

Reformas institucionales para fomentar la  
inversión privada mediante asociaciones  
público-privadas (APP)

**Por: Cecilia O'Neill de la Fuente y Julio Aguirre Montoya**



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

# AGENDA 2014. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA DESCENTRALIZACIÓN

## Reformas institucionales para fomentar la inversión privada mediante asociaciones público-privadas (APP)

Por: Cecilia O'Neill de la Fuente y Julio Aguirre Montoya

-----

### **Cecilia O'Neill de la Fuente**

Master en Derecho (LL.M.) por University of Pennsylvania y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **Julio César Aguirre Montoya**

M.A. en Economics por Georgetown University (ILADES/Chile). Lic. en Economía por la Universidad del Pacífico.

## Contenido

I. Introducción .....	3
II. Cobertura del déficit de infraestructura mediante las APP .....	4
III. Marco legal aplicable a las APP .....	5
IV. Modificaciones a la regulación de las APP .....	7
V. Objetivos de la regionalización y de la descentralización .....	8
VI. APP con Gobiernos regionales y locales .....	9
VII. Obras por Impuestos (OxI) .....	10
VIII. Priorización de los proyectos de APP .....	11
IX. La tercerización de la ejecución de planes de competitividad .....	12
X. Uniformización de reglas y estandarización de procesos .....	13
XI. Fortalecimiento de capacidades de gestión .....	14
XII. Propuestas de política y medidas concretas .....	17
1. Primera medida .....	17
2. Segunda medida .....	18
3. Tercera medida .....	18
a. Asistencia técnica de ProInversión .....	18
b. Convenios de cooperación con organismos reguladores .....	19
c. Compromiso del Poder Ejecutivo .....	19
d. Destinar recursos públicos a capacitación, incluyendo canon .....	19
e. Tercerización de la priorización de proyectos .....	20
f. Alianzas con universidades .....	20
4. Cuarta medida .....	20
5. Quinta medida .....	21
6. Sexta medida .....	21
7. Séptima medida .....	21
XIII. Conclusión .....	22
XIV. Referencias .....	23

## I. Introducción

En las últimas dos décadas, el desempeño económico del Perú se ha mostrado por encima de los estándares de crecimiento registrados en el resto de países de América Latina y el Caribe. Las medidas de política que introdujeron incentivos a la inversión privada en infraestructura, mediante la firma de contratos de concesión en el marco de las asociaciones público-privadas (APP), son las que mayor auge económico han impulsado. Internamente, el efecto positivo que tiene la infraestructura en el desarrollo económico de las regiones también es importante, razón por la cual la normativa otorga facultades a los Gobiernos regionales y locales para el desarrollo de políticas que promuevan la inversión pública, privada o público-privada en infraestructura de servicios públicos (transporte, energía, saneamiento, educación, salud, entre otros).

Las APP son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos y tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica. Hay varias modalidades para llevarlas a cabo, siendo la más usual el contrato de concesión (ProInversión, 2005: 2).

En la medida que los proyectos de infraestructura apunten a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, se justifica para su ejecución la utilización de los recursos disponibles. Recortar la brecha de infraestructura, calculada en US\$ 88 000 millones para el período 2012-2021 (AFIN 2013), continúa siendo un asunto pendiente en materia de política pública. Detener la dotación de infraestructura en las diferentes regiones del país o emplear recursos en proyectos innecesarios —monumentos, coliseos, piscinas, etc.— cuando las necesidades más importantes de la población provienen de otros ámbitos —educación, salud, seguridad, entre otros— acrecentaría dicha brecha y generaría condiciones desventajosas. En el Perú existe, pues, una paradoja: de un lado, un alto porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas y, de otro, recursos públicos disponibles para atender esas necesidades, que están siendo subutilizados (Bodero: 218-219).

Es importante aumentar la inversión en infraestructura, pues ello genera externalidades que mejoran la eficiencia económica. Produce un efecto parecido al de la disminución de aranceles —dado que aumenta el tamaño del mercado y la productividad gracias a la conectividad— y genera economías de escala. También impacta en la disminución de la pobreza (Bonifaz & Urrunaga, 2012: 238).

Dado lo anterior, se requiere que los proyectos de infraestructura sean desarrollados en forma eficiente a favor de los ciudadanos, quienes demandan mayores oportunidades de uso y acceso a servicios de calidad. Para ello, no solo hace falta un proceso de priorización y elección adecuada de los proyectos a desarrollar, sino también una correcta supervisión y

regulación de las actividades a cargo de las empresas operadoras (o concesionarias) que suscriben contratos con los Gobiernos regionales y locales para la ejecución de dichos proyectos. Para lograrlo, entre otras medidas es indispensable iniciar una política agresiva de desarrollo de capacidades en los Gobiernos regionales y locales.

## II. Cobertura del déficit de infraestructura mediante las APP

A mayo de 2014, ProInversión maneja una cartera de proyectos por un monto de inversión de más de US\$ 5000 millones en todos los sectores ([www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)). Sin embargo, la brecha de infraestructura alcanza alrededor de US\$ 88 000 millones para el período 2012-2021.

¿Cómo generar incentivos para cerrar esa brecha a un ritmo acelerado? No basta con la existencia de un marco legal adecuado. Es indispensable llevar a cabo reformas institucionales que coadyuven a una mejora de las capacidades de las entidades públicas involucradas —especialmente los Gobiernos regionales y locales— y que no se vean frustradas y empañadas por la corrupción.

Si bien la infraestructura de uso público puede presentar características de bienes sobre los que no puede asignarse propiedad privada, esto no impide que, cuando corresponda, puedan ser tratados como bienes privados. En este sentido, es posible mejorar la infraestructura siempre que se cuente con un sistema contractual que cree derechos semejantes al derecho de propiedad, el cual supone excluir a terceros respecto del uso y disfrute de un bien. Una herramienta para propiciar el abastecimiento de bienes y servicios tradicionalmente considerados como públicos, creando a favor del inversionista derechos de exclusión que aseguren el retorno de su inversión, es el esquema de las asociaciones público-privadas (APP).

Lo importante es tener en cuenta que las “APP operan en la frontera entre los sectores público y privado, sin que se trate de activos y servicios nacionalizados ni privatizados. De este modo, representan políticamente una tercera vía que los Gobiernos pueden utilizar para el suministro de algunos servicios públicos. Además, en sentido práctico, las APP representan una forma de colaboración regida por contrato mediante la cual los sectores público y privado, actuando en forma conjunta, pueden conseguir lo que no podrían lograr en caso de actuar por separado” (Gerrard, 2001: 50).

Dada la importancia de las APP como motor para el desarrollo, en febrero de 2013 The Economist Intelligence Unit (*The Economist*) publicó el documento *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. Infrascopes 2012*. En él describe la capacidad de los países comprendidos en el análisis para llevar a cabo APP —cubre el período de diciembre de 2011 y a julio de 2012—.

Las calificaciones de los países dependen del marco normativo e institucional, madurez operativa, clima de inversión, facilidades financieras y factor de ajuste subnacional. De acuerdo a su nivel de desarrollo de APP, los países han sido clasificados en las siguientes

categorías: (i) naciente (puntaje de 0 a 30); (ii) emergente (puntaje de 30 a 60); (iii) desarrollado (puntaje de 60 a 80); y, (iv) maduro (puntaje de 80 a 100). Ninguno de los países de América Latina y el Caribe fue comprendido en esta última categoría.

El Perú fue incluido en la categoría “Desarrollado”, junto con Brasil, Chile y México. Los resultados generales del Infrascopes revelan que Chile ocupa el primer lugar, con 76,4 puntos, mientras que el Perú ocupa el tercero, con 69,6 puntos (con un aumento de 1,5 puntos en relación con la medición anterior).

En relación con el factor referido al marco normativo de APP, se indica que el Perú logró un avance, al propiciar la mayor participación del sector privado, pero en relación con el marco institucional cabe resaltar que según el estudio, los modelos centralizados probaron ser más duraderos, pues se concentra la administración de las APP. Nótese que la regulación peruana sí atribuye competencias a los Gobiernos regionales y locales en materia de APP, pero su falta de capacitación y experiencia podría ser la razón que explica por qué se atribuye el éxito de las APP a las intervenciones centralizadas.

### **III. Marco legal aplicable a las APP**

En la década de 1990 se dictó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, con el propósito de que los contratos de concesión sirvan para propiciar la inversión privada en infraestructura y servicios públicos. Mediante el Decreto Supremo N.º 059-96-PCM se emitió el Texto Único Ordenado de las Normas con Rango de Ley que Regulan la Entrega en Concesión al Sector Privado de las Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos. Dicha norma se encuentra vigente, pero ha sido complementada con otras.

En una primera etapa se abrió el espectro de posibilidades con la Ley N.º 28059, pues, además de los contratos de concesión, se establecieron otras modalidades contractuales de participación de la inversión privada, como venta de activos, asociación en participación, *joint venture*, contratos de gerencia, etc.

Sin embargo, es con el Decreto Legislativo N.º 1012 (en lo sucesivo “la Ley de APP”) y su Reglamento (inicialmente el Decreto Supremo N.º 146-2008-EF y recientemente el Decreto Supremo N.º 127-2014-EF) que el tema de las APP fue abordado con mayor rigor y sistematización.

En las APP, a diferencia de la privatización tradicional por la que el Estado transfiere activos o instalaciones existentes al sector privado, este es un promotor de proyectos y quien establece como punto de partida los resultados que deben ser alcanzados, dejando en manos del inversionista los medios a través de los cuales conseguirlos.

Las normas de APP asignan competencia a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú (ProInversión), como Organismo de Promoción de la Inversión Privada (en adelante, “OPIP”) del Gobierno Nacional, respecto de: (i) los proyectos de competencia nacional, o

multisectoriales, o cuyo costo total de inversión, o costo total del proyecto, supere las 15 000 UIT; (ii) proyectos de competencia nacional originados en iniciativas privadas autosostenibles; (iii) proyectos originados por iniciativas privadas cofinanciadas; y, (iv) proyectos cuya conducción haya sido encargada a ProInversión.

A los OPIP de los Gobiernos regionales se asignan los proyectos de su competencia y aquellos cuyo alcance abarque más de una provincia. A los OPIP de los Gobiernos locales se conceden los proyectos de su competencia.

La ley hace explícita la distinción entre dos clases de APP: las autosostenibles y las cofinanciadas.

Las APP autosostenibles son las que no requieren el cofinanciamiento público, aunque sí pueden demandar dos clases de garantías por parte del Estado: (i) garantías no financieras, siempre que las posibilidades de ejecución sean nulas o mínimas; o, (ii) garantías financieras, siempre que estas sean mínimas<sup>1</sup>.

El Reglamento de la Ley de APP precisa que (i) las garantías no financieras tienen probabilidad mínima o nula de uso de recursos públicos cuando dicha probabilidad no sea mayor al 10%, por cada uno de los cinco primeros años de vigencia de la cobertura de la garantía; y, (ii) las garantías financieras son mínimas si no superan el 5% del costo total de la inversión (sin incluir operación y mantenimiento).

Tratándose de APP autosostenibles, además del OPIP, son competentes básicamente los ministerios de los sectores correspondientes y los organismos reguladores cuando el proyecto se financiará con tarifas. Como no podía ser de otra manera, el asunto se complica cuando el proyecto requiere cofinanciamiento estatal, lo cual es razonable, ya que en estos casos se demanda el uso de recursos públicos.

Así, se reemplaza la predominancia de la entidad de promoción de la inversión privada por la del MEF, lo que supone combinar el objetivo de la meta de inversión privada con la meta del ahorro fiscal.

Las APP cofinanciadas deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos para el Sistema Nacional de Inversión Pública ("SNIP"), la Ley N.º 28563, Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento y demás pertinentes (Ley del SNIP, N.º 27293, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 102-2007-EF).

---

<sup>1</sup> Son garantías financieras los aseguramientos de carácter incondicional y de ejecución inmediata, cuyo objeto es respaldar las obligaciones del inversionista, y se derivan de préstamos o bonos emitidos para financiar los proyectos de APP o para respaldar obligaciones de pago del Estado. Por su parte, las garantías no financieras son los aseguramientos estipulados en el contrato que se derivan de riesgos propios de un proyecto de APP (garantía de demanda mínima, por ejemplo).

Un ejemplo de garantía financiera es el otorgamiento de un aval del Estado a los financistas del proyecto. Un ejemplo de garantía no financiera es la garantía de ingreso mínimo, como lo que ocurre en el caso de concesiones de carreteras, en las que el Estado se compromete a pagar al inversionista la diferencia entre lo recaudado por peajes y lo que se hubiese pactado como retribución.

Como puede apreciarse, la regulación de APP, que ha venido perfeccionándose a lo largo del tiempo, revela que el Gobierno central ha enviado señales de voluntad política para propiciar la inversión privada en proyectos de infraestructura.

Una de las medidas recientemente adoptadas está contenida en el artículo 17° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, aprobada por Ley N.º 30114. Dicha norma crea el Fondo de Apoyo a las Asociaciones Público Privadas Cofinanciadas (Fondo APP) en el Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad de coadyuvar al cofinanciamiento que requiera la ejecución de proyectos a cargo de las APP cofinanciadas formuladas por ProInversión, así como las iniciativas privadas cofinanciadas. El Fondo APP alcanza la suma de S/. 1500 millones. Mediante Decreto Supremo N.º 136-2014-EF se establecen los criterios de selección de proyectos a financiar con dicho fondo y las limitaciones para hacer uso de los recursos.

Para el uso de estos recursos por parte de los Gobiernos regionales y locales es necesario suscribir un documento de compromiso ante la Dirección General de Política de Inversiones (aunque el modelo de convenio aún no ha sido establecido).

#### **IV. Modificaciones a la regulación de las APP**

La regulación de las APP ha ido perfeccionándose a lo largo del tiempo. Por ejemplo, se ha superado la prohibición de que las iniciativas privadas recaigan sobre proyectos cofinanciados. Asimismo, el Reglamento de la Ley de APP ha sido modificado recientemente para introducir algunas disposiciones que reflejan la voluntad política de impulsar las APP como mecanismo para generar desarrollo y bienestar. Entre ellas, se debe comparar los beneficios de las inversiones realizadas de manera pública con aquellos correspondientes a alianzas con el sector privado. La modificación normativa permite que dicho análisis comparativo cuente no solamente con un contenido cuantitativo, sino además cualitativo, que comprenda temas institucionales, de mercado, entre otros.

Una modificación importante contenida en el nuevo Reglamento de la Ley de APP es la relativa a la priorización de proyectos vinculados a iniciativas privadas cofinanciadas. Los proponentes de iniciativas deben presentarlas durante los primeros 45 días de cada año.

ProInversión deberá remitir a las entidades la lista de iniciativas vinculadas a proyectos de su competencia, para que estas opinen sobre su consistencia con sus objetivos estratégicos. Las entidades deben, además, indicar el orden de prelación de las iniciativas privadas que consideren consistentes con sus prioridades.

Para la emisión de la opinión, los Gobiernos regionales y locales pueden solicitar la asistencia técnica del sector del Gobierno nacional que corresponda.

Además, en el caso de los Gobiernos regionales y locales, ProInversión solicitará al MEF su opinión sobre el monto máximo de los compromisos que podrían asumir dichas entidades. Esta opinión debe ser comunicada por el MEF a dichos Gobiernos, para que a su vez estos

opinen sobre la relevancia y prioridad de las iniciativas privadas de su competencia, tomando como referencia lo indicado por el MEF.

El proyecto deberá ser viable según las reglas del SNIP y contar con evaluación favorable resultante del análisis comparativo entre un proyecto vía APP o vía obra pública, además de opiniones favorables del MEF, de la entidad competente, del organismo regulador cuando corresponda y de la Contraloría General de la República sobre ciertos temas específicos.

Si bien las normas de APP regulan la promoción de la inversión privada en los Gobiernos regionales, esta debe conciliarse con los objetivos de la descentralización.

## **V. Objetivos de la regionalización y de la descentralización**

La descentralización supone la toma de una decisión política adoptada con el propósito de generar desarrollo. “La descentralización es un concepto que abarca mucho más que una regionalización. Esta última se refiere a una subdivisión política que establece instancias intermedias de Gobierno pero que, por su sola creación, no garantiza necesariamente cambios fundamentales en la forma de gobernar un país” (D’Medina, 2005: 70).

La regionalización es, pues, una subdivisión política ya concretada en el Perú, pero la descentralización —bien entendida— es todavía una meta a alcanzar. Su finalidad es lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones en beneficio de la población, de acuerdo a lo señalado por la Ley de Bases de Descentralización, aprobada por Ley N.º 27783.

“La transferencia de responsabilidades del Gobierno Nacional básicamente ha sido de carácter legal y administrativa, y no estuvo acompañada de los recursos humanos y financieros correspondientes, ni del fortalecimiento de capacidades que demanda el desempeño de las nuevas funciones que los Gobiernos descentralizados están recibiendo” (Programa ProDescentralización, 2013: 47).

Según la información proporcionada por la Presidencia del Consejo de Ministros (Secretaría de Descentralización), al 31 de octubre de 2012 se habían transferido el 92,6% (4452 funciones de un total de 4810 funciones previstas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales) a los 25 Gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

A pesar de ello, el Informe Anual de Descentralización 2012, elaborado por el Programa ProDescentralización USAID/Perú, revela que a pesar de la transferencia de la mayoría de las funciones, subsiste la debilidad en la transferencia de recursos que están directamente vinculados con la prestación de los servicios, dado que la transferencia se realizó sin un costeo previo de las funciones y los servicios asociados a ellas.

“Pese a la inercia a la que responde el modelo de transferencia de recursos a los Gobiernos descentralizados, esta no ha sido un obstáculo para que los Gobiernos regionales y locales muestren su capacidad de gasto, sobre todo en la ejecución de inversiones. Así, durante el año 2012 se ha observado una tendencia positiva en la ejecución del gasto de inversión,

apreciándose que los Gobiernos regionales (79,5% de ejecución) y locales (67,4% de ejecución) han ejecutado un porcentaje significativo del presupuesto que se les asigna durante el año” (Programa ProDescentralización, 2013: 56-57).

La pregunta inmediata es cómo mejorar la calidad de ese gasto. Las APP que involucran a Gobiernos regionales y locales pueden contribuir a ello.

## VI. APP con Gobiernos regionales y locales

La relación entre infraestructura de calidad y el desarrollo económico es evidente. “Existe una relación muy estrecha entre la cantidad y calidad de infraestructura, y el crecimiento y desarrollo. Una deficiente infraestructura no permite que las fuerzas productivas se potencien al máximo por el incremento de los costos de transacción y los costos sociales que tienen impacto en los retornos privados. Por otro lado, cuando un país crece intensamente, lo primero en colapsar es la infraestructura” (énfasis agregado) (D’Medina, 2005: 70).

De allí que, mediante la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, aprobada por Ley N.º 28059, se haya establecido el marco normativo para que el Estado, en sus tres niveles de Gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada como herramienta para conseguir el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica con los Gobiernos regionales y locales, la inversión privada y la sociedad civil.

De acuerdo al Portal de Transparencia Económica del MEF, durante el año 2013, las regiones han percibido ingresos equivalentes a S/, 25 300 millones, siendo la principal fuente de estos los recursos ordinarios (72,6%), seguida por el canon (15,7%). Ello crea un espacio para el desarrollo, la gestión y la ejecución de proyectos de APP en forma eficiente, ya sea por parte de los propios Gobiernos locales y regionales o a través de la tercerización.

Para ello se requiere de un adecuado proceso de rendición de cuentas, mejora en las capacidades administrativas y técnicas de sus unidades de regulación y la mayor coordinación entre Gobiernos regionales y el nacional; así como el mejor alineamiento entre las funciones de los organismos locales, sus capacidades y su financiamiento (Gallardo & Pérez-Reyes, 2004: 40).

Respecto del aspecto de capacidades, este se muestra débil en la actualidad debido a la importante heterogeneidad en el grado de *expertise* en materia de regulación y supervisión. Por ejemplo, se han presentado casos en los que las regiones otorgan una concesión para la operación y mantenimiento de una carretera, sin que la determinación del peaje guarde relación con la distancia recorrida por los vehículos o con los costos de su mantenimiento, o el cobro de peaje por obras aún sin estar construidas o terminadas. Situaciones como estas generan incertidumbre frente a los usuarios, que requieren acceder a infraestructura y servicios públicos de buena calidad.

La supervisión y regulación de proyectos enmarcados en APP cuenta con casi dos décadas de experiencia desde su implementación en la década de 1990. Durante este período,

ProInversión se ha encargado de diseñar, promocionar y adjudicar diversos proyectos de infraestructura mediante la suscripción de contratos de concesión, entre otros, a nivel nacional.

Por su parte, los organismos reguladores, cuyo radio de acción se limita a los proyectos de alcance nacional, son entidades técnicas y especializadas que incorporan a sus procesos mayor transparencia en sus acciones (mediante audiencias públicas, consejos de usuarios) y procesos regulatorios (reglamentos de tarifas, de acceso y de supervisión, entre otros) y, algunos, han emprendido un proceso de desconcentración de algunas de sus funciones, que ha ido de la mano con el proceso de descentralización (como Osinergmin y Osiptel, por ejemplo).

De cara a las metas propias de un proceso de descentralización —y no una mera regionalización— los Gobiernos regionales deben estrechar vínculos con ProInversión y los organismos reguladores. Del primero, pueden adquirir capacidades para el adecuado diseño de los contratos y de los mecanismos para su posterior adjudicación. De los segundos, pueden acceder a asesoría técnica para los mecanismos de fijación tarifaria y de supervisión de los contratos.

## **VII. Obras por Impuestos (OxI)**

Mediante Ley N.º 29230, modificada por Ley N.º 30056 y por Ley N.º 30138, y reglamentada por el Decreto Supremo N.º 005-2014-EF, se aprobó la Ley que impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, conocida como la norma que regula las “Obras por Impuestos” (OxI). Su objetivo es impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los Gobiernos regionales y/o locales. La norma autoriza a los Gobiernos regionales y locales a firmar convenios de inversión pública en infraestructura con las empresas seleccionadas.

De acuerdo a información de ProInversión, al mes de abril de 2014, se ha ejecutado cerca de 100 obras públicas en el Perú, con una inversión de S/. 1 149 mil millones, beneficiando a más de cinco millones de personas a nivel nacional. Ciertamente, las OxI se constituyen “(...) en un mecanismo eficaz y dinámico para la rápida ejecución de obras públicas, bajo la idea de colaboración entre el sector público y privado”<sup>2</sup>.

Con el propósito de generar proyectos adecuados, alineados con los incentivos privados, la norma exige una lista priorizada de proyectos, que califiquen como viables de acuerdo con el SNIP, y siempre que el avance y calidad de las obras del proyecto sean supervisados por una entidad privada supervisora contratada por el Gobierno regional o local. A cambio, las empresas privadas, que efectúan aportes, reciben un Certificado “Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público” (CIPRL), emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, con el

---

<sup>2</sup><http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5&sec=0>.

propósito de cancelar el monto invertido por la empresa en la ejecución de los proyectos. Los CIPRL se usan para su aplicación contra los pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta de tercera categoría, hasta por un 50% de dicho impuesto correspondiente al ejercicio anterior. Los CIPRL rigen por diez años, y son negociables, salvo que la empresa sea la ejecutora del proyecto.

La norma autoriza a los Gobiernos regionales y locales a firmar convenios de inversión pública con las empresas seleccionadas, de conformidad con el proceso de selección establecido (que puede hacerse con asistencia de ProInversión), para financiar y/o ejecutar proyectos de inversión. La empresa privada se compromete, en virtud del convenio, a transferir al Gobierno regional o local las obras ejecutadas.

Es interesante que la operación y el mantenimiento de los proyectos puedan implementarse bajo el esquema de APP.

Los CIPRL se emiten una vez que el Gobierno regional o local haya otorgado conformidad a las obras, y que la entidad privada supervisora haya dado la conformidad a la calidad de la misma.

La regulación descrita no será suficiente sin una adecuada priorización de los proyectos a los cuales destinar sus recursos. Veamos cómo.

## **VIII. Priorización de los proyectos de APP**

El artículo 4° de la Ley N.º 27293, que aprueba la Ley Nacional del Sistema de Inversión Pública, señala que todos los proyectos que se ejecutan en el marco del SNIP, se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales por los principios de economía eficacia y eficiencia durante todas sus fases y por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo.

La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, aprobada por Ley N.º 27867, señala que las políticas de los Gobiernos regionales guardan concordancia con las políticas nacionales de Estado. La consecuencia es que el establecimiento de prioridades para el gasto en inversión pública debe ser coherente con los planes de desarrollo de infraestructura nacional.

Ello explica que el nuevo Reglamento de la Ley de APP exija una priorización y declaración de relevancia de los proyectos, en relación con los objetivos estratégicos de las regiones.

El Instituto Peruano de Economía (IPE) ha presentado el *Índice de Competitividad Regional – INCORE 2014*, con el propósito de dar a conocer la realidad económica y social de las regiones en el Perú. El INCORE trata de replicar la metodología usada para calcular el índice global de competitividad del Foro Económico Mundial, usando seis pilares de competitividad, con 41 variables.

Moquegua se encuentra en el segundo lugar en competitividad, posición que ha podido alcanzar debido a su ascenso en los pilares de Instituciones, Salud y Laboral<sup>3</sup>.

Un ejemplo de previsión ordenada de las prioridades de la región puede apreciarse en el *Plan de Competitividad de Moquegua (2012-2021)*, pensado con el objetivo de convertir a Moquegua en una región competitiva líder en el país, con desarrollo económico y social. Es interesante notar que para ello el Gobierno regional se considera un facilitador, más que inversionista.

El referido plan presenta, por ejemplo, un listado de carreteras priorizadas, donde se señala el monto de inversión requerido, la cantidad de kilómetros por intervenir, el número de personas que se verán beneficiadas y la evaluación económico-productiva.

La priorización de proyectos es una herramienta esencial para lograr la mejora de la calidad del gasto y por tanto de la infraestructura. En esta línea, y como ya se ha indicado, el nuevo Reglamento de APP es enfático al señalar que, tratándose de iniciativas privadas cofinanciadas, ProInversión debe remitir a las entidades la lista de iniciativas vinculadas a proyectos de su competencia, para que estas opinen sobre su consistencia con sus objetivos estratégicos.

Las entidades deben, además, indicar el orden de prelación de las iniciativas privadas que consideren consistentes con sus prioridades. Para esto último, los Gobiernos regionales y locales pueden solicitar la asistencia técnica del sector del Gobierno nacional que corresponda.

Si bien la priorización de proyectos es una herramienta para mejorar la calidad del gasto, es insuficiente para garantizar una adecuada supervisión de los proyectos.

## **IX. La tercerización de la ejecución de planes de competitividad**

Es recomendable que los Gobiernos regionales y locales evalúen la posibilidad de tercerizar la realización de sus planes de competitividad, a través de la contratación de consultores especializados. La perspectiva es la siguiente: el no contar en el momento con equipos técnicos propios y especializados en gestión de proyectos de APP puede retrasar la oportunidad de desarrollar y ejecutar proyectos de relevancia. Por lo tanto, sería recomendable evaluar los costos y beneficios de reorientar la labor del personal disponible a la gestión de dichos proyectos, teniendo en consideración el tiempo que tomará el aprendizaje y la adquisición de experiencia.

Por otra parte, ya de manera complementaria o paralela, en la medida de lo posible, los Gobiernos regionales y locales podrían llevar a cabo programas de capacitación y fortalecimiento de sus propios equipos técnicos en temas de gestión y ejecución de proyectos.

---

<sup>3</sup> Loreto ocupa el último lugar. Es importante anotar que su mayor debilidad es el déficit de infraestructura.

## X. Uniformización de reglas y estandarización de procesos

Como se ha indicado, la competencia de los organismos reguladores se limita a los proyectos de alcance nacional, de modo que, salvo ley expresa, no tienen competencia para regular y supervisar proyectos de infraestructura de alcance regional o local. El nuevo Reglamento de APP supone una mejora al confiar a ProInversión la conducción de los procesos de promoción de la inversión privada que supongan un cofinanciamiento, incluso si se trata de proyectos regionales o locales. Sin embargo, en la culminación del proceso con el otorgamiento de la concesión no termina la labor de aseguramiento de la calidad del gasto. Hace falta la aplicación de reglas que establezcan adecuados estándares, regulación apropiada de tarifas y otras materias propias de la labor de supervisión.

A manera de referencia, el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) cuenta con un Reglamento General de Tarifas (“RETA”), que establece los principios, el alcance, los procesos y las metodologías aplicables a los procesos de fijación tarifaria. Por otra parte, el Reglamento de Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público (“REMA”) establece las reglas metodológicas y de fijación de cargos de acceso a las infraestructura esenciales. Asimismo, el Reglamento General de Supervisión permite verificar el cumplimiento contractual de los contratos en materia de aspectos económicos y comerciales, operativos, de inversiones, y administrativos y financieros.

La uniformización de los procesos de concesiones en materia de reglas y procedimientos para infraestructura de ámbito local y regional con los de ámbito nacional reportaría beneficios, pues los usuarios y operadores (concesionarios) contarían con procesos transparentes y predecibles, que guarden consistencia con los procesos de ámbito nacional.

Cuando un agente privado tiene interés en participar en un proceso de privatización o concesión, uno de los primeros pasos que da es un análisis del mercado en el cual va a ingresar. Esto es, entre otras cosas, un exhaustivo análisis económico-financiero del proyecto de infraestructura, el cual se basa en el marco legal y regulatorio de dicho mercado. Ello resulta de suma importancia porque la regulación a la que se someterán los concesionarios, una vez que se hayan adjudicado los proyectos de infraestructura, servirá como base para una adecuada asignación de riesgos entre el concedente y el concesionario, y otorgará mayor predictibilidad a los agentes sobre la metodología de regulación que se usará en el futuro (Zevallos, 2008).

El documento elaborado por el Economic Intelligence Unit, antes citado, señala que el impulso a las APP en el Perú se produjo gracias a la existencia de un ente regulador autónomo con funciones clave en materia de tarifas y calidad del servicio. Sin embargo, el marco legal peruano confiere a estos reguladores autónomos, que explican en parte el fortalecimiento del esquema de las APP, competencias únicamente en el ámbito nacional.

Esto, sumado al hecho que el Perú ha apostado por un proceso de descentralización, genera que haya pocas posibilidades de que se modifique el marco legal para que los organismos

reguladores asuman competencia respecto de proyectos que corresponden a los Gobiernos regionales y locales. No obstante, una manera de crear sinergias con la experiencia y el diseño institucional de los organismos reguladores es compartiendo con estos los criterios existentes para regular temas clave como la regulación tarifaria, estándares de calidad o acceso a facilidades esenciales, por ejemplo.

Sin embargo, compartir criterios regulatorios no asegura que la administración de los proyectos de APP y supervisión por parte de los Gobiernos regionales y locales se lleven a cabo de manera adecuada. Es urgente iniciar una agresiva campaña de fortalecimiento de capacidades de gestión al interior de dichos Gobiernos.

## **XI. Fortalecimiento de capacidades de gestión**

Son factores críticos para el desarrollo de las APP, no solo la necesidad de que haya fondos públicos y privados disponibles para la inversión en proyectos adecuadamente priorizados, así como un marco legal y regulatorio apropiado, sino especialmente el compromiso institucional de las entidades involucradas, lo que supone voluntad política e inversión en recursos humanos capacitados (Juliano, 2005: 10).

Buena parte del éxito de los proyectos de APP depende de la calidad de gestión del contrato, para lo cual debe adoptarse adecuadas políticas de reclutamiento, retención y capacitación de recursos humanos (World Bank Institute, 2011: 76).

Esto permitirá mejorar la ejecución de la inversión, tanto en la etapa de preinversión como de inversión. En la primera, para generar un banco de proyectos viables, con un alto nivel de producción por parte de las unidades formuladoras. En la etapa de inversión es necesario mejorar las capacidades de las unidades ejecutoras.

Es interesante que sobre este tema, el Gobierno Regional de Moquegua haya establecido metas de corto y mediano plazo para la toma de acciones en cada una de las fases del ciclo de proyectos: preinversión (perfil y factibilidad) e inversión (elaboración de expedientes técnicos y ejecución). Todas las acciones suponen brindar capacitación intensiva.

Este plan de capacitación se enmarca en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que propicia el fortalecimiento de capacidades de formulación y evaluación de los proyectos de inversión.

El marco normativo de los Gobiernos locales y regionales les permite celebrar convenios de asesoría y apoyo con ProInversión, de acuerdo con las normas aplicables a las APP y la Directiva N.º 006/2004/DE/ProInversión (Lineamientos para la Asistencia Técnica de ProInversión en la Promoción de la Inversión Privada de Proyectos Descentralizados). Estos convenios se celebran a título gratuito, pero ProInversión no financia los estudios, gastos ni actividades para su ejecución. ProInversión se compromete a brindar orientación general para identificar proyectos y a asesorar para elaborar perfiles básicos de proyectos para promover la inversión privada.

En esta línea, el nuevo Reglamento de la Ley de APP permite expresamente solicitar asesoría a ProInversión, tanto durante la etapa de identificación de proyectos de APP, como durante la etapa de incorporación del proyecto al proceso de promoción de la inversión privada. Asimismo, se puede solicitar a ProInversión la conducción del proceso de promoción de la inversión privada, en cuyo caso el encargo comprenderá el desarrollo de los estudios de preinversión y la tramitación de la declaratoria de viabilidad del proyecto en el marco de la normativa del SNIP, en el caso de las APP cofinanciadas. Para llevar a cabo estas alianzas, se requiere el acuerdo previo del Consejo Regional o Concejo Municipal.

Si bien es función de los Gobiernos regionales promover inversión de ámbito regional para dinamizar mercados y rentabilizar actividades, no es menos cierto que ello debe lograrse con criterios de sostenibilidad y eficiencia, para lo cual hacen falta recursos humanos capacitados e instituciones sólidas de supervisión.

Cabe resaltar que la propia Ley de Bases de la Descentralización señala como algunos de los principios de la descentralización, que esta debe ser dinámica y gradual, mediante una asignación adecuada de competencias. A su vez, la norma establece como uno de los criterios para la asignación de competencias, el de selectividad y proporcionalidad, en virtud del cual la transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva.

Una manera de alcanzar ese objetivo es hacerlo mediante convenios de cooperación institucional entre Ositran y los Gobiernos regionales y locales que coadyuven en el desarrollo de capacidades de los recursos humanos encargados de la fiscalización y supervisión de los contratos de APP. Esto permitirá atenuar la falta de experiencia y lenta curva de aprendizaje en relación con el diseño y la ejecución de proyectos de infraestructura.

Los organismos reguladores pueden colaborar, además, con la elaboración de guías o manuales basados en buenas prácticas.

“Las percepciones negativas —que en el caso de las APP latinoamericanas no parecen estar justificadas— son a menudo el resultado de la falta de comunicación adecuada entre el Gobierno y la sociedad civil, así como de percepciones manejadas inadecuadamente y de expectativas irracionales. En vista de ello, el establecimiento de canales de comunicación eficientes con la sociedad civil y de niveles de transparencia adecuados debería ser priorizado e implementado por el Gobierno como condición para la ejecución y el funcionamiento sin sobresaltos de los proyectos de APP” (Mia, Estrada & Geiger, 2007: 13).

Solamente con una adecuada capacitación de funcionarios en aras de una mejora de la calidad del gasto habrá obras de infraestructura que repercutirán en el beneficio de la población y, por tanto, se crearán canales de comunicación eficientes que den cuenta de la gestión realizada y de la importancia de las APP para impactar favorablemente en el bienestar social. Esta labor de capacitación es fundamental en la alta dirección de los Gobiernos regionales, así como en las gerencias regionales; especialmente la Gerencia Regional de Infraestructura (prevista en los artículos 29º y 29-A de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

En esa línea, el marco normativo debe asegurar la posibilidad de que los recursos puedan ser destinados a actividades de capacitación y fortalecimiento institucional. Considerando que los Gobiernos regionales y locales absorben importante cantidad de recursos por la vía del canon, es conveniente que las normas que lo regulan permitan optimizar su uso.

El artículo 6.2 de la Ley N.º 27506, que aprueba la Ley de Canon, señala que los recursos que los Gobiernos regionales y locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente.

El artículo 8º del Reglamento de la Ley de Canon, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2002-EF, señala que los recursos que los Gobiernos locales reciban por concepto de canon se destinarán exclusivamente a gastos de inversión. Por su parte, los Gobiernos regionales deben usar los fondos del canon de manera exclusiva para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Se debe observar las normas del SNIP.

En consecuencia, sería conveniente asegurar que las normas pertinentes permitan asignar fondos del canon sobre la base de la capacidad de ejecución de proyectos de infraestructura. Esto generará una política de incentivos que sintonice las necesidades de ejecución de proyectos de infraestructura con el control de calidad en su diseño y ejecución. Asimismo, debería ser claro que los recursos del canon pueden usarse en la financiación de recursos humanos que apoyen directamente los procesos de otorgamiento y seguimiento de contratos de APP.

Estas modificaciones normativas pueden efectuarse tanto en la Ley de Canon y su reglamento, como en las sucesivas leyes de presupuesto que anualmente establecen disposiciones sobre la ejecución de los fondos del canon.

Lo anterior permitiría desvirtuar la paradoja en virtud de la cual se destinan importantes fondos a proyectos de inversión sin contar con recursos humanos capacitados para su diseño, ejecución y supervisión.

Es fundamental comprometer en esta misión de capacitación real de los Gobiernos regionales y locales, a la Dirección General de la Política de Inversiones del MEF, y especialmente a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la cual, independientemente del rol que desempeñen el MEF y ProInversión en la conducción de los procesos destinados a gastos en infraestructura, es la encargada de transferir capacidades a los Gobiernos regionales y locales como parte del objetivo medular de la descentralización.

De un lado, la Dirección General de la Política de Inversiones del MEF tiene la responsabilidad de promover la generación de capacidades en la formulación, evaluación y seguimiento de la inversión y de la proyección de las inversiones. A su vez, la integra la Dirección de Normatividad, Metodologías y Capacitación, que tiene a su cargo la responsabilidad de proponer las estrategias de capacitación y asistencia técnica en los asuntos vinculados al SNIP.

De otro lado, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros es el órgano facultado para dirigir y conducir el proceso de descentralización, coordinar y articular la política general del Gobierno central con los Gobiernos regionales y locales, brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades de gestión a dichos Gobiernos, así como para conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración regional (artículo 38º y siguientes del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado por Decreto Supremo N.º 063-2007-PCM)<sup>4</sup>.

De hecho, es la Secretaría de Descentralización la que se encarga de conducir y monitorear la transferencia de recursos del Gobierno nacional a los Gobiernos regionales y locales. En relación con ello, debe promover el desarrollo de capacidades de gestión a nivel regional y local. Para esto último cuenta con la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental.

## **XII. Propuestas de política y medidas concretas**

Como puede apreciarse, el marco normativo de las APP es adecuado, en general, adecuado, considerando que permite presentar iniciativas privadas cofinanciadas, las mismas que son tramitadas por ProInversión, aun cuando recaigan sobre proyectos regionales o locales. Además, las reglas establecen los filtros necesarios para que los fondos públicos sean empleados adecuadamente y según las prioridades identificadas por las entidades correspondientes.

Sin embargo, hay medidas adicionales que podrían adoptarse con el propósito de que los Gobiernos regionales y locales contribuyan a la reducción de la brecha de infraestructura.

### **1. Primera medida**

Se sugiere aprovechar la oportunidad generada por la voluntad política y el respaldo financiero expresado por el Gobierno central para impulsar las APP. Esto lo evidencia el artículo 17º de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, aprobada por Ley N.º 30114, que crea el Fondo de Apoyo a las Asociaciones Público Privadas Cofinanciadas (Fondo APP) en el MEF, para coadyuvar al cofinanciamiento que requiera la ejecución de proyectos a cargo de las APP cofinanciadas formuladas por ProInversión, así como las iniciativas privadas cofinanciadas.

El Fondo APP alcanza la suma de S/. 1500 millones. Mediante Decreto Supremo N.º 136-2014-EF se establecen los criterios de selección de proyectos a ser financiados con estos recursos y las limitaciones para hacer uso de ellos.

---

<sup>4</sup> Mediante Resolución Ministerial N.º 335-2012-PCM, publicada el 29 de diciembre de 2012, se aprobó el Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos.

Se autoriza a los Gobiernos regionales y locales a usar estos fondos, para lo cual es necesario suscribir un documento de compromiso ante la Dirección General de Política de Inversiones (aunque el modelo de convenio aún no ha sido establecido).

## **2. Segunda medida**

Continuando con el aprovechamiento de las oportunidades que pueden generar las iniciativas privadas cofinanciadas, se sugiere que, al emitir las opiniones necesarias para su tramitación —que corre por cuenta de ProInversión—, los Gobiernos regionales y locales cuenten con la asistencia técnica del sector del Gobierno nacional que corresponda, como permite la regulación de las APP.

Dichas opiniones deben recoger los criterios técnicos aplicados para la adecuada priorización de los proyectos, en el marco de los objetivos fijados para alcanzar el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región.

Es indispensable, entonces, que los Gobiernos regionales y locales sean proactivos en el requerimiento de asesoría técnica para la emisión de las opiniones y elaboración de las prioridades.

## **3. Tercera medida**

La sugerencia principal es propiciar que el eje de los objetivos que motivan las actuaciones de los Gobiernos regionales y locales sea el adecuado reclutamiento de funcionarios, su retención con incentivos apropiados y, sobre todo, con la capacitación de los recursos humanos. Es evidente que sin severas políticas contra la corrupción, el esfuerzo será inútil.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales puede lograrse por seis vías:

### **a. Asistencia técnica de ProInversión**

Se sugiere que los Gobiernos regionales y locales celebren acuerdos con ProInversión para la transferencia de conocimientos técnicos en materia de: (i) identificación de proyectos de APP; (ii) diseño y elaboración de contratos de concesión o cualquier modalidad para llevar a cabo proyectos de APP; y, (iii) conducción del proceso de promoción de la inversión privada, incluyendo el desarrollo de los estudios de preinversión y la tramitación de la declaratoria de viabilidad ante el SNIP. Para ello son necesarios los acuerdos previos de los consejos regionales o municipales.

El marco normativo de los Gobiernos locales y regionales les permite celebrar convenios de asesoría y apoyo con ProInversión, en el marco de las normas aplicables a las APP. ProInversión se compromete a brindar orientación general para identificar proyectos y a asesorar para elaborar perfiles básicos de proyectos para promover la inversión privada.

Ejemplos de Convenios Marco de Asistencia Técnica en la Modalidad de Asesoría celebrados por ProInversión con los Gobiernos regionales y locales pueden encontrarse a continuación.

[http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/CONVENIOS\\_MARCO/Convenio%20Marco%20GR%20San%20Martin%20y%20Proinversion%202012.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/CONVENIOS_MARCO/Convenio%20Marco%20GR%20San%20Martin%20y%20Proinversion%202012.pdf)

[http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/CONVENIOS\\_MARCO/Convenio%20Macro%20MP%20Cusco%20y%20ProInversion.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/CONVENIOS_MARCO/Convenio%20Macro%20MP%20Cusco%20y%20ProInversion.pdf)

#### **b. Convenios de cooperación con organismos reguladores**

Dado que los organismos reguladores están impedidos de regular y supervisar los proyectos de APP de alcance regional o local, se sugiere que, para fortalecer sus capacidades institucionales, los Gobiernos regionales y locales propicien la celebración de convenios de cooperación institucional con los organismos reguladores.

Esto permitirá coadyuvar al desarrollo de las capacidades de gestión y de supervisión, así como atenuar la falta de experiencia y la lenta curva de aprendizaje en relación con el diseño y la ejecución de proyectos de APP.

#### **c. Compromiso del Poder Ejecutivo**

Se sugiere comprometer en esta misión de capacitación real de los Gobiernos regionales y locales, a la Dirección General de la Política de Inversiones del MEF y, especialmente, a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de transferir capacidades a los Gobiernos regionales y locales como parte del objetivo medular de la descentralización.

#### **d. Destinar recursos públicos a capacitación, incluyendo canon**

Se sugiere propiciar una reforma legislativa que no deje margen de dudas para permitir el uso de los recursos del canon que perciben los Gobiernos regionales y locales, para financiar la capacitación de los recursos humanos que apoyen directamente los procesos de otorgamiento y seguimiento de proyectos de APP.

En esa línea, las reformas legislativas podrían alinear el uso del canon con el objetivo de la mejora de capacidades mediante una adecuada política de incentivos: asignar los fondos del canon en función a la capacidad de ejecución y supervisión de proyectos de infraestructura. Esta política permitiría sintonizar la necesidad de cerrar la brecha de infraestructura con el control de calidad en el diseño y ejecución de los proyectos.

#### **e. Tercerización de la priorización de proyectos**

Se sugiere que los Gobiernos regionales y locales evalúen la posibilidad de tercerizar la realización del Plan de Competitividad, mediante la contratación de consultores competentes. Ante la falta de capacidad de los funcionarios, es una buena alternativa que permitirá realizar una adecuada priorización de proyectos, fundamental para elevar la calidad del gasto y mejorar la infraestructura.

#### **f. Alianzas con universidades**

Se sugiere que los Gobiernos regionales y locales establezcan acuerdos de transferencia de conocimiento con los organismos reguladores y universidades mediante la oferta de cursos orientados a reclutar y capacitar profesionales y técnicos encargados de diseñar, ejecutar y supervisar proyectos de APP.

De hecho, cada año los organismos reguladores desarrollan cursos de extensión universitaria en regulación y supervisión de infraestructura de transporte, energía, saneamiento y telecomunicaciones. Estos permiten formar nuevos cuadros profesionales especializados en regulación y supervisión de infraestructura, y a los mejores alumnos les ofrecen la oportunidad de incorporarse a los organismos reguladores e incluso a las empresas concesionarias.

Si bien el concurso es a nivel nacional, se dicta gratuitamente en Lima. En consecuencia, se sugiere que los Gobiernos regionales celebren convenios de cooperación con los organismos reguladores y universidades locales revertir esta situación. Estos cursos pueden ser también un canal para que la comunidad profesional se interese por involucrarse en la ejecución de proyectos de inversión regionales y locales.

En general, independientemente de los cursos de extensión destinados al reclutamiento, los Gobiernos regionales y locales podrían utilizar sus recursos ordinarios o fondos provenientes del canon (ver numeral anterior) para el financiamiento de cursos de capacitación a los funcionarios ya existentes, a través de alianzas con universidades o empresas consultoras de prestigio.

### **4. Cuarta medida**

Se sugiere acogerse a los beneficios de las normas que regulan las “Obras por Impuestos” (OxI): la Ley N.º 29230, que si bien ha sido dictada en 2008, ha sido modificada por las leyes N.º 30056 y N.º 30138, además de recientemente reglamentada mediante el Decreto Supremo N.º 005-2014-EF. Esta ley busca impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los Gobiernos regionales y/o locales, a quienes se autoriza a firmar convenios

de inversión pública en infraestructura con las empresas seleccionadas. Para ello pueden celebrar convenios de asistencia técnica con ProInversión, a quien se le puede encargar el proceso de selección.

Con el propósito de generar proyectos adecuados, alineados con los incentivos privados, la norma exige una lista priorizada de proyectos, que califiquen como viables de acuerdo con el SNIP, y siempre que el avance y la calidad de las obras sean supervisados por una entidad privada contratada por el Gobierno regional o local. Su operación y mantenimiento puede efectuarse mediante esquemas de APP.

A cambio, las empresas privadas reciben un Certificado “Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público” (CIPRL), emitido por el MEF, con el propósito de cancelar el monto invertido por la empresa en la ejecución de los proyectos. Los CIPRL se usan para su aplicación contra los pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta de tercera categoría.

## **5. Quinta medida**

Se sugiere que los Gobiernos regionales y locales uniformicen los procesos vinculados a los proyectos de APP, tanto en materia de procedimientos de adjudicación como en la aplicación de normas para la ejecución y supervisión de proyectos, teniendo como referencia las reglas aplicables para la infraestructura de ámbito nacional.

De este modo, los usuarios y los operadores (concesionarios) podrán contar con procesos transparentes y predecibles. Además, podrán contar con un marco regulatorio claro y preciso, que guarde consistencia a nivel nacional. Este incluiría reglas referidas a los procedimientos tarifarios, supervisión, acceso a facilidades esenciales, etc.

## **6. Sexta medida**

En línea con la necesidad de uniformizar procesos, se sugiere que los Gobiernos regionales y locales soliciten a los organismos reguladores, en el marco de los convenios de cooperación que lleven a cabo con ellos, la elaboración de guías y manuales basados en buenas prácticas para la ejecución y supervisión de proyectos de APP.

## **7. Séptima medida**

Se sugiere que los Gobiernos regionales y locales propicien que la política de promover la inversión privada en infraestructura sea incorporada con vocación de permanencia en los alcances del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

Mediante Decreto Legislativo N.º 1088 se emitió la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Ceplan, con el objeto de crear un espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida para el desarrollo nacional armónico y descentralizado.

Entre otras funciones, el Ceplan debe asesorar a los Gobiernos regionales y locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo. También debe promover la formación y actualización profesional de especialistas en planeamiento estratégico y la formulación de políticas públicas, para lo cual puede celebrar convenios de cooperación.

### **XIII. Conclusión**

El Estado peruano ha dado claras señales de que la promoción de la inversión privada en infraestructura es una política pública de largo plazo. Para asegurar que esta disposición favorable a la inversión privada sea estructural y no coyuntural, es necesario que la cultura que fomenta las APP dé un paso adelante: que se fortalezcan las capacidades de los Gobiernos regionales y locales mediante los mecanismos sugeridos para que sean agentes protagonistas en la misión de cerrar la brecha de infraestructura.

## XIV. Referencias

- AFIN - Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional. *Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021*, Lima, 2013.
- AUSEJO CASTILLO, Flavio Ernesto. *Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos*. Lima, 2014. [http://www.descentralizacion.gob.pe/?page\\_id=68](http://www.descentralizacion.gob.pe/?page_id=68)
- BODERO, Silvia. *La ejecución de proyectos de inversión pública: una puerta para atender necesidades básicas insatisfechas*.
- BONIFAZ, José Luis y URRUNAGA, Roberto. "Acortando brechas en la infraestructura pública". En: *Cuando Despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 Años*. Editores: Bruno Seminario, Cynthia A. Sanborn y Nikolai Alva. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Lima, 2012.
- BROWN, Ashley C., STERN, Jon and TENENBAUM, Bernard. *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. The World Bank. Washington D.C., 2006.
- D'MEDINA, Eugenio. "Regionalización y concesiones PPP: construyendo la descentralización sustentable". En: *Revista de Economía y Derecho*. Primavera 2005, Lima.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (*The Economist*). *Infrascopes 2012. Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*. Febrero de 2013.
- GALLARDO, J. y Pérez-Reyes, R. (2004). "Diseño Institucional y Desconcentración de los Organismos Reguladores: El caso de OSINERG", Documento de Trabajo N.º 9, Oficina de Estudios Económico – Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, septiembre de 2004.
- GERRARD, Michael B. "Asociaciones entre los sectores público y privado". En: *Finanzas & Desarrollo, Revista Trimestral del FMI*, septiembre de 2001, Vol. 38, N.º 3, p. 50.
- GOBIERNO REGIONAL DE MOQUEGUA y Centro para la Competitividad y el Desarrollo. *Plan de Competitividad Región Moquegua 2012-2014*. Moquegua, febrero de 2012.
- IPE – Instituto Peruano de Economía. *¿Cómo acelerar la ejecución de la inversión en infraestructura en el Perú?* Lima, marzo de 2007.
- IPE – Instituto Peruano de Economía. *Índice de Competitividad Regional – INCORE 2014*.
- JULIANO, Gisela. "Asociaciones Público Privadas: Conceptos y Experiencia Internacional". Centro para la Estabilidad Financiera. En: *Documento de Trabajo N.º 8*, mayo de 2005.
- MIA, Irene, ESTRADA, Julio y GEIGER, Thierry. *Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin America Infrastructure*. World Economic Forum, Ginebra, Suiza, 2007.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Lineamientos para lograr mejores servicios públicos estatales al menor costo y las asociaciones público-privadas – Etapa 1.*
- O’NEILL DE LA FUENTE, Cecilia. “Asociaciones Público – Privadas: lo bueno, lo malo y lo feo”. En: *Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte*. Año 2, número 3. Lima, julio de 2009.
- PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN USAID/Perú. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012. Lima, marzo de 2013.
- PROINVERSIÓN. *Las Asociaciones Público-Privadas en el Perú*. Primera edición. Lima, 2005.
- URRUNAGA, Roberto. “La Infraestructura en el Perú al 2050: Agua, Electricidad y Transporte.” Informe Final Presentado a Ceplan. Lima, 28 de enero de 2013. <http://www.ceplan.gob.pe/consultorias/infraestructura-peru-2050-agua-electricidad>
- WORLD BANK INSTITUTE. *Mejores prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público – Privadas en América Latina*. Washington D.C., 2011.
- ZEVALLOS, Juan Carlos (2008). “La regulación de la infraestructura de transporte en el Perú: lecciones y agenda pendiente”. En: *Revista de Investigación en Infraestructura de Transporte*, N.º 1, Año 1, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, Lima – Perú.