

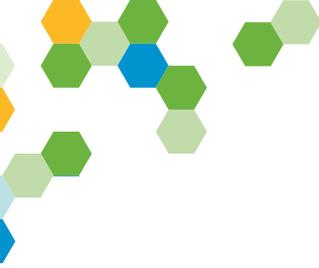


INFORME ESPECIAL

Factores que limitan la ejecución de la Inversión Pública-Privada en el Perú

Perú, junio 2015

d+i desarrollando
ideas
LLORENTE & CUENCA



1. ¿CÓMO ESTAMOS?
2. DIFICULTADES QUE ATRASAN EL INICIO DE LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES

AUTORA

1. ¿CÓMO ESTAMOS?

Mucho se ha dicho y analizado ya sobre la imperiosa necesidad que tiene el Estado de ponerle mayor velocidad a la ejecución de la inversión pública en el Perú y sobre la urgencia de cerrar brechas de infraestructura.

Según cifras de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), entre el 2005 y el 2013 se comprometió inversión por más de 15 mil millones de dólares, de la cual poco más del 50% ha sido ejecutada a la fecha. Sólo en el año 2014, ProInversión adjudicó al sector privado, en la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP), más 10 mil millones de dólares en proyectos de infraestructura, los que se suman a los 15 mil millones de los ocho años previos. Proyectos que van desde líneas de transmisión hasta aeropuertos, carreteras, la línea del metro –casi el 60% de la inversión comprometida en el 2014–, el gaseoducto, entre las más importantes.

Estas adjudicaciones pasaron por procesos de promoción de la inversión privada y licitación muy complejos, e incluso controversiales para algunos, lo que generó retrasos en sus calendarios de concesión. Debido a estos casos y a procesos similares en el pasado, se modificó la Ley de Asociaciones Público-Privadas y leyes supletorias para mejorar el tiempo y agilizarlos a fin de garantizar su eficiencia. Un esfuerzo importante se ha hecho en esa línea.

De hecho, el Perú está muy bien calificado en cuanto al avance y reformas en su marco legal para Asociaciones Público-Privadas, tanto es así que ocupa el primer lugar en el ranking del “Infrascope 2012” –ubicación que comparte con Chile–, herramienta elaborada por “The Economist” para medir clima y entorno para la inversión privada en Asociaciones Público-Privadas.

Los analistas y profesionales especializados en los procesos de concesiones en el Perú coinciden, por tanto, en que el problema no es normativo, sino operacional; y los indicadores dan cuenta de esto, ocupando el cuarto lugar en madurez institucional y operacional en el desarrollo de APP.

Los problemas se evidencian desde la etapa de pre-adjudicación donde las decisiones de los sectores no están suficientemente alineadas para que los procesos fluyan sin problemas: la carencia de un plan de inversiones nacional, sectorial y local en infraestructura dificulta los procesos de toma de decisiones, toda vez que las prioridades no están identificadas como política de Estado, esto

“Si los procesos de adjudicación tienen problemas, los procesos de post-adjudicación tienen más”

deviene en acciones aisladas con duplicidad en el uso de los recursos públicos; los mecanismos de promoción, además, son deficientes para generar un mayor interés en las empresas privadas que construyen infraestructura a nivel mundial y esto, otra vez, nos lleva a la ausencia de proyectos de infraestructura pública seleccionados y priorizados en una cartera atractiva para el privado.

Y si los procesos de adjudicación tienen problemas, los procesos de post-adjudicación tienen más; lo que retrasa enormemente el inicio en la ejecución de las obras y por tanto aplaza también la materialización de la inversión reduciendo su capacidad y oportunidad para reactivar la economía evidenciada en más puntos de crecimiento del Producto Bruto Interno.

2. DIFICULTADES QUE ATRASAN EL INICIO DE LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES

Son varias, pero nos detendremos en cuatro de las más críticas:

- Defectuosos diseños de los contratos de concesión.
- Informalidad en la titularidad de los Predios, Expropiaciones e Interferencias.
- Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- Permisos de Gobiernos Regionales y Locales.

DEFECTUOSO DISEÑO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

Cuando se firma un contrato de concesión es difícil tener un pa-

Montos de Inversión en la modalidad de Asociación Público-Privada 2014
(Millones de Dólares)

SECTOR	INVERSIÓN COMPROMETIDA	INVERSIÓN EJECUTADA	INVERSIÓN AÚN NO EJECUTADA
Electricidad	642	0	642
Hidrocarburos	3,643	0	3,643
Inmuebles	6	0	6
Penitenciarios	4	0	4
Puertos	129	0	129
Salud	94	0	94
Telecomunicaciones	179	0	179
Transporte	5,612	188	5,424
Turismo	18	0	18
TOTAL	10,327	188	10,139

(1) Incluye proyectos viales, aeroportuarios y ferroviarios
Fuente: Organismos Reguladores, ProInversión, Sectores
Elaboración: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN)

“Existen serias deficiencias en la información (índices) empleada para formular los términos de referencia de la construcción de las obras”

norama claro de lo que ocurrirá en el plano económico, social y político durante el periodo que dure el proyecto. Esto es debido a las particularidades de cada caso y las diferencias territoriales de las áreas en las que se ejecutan las obras. Este problema se agrava si tenemos en cuenta los prolongados periodos de duración de los contratos.

Incluso durante las fases de estudios de prefactibilidad y factibilidad podrían encontrarse razones para incluir adendas en los contratos, sea por la necesidad de realizar más obras, adelantar algunas u otros motivos. Sin embargo, no todas las solicitudes presentadas por alguna de las partes terminan convirtiéndose en una adenda, puesto que debe existir acuerdo entre las partes para poder elevar una observación.

Revisando la estadística, resulta que el principal factor considerado para la suscripción de adendas se refiere a los términos de construcción de la infraestructura vial y las obras de rehabilitación de las vías, rubros que representan más de los dos tercios de las adendas de concesiones firmadas hasta la fecha. Realidad que lleva a reflexionar en que existen serias deficiencias en la información (índices) empleada para formular los términos de referencia de la construcción de las obras.

En segundo lugar, están las adendas por antecedentes y definiciones, plazo de la concesión y garantías; argumentos

que figuran asociados a las adendas de casi el 50% de las concesiones realizadas. Las definiciones son un problema que se presenta con mucha frecuencia debido a las diversas interpretaciones de los términos que integran el contrato.

Los plazos y las garantías se ven afectados –muchas veces– por la demora en las expropiaciones de los predios donde se construirán las vías, por lo que se debe modificar los plazos y, en consecuencia, las garantías de ejecución. En este sentido, por ejemplo, no existen mecanismos para asegurar que el concedente entregue oportunamente los predios.

INFORMALIDAD EN LA TITULARIDAD DE LOS PREDIOS, EXPROPIACIONES E INTERFERENCIAS

Si hay un toro al que hasta ahora el Estado no ha tomado por las astas, es el de las expropiaciones y saneamiento de predios necesarios para el desarrollo de los proyectos, esa es la traba por excelencia. Son muchos los casos de contratos adjudicados hace años que presentan retrasos por este problema. Si queremos obtener mejores resultados, requerimos enfrentar esta tarea de otra forma. Como la mayoría de países que tiene programas maduros y exitosos de APP, nuestro sistema requiere afrontar esta tarea desde la etapa de diseño de los contratos.

Algunos especialistas en el tema y reguladores como OSITRAN (Organismo Supervisor

“El procedimiento para obtener derechos de servidumbre es también sumamente complejo”

de la Inversión en Transporte) sugieren que ProInversión debería tener una unidad especial que identifique, planee, gestione y estructure la tarea del Estado en esta materia, con el fin de que una vez firmados los contratos, existan unidades espejo en los sectores que puedan tomar la posta y continuar –y no recién empezar– la tarea durante el desarrollo del proyecto –así evitar las adendas–.

Desanudar este problema y otros vinculados es más relevante en este particular momento de nuestra historia, pues en ningún otro período se han adjudicado tantos proyectos como en el actual. Por ejemplo, solo en Asociaciones Público-Privadas (APP), ProInversión adjudicó en el 2014 más de 11 mil millones de dólares, lo cual representa un incremento de 134% respecto al 2013. Entre los proyectos más importantes se encuentran el Gasoducto Sur Peruano, la Línea 2 del Metro de Lima, el Aeropuerto Internacional de Chinchero, el Terminal Portuario General San Martín de Pisco y la Línea de Transmisión Moyobamba-Iquitos. Algunos de estos incluso ya empezaron a ejecutarse, pero aún tienen varios años por delante y otros deben empezar en el corto plazo, enfrentando así una serie de barreras que generan demoras, poca predictibilidad y sobre todo desconfianza.

En todos estos proyectos, e incluso en aquellos que tienen muchos años ya de adjudicación, los procesos de expropia-

ción de terrenos suelen ser tan complejos y lentos –a pesar que el Estado se comprometió a entregar los terrenos– que este termina siendo forzado a firmar una serie de adendas que lo único que logran es retrasar el inicio de la ejecución. A modo de ejemplo, se presenta lo sucedido ya con la segunda pista en el Aeropuerto Jorge Chávez o la Línea 2 del Metro de Lima.

A esta realidad habría que sumarle, como ocurre particularmente con las líneas de transmisión y las vías nacionales, que el procedimiento para obtener derechos de servidumbre es también sumamente complejo. Esto se debe a que la falta de claridad en los plazos, las reiteradas consultas a entidades involucradas y la excesiva discrecionalidad que tienen los sectores responsables los hacen túneles sin aparente salida.

Los analistas en el tema advierten sobre la falta de herramientas para destrabar los nudos en los procesos de las expropiaciones. Algunos vinculados a la formalización de la titularidad de los predios, lo que hace que las expropiaciones sean más difíciles aún, debido a que la propiedad no está definida. Y el problema no es de regulación o de Leyes, el problema está en cómo el Estado aplica esa normativa y en la gestión de los procesos, como ya se mencionó.

Una opción más eficiente sería darle la gestión de las expropiaciones al privado una vez que la concesión está otorgada. Esto

“Para acelerar la gestión se están introduciendo sanciones y procedimientos para que los funcionarios públicos cumplan los plazos”

permitiría que fueran más expeditivas. El costo de inversión del privado en estos procesos de expropiación podrían ser cubiertos por el Estado a través de un Fondo, un Fideicomiso o alguna Agencia Multilateral. AFIN propone, incluso, que el Fondo puede estar formado por recursos provenientes del 5% de los montos de inversión adjudicados –valor de la obra–.

ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) PARA LA MINERÍA

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en sus más recientes paquetes de medidas para reactivar la economía del Perú, incluyó un conjunto de dispositivos que fueron enviados al Congreso en un proyecto de ley, que incluye componentes como la consolidación de los procesos previos a la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). El objetivo del MEF es integrar una serie de permisos que venían de fuera del EIA consolidando el proceso de aprobación del EIA.

En la actualidad, si una empresa solicita un EIA, tiene que sacar una serie de permisos, tales como recursos hídricos, forestales y éstos se realizan en secuencia -no en paralelo- lo que retrasa enormemente la obtención del EIA y, por tanto, la ejecución de la inversión minera o extractiva en general. Ahora, con este paquete de reformas, se propone sintetizar dichos trámites, para agruparlos en una licencia ambiental total que debería aprobarse en

simultáneo por las entidades competentes, entre ellas el Ministerio del Ambiente.

Asimismo, el proyecto prevé que varias empresas puedan compartir la línea de base ambiental. En la actualidad, los proyectos en una zona geográfica tienen que invertir tiempo en hacer los mismos estudios. Ahora, con el cambio normativo y la simplificación, lo hace el primero y esa información es pública, de modo que el segundo y el tercero puedan usar esa aprobación e incorporarla en su estudio para que salga más rápido. Con esto se están ahorrando aproximadamente 3 años y medio en estos permisos.

Finalmente, para acelerar la gestión se están introduciendo sanciones y procedimientos para que los funcionarios públicos cumplan los plazos en la aprobación de licencias para proyectos de inversión.

PERMISOS DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

No podemos dejar de mencionar los permisos en los gobiernos regionales, estudios y opiniones –vinculantes o no vinculantes– de diversos organismos estatales nacionales y sub-nacionales que o muchas veces se manifiestan fuera de tiempo, o no se pronuncian, u opinan fuera de sus competencias.

En el marco de CADE 2014, Álvaro Quijandría, gerente regional de clima de inversiones para América Latina y el Caribe de la

“Nuestra economía ha crecido rápido y el marco regulatorio y procesos burocráticos no se han adecuados a la misma velocidad”

Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial, propuso un shock facilitador de inversiones hasta el 2021.

El IFC resaltó que en los últimos años se ha hecho mucho en la simplificación de trámites para atraer inversiones en el país y que incluso eso nos ha valido para subir posiciones en el ranking *Doing Business*, no obstante el enorme crecimiento de la economía exige avanzar más rápido.

Las metas de la agenda de competitividad se han cumplido en un 70% y esa es una buena noticia para el Perú que se mira en el espejo del mundo. Entre el 2007 y 2014, hemos avanzado bastante, por ejemplo se ha reducido de 72 días a 26 el tiempo para abrir un negocio, según el IFC.

Asimismo, según el Reporte *Doing Business*, las reformas registradas hasta la fecha, desde abrir un negocio con menores costos hasta eliminar los requisitos de varias aprobaciones previas a la construcción de un negocio, han generado resultados positivos.

Sin embargo, el Perú mantiene un rezago en manejo de procesos regulatorios, respecto a otros países. Nuestra economía ha crecido rápido y el marco regulatorio y procesos burocráticos no se han adecuados a la misma velocidad.

En la línea de seguir simplificando y creando dinamismo en la tramitología y permisología, el Banco Mundial propone un shock facilitador de inversiones

entre el 2014-2021 que ataque tres frentes: grandes proyectos, trámites sectoriales e inversión masiva.

En este sentido, el IFC sostiene que este plan debe tener dos ingredientes principales: alineamiento y liderazgo. El alineamiento es para que las instituciones corrijan problemas transversales y el liderazgo debe ser desde el más alto nivel político para realizar un seguimiento de los avances.

Respecto al frente de los grandes proyectos, el IFC señala que se deben institucionalizar trabajos como el del Equipo Especial de Seguimiento de las Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que fue liderado por el ministro Alonso Segura, para que se asista a los inversionistas en el ciclo completo.

En cuanto a los trámites sectoriales, el Ministerio de la Producción ha hecho un buen trabajo al hacer un mapeo de los procesos que retrasan los permisos y que otros sectores deben hacer lo mismo.

Por último, para el caso de la inversión masiva, los trámites de licencia municipal se pueden uniformizar en las 180 municipalidades del país y apostar por realizarlo vía las nuevas plataformas online.

Si bien nuestra fragmentada política hace más complejas las reformas y dificulta extender mejoras en trámites, las reformas que aún faltan podrían sostenerse en dos anclas desde el punto de vista del IFC:

“Perú debería buscar
para el 2021 ser
miembro de la OECD”

- **Primero:** El Perú debería alcanzar una mejor práctica en América Latina de trámites críticos como licencias para abrir negocios y permisos de construcción.
- **Segundo:** El Perú debería buscar para el 2021 ser miembro de la OECD, reforzando los siguientes pilares: pago de impuestos, cumplimiento de contratos, resolución de la insolvencia y manejo de permisos de construcción.

Mencionar, finalmente, que reanimar los “espíritus animales” de los inversionistas requiere un programa ambicioso de reformas, con metas claras y cuantificables, horizonte de tiempo preciso y liderazgo al más alto nivel: un “shock facilitador” y un “shock de confianza”. Ese es el gran desafío para lo que resta de la Gestión Humala y, más aún, para la próxima gestión, sea ésta del color político que sea.

Autora



Rosa Ana Balcázar es directora senior de Asuntos Públicos de LLORENTE & CUENCA Perú. Economista de profesión, tiene más de 15 años de experiencia profesional en la gestión, dirección y evaluación económica y social de proyectos sociales y de inversión. Se desempeñó como Directora de la Dirección de Inversiones Descentralizadas de ProInversión, diseñando y ejecutando programas de promoción de APP y el mecanismo de Obras por Impuestos. Por más de 11 años, fue Directora de Proyectos en la empresa APOYO Consultoría SAC e Instituto APOYO. Durante seis años, tuvo a su cargo la Dirección y Coordinación del Programa de Desarrollo de Capacidades para la Región Andina del USAID-Perú. Asimismo, entre el año 2009 y 2011, fue Directora General de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de la Producción.

rabalcazar@llorenteycuenca.com

DIRECCIÓN CORPORATIVA

José Antonio Llorente
Socio Fundador y Presidente
jalloriente@llorenteycuenca.com

Enrique González
Socio y CFO
egonzalez@llorenteycuenca.com

Jorge Cachinero
Director Corporativo de Innovación
jcachinero@llorenteycuenca.com

DIRECCIÓN ESPAÑA Y PORTUGAL

Arturo Pinedo
Socio y Director General
apinedo@llorenteycuenca.com

Adolfo Corujo
Socio y Director General
acorujo@llorenteycuenca.com

DIRECCIÓN AMÉRICA LATINA

Alejandro Romero
Socio y CEO América Latina
aromero@llorenteycuenca.com

Luisa García
Socia y CEO Región Andina
lgarcia@llorenteycuenca.com

José Luis Di Girolamo
Socio y CFO América Latina
jldgirolamo@llorenteycuenca.com

DIRECCIÓN RR.HH.

Antonio Lois
Director de RR.HH.
para América Latina
alois@llorenteycuenca.com

Daniel Moreno
Gerente de RR.HH.
para España y Portugal
dmoreno@llorenteycuenca.com

ESPAÑA Y PORTUGAL

Barcelona

María Cura
Socia y Directora General
mcura@llorenteycuenca.com

Muntaner, 240-242, 1º-1ª
08021 Barcelona (España)
Tel. +34 93 217 22 17

Madrid

Joan Navarro
Socio y Vicepresidente
Asuntos Públicos
jnavarro@llorenteycuenca.com

Amalio Moratalla
Socio y Director Senior
amoratalla@llorenteycuenca.com

Lagasca, 88 - planta 3
28001 Madrid (España)
Tel. +34 91 563 77 22

Lisboa

Madalena Martins
Socia
mmartins@llorenteycuenca.com

Tiago Vidal
Director General
tvidal@llorenteycuenca.com

Carlos Ruiz
Director
cruiz@llorenteycuenca.com

Avenida da Liberdade nº225, 5º Esq.
1250-142 Lisboa
Tel: + 351 21 923 97 00

MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y CARIBE

México

Juan Rivera
Socio y Director General
jrivera@llorenteycuenca.com

Av. Paseo de la Reforma 412, Piso 14,
Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc
CP 06600, México, D.F.
(México)
Tel: +52 55 5257 1084

Panamá

Javier Rosado
Socio y Director General
jrosado@llorenteycuenca.com

Av. Samuel Lewis.
Edificio Omega - piso 6
Panamá
Tel. +507 206 5200

Santo Domingo

Alejandra Pellerano
Directora General
apellerano@llorenteycuenca.com

Av. Abraham Lincoln 1069
Torre Ejecutiva Sonora, planta 7
Santo Domingo
(República Dominicana)
Tel. +1 809 6161975

REGIÓN ANDINA

Bogotá

María Esteve
Directora General
mesteve@llorenteycuenca.com

Carrera 14, # 94-44. Torre B – of. 501
Bogotá (Colombia)
Tel: +57 1 7438000

Lima

Cayetana Aljovín
Gerente General
caljovin@llorenteycuenca.com

Av. Andrés Reyes 420, piso 7
San Isidro. Lima (Perú)
Tel: +51 1 2229491

Quito

María Isabel Cevallos
Directora
micevallos@llorenteycuenca.com

Avda. 12 de Octubre N24-528 y
Cordero – Edificio World Trade
Center – Torre B - piso 11
Quito (Ecuador)
Tel. +593 2 2565820

AMÉRICA DEL SUR

Buenos Aires

Pablo Abiad
Socio y Director General
pabiad@llorenteycuenca.com

Enrique Morad
Presidente Consejero
para el Cono Sur
emorad@llorenteycuenca.com

Av. Corrientes 222, piso 8. C1043AAP
Ciudad de Buenos Aires
(Argentina)
Tel: +54 11 5556 0700

Rio de Janeiro

Yeray Carretero
Director
ycarretero@llorenteycuenca.com

Rua da Assembleia, 10 - Sala 1801
Rio de Janeiro - RJ - 20011-000
(Brasil)
Tel. +55 21 3797 6400

São Paulo

Juan Carlos Gozzer
Director General
jcgozzer@llorenteycuenca.com

Rua Oscar Freire, 379, Cj 111,
Cerqueira César
São Paulo - SP - 01426-001
(Brasil)
Tel. +55 11 3060 3390

Santiago de Chile

Claudio Ramírez
Socio y Gerente General
cramirez@llorenteycuenca.com

Magdalena 140, Oficina 1801.
Las Condes.
Santiago de Chile (Chile)
Tel. +56 22 207 32 00



d+i desarrollando
ideas
LLORENTE & CUENCA

Desarrollando Ideas es el Centro de Liderazgo a través del Conocimiento de LLORENTE & CUENCA.

Porque asistimos a un nuevo guión macroeconómico y social. Y la comunicación no queda atrás. Avanza.

Desarrollando Ideas es una combinación global de relación e intercambio de conocimiento que identifica, enfoca y transmite los nuevos paradigmas de la sociedad y tendencias de comunicación, desde un posicionamiento independiente.

Porque la realidad no es blanca o negra existe **Desarrollando Ideas**.

www.desarrollando-ideas.com

www.revista-uno.com