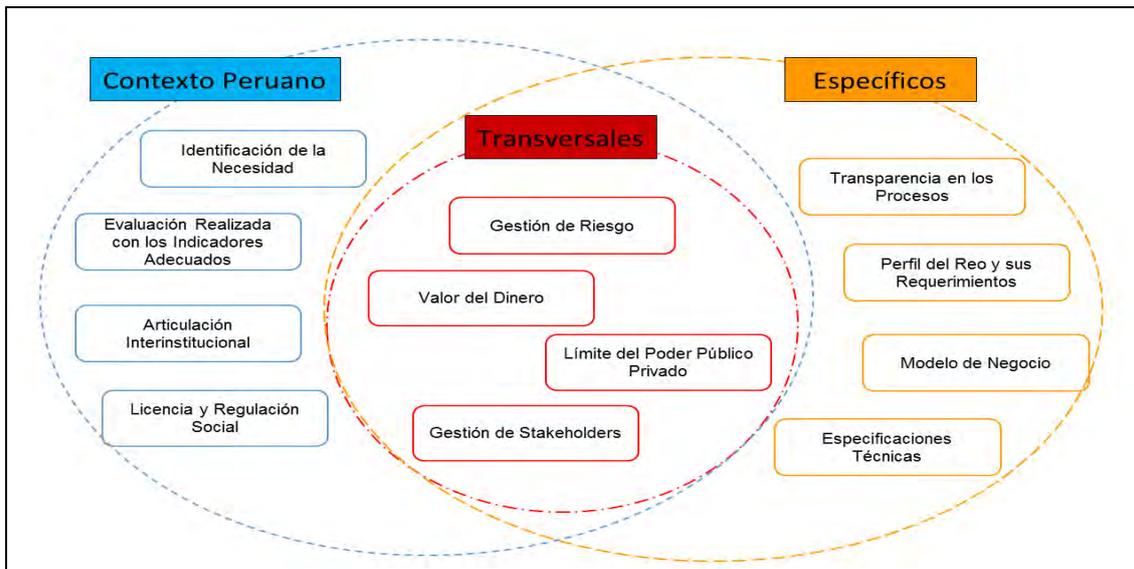
El propósito de introducir esta clase de documentos en la investigación, parte de la necesidad de aterrizar la investigación a nuestro entorno y no hacer que la investigación sea solo un proceso de evaluación de casuística internacional, sino que, al usar documentación peruana, se logre reconocer las coincidencias con otros países y factores críticos que solo aparecen en el país. Es preciso señalar que la bibliografía revisada para la presente investigación data desde el 2005 en adelante, debido a que este tipo de iniciativas comenzaron a ser evaluadas y analizadas a partir de ese año. Este detalle se puede apreciar en el Anexo F: Mapeo de factores críticos.

1.1.7. Identificación de factores críticos

Tomando en cuenta tanto el análisis nacional como el internacional, ha sido posible identificar los factores críticos considerados por cada autor. Como se ha presentado en el capítulo anterior, existe un proceso de formulación de los proyectos de la Asociación Público Privada, pues esta se divide en etapas que involucraron al Perú en el caso penitenciario. Posteriormente al reconocimiento de estas fases, se realizó un cruce entre los 17 autores consultados a fin de poder mapear qué factores críticos presentados coinciden con los contextos evaluados y el proceso que se aproxima a lo vivido, en lo que respecta a las APPs en el Perú.

De todo este mapeo realizado, se determinaron tres dimensiones base para identificar los factores críticos que se presentarán en la formulación de APPs dirigidos al sistema penitenciario peruano. La Figura 12 ordena los factores críticos que fueron analizados para la investigación.

Figura 7: Presentación de los factores críticos



Fuente: Anexo F: Mapeo de Factores (2019)

a. Factores críticos transversales

Algo muy interesante que se ha reconocido, es que, en muchos casos, los factores identificados por los autores, han aparecido a lo largo de todo el proceso de formulación de una APP dirigida al sector penitenciario, es decir, que son transversales. Además, los autores mencionan que la importancia de estas variables se debe a que, a lo largo de la APP, serán una constante negociación, por lo que el prever correctamente un elemento tan constante, ayudará a reducir los conflictos que pudieran suscitarse (English, 2010). De igual manera, desde la perspectiva nacional aparecen coincidencias de factores, por ello, los presentados serán considerados generales y prioritarios, no solo para la formulación de proyectos de APPs penitenciarios, sino para cualquier sector e incluso cualquier país. Por tanto, estas son las nuevas prioridades para el desarrollo de esta clase de proyectos. La Figura 7 introduce el alcance de los cuatro factores transversales.

Figura 8: Presentación de factores críticos transversales



Fuente: Anexo E. Mapeo de factores 2019

b. Factores críticos específicos

Los factores críticos específicos aluden a lo especializado o acertado, y de similar forma para la investigación van a tener una consideración enfocada en las APPS dirigidas al sector penitenciario. Esto se debe a que, en las diversas industrias, no necesariamente debería haber coincidencia en los factores mencionados, ya que el sistema penitenciario tiene sus propias peculiaridades y controversias. Por lo tanto, la Figura 9 presenta los cuatro factores críticos específicos al sistema penitenciario.

Figura 9: Presentación de factores críticos específicos



Fuente: Anexo E. Mapeo de factores 2019

c. Mapeo de factores en el contexto peruano

En esta sección, se busca contextualizar los diversos factores al entorno nacional. El Perú tiene un contexto en vías de desarrollo que se presenta en la forma de hacer política y su

administración. Por ello, se han identificado varios factores críticos presentes en el contexto nacional, que, si bien podrían ser similares a los otros países, poseen sus peculiaridades y especificaciones. A continuación, la Figura 10 presenta los cuatro factores identificados que aplican para el contexto.

Figura 10: Presentación de factores críticos del contexto peruano



Fuente: Anexo E. Mapeo de factores (2019)

1.2. Revisión de literatura empírica

1.2.1. Antecedentes de investigación

Muchas de las investigaciones sobre APPs han evaluado condiciones que favorecen la correcta implementación de estos proyectos en diversos factores. En ese sentido, la tesis de Ruiz Sarmiento (2017) analiza las condiciones que deben tener especial atención a fin de lograr una implementación adecuada para el sector salud. Se trata de una investigación muy completa y sobre todo con entrevistados de posturas muy interesantes. Asimismo, desde un enfoque legal, la tesis de Cori (2011), visibiliza la problemática que existe en el sector y postula que existe la necesidad de incorporar este tema en la agenda pública. Sin embargo, si bien resulta muy apropiada, no profundiza en los requerimientos administrativos que existen para el desarrollo del proyecto. Por otro lado, la investigación de Benites y Wilson (2014) explica la necesidad que hay a nivel de los gobiernos regionales y cómo las APPs pueden brindar capacidad financiera y técnica para resolverlos. Sin duda, esta es una publicación muy completa y acertada al enfoque de descentralización que es tan necesario. Es así, como las mencionadas investigaciones se han enfocado en evaluar casos en los cuales existe evidencia de ejecución y gasto público destinado al desarrollo del proyecto. Sin embargo, a diferencia de nuestra propuesta, el trabajo de los autores mencionados está enfocado en el sector penitenciario, que por cierto nunca ha ejecutado una Asociación Público Privada.

A nivel bibliográfico, una de las publicaciones que ha tratado el tema a profundidad es la llevada a cabo por Cárcamo (2015), la cual plantea un análisis con base en un proyecto en específico de APP dirigido al sector penitenciario y que, además, defiende la viabilidad del proyecto que en su tiempo no se dio. Se trata de un autor que sostiene que este proyecto resolvería los problemas financieros antes de resolver el problema social como tal. Por tanto, su investigación prioriza la evaluación previa y la formulación enriquecedora, a fin de encontrar los factores críticos mucho antes de realizar la inversión. Además, se menciona que la mejor forma de evitar errores que terminen costando presupuesto público es con la prevención y por ello se analizan las etapas previas a la ejecución. El objetivo es que una vez identificadas y analizadas, se pueda realizar un proceso transparente, beneficioso y coherente con cada sector involucrado.

Como se ha podido evidenciar, el camino de las Asociaciones Público Privadas tanto a nivel internacional como nacional ha pasado por muchos cambios. Constantemente es un tema de debate, pero como se ha mencionado al inicio, la finalidad de la investigación no es solo explicar la presencia de esta modalidad de proyectos en la administración pública, sino también comprender teóricamente el alcance del proyecto y los procesos que abarcan su creación. Es por ello que, a continuación, se expondrá la definición, los procesos involucrados en la creación de las APPs y, por último, la presentación de los factores críticos identificados en pro de la viabilización de esta clase de proyectos.

2. Marco contextual

En este capítulo se presenta el desarrollo histórico y operativo de los procesos de creación de una Asociación Público Privada, debido a que esta ha evolucionado desde una perspectiva globalizada hasta la adecuación, según las diversas geografías e industrias que la adoptaron, al modelo en cada país. Además, se analiza su participación en distintas dimensiones: internacional, nacional y coyuntural, todas ellas vinculadas al sector en cuestión, la gestión penitenciaria.

Por ello, se ha subdividido el análisis en tres contextos: el contexto histórico, que abarca el desempeño global que ha tenido el proyecto de inversión y sus procesos desde sus inicios; el contexto nacional, que presenta la participación de las APPs en el país; y el marco de los procesos, donde se explican los lineamientos aplicados al sistema penitenciario con este modelo de inversión.

2.1 Análisis del sector

2.1.1. Las Asociaciones Público Privadas desde una perspectiva global

a. Origen de la propuesta

El modelo de las Asociaciones Público Privadas que se conoce actualmente nace del modelo británico instaurado por el gobierno conservador de John Major. La Private Finance Initiative fue el nombre que se dio a la iniciativa del mencionado gobierno y con el tiempo fue evolucionando desde su lanzamiento en 1992, como señala Germán Millán en el informe final que preparó para el Programa para el Impulso de las Asociaciones Público-Privadas en los Estados Mexicanos (PIAPPEM). De acuerdo a la Figura 11, se muestra las primeras iniciativas presentadas de acuerdo a su contexto.

Figura 11 : Línea de tiempo de las primeras iniciativas internacionales de APP



Adaptado de: Orellana (2010); BID (2018)

De acuerdo con Gonzales (2000), el origen de esta metodología data del Reino Unido en el año 1992, como “parte de un programa de reformas emprendido por el Gobierno británico [...] cuyo objetivo era precisamente modernizar las infraestructuras públicas recurriendo a la financiación privada como instrumento prioritario para la dotación de dichos bienes y servicios” (Citado en Gonzales, 2000, p. 8). Esta definición da luces de los primeros proyectos de inversión que originarían un modelo de la APP. En ese sentido, una de las razones de su creación es, como señala Gonzales, la modernización de las infraestructuras públicas.

Orellana (2010) señala que el origen de este término data de fechas similares a las expuestas por Julio Gonzales. Así, en la Revista de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador menciona que “en la década de 1990, Argentina lideró a la región latinoamericana en uno de los procesos más innovadores y entonces exitoso, mediante el cual se privatizaron decenas de empresas y entidades de propiedad del Estado Federal y seccional de

Argentina” (p. 98). Cabe señalar, que el autor entiende a la privatización como un tipo de APP que abarca tanto la concesión total como la concesión parcial, debido a que contempla una evidente participación privada.

Esta iniciativa británica fue perfilada según las necesidades y regulaciones de cada país, lo cual fue posible gracias a que el modelo británico no es estático y ha evolucionado considerablemente desde la década de los años noventa. Sin duda, una característica marcada de este modelo ha sido su “capacidad para avanzar y adaptarse a diferentes realidades y diferentes sectores de la actividad pública” (Millán, 2009, p. 4).

De lo señalado por diversos autores, se entiende que el punto de partida de lo que actualmente se conoce como “sistemas de colaboración entre organismos públicos y privados”, dio sus primeros pasos bajo el modelo británico de 1992. Por esto, es razonable entender que este se ha tomado como base para los proyectos de inversión de este tipo, debido a que no existe un registro similar anterior. Además, fue tomado para responder a una problemática que “como en el mundo entero, la infraestructura inadecuada es una limitación para el crecimiento y la competitividad” (BID, 2015 en BID, 2016, p. 6).

b. Marco actual de desarrollo de las Asociaciones Público Privadas

Actualmente, los abordajes sobre las APPs recaen en instituciones de amplio prestigio internacional como Unicef, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, la Organización de los Estados Americanos y la Oficina General de Contabilidad de los EE. UU., por citar algunos ejemplos internacionales. Todas las instituciones mencionadas anteriormente contribuyen constantemente con investigaciones que recopilan experiencias y reflexiones sobre cómo se está ejecutando este tipo de proyecto. Posteriormente, con esta información publican diversos textos que buscan proponer mejoras, ya sea en las prácticas que se ejecutan o los procesos existentes (BID, 2018).

De igual manera, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proporciona publicaciones sobre el debate y lo que se considera una APP, tomando como base el Artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1224 en el caso Perú. En ese sentido, el BID también busca mejorar la calidad del desarrollo de la administración pública por medio de sus análisis, los cuales han sido una fuente muy completa para la presente investigación. Un reflejo de estas iniciativas fue el desarrollo de los principios rectores de las APPs que pueden ser apreciadas en el Anexo C.

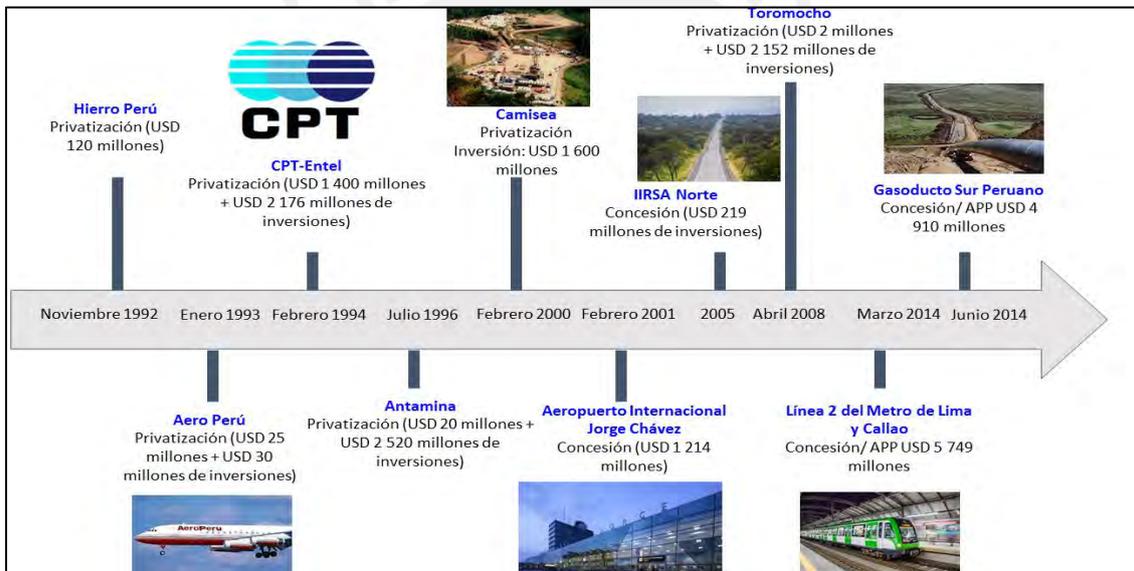
2.1.2. Asociaciones Público Privadas dentro del contexto peruano

a. Los inicios de las APPs en el Perú

En el contexto local, las primeras iniciativas parten desde la etapa de las privatizaciones hasta la posterior consolidación definitiva de un modelo de Asociación Público Privada, a través de modalidades contractuales más modernas para el desarrollo de proyectos (Umezawa & Reaño, 2013).

La privatización de servicios entendida como única responsabilidad del Estado, se instauró “a principios de los noventa, cuando se diseña un plan de privatizaciones orientado a vender y otorgar concesiones en más de doscientas empresas estatales, empleando la modalidad de subasta pública” (Umezawa & Reaño, 2013, p. 54). Estas fueron las primeras luces de intervención del sector privado en actividades que se entendían como propias del Estado. La Figura 12 presenta el orden cronológico del desarrollo de estas iniciativas dentro del contexto peruano.

Figura 12: Primeras iniciativas APPs en el Perú



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2016)

Se comenzó así por subastar la concesión de las empresas de telecomunicaciones del Estado, lo cual se limitó a la compra de acciones de empresas estatales, por parte del primero. Es decir, que no se presentaba una colaboración per se, sino más bien una compraventa. Por lo tanto, este proceso se delimitó a la “suscripción de contratos de concesión para la explotación comercial de estas empresas” (Umezawa & Reaño, 2013, p. 55). Y desde ese momento, el Estado ha demostrado disposición en alentar la inversión privada.

Esto fue demostrado con la concesión de la carretera Arequipa-Matarani, que se firmó sobre la base del Decreto Legislativo N° 758. Este fue dictado para la promoción de las inversiones privadas en infraestructura de servicios públicos, junto con una serie de normas que

recogían las disposiciones pertinentes sobre la naturaleza y contenido del proyecto de la concesión: modalidades, procedimientos para su adjudicación, licitación pública y el concurso de proyectos integrales.

En relación con ello, Umezawa y Reaño (2013) señalan que:

Las iniciativas privadas tuvieron sus antecedentes en las disposiciones del Decreto Legislativo N° 758 y N° 839, y que fue con la Ley N° 28059 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2004 PCM, vigente desde el año 2003 y 2004, respectivamente, que dichos mecanismos cobraron protagonismo, y en donde el proceso de tramitación y evolución de iniciativas privadas fueron regulados de manera más detallada (Umezawa & Reaño, 2013, p. 61).

De esta manera, se explica cómo el Estado peruano pasó a la privatización de servicios mediante la venta de acciones al sector privado y, con ello, hacia la aceptación y regulación de las iniciativas privadas para la gestión y concesión de servicios públicos. Únicamente con ello pudo cubrir las deficiencias existentes que no podían ser satisfechas directamente por el Estado y para lo cual tuvo que apelar a la experiencia y la inversión financiera de la parte privada. Así, ambas partes compartirían los riesgos y responsabilidades consecuentes de la ejecución del proyecto (Umezawa & Reaño, 2013).

b. Relación entre la administración pública y las APPs

En la actualidad, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1224, el Ministerio de Economía y Finanzas, desde sus oficinas de Proinversión tiene como objetivo promover la inversión privada sostenible con eficiencia, calidad y transparencia en beneficio de la población. Esta promoción está basada en “Asociaciones Público Privadas, proyectos en activos y obras por impuestos, para su incorporación en servicios públicos, infraestructura pública, en activos, proyectos y empresas del Estado, conforme a sus atribuciones” (Proinversión, 2019). A continuación, la Figura 13 presenta todas las instituciones involucradas en el diseño, desarrollo y aprobación de Asociaciones Publico Privadas en el Perú.

Figura 13: Integrantes del Sistema Nacional de promoción de la Inversión Privada



Fuente: Progobernalidad (2017)

Proinversión es quien tiene participación en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión. Su interacción con los diversos actores es transversal durante todo el proceso y ellos son quienes, por medio de sus investigaciones técnicas, financieras, sociales y benchmarking⁶ hacen posible que se viabilice o no un proyecto en el país, sin embargo la responsabilidad de promoción de estas iniciativas recae en varias instituciones.

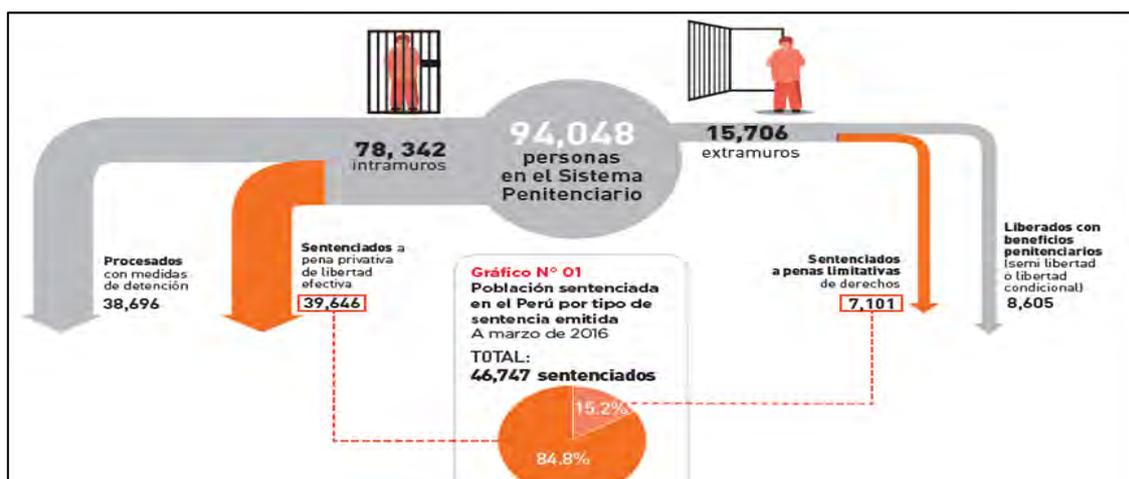
2.1.3. Asociaciones Público Privadas vinculadas al sistema penitenciario peruano

a. Aproximaciones al sistema penitenciario peruano actual

En la actualidad, el sistema penitenciario peruano está a cargo del Instituto Nacional Penitenciario (en adelante INPE), el cual es un organismo executor del Ministerio de Justicia, que, a su vez, es el rector del sistema mencionado y que goza de autonomía económica, técnica, financiera y administrativa, por lo que es un posible candidato para este tipo de asociación (INPE, 2018). Sus responsabilidades implican el tratamiento de reos, la Figura 14 explica la distribución de los reos, tanto dentro como fuera de los penales.

⁶Nótese en la administración pública al *benchmarking*, que es el proceso continuo de medir nuestros productos, servicios y prácticas contra nuestra competencia o compañías líderes para encontrar y poner las mejores prácticas en ejecución.

Figura 14: Población del sistema penitenciario por situación jurídica



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario (2016)

La misión del INPE es “ejercer la rectoría del sistema penitenciario nacional, reinserando social y positivamente a la población penitenciaria intramuros y extramuros, con condiciones de vida adecuada y con personal altamente calificado” (INPE, 25 de mayo, 2018). Entre sus principales funciones figuran la dirección y administración del sistema nacional penitenciario, la asistencia post penitenciaria y, sobre todo, la promulgación de normas técnicas y administrativas sobre el planeamiento y construcción de infraestructura.

En el ejercicio de la función, el INPE no es una institución que funcione adecuadamente, pues existen muchas necesidades y problemáticas que son parte de su esencia. Así, la institución contempla el 47 % de la población penitenciaria total en Lima, lo cual constituye un total de 17 penales de la región que presentan un nivel de hacinamiento del 151 %. Adicionalmente al problema de hacinamiento, existe una falta de cumplimiento del objetivo de reinserción del INPE, pues de la población total de reos en diciembre del 2018, el 74.39 % son reingresantes (INPE, 2018). Asimismo, el hacinamiento no solo trae consigo problemas de abastecimiento, sino que, esta problemática es fuente de falta de control, inseguridad, drogas, actividad delictiva, corrupción, infraestructura en mal estado; todo lo cual complica el objetivo de la institución y fomenta la reincidencia e inseguridad ciudadana (INPE, 2018).

b. APPs como propuesta para la situación penitenciaria peruana

Para reconocer el contexto en que se dio la propuesta, se debe plantear la siguiente pregunta: ¿Por qué el INPE debería optar por un modelo de APP? De acuerdo con algunos autores, “la aplicación de una APP para la concesión de un establecimiento penitenciario busca disminuir el déficit en infraestructura y el hacinamiento que existe en los actuales

establecimientos penitenciarios y conseguir una gestión eficiente de costos que permita una real reinserción social de los reos” (Cárcamo, 2015, p. 99). En ese sentido, los autores reconocen esta opción a partir de un detallado proceso de análisis de concesiones penitenciarias en países como Chile, Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia y Brasil⁷, los cuales tuvieron resultados muy atractivos para la investigación.

Como se ha mencionado previamente, los problemas del INPE son evidentes y de difícil administración sin el suficiente financiamiento. En este contexto, la modalidad de Asociación Público Privada busca conjugar la experiencia y la inversión financiera del sector privado con la coordinación estatal, para compartir los riesgos de un problema público por medio de un modelo de negocio conveniente (Cárcamo, 2015).

La totalidad de los proyectos de intervención privada en el sistema penitenciario nacional, concluyeron en desenlaces desafortunados, debido a la no ejecución de estos. Para la presente investigación se comentarán tres de los cuatro proyectos, los cuales pronosticaban un mayor impacto en el sistema penitenciario: dos por iniciativa estatal y uno por iniciativa privada (Proinversión, 2019). La Figura 15, presenta el orden cronológico de los proyectos presentados a Proinversión.

Figura 15: Línea de tiempo de proyectos de APPS presentado al sector penitenciario



Fuente: Proinversión (2019)

El primer proyecto sobre el cual se comenta fue el único de iniciativa privada y cuyo proceso fue desestimado, es el Proyecto Tinkuy Plaza. Este buscaba entregar al privado el actual Penal San Jorge, a cambio de la generación de infraestructura penitenciaria: financiamiento, diseño, construcción, equipamiento y entrega de un nuevo establecimiento (Pro inversión, 2019). Sobre este caso, no se llegó a materializar la convocatoria y quedó como una iniciativa interesante, pero con la sensación de que no era del todo beneficioso para el estado (Defensoría del Pueblo, 2012).

⁷Para mayor detalle, revisar a Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares y Vignolo en: *Asociaciones Público-Privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú.* (2015).

El segundo proyecto que terminó con el proceso cancelado es el de “Reubicación de establecimientos penitenciarios”, el mismo que fue excluido el 2 de febrero del 2018, debido a una decisión del Consejo Directivo de Proinversión (Proinversión,2019). Además, cabe resaltar que este proyecto no fue una iniciativa del INPE, sino más bien del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). Para entender de mejor forma la decisión, se puede explicar que ciertas inconsistencias en la evaluación del proyecto a largo plazo hicieron inviable el proyecto en ese entonces (Defensoría del Pueblo, 2012).

El tercer proyecto que fue excluido era de iniciativa estatal y tenía por nombre Concesión de Establecimiento Penitenciario en la Región Lima. Pretendía ocupar la inversión privada para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario en la Región Lima (Proinversión, 2019). El concurso fue cancelado en la etapa final por el Consejo Directivo de Proinversión, incluso después de perfilar una versión final de contrato. La cancelación fue sostenida por la Defensoría del Pueblo, que explicó cómo una iniciativa parecida a la de Centros Penitenciarios Concesionados en Chile había tenido resultados negativos. Incluso se afirmó en su momento, que no se deberían concesionar todas las operaciones del establecimiento penitenciario debido a que “hay ciertas competencias relacionadas con el manejo de los centros penitenciarios que, por ser manifestaciones del imperio estatal, no pueden ser cedidas a particulares” (Defensoría del Pueblo, 2012).

Al final del proceso, la buena pro se había dado en marzo del 2011, durante el gobierno de Alan García. Para ese momento ya se tenía firmado el contrato por parte de la concesionaria española ganadora, pero faltaba la firma de la parte estatal. La firma se postergó cinco meses hasta agosto y fue así como el gobierno saliente le dejó la responsabilidad de acatar el contrato al nuevo gobierno, sin una explicación conveniente (Cárcamo, 2015). Para este proceso, ni en las bases ni en el contrato se detallaba de manera clara y objetiva la finalidad para el concesionario debería apuntar como fin último. Algunas condiciones como la que menciona que las personas albergadas solo deberían ser delincuentes primarios, no resultaba del todo beneficioso para el Estado (Defensoría del Pueblo, 2012). Para ejemplificar de mejor forma, sería como concesionar una carretera, donde al privado le interesa que transiten más vehículos, evidentemente para asegurar sus ingresos, pero no para resolver la problemática por la cual se hizo la construcción. De esta forma, el privado no tendría intención en enfatizar el tema de la reinserción social, debido a que su rentabilidad se garantiza con delincuentes albergados en sus penales (Defensoría del Pueblo, 2012).

Por otra parte, la rentabilidad del privado se consigue mediante el margen generado por la custodia de los reos, esto debido a que el modelo de negocio contemplaba un precio de

reclusión por cada uno. En otras palabras, el Estado pagaría un precio de manutención diaria por cada reo (Proinversión, 2019). Sin embargo, El INPE ha declarado que el Estado otorga \$7 diarios por reo para cubrir sus costos, mientras que en la concesión el Estado pagaría \$20.8 por reos que son primarios y es por ello que no había sustento adecuado para crear un establecimiento penitenciario (Defensoría del Pueblo, 2012).

Es así, como no se llegó a ejecutar ninguna de las tres propuestas presentadas. Tanto a nivel local como internacionalmente existe un debate vigente, pues se cree que las APPs serían una alternativa para la solución de los problemas de infraestructura, hacinamiento y reinserción actuales (Cárcamo, 2015). Por otro lado, la Defensoría del Pueblo se opone por las razones expuestas en los párrafos previos. No obstante, en lo que respecta a nuestra propuesta y con base en la información recopilada, se puede afirmar también que es posible generar un proyecto que sea viable y ejecutado de manera correcta (BID, 2011). Es decir, que las APPs serían beneficiosas siempre y cuando tengan un proceso de estructuración uniformizado y relación clara de mutuo favorecimiento enfocado en resolver una problemática social.

A lo largo del presente capítulo se ha explicado el origen internacional como local de este tipo de colaboración. En base al modelo británico, actualmente existen procesos diferentes de formulación y ejecución de APPs así como autoridades, adaptados según cada geografía. En el Perú, localmente el organismo encargado de este tipo de proyectos es el MEF, junto con el organismo independiente ejecutor: Proinversión que promueve y desarrolla esta clase de proyectos. Como se ha evidenciado, no sería certero señalar que las APP tiene un proceso estructurado ni que no son del agrado del Estado; todo lo contrario, la cantidad de proyectos que se han desarrollado bajo esta modalidad, y las constantes adecuaciones de la regulación local busca del fomento de este tipo de colaboración.

CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES

1. Hallazgos

La presente investigación tuvo como objetivo principal identificar los factores críticos dentro del proceso de formulación de proyectos, bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas. Objetivo que, mediante el mapeo de los factores en las tres dimensiones, fue correctamente alcanzado. A continuación, se presentarán los hallazgos de acuerdo a cada factor:

1.1. Factores críticos transversales

1.1.1. Gestión de stakeholders

La gestión de stakeholders ha sido una constante en todas las investigaciones. Se define como el conjunto de aquellas personas u organizaciones afectadas por las actividades y las decisiones de una empresa (Gonzales, 2007). En el caso de gestión, se trata de un dominio interdisciplinario que abarca muchas disciplinas (ingeniería, sociología, psicología, marketing, etc.) y la consideración de todas las partes, al tomar decisiones sobre estos temas en específico (Gohari, 2006).

En el caso de las APPs, el hecho de que este factor tan importante se haya incluido en los procesos ha tenido resultados positivos. En sus inicios, uno de los errores más importantes fue reconocer a todos los actores que se podrían ver afectados por la iniciativa. En el caso de la prisión en Europa, se presentaron a lo largo de la ejecución ciertos problemas para concretar el proyecto, debido a que, si bien el proyecto fue consultado entre autoridades, existieron ciertos grupos locales que no deseaban que se ejecutara (Tingting, 2014).

Por otro lado, algunos autores mencionan que el correcto mapeo social de los actores a lo largo del proceso ha logrado que estos se sientan considerados en la toma de decisión, con lo cual se han evitado posibles problemas futuros. Asimismo, existen actores y ministerios a nivel público; gremios a nivel social; y otras unidades empresariales a nivel privado que podrían enriquecer a los proyectos. Un caso muy relevante es el de China, pues cuando se hizo la concesión de una APP, lo que se evaluó no fue solamente el ministerio o la institución involucrada, sino que hubo una reunión de negociación transversal en la cual se evaluaron las sugerencias, ya los especialistas de diversos grupos brindan su opinión antes de firmar el contrato respectivo (Le-Gohari, 2006). En el gráfico 16, de acuerdo a Progobernabilidad, son varios los actores que se puede considerar para las APP.

Figura 16: Principales actores para el desarrollo de APPs



Fuente: Progobernabilidad (2017)

En el Perú, puede decirse que esta situación es muy compleja. Esto se explica porque actualmente hay una conversación con muchos especialistas a nivel interno de la institución, más no una conversación pública, por lo que el ciudadano no tiene acceso a la información de las diversas opiniones, ya sea de especialistas en criminología, sector de salud o educación, quienes están indirectamente involucrados en el proyecto (PCM, 2010). Al respecto, estos actores tranquilamente podrían brindar su apoyo para realizar un contrato más cercano a la realidad y no solo en aspectos genéricos, de acuerdo con los objetivos de la institución.

1.1.2. Gestión de riesgo

La gestión de riesgos se refiere a la administración de todas las posibilidades de que suceda algo peligroso y ante ello, se encarga de generar mecanismos de control para evitarlos (Nizar, 2007). En este caso cuando se habla de un proyecto de inversión público privada, se reconoce que hay dos sectores que van a asumir el riesgo. En ese sentido, la interacción privada permite que ese riesgo se reduzca, que es lo ideal para lograr mayores beneficios (BID, 2010).

Entre las mejores prácticas de gestión reconocidas en América destaca la de evaluar todas las coincidencias y las posibilidades que se pueden dar a nivel internacional y nacional, a partir de las cuales se pueden reconocer los principales riesgos que suceden, pues es importante tener en cuenta los contextos administrativo, político y económico.

De acuerdo con lo anterior, el correcto mapeo de riesgos permite prevenir constantemente los procesos de renegociación, que pueden resultar ventajosos para solo una de las partes. De esta forma, ahorran y evitan posibles conflictos en el proceso de ejecución. Sin embargo, en lo que concierne a Latinoamérica, ha habido muchos problemas por no haber limitado el riesgo

financiero o el comercial, y debido a ello, muchas empresas han terminado siendo beneficiadas por las renegociaciones (Cabral, 2013).

La importancia de prever esta clase de riesgos en el caso peruano, es que en la mayoría de las propuestas presentadas, no se ha delimitado correctamente quién asume los riesgos ante ciertas situaciones. Esto ha generado mucha incertidumbre a los especialistas porque le dan mucha ventaja al privado de querer sacar dinero para aprovecharse de un contrato sumamente abierto, que termina generando incertidumbre sobre el proyecto.

1.1.3. Valor del dinero

El valor del dinero se refiere a la evolución de la inversión realizada al inicio del proyecto. En esta definición no solamente reconoce el valor del dinero en el tiempo, sino también que este se da en proyectos a nivel social, es decir, la manera en que termina beneficiando directamente al público y el Estado en general.

De acuerdo con Cabral (2013), la evidencia de que las prisiones privadas son más efectivas a nivel de costo que las públicas es mixta. A partir de estos indicios, es posible afirmar que la participación privada a largo plazo debería aspirar a beneficiar al público, con base en el sector de inversión y del privado. Esto quiere decir que se trataría de un modelo de negocio sostenible, pues ambos implicarían costos que deberían ser rentables. Lo que termina sucediendo en muchos países es que, debido a las renegociaciones o contratos poco certeros en la definición de cláusulas, el monto diario dedicado al mantenimiento del reo en las prisiones privadas de Chile, por ejemplo, es mayor al público. Con esta información se evidencia que es necesario el proceso preventivo, porque a nivel de resultados puede ser muy costoso.

Si se lo aplica al caso latinoamericano, resulta notable que un planeamiento altamente detallado desde el inicio hace posible estructurar correctamente los requerimientos a fin de identificar si resultan realmente beneficiosos el estructurar la participación privada (Georg, 2011). En algunos países, los problemas administrativos terminan restando eficiencia a las instituciones, pero esta clase de problemas necesita capacidad administrativa y no capacidad financiera, así que, la mejor opción sería invertir en especialistas administrativos públicos y no ceder una inversión que a largo plazo resultaría más compleja. En cambio, si la situación es indistinta y el privado brinda otros beneficios como una estructura de negocio sostenible con los reos habría que considerarlo bien. La evaluación debe ser meticulosa y necesita un proceso muy técnico, a fin de evitar complicaciones futuras.

En el Perú, la causa de que la mayoría de los proyectos fueran rechazados se ha debido al valor del mantenimiento del reo. Los proyectos presentados resultaron mucho más caros que los

que actualmente se ejecutan en los centros penitenciarios públicos (Defensoría del Pueblo, 2012). Asimismo, el privado sostenía en promover la ejecución del proyecto, pero la opinión pública de otras instituciones que no habían sido consideradas en el proceso hizo posible que se detuvieran las intenciones de continuarlo. A largo plazo se debería aspirar a una comunicación apropiada sobre los costos y beneficios a los cuales se vería con la firma de contrato, pues de lo contrario, habría muchos conflictos en el desarrollo del proyecto.

1.1.4. Límite del poder público privado

Durante el desarrollo de proyectos de la APP, un aspecto importante es la limitación del poder público privado, pues durante este proceso surge la negociación de identificar cuáles van a ser los límites de autoridad de cada sector en la ejecución del proyecto. Resulta complicado poder llegar a un punto de igualdad de beneficio, pero termina siendo el Estado el que estructura el proceso. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, si su deseo es atraer a posibles oferentes, debe equilibrar cuáles van a ser las definiciones de cada sector (BID, 2015).

En la casuística internacional, se ha evidenciado que una correcta limitación del poder forma parte de una negociación que no solo implica a la institución, sino que es adecuada al tratamiento del tipo de proyecto. La intención o el objetivo del proyecto debe estar siempre dirigida a generar el beneficio social y al limitar los poderes de cada uno, debe saber cuáles deberán ser estrictamente propias y cuales son posibles de negociarlas (Sharma, 2007). Por afán de cerrar un contrato, no se pueden deslegitimar las situaciones de suma importancia. Un ejemplo de este caso es que, en algunas prisiones privadas de México, los especialistas policiales (encargados de la seguridad) fueron sustituidos por los privados, quienes asumieron este rol. De igual manera, es necesario tener en cuenta que la gran mayoría de las fugas en los penales mexicanos surgen especialmente en estas prisiones privadas.

Por lo tanto, en el caso peruano no se puede aspirar a tomar decisiones por la necesidad de buscar el apoyo financiero, sino que es importante seguir los pasos correctos, ya que, si esto no es posible, serán mayores las complicaciones en el futuro. Lo ideal es que sean los privados quienes se adapten a las necesidades presentadas por el público y no al revés, pues eso podría difamar la finalidad principal de las APPS (Espejel, 2015).

1.2. Factores críticos específicos

1.2.1. Modelo de negocios

En la formulación de las APPs, en especial del sector penitenciario, ha existido un gran número de modelos o casos de proyectos de inversión privada de las cuales se pueden rescatar buenas y malas prácticas. Teniendo en cuenta lo anterior, el hecho de establecer un negocio

fundamenta la clasificación que existe entre los diversos alcances que puede dar esta clase de proyectos de inversión. En el caso de la experiencia internacional, la definición del modelo a usar se da por la negociación y la consulta con especialistas del mercado. Esta tipología involucra la concesión de servicios, parcial y total. Para el caso peruano, los proyectos han abarcado concesiones de seguridad, privatización de un centro penitenciario y concesión parcial de la infraestructura, es decir, que se han intentado crear proyectos de diversos tipos.

La importancia del modelo de negocio parte del reconocimiento de las actividades dentro de la institución que podrían ser cedidas al privado. Así, en México, la seguridad de los centros penitenciarios privados resulta ser ineficiente (Harding, 2017). Los penales privados, a diferencia de los públicos en este país, son concedidos por el privado, es decir, que la empresa capacita a los trabajadores para que ejerzan autoridad dentro del establecimiento. Por el lado de la eficiencia, esto ha resultado inadecuado, ya que las personas que trabajan bajo este régimen han permitido que varios de los reos de peligrosidad puedan fugarse o escaparse.

La seguridad interna es un tema muy susceptible, que requiere un cuidado especializado, por ello la formación que se da en el personal del Estado es mucho más castrense en comparación con la capacitación brindada por el privado, así que este servicio no se puede enajenar del Estado (Baca, 2017). Ante esta clase de revisiones, se puede observar el caso de países como Chile, donde se cuidó mucho la seguridad interna y se ha legitimado la seguridad al Gobierno (Robalino, 2010).

En concordancia con lo anterior, se reconoce que no hay una buena negociación en lo estipulado o al menos en los beneficios y ganancias. Asimismo, se sabe que los centros penitenciarios tienen sus propios talleres de productividad y muchos privados han colaborado en el crecimiento de estos potenciales negocios (INPE, 2018). Por ello, lo más efectivo sería que los modelos a presentarse busquen la inclusión y el crecimiento de estos negocios iniciales y, a nivel general, que el modelo de negocio se adapte al requerimiento de la institución.

1.2.2. Perfil del reo y sus requerimientos

En el caso del perfil del reo, se refiere a las características sociales que existen entre la población dentro del centro penitenciario. Esto debido a que, si bien los reos de todo el mundo tienen una condición de acusados judiciales, a nivel cultural, las actitudes no son las mismas.

En cada país las personas crecen en un contexto cultural, y por ello, sus actitudes también aplican en el comportamiento que se vaya a desarrollar a nivel criminológico (Miguez, 2007). Por tanto, las actitudes de las personas que hayan cometido algún acto delictivo tienen una diferente dimensión cultural y ética. Es así, como estos proyectos que tratan directamente con ellos, deberían tomar en cuenta este perfil antes de confirmar una estructura.

Lo que sucedió en su momento, para el caso del penal de Huaral, es que la propuesta de infraestructura penal estaba diseñada con base en un modelo que había funcionado en otro país y el hecho de que este proyecto haya funcionado ahí, no quiere decir que aplique para el nuestro. El prototipo de proyecto partía de un modelo muy similar de Holanda, sin embargo, este reo no es igual que un reo peruano (BID, 2016).

Al respecto, se requiere hacer un estudio exhaustivo de la criminología aplicada en el contexto peruano y específicamente a los reos, valiéndose de información vigente que debe tener el INPE. Actualmente, de los penales que existen ahora, Piedras Gordas es el que tiene el nivel más alto de confiabilidad y seguridad. Si se deseara la construcción de un centro penitenciario debería replicarse este modelo que sí cubrirá todas las necesidades de seguridad del país.

De acuerdo con lo mencionado, desde la seguridad es posible realizar la comparación entre los resultados del privado y el público. Además, es importante tener en cuenta que las actitudes y comportamientos no son homogéneos, pues existen variables sociales que se necesitan tomar en cuenta a fin de legitimar una infraestructura segura.

1.2.3. Especificaciones técnicas

Las especificaciones técnicas son muy importantes en esta clase de procesos, no solamente porque los documentos usados para la formalización del proyecto tienen contenido financiero, operativo, administrativo, de suministros, social, etc., sino porque estos serán los elementos directos a la ejecución del proyecto. De cara al proceso contractual, estos documentos necesitan un alto nivel de calidad y profundidad de la investigación, pues solo así sería posible prever los riesgos que llevaría el proyecto de inversión.

Estas especificaciones son las que van ayudar a tener resultados mucho más ágiles y estructurados. En casos internacionales, en los cuales los resultados de las APPs no fueron exitosos, se han tenido proyectos con alta manipulación debido a los procesos de renegociación (Baca, 2017). Asimismo, el hecho de no prever correctamente las condiciones en las que se dará el proyecto hace que el privado recurra a recursos legales donde se proteja de las posibles consecuencias causadas por el cambio de condiciones.

En Francia, con la finalidad de promover una evaluación completamente académica, se utilizan los medios de comunicación de manera eficiente a fin de comunicar, presentar sus proyectos y convocar las críticas para definir la importancia de estas participaciones en el largo plazo del proyecto (Cabral, 2012). Esta clase de buenas prácticas hace posible conectar mejor con la población en los proyectos, ya que se requiere no solo la conciliación entre los involucrados, sino un nivel de evaluación técnica de muy alto nivel público vinculado con la ciudadanía y

especialistas externos, que puedan tener acceso para emitir comentarios enriquecedores a los proyectos.

1.2.4. Transparencia en los procesos

Actualmente, la transparencia es un objetivo necesario en cualquier proyecto de gestión pública, aunque la burocracia en el Estado aparece como el método más eficiente de control y transparencia (Congreso, 2014). Al respecto, se espera que los procesos tengan un orden estructurado y que sean adecuados, a fin de evitar cualquier malversación de los fondos o hechos de corrupción (PCM, 2010).

En lo que se refiere a las APPs penitenciarias, resulta sumamente importante rescatar este factor, ya que, al hablar de un entorno en constante contacto con reos, resulta complicado evitar prácticas de sobornos o las mal creadas, cárceles doradas (INPE, 2018). En las mejores prácticas rescatadas existe no solo la capacitación en valores de los supervisores de penales, sino una participación constante de los medios y la ciudadanía de revalorar el papel de estos trabajadores del estado (Cabral, 2012).

En cuanto a los procesos administrativos, la transparencia es necesaria en relación con el público, aunque a las empresas privadas les resulta complicado adecuarse. Sin embargo, el hecho de lograrlo hace que se beneficien permitiéndoles desempeñarse sin innecesarios tropiezos (Tingting, 2015). La actitud de ser abierto, aceptar la crítica externa y la participación de la ciudadanía termina siendo una gran ventaja para la solidez del proyecto a largo plazo. El hecho de sostener este equilibrio permitirá que el paso del proyecto por la agenda pública y mediática sea rápido y aceptado sin crear una percepción negativa sobre la finalidad del proyecto.

1.3. Mapeo de factores en el contexto peruano

1.3.1. Articulación interinstitucional

Este factor es necesario en proyectos que implican a varias instituciones de un mismo país. En relación con ello, el contexto peruano tiene cierta deficiencia a nivel comunicacional, es decir, que existe un desequilibrio entre lo que se hace y lo que se dice que va hacer el Estado (PCM, 2010). De esta manera, la percepción parte de las críticas a la lentitud y burocracia del Estado.

En ese sentido, la articulación interinstitucional en el Perú implica la integración comunicativa y operativa entre diversos ministerios, a fin de dar respuesta a una necesidad recurrente en el espacio de gobierno. Para el sector penitenciario, si bien existen instituciones encargadas de la totalidad de sus funciones, la transversalidad ayudaría a solucionar problemas

como la salud y la educación, lo cual puede beneficiar el objetivo de la resocialización de los reos (INPE, 2018).

Dentro del proceso de formulación de las APPs, existe apertura por vincular a otras instituciones a fin de asegurarse de tomar las decisiones correctas a nivel financiero y de oportunidad del proyecto. Sin embargo, en lo que respecta a la ejecución, no se prevé el control o la evolución de la participación de todas las instituciones (Carcamo, 2015). A largo plazo, eso beneficiaría en los resultados de cuidados que se da al reo y el privado podría reducir su riesgo, ya que esas terminarían siendo actividades legítimas del Estado que no generan un sobre costo al privado.

1.3.2. Licencia y regulación social

Al hablar de licencia y regulación social, se enfoca en dos actores que pueden tener impacto en el proyecto: los medios de prensa y la localidad cercana al nuevo centro penitenciario.

Asimismo, la comunicación oportuna a nivel social permite crear un entorno de aceptación social. En el Perú, lo que se dio fue la comunicación del inicio y del cierre del proyecto, pero ciertas cuestiones técnicas no fueron informadas y al final, cuando no se firmó el contrato, hubo muchas críticas sobre el Estado. Las posturas fueron variadas, desde la victimización de los reos e inconsistencia en los procesos, pero las razones fueron mucho más que estas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo tuvo que publicar el listado de inconsistencias del proyecto a fin de aclarar la situación (Defensoría del Pueblo, 2012).

Por otro lado, la licencia social es un aspecto sensible y necesario, porque la negociación que se podría dar con la población es muy importante. De la misma forma, como sucede en las empresas mineras, se requiere que la localidad en donde se ubique el proyecto, cuente con la aprobación de la ciudadanía residente, la cual debe reconocer los beneficios y alcances que pueda tener el proyecto (Velázquez, 2018). Para los proyectos que involucren la ubicación de un penal dentro un espacio, no se podría dar el primer paso si no se ha hecho el acto comunicacional a la población. Por ello, la introducción de una empresa privada en el espacio social tan sensible puede traer estigmas y prejuicios. En el caso de los penales, los estigmas se basan en que en los alrededores del espacio se promueve la delincuencia; sin embargo, esto no tiene por qué ser así. Es necesario poder incluir la evaluación de la licencia social, a fin de asegurar la factibilidad geográfica del proyecto.

1.3.3. Identificación de la necesidad

De acuerdo al plan de modernización de la administración pública, uno de los problemas implica el poco desarrollo en la identificación de la necesidad (PCM, 2010).

En este sector, la correcta identificación del problema involucra evaluar profundamente los orígenes de la necesidad. Al respecto, usualmente el gobierno da respuestas con el objetivo de ser rápidos con la ciudadanía, aunque muy superficiales a nivel de impacto (Velásquez, 2018).

En la actualidad, se puede advertir que muchos de los problemas sociales no han tenido un impacto profundo en la resolución de problemas. En ese sentido, el hecho de considerar que la necesidad parte de la falta de algo no es el razonamiento correcto para el sector, pues la administración pública debe basarse en analizar la necesidad, evaluar qué la causó, atacar las causas y suministrar soluciones tempranas.

Para el sector penitenciario es necesario reconocer que el problema de hacinamiento no consiste en crear más cárceles donde alojarlos. En este sistema, la situación del reo es generada por el poder judicial y la carga judicial es definida por los sistemas voluntarios, como las denuncias, pero también por la participación policial (INPE, 2018). Además, es necesario saber que la situación penitenciaria no sería un problema sino una necesidad, ya que este sistema es el reflejo del estado en que se encuentra la sociedad; así que, el correcto reconocimiento de la cadena puede dar que pensar en las posibles solvencias en el largo plazo.

1.3.4. Evaluación realizada con los indicadores adecuados

Los indicadores son un aspecto muy importante en los procesos de control, debido a que permiten evaluar la evolución de la cadena de producción (Chiavenato, 2012). Por ejemplo, para el sector público, estos miden el desempeño que se ha tenido a lo largo de los diversos procesos.

La deficiencia existente en cuanto a los indicadores radica en la calidad. Asimismo, el sector público tiene la ventaja de tener el método de evaluación creado por el mismo sector, así que la eficiencia parte de la crítica y de la reestructuración de los esquemas o alcances del proyecto (Umezawa, 2013). En algunos casos, los indicadores mal hechos se basan en cantidades que no contribuyen al valor del objetivo y esos representan ineficiencia estratégica y de calidad.

Por último, para esta clase de proyectos que implican la inversión, se debe tener una planificación que structure muy bien los métodos de evaluación, a fin de evitar salvedades que no sostengan los objetivos (Lee, 2018).

Tal como se presentó previamente, se generó un marco analítico que ha relacionado acertadamente la intervención de doce factores críticos: cuatro transversales, cuatro dirigidos al sector penitenciario y cuatro del contexto peruano. Los factores trasversales están presentes en cualquier tipo de APP; comprenden la gestión del riesgo, el valor del dinero, el grado de intervención de la parte pública en la gestión del privado y la gestión de stakeholders. Los factores específicos, que están enfocados íntegramente al sector penitenciario; el modelo de negocio, los

detalles técnicos, el perfil del reo y la transparencia en los procesos. Finalmente, los del contexto peruano, materializados a la capacidad administrativa pública del país; comprenden la evaluación mediante indicadores acertados, la correcta identificación de la necesidad pública, la obtención de la licencia social y la articulación interinstitucional.

Para concluir el presente trabajo de investigación, se presentarán en el siguiente capítulo las aproximaciones alcanzadas por éste; así como también la línea de investigación que se esperaría seguir a futuro.

2. Futuras investigaciones

De acuerdo a lo presentado se puede recomendar para futuras investigaciones:

En lo que respecta al sector penitenciario, es necesario velar por la importancia del sector, se sugiere que conforme los nuevos alcances en los procesos de APP sean aplicados, se pueden lograr resultados impactantes y de mejor término que los antecedentes mencionados en el texto.

De acuerdo al sector económico, la funcionalidad del proyecto de inversión privada depende de la calidad de los procesos. Estos procesos serán útiles solo si se ha adecuado a los márgenes internacionales respectivos a fin de estar a la par con lo que es una exigencia básica para resultados eficientes. Así que la constante actualización será beneficiosa.

Enfocado en la administración pública, existe una necesidad de motivar agilidad en sus procesos, para lograrlo se debe evaluar las condiciones a nivel internacional y su contexto, a fin de rescatar las buenas prácticas. No se puede asumir que los resultados se darán de la misma forma, pero genera aproximaciones cercanas sobre sus posibles consecuencias.

En lo que respecta a futuras investigaciones, existe la necesidad de contar con trabajo de campo para validar la información bibliográfica presentada. Este proceso enriquecería el proyecto y brindaría luces sobre procesos de mejora. El trabajo de campo valida o niega la hipótesis presentada, así que sus resultados son más concentrados en la realidad.

Por otro lado, el marco de evaluación de las diversas casuísticas, enfocados en países latinoamericanos, daría datos más cercanos al contexto nacional. En este caso, debido a la industria que se analiza, se recurre a información mucho más lejana que la latinoamericana, pero si se busca evaluar otros sectores fuera del penitenciario, deberían priorizar la información de países como Chile, Brasil, Argentina y México.

Finalmente, para futuras investigaciones, será importante analizar en el campo cada uno de los factores críticos previamente presentados. El hecho de realizar un trabajo de campo en territorio nacional permitirá validar lo postulado en la presente investigación.



REFERENCIAS

- Agosín, M. y otros (2012). *La Realidad Macroeconómica: Una Introducción a los Problemas y Políticas del Crecimiento y la Estabilidad en América Latina: Módulo 1: Las restricciones a la inversión privada*. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15555/la-realidad-macroeconomica-una-introduccion-los-problemas-y-politicas-del>
- Allen, R. y English, P. (2013). Public-private partnership in prison construction and management. Washington, DC: The World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16995/833470NWP0Web000Box304492B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arraigada, I. (2012). De cárceles y concesiones: privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 25 (2), 9-31.
- Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; Schwartz, Gerd. Fondo Monetario Internacional. (2007). Inversión pública y asociaciones público-privadas. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Gerd_Schwartz/publication/268396938_Inversion_publica_y_asociaciones_publico-privadas/links/54d0c6e20cf29ca811037192/Inversion-publica-y-asociaciones-publico-privadas.pdf
- Baca, E. (2017). *Las asociaciones público-privadas en el Perú ¿Beneficio público o negocio privado?* Lima: Sonimágenes del Perú srl. Recuperado de <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/09/Estudio-APP.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Asociaciones Público Privadas en Perú: Análisis del nuevo Marco Legal. Módulo II. El Marco Actual de Asociaciones Público-Privadas en Perú: Definiciones, Tipologías de Proyecto y Principios. 41. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_2.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Asociaciones Público Privadas en Perú: Análisis del nuevo Marco Legal. Módulo IV. Ciclo de Proyecto de las Asociaciones Público Privadas. Unidad 2: Proceso para el desarrollo de una APP. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_4_2.pdf

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). 10 Años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido? Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público privadas en el sector de la salud en América Latina. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15627/10-anos-de-asociaciones-publico-privadas-app-en-salud-en-america-latina-que-hemos>
- Bellido, H. y Dópico, J. (2010). ¿Se debe dar en concesión la administración de los centros penitenciarios?. *Themis-Revista de Derecho*, (53), 313-334. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8867>
- Birbaumer, G. (2014). *Un breve resumen de las Alianzas Público Privadas y de la legislación paraguaya sobre la materia ¿Qué son? ¿Son necesarias?* 1–32.
- Cabral, S. y Saussier, S. (2013). *Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: a Cross- Country Investigation*. (January 2012), 100–120.
- Calderón, R. y Terrel, J. *Asociaciones público privadas (App's): ¿Una herramienta eficiente? De sus bondades y propuestas de cambio*. Entrevista a la doctora Cecilia O'Neill de la Fuente.
- Cárdenas, A. (2012). *Trabajo penitenciario en Chile*. 4–127. Recuperado de <http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2012/01/TRABAJO-PENITENCIARIO-EN-CHILE-versión-final-v2.pdf>
- Cárdenas, M. *Manual de procesos y procedimientos para la ejecución de proyectos de asociación público-privada*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD04A54DEF87D7D05257DD40056E1B4/\\$FILE/Manual_Procesos_APP.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD04A54DEF87D7D05257DD40056E1B4/$FILE/Manual_Procesos_APP.pdf)
- Cárcamo, E. y otros. (2015). *Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú*. Lima: ESAN.
- Cheung, E. (2009). *Developing a Best Practice Framework for Implementing Public Private Partnerships (PPP) in Hong Kong* Esther Cheung
- Chiavenato, I. (2012). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill.

Cruces, G., Gasparini, L., Jaume, D., & Serio, M. (n.d.). *público-privada en América Latina*

De La Torre, A., & Rudolph, H. (2016). Los siete pecados de alianzas Público-Privadas deficientes. *Banco Mundial*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/235741468180535650/pdf/102050-REVISED-SPANISH-Los-Siete-Pecados-de-Alianzas-Publico-Privadas-Deficientes.pdf>.

Decreto Legislativo N.º 1229. Decreto legislativo que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios (2015).

Defensoría del Pueblo (2012) No es lo mismo concesionar un penal que una carretera. Ministerio de justicia y derechos humanos. Recuperado de : <https://www.minjus.gob.pe/blog/opinion-y-analisis/no-es-lo-mismo-concesionar-un-penal-que-una-carretera-2/>

Del, P., & Ministros, C. D. E. (n.d.). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

DiIulio Jr., J. J. (1988). What's Wrong with Private Prisons? *Public Interest*, 92, 66–83. Recuperado de https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/whats-wrong-with-private-prisons

El-gohary, N. M., Osman, H., & El-diraby, T. E. (2006). *Project Stakeholder management for public private partnerships*. 24, 595–604. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.07.009>

English, L., & Baxter, J. (2010). *The Changing Nature of Contracting and Trust in Public-Private Partnerships: The Case of Victorian PPP Prisons*. 46(3). Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2010.00320.x>

Espejel Espinoza, A., & Díaz Sandoval, M. (2015). De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 129–158.

- Georg, D. (2014). Un breve resumen de las Alianzas Público Privadas y de la legislación paraguaya sobre la materia ¿Qué son? ¿Son necesarias?
- Gonzales, J. (2006). Contrato de colaboración público-privada. *Revista de Administración Pública. Madrid*.
- González, O. (2000). Administración Pública. *Léxico de la política*.
- Hall, D. (2015). ¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Reino Unido: Public Services International. Recuperado de http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf
- Harding, R. (2017). *Private Prisons and Public Accountability*. New York: Routledge.
- Hernández, R. y otros (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill Education.
- Instituto Peruano de Economía (2013). *¿Obra público tradicional o asociación público privada? viabilidad del comparador público privado en el Perú*. Lima: Afin. Recuperado de <https://www.ipe.org.pe/portal/obra-publica-tradicional-o-asociacion-publico-privada-viabilidad-del-comparador-publico-privado-en-el-peru/>
- International Bank for Reconstruction and Development (2017). *Public-Private Partnerships Reference Guide*. Washington DC: 2017.
- INPE. (2018). *Informe estadístico penitenciario 2018*. Recuperado de <https://www.inpe.gob.pe/component/k2/item/1583-informe-estad%C3%ADstico.html>
- Kurniawan, F., Wiwoho, S., & Ogunlana, S. (2015). Best practice for financial models of PPP projects. *Procedia Engineering*, 125, 124–132. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2015.11.019>
- Lee, M., Han, X., Quising, P. F., & Villaruel, M. L. (2018). *Hazard Analysis On Public – Private Partnership Projects In Developing Asia Adb Economics Working*

Paper Series Hazard Analysis On Public – Private Partnership Projects in Developing Asia. (548).

Li, B., Akintoye, A., Corresponding, P. J. E., Hardcastle, C., Li, B., Akintoye, A. Hardcastle, C. (2007). *Critical success factors for PPP / PFI projects in the UK construction industry* *Critical success factors for PPP / PFI projects in the UK construction industry.* 6193. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01446190500041537>

Liu, T., Ph, D., Wilkinson, S., & Ph, D. (2015). *Critical Factors Affecting the Viability of Using Public-Private Partnerships for Prison Development.*31(5). Recuperado de [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000324](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000324).

Locales, R. Y. (n.d.). *Guía para gobiernos regionales y locales 1.*

Maderuelo, J. (2012). HABLEMOS DE... Gestión de calidad. Gestión de la calidad total. El modelo EFQM de excelencia. *Revista de medicina*, 12 (10), 631-640. Recuperado de <http://scielo.isciii.es/pdf/medif/v12n10/hablemos.PDF>

Congreso de Chile (2014) Manual y Procedimientos para la ejecución de Proyectos de Asociación. (n.d.).

Míguez, M. (2007). Análisis del uso de los conceptos de público, stakeholder y constituent en el marco teórico de las relaciones públicas. *Zer*, 23, 183-197. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/28214523_Analisis_del_uso_de_los_conceptos_de_publico_stakeholder_y_constituent_en_el_marco_teorico_de_las_relaciones_publicas

Millán, G. (2009). *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos. Experiencia del Reino Unido.* Programa para el impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM). México: Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.

- Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Guía general para identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil*. Lima: Exituno S.A. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/guia_general.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Lineamientos para el diseño de contratos de asociación público privada*. Lima. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Lineamientos_disenno_contratos_APP.pdf
- Nisar, T. M. (2007). *Risk Management in Public – Private Partnership Contracts*. 1–19. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11115-006-0020-1>
- OEA (2012). Experiencias innovadoras en gestión pública efectiva y estrategias de cooperación regional. *Departamento para la gestión pública efectiva*. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/Documento_%20Experiencias%20Innovadoras%20en%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABblica%20Efectiva%20y%20Estrategias%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Regional.pdf
- Ortiz, J. (2015). Factores críticos para las universidades que eduquen por competencias. *En blanco & negro*, 6(1), 3-23. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/enblancoynegro/article/view/13726/14350>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021*. Lima. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>
- ProInversión. (2009). Plan de promoción de inversión privada. Establecimientos Penitenciarios. Lima. Recuperado de https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PENITENCIARIOS_DOCS_PLANPROMO/Plan%20de%20Promocion.pdf
- ProInversión. (2014). Manual de Asociaciones Público Privadas. Lima. Recuperado de https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/APP_FLUJOGRAMA/MANUAL_APP_ACTUALIZADO.pdf

Pro gobernabilidad (2017) Inversión Público-Privada Para El Desarrollo Territorial. Guía de Capacitación. Lima, Perú

Publications, S. (2012). *From the SAGE Social Science Collections. All Rights.*

Realidad, L. (n.d.). *La Realidad Macroeconómica Módulo 1-Las restricciones a la inversión privada.* 1–50.

Robalino, J. (2010). Las asociaciones público privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. *FORO Revista de Derecho*, (13), 97-108.

Sharma, S., & Ñ, S. S. (2013). *The International Information & Library Review Exploring best practices in public – private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies Exploring best practices in public – private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies.* 2317. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.iilr.2007.07.003>

Study, C. (2004). *Forum: partnerships risk weighting and accounting choices in public-private partnerships: Case study of a failed prison.* 14.

Summary, E. (n.d.). *Executive Summary The Investment Path for PARTNERSHIPS.*

Tingting, L. y Willinson, S. (2015). Critical Factors Affecting the Viability of Using Public-Private Partnerships for Prison Development. *J. Manage*, 31(5).

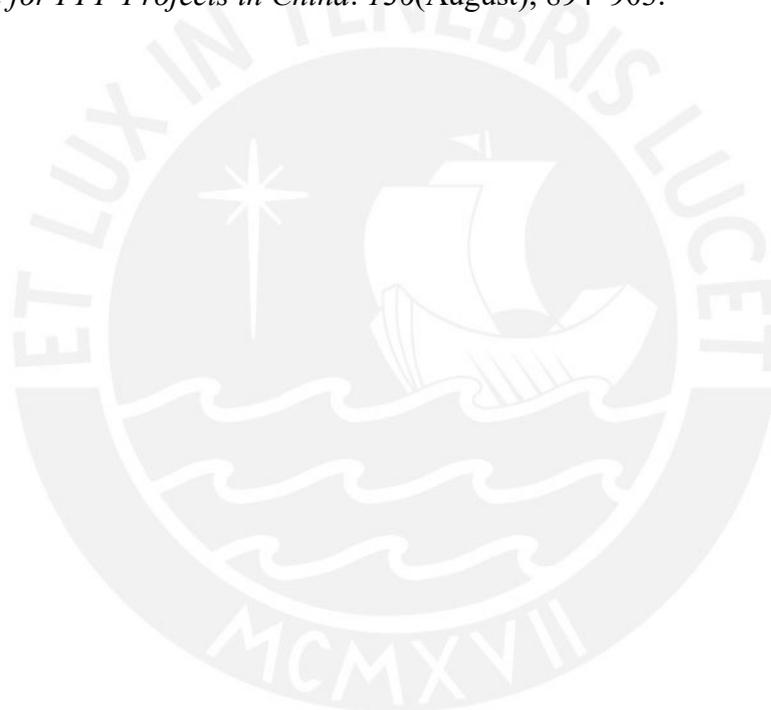
Umezawa, A. y Reaño, M. (2013). Evolución de las Asociaciones Público Privadas - APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias. *Revista Círculo de Derecho Administrativo*, 51-64. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13467/14094>

Pratt, T. (1991). Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? A Meta-Analysis of Evaluation Research Studies. *Crime & Delinquency*, 45 (3), 358-371.

United States General Accounting Office. (1999). Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships. Recuperado de <https://www.gao.gov/special.pubs/Gg99071.pdf>

Velásquez, A. (2018). El fracaso de las Asociaciones Público Privadas (APP) mediante concesión en proyectos de infraestructura de transporte en Perú (Ensayo académico). Recuperado de <http://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/URP/1483/78.%20%20Velasquez%20Jara%20Arturo%2c%20El%20fracaso%20de%20las%20asociaciones%20p%3%bablico%20privadas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Xu, Y., Chan, A. P. C., &Yeung, J. F. Y. (2010). *Developing a Fuzzy Risk Allocation Model for PPP Projects in China*. 136(August), 894–903.



ANEXOS

ANEXO A: Tipo de establecimiento por capacidad de albergue según oficina regional

Tabla A1: Tabla de tipo de establecimiento por capacidad de albergue según oficina regional

DIRECCIONES REGIONALES	TIPOS DE ESTABLECIMIENTOS POR UNIDADES DE ALBERGUE				CANTIDAD DE EE.PP.
	D 1 A 199	C 200 A 899	B 900 A 1199	A MAS DE 1200	
TOTAL EE.PP.	27	24	9	8	68
	40%	35%	13%	12%	100%
NORTE - CHICLAYO	6	2	1	2	11
SUR - AREQUIPA	4	2	0	0	6
CENTRO - HUANCAYO	7	3	0	0	10
ORIENTE - HUANUCO	1	1	1	1	4
SUR ORIENTE - CUSCO	4	2	0	1	7
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	2	4	3	0	9
ALTIPLANO - PUNO	1	3	0	0	4

Fuente: Unidades de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

ANEXO B: Tipos de asociación público privada

Tabla B1: Tabla de tipos de asociación público privada

Tipo	Tipo de contrato de APP	Breve definición
Contrato de construcción	Construcción y operación	Se refiere a que el privado construye un proyecto a requerimiento del Estado y lo administra en su totalidad. Este contrato no contempla propiedad del Estado sobre las instalaciones construidas en ningún momento. El Estado no está en la obligación de comprar el bien y el título de este permanece en propiedad del privado.
Contrato de construcción	Construir/operar/transferir (COT) o Construir/transferir/operar (CTO)	Este tipo de contrato (COT) contempla que el privado construye las instalaciones con base en las especificaciones acordadas. Asimismo, lo administra en su totalidad por un periodo pactado y finalmente lo transfiere al Estado. En este caso, el privado financia una parte o la totalidad del bien y por esta razón el periodo de administración debe ser uno tal que permita al privado generar un retorno razonable. Al finalizar el contrato, la parte estatal puede decidir administrarlo por su cuenta, pactar un nuevo contrato con otro privado o renovar el contrato. El modelo CTO es similar al modelo COT, con la excepción de que la transferencia al Estado se da al término de la construcción, en lugar de hacerlo al inicio del periodo de franquicia.
Contrato de construcción	Compra-construye/remodela-mejora/opera (cursivas nuestras)	Una transacción de este tipo se da cuando el privado compra un activo existente de propiedad del Estado, lo remodela y/o reconstruye y finalmente lo administra. Es decir, el Estado le vende las instalaciones al privado, que realiza las mejoras convenientes para generar rentabilidad en su administración.
Servicios contratados	Operaciones y mantenimiento	El socio público contrata los servicios de un privado para que le proporcione mantenimiento a un servicio específico. El bien o sistema se mantiene en propiedad del socio público y el privado se limita a proveer un servicio.

Fuente: United States General Accounting Office (1999). Traducción y elaboración propia.

Tabla B1: Tabla de tipos de asociación público privada (continuación)

Tipo	Tipo de contrato de APP	Breve definición
Servicios contratados	Operaciones, mantenimiento y administración	<p>El socio público contrata al socio privado para que este opere, mantenga y gestione las instalaciones o sistemas, proveyendo un servicio. En este tipo de contrato la propiedad del bien se mantiene en el socio público; mientras que, el privado debe invertir sus propios recursos en el bien o sistema estatal. El costo de los servicios del privado debe ser lo suficiente para generar una rentabilidad justa.</p> <p>Por lo general, este tipo de contrato se usa para darle tratamiento a las aguas residuales.</p>
Servicios contratados	Diseñar-construir-operar	<p>Este método articula un contrato con un privado que diseña las instalaciones y otro contrato con un privado diferente que construya el activo. La operación de este, normalmente recae en el sector público o se le otorga al privado de forma separada: un privado opera y otro da el mantenimiento respectivo.</p>
Servicios contratados	Financiamiento de desarrolladores	<p>Bajo este modelo, el privado financia la construcción o expansión de una instalación pública, con la condición de construir viviendas residenciales, tiendas comerciales e instalaciones comerciales en el sitio del proyecto. De esta manera, el privado recibe renta del alquiler de estos espacios que son de su propiedad.</p>
Servicios contratados	Arrendamiento de uso mejorado	<p>Es un programa de gestión de activos en el departamento de asuntos de veteranos, que incluye una variedad de acuerdos de arrendamiento diferentes. El privado controla las propiedades del departamento mencionado o de otras entidades públicas, a cambio de una retribución monetaria justa.</p>
Servicios contratados	Arrendamiento/desarrollo/operación (ADO) Construcción/desarrollo/operación (CDO)	<p>Mediante este acuerdo, el privado arrienda o compra un activo existente de propiedad del Estado, invierte su propio capital en mejorarlo, modernizarlo, expandirlo; y luego, lo opera mediante un contrato con el socio público.</p>

Fuente: United States General Accounting Office (1999). Traducción y elaboración propia.

Tabla B1: Tabla de tipos de asociación público privada (continuación)

Tipo	Tipo de contrato de APP	Breve definición
Servicios contratados	Arrendamiento/compra	El arrendamiento/compra es un contrato de compra a plazos. Bajo este modelo el privado financia y compra una nueva instalación, que luego arrienda al socio público. El socio público paga mediante un cronograma predeterminado, modelo de arrendamiento, por el activo al privado.
Servicios contratados	Venta/ <i>Leaseback</i>	Mediante este modelo, el dueño de un activo (socio público o privado) lo vende a otra entidad (socio público o privado), y luego este se lo arrienda al nuevo dueño para que el primero pueda seguir operándolo.
Servicios contratados	Arrendamiento exento de impuestos	Mediante este acuerdo, el socio público financia bienes de capital o instalaciones, tomando fondos prestados de un inversionista privado o una entidad financiera. El monto usado para financiar estos bienes de capital es el monto exento de los impuestos estatales o federales.
Servicios contratados	Llave en mano	Bajo este modelo, el público contrata a un inversor privado para que diseñe y construya una instalación completa, en concordancia con las características y estándares acordados. Bajo este modelo se reduce al mínimo el tiempo del proyecto, debido a la libertad que se le otorga al privado para la construcción [ML1].

Fuente: United States General Accounting Office (1999). Traducción y elaboración propia.

ANEXO C: Principios rectores de las APPs

Figura C1: Principios rectores de las APPs

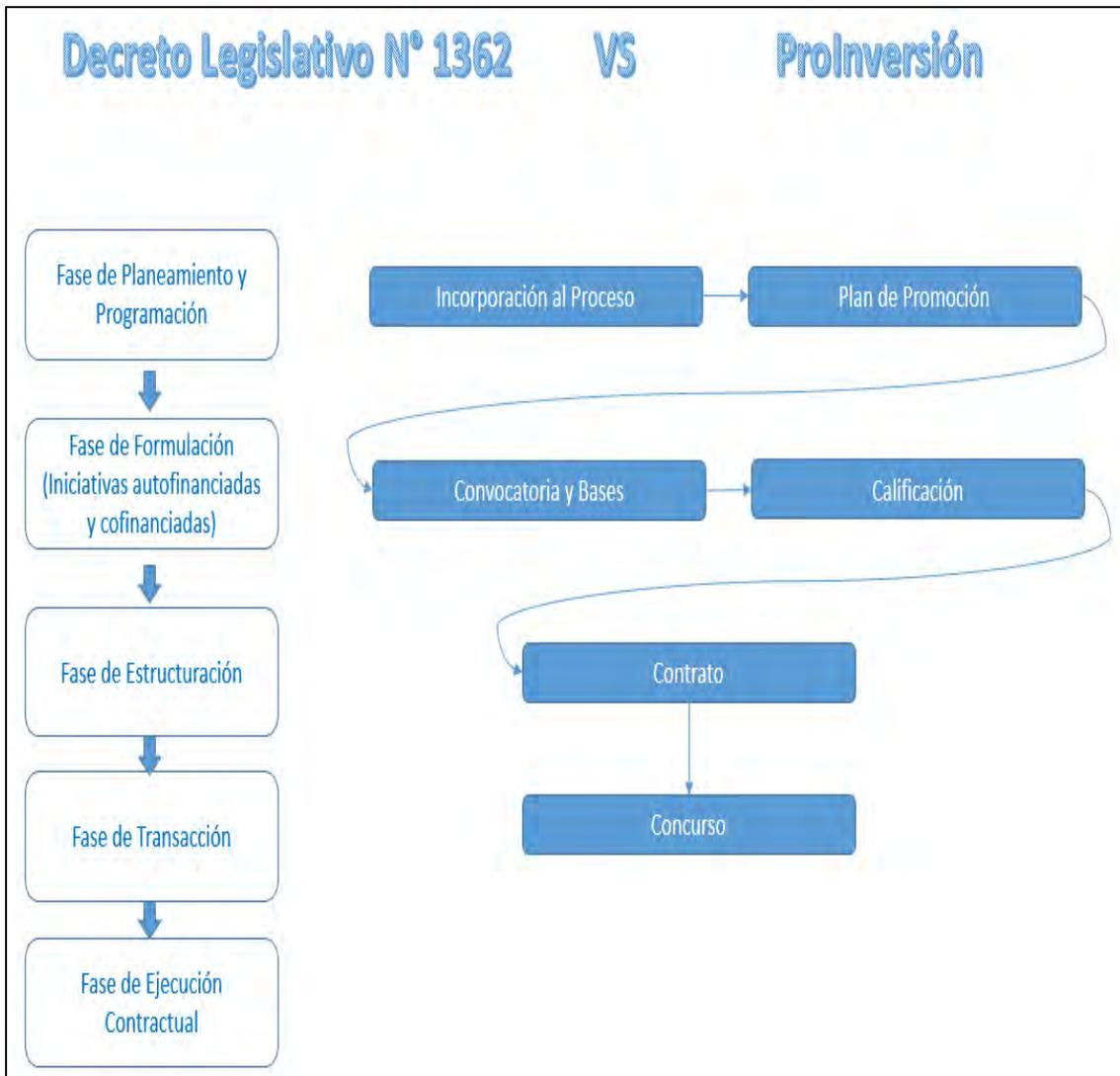
 <p>Competencia</p> <p>Promueve la búsqueda de competencia, igualdad de trato entre los postores y evita conductas anticompetitivas o colusorias.</p>	 <p>Transparencia</p> <p>Toda la información relevante relacionada con la evaluación, desarrollo, implementación y rendición de cuentas en una APP debe ser de conocimiento público.</p>	 <p>Enfoque de resultados</p> <p>Las entidades públicas deben adoptar las acciones necesarias que permitan la ejecución oportuna de la inversión privada, así como identificar e informar las trabas existentes.</p>	 <p>Planificación</p> <p>El Estado y sus órganos priorizan y orientan el desarrollo ordenado de las APP según las prioridades nacionales, sectoriales, regionales y locales.</p>	 <p>Responsabilidad Presupuestal</p> <p>Se debe considerar la capacidad de pago del Estado para poder asumir compromisos financieros de las APP, sin comprometer el equilibrio presupuestario, la sostenibilidad de las finanzas públicas ni la prestación de los servicios.</p>	 <p>Valor por dinero</p> <p>Combinación óptima entre costos y calidad del servicio, con adecuada distribución de riesgos. Puede darse al priorizar proyectos, seleccionar la mejor modalidad de ejecución, identificar y distribuir riesgos, asegurar condiciones de competencia y establecer mecanismos de pago adecuados.</p>	 <p>Adecuada distribución de riesgos</p> <p>Debe existir una adecuada distribución de riesgos entre las partes, pública y privada, de manera que éstos sean asignados a aquella parte con mayores capacidades para administrarlos, considerando el perfil de riesgos del proyecto.</p>
---	--	--	--	---	---	--

Fuente: Proinversión (2015)



ANEXO D: Decreto Legislativo N° 1362 Vs. ProInversión

Figura D1: Decreto Legislativo N°1362 Vs. ProInversión

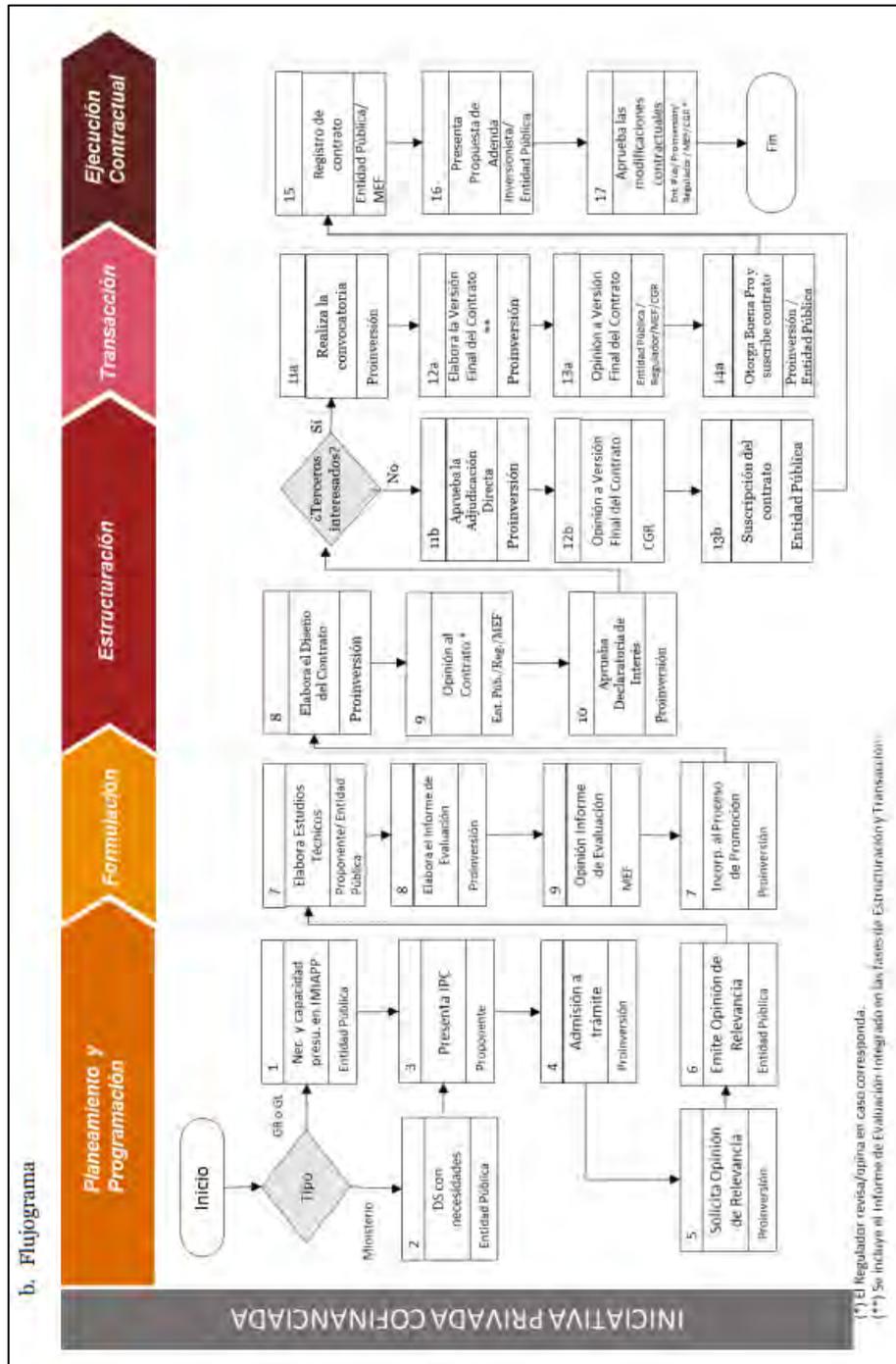


Fuente: Decreto Legislativo N° 1362, Manual de APP - ProInversión. Elaboración Propia.

Adaptado de: Proinversión (2015) Ministerio de Economía y Finanzas (2019)

ANEXO E: Flujograma de APPs

Figura E1: Flujograma de APPs



Fuente: Proinversión (2018)

ANEXO F: Mapeo de factores críticos

Tabla F1: Mapeo de factores críticos

	Año	2013	2012	2014	2013	2011	2005	1999	2010	2011	2018		
INVESTIGACIÓN	Etapas	Public-Private Partnerships in Prison Construction and Management	Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: a County Investigation	Critical Factors Affecting the Viability of Using Public-Private Partnerships for Prison Development	GOBERNACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL O ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA? VIABILIDAD DEL COMPARADOR PÚBLICO PRIVADO EN EL PERÚ	MANUAL DE PROCESOS Y Procedimientos para la ejecución de Proyectos de Asociación Público-Privada	Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry	Are private prison more cost effective than public prison? A meta-analysis of evaluation research studies	The Changing Nature of Contracting and Trust in Public-Private Partnerships: The Case of Victorian PPP Prisons	La Realidad Macroeconómica Modelo I: las restricciones de inversión	BOARD ANALYSIS ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN DEVELOPING ASIA		
		Rob Allen and Paul English	Sandra Cabral, Stephanie Suesler	Tingting Liu, Ph.D., and Suzanne Wilkinson, Ph.D.	Instituto Peruano de Economía	Congreso Chile	Big Li, A. Alkhtay, P. I. Edwards Corresponding author & C. Hardcastle	Travis C. Pratt	LINDA ENGLISH AND JANE BAXTER	Manuel Agosin, Eduardo Fernández-Arias, Fidel Jaramillo y Eduardo Lora	Minsol Lee, Xuehui Han, Filipinas F. Quijano and Mei Lin Villaruel		
FASE DE PLANTEAMIENTO Y PROGRAMACIÓN	AUTORES	Planeamiento y programación	Negociación con actores	Campo legal	Identificación de riesgos	Acciones presentes	Soporte político		Facilidades	Institucionalidad débil	Calidad de democracia		
		Opinión al informe multianual de inversiones en asociaciones público privadas	Modelo de participación	Colocación de riesgos	Identificación de riesgos	Acciones presentes				Defectos de política económica	Riesgo país		
		Fomulación	Actividades sostenidas por el gobierno	Negocios y casos de desarrollo	Proyectos de desarrollo	Beneficios social y eficiencia	Agencia pública bien organizada	Perfil de los prisioneros	Retención de compatibilidad de los servicios provisionales		Contabilidad democrática		
		Elaboración de estudios técnicos	Designación de actividades no Core (sell, educación)	Proyectos de desarrollo	Valoración cuantitativa basada en el entorno	Análisis de amenazas y vulnerabilidad							
		Informe de evaluación	Estructura	Estructura comercial	Estructura de gobierno	Riesgos	Autonomía compartida entre el privado y público	Facilidad de pertenencia	Tratamiento de la contabilidad				
		Opinión previa al Informe de Evaluación	Eficio del costo y calidad	Estructura de gobierno				Nivel de seguridad	Programas complementarios no Core		Coordinación	Corrupción	
		Incorporación al Proceso de Promoción	Delimitación de la participación del privado						De modelo financiero		Capital social	Participación privada	
		Plan de Promoción	Corrupción						Estimación efectiva de tamaño	Cambios y facilidades	Financiamiento		
		Fase de Estructuración	Nivel de negociación de la empresa privada	Desarrollo de negocio relevante	Definir que riesgos se retiene, transfere o se comparte				Realidad costos beneficios	Reporte de obligaciones			
		Informe de Evaluación Integrado	Administración de la seguridad	Desarrollo de proyectos robustos	Desarrollo de proyectos robustos	Estudio de proyectos							
FASE DE ESTRUCTURACIÓN	Requisitos para la solicitud de opiniones a la Versión Inicial del Contrato	Opinión previa a la Versión Inicial del Contrato	Características clave en hitos	Consenso privado									
		Elaboración de bases	Incentivos	Efectiva estructura de gobierno									
		Fase de Transacción	Facilidades administrativas y operativas al privado	Colocación de riesgo equitativo									
		Interacción con el sector privado	Saber usar el expertise privado	Saber usar el expertise privado									
		Opiniones e Informe previos en la fase de Transacción		Aceros financieros									
		Presentación de propuestas		Contrato efectivo en administración									
		Selección de propuestas	Tipo de contacto	Contratos de admisión									
		Bases Pro											

Elaboración Propia

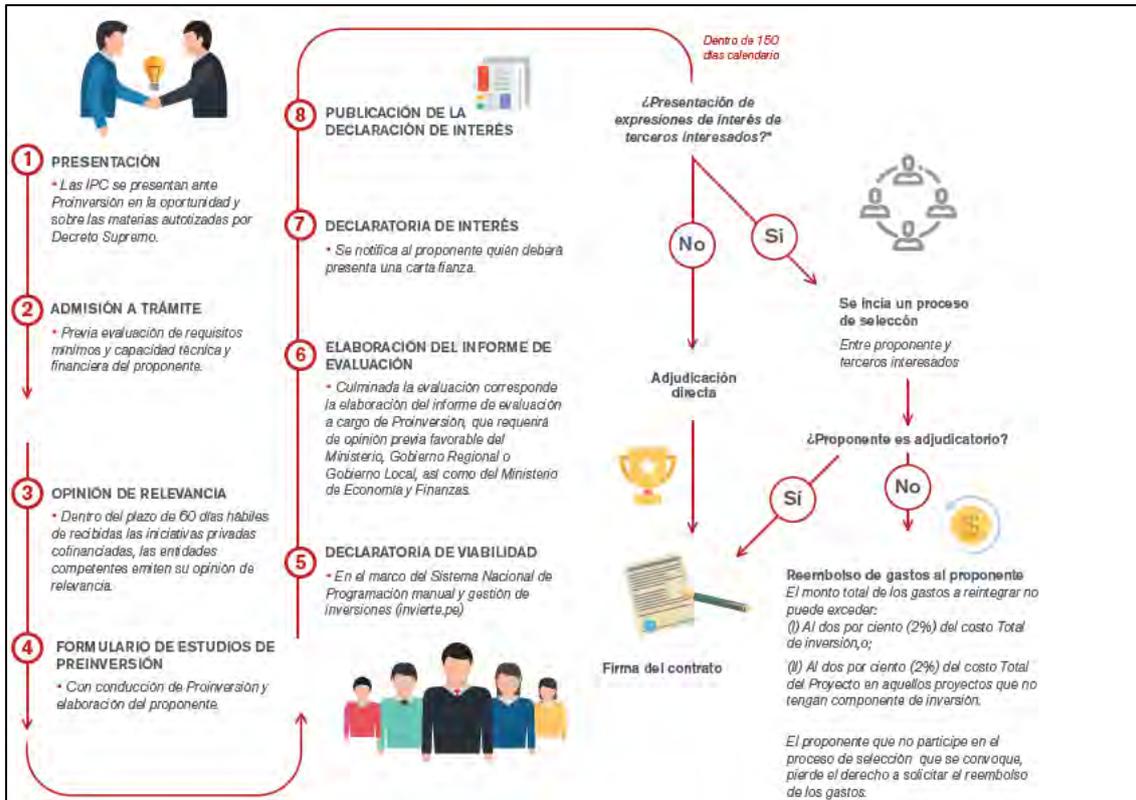
Tabla F1: Mapeo de factores críticos (continuación)

Año	INVESTIGACIÓN	APP Aprendiendo de la experiencia: Latinoamérica	Stakeholder management for public private partnerships	Best practice for financial models of PPP projects	Alianzas Público Privadas y de la legislación paraguaya sobre la materia ¿Qué son? ¿Son necesarias?	POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA AL 2021	Los siete pecados de apps deficientes	Developing a Fuzzy Risk Allocation Model for PPP Projects in China
	AUTORES	Banco de desarrollo de América Latina	Nora M. El Gohary *, Hesham Osman I., Tamer E. El-Dibray	Fredy Kurniawan **, Sri Wiwoho Mudjanarka, Stephen Oguniyanab	Georg Daniel Birbaumer-Verzi	PCM	Agosto de la torre y Heinz Rudolph	Yelin Xu; Albert P. C. Chand; and John F. Y. Yeung3
FASE DE PLANEAMIENTO Y PROGRAMACIÓN	Planeamiento y programación	Diseño contractual y reparto de riesgos		Gestión de stakeholders transversal	Valor del dinero	Identificar bien la necesidad	correcto diseño de licitación	
	Opinión al Informe multianual de inversiones en asociaciones publico privadas					Mapeo de actores completos	Garantías gubernamentales	Creación de valor
FASE DE FORMULACIÓN	Formulación						Ventajas comparativas de mercado	
	Elaboración de estudios técnicos				Correcta asignación de riesgos	Articulación del presupuesto con la necesidad	No identificar el conflicto de intereses	Distribución de riesgos
	Informe de evaluación	Estudios previos		Financiamiento responsable		Estructura eficiente similar al contexto		
	Opinión previa al Informe de Evaluación	Plan economico financiero		Tarifa de no modelo de negocio		Adecuados procesos de ejecución		
	Incorporación al Proceso de Promoción	Supervisión expost de cumplimiento		Desarrollo de costos	Requisitos de desempeño privado	Evaluación de resultados y seguimiento		
	Plan de Promoción			Recursos y fondos usados	Libre competencia e igualdad de oportunidades		Múltiples agencias de apps	Selección de con indicadores correctos
	Fase de Estructuración	Esquema de garantías		Costo financiero	Viabilidad economico comercial	Articulación intrasistitucional		
FASE DE ESTRUCTURACIÓN	Informe de Evaluación Integrado	Calidad y estandares de servicio		Costos de construcción		Gestión de información		
	Requisitos para la solicitud de opiniones a la Versión Inicial del Contrato							
	Opinión previa a la Versión Inicial del Contrato					Política de gestión humana		Incentivos
	Elaboración de Bases	Valoración de las ofertas						
	Fase de Transacción	Impacto de la opinión publica						Sistema de pagos
	Interacción con el sector privado			Renovación de proyectos	Mecansmo de ajuste		Correcto diseño de licitación	Licitación transparente
	Opiniones e informe previos en la fase de Transacción							
FASE DE TRANSACCIÓN	Presentación de propuestas				Transparencia		No asumir que el privado sabe mas que el publico	
	Selección de propuestas	Retegodaciones						
	Buena Pro							

Elaboración Propia

ANEXO G: Procedimiento de una iniciativa APP

Figura G1: Procedimiento de una iniciativa APP



Fuente: Proinversión (2019)