

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

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

Mensajes clave

- A mayo de 2014, ProInversión maneja una cartera de proyectos por un monto de inversión de más de US\$ 5 000 millones en todos los sectores. Sin embargo, la brecha de infraestructura alcanza alrededor de US\$ 88 000 millones para el período 2012-2021.
- Las APP son modalidades de participación de la inversión privada en la provisión y/o prestación de servicios que el Estado requiera brindar, y se constituye en un mecanismo idóneo para contribuir a la reducción de la brecha de infraestructura en las regiones del país.
- El Estado peruano ha dado claras señales de que la promoción de la inversión privada en infraestructura es una política pública de largo plazo.
- La ley hace explícita la distinción entre dos clases de APP: las autosostenibles y las cofinanciadas.
- Es necesario fortalecer las capacidades de los Gobiernos regionales y locales.
- Los Gobiernos regionales y locales deben ser proactivos en el requerimiento de asesoría técnica por parte del Gobierno nacional y acogerse a los beneficios de las normas que regulan las Obras por Impuestos.
- Se debe uniformizar los procesos vinculados a los proyectos de APP para que usuarios y operadores cuenten con procesos transparentes y predecibles, y con un marco regulatorio que guarde consistencia a nivel nacional.
- Se sugiere que los Gobiernos locales y regionales celebren convenios de asesoría y apoyo con ProInversión.
- Se recomienda que la política de promover la inversión privada en infraestructura sea incorporada con vocación de permanencia en los alcances del Ceplan.

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).

En la medida que los proyectos de infraestructura apunten a la satisfacción de necesidades básicas de la población, se justifica la utilización de los recursos disponibles en la ejecución de dichos proyectos. Recortar la brecha de infraestructura, calculada en US\$ 88,000 millones para el período 2012-2021, 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 (como educación, salud, seguridad, entre otros) no es la mejor salida, pues, por el contrario, acrecentaría dicha brecha, generando condiciones desventajosas.

¿Cómo generar incentivos para cerrar esa brecha a un ritmo acelerado? 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).

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.

II. Marco legal aplicable a las APP

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

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, es un promotor de proyectos 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 (ProInversión), como organismo de promoción de la inversión privada del Gobierno nacional respecto de los proyectos de competencia nacional o multisectoriales, de aquellos cuyo costo total de inversión supere las 15 000 UIT; de los proyectos de competencia nacional originados en iniciativas privadas autosostenibles; de los gestados por iniciativas privadas cofinanciadas; y, de aquellos cuya conducción haya sido encargada a ProInversión. Por su parte, 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 asignan los proyectos de su competencia.

III. 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 uno cualitativo que comprenda temas institucionales, de mercado, entre otros.

Otra modificación importante es la relativa a la priorización de proyectos vinculados a iniciativas privadas cofinanciadas. Los proponentes 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.

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.

De cara a las metas propias de un proceso de descentralización —entendida no como una mera regionalización sino como la manera de lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones en beneficio de la población—, 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.

IV. ¿Cómo mejorar la calidad del gasto de los Gobiernos regionales?

1. Priorización de los proyectos de APP

La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, 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 priorida-

des 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.

2. 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.

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.

3. Uniformización de reglas y estandarización de procesos

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 permitirá a usuarios y operadores (concesionarios) contar con procesos transparentes y predecibles, y sobre todo, que guarden consistencia con los procesos de ámbito nacional.

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 tarifas, estándares de calidad o acceso a facilidades esenciales, por ejemplo.

4. Fortalecimiento de capacidades de gestión

Esto permitirá mejorar la ejecución de la inversión, tanto en la etapa de preinversión como de inversión. El marco normativo de los Gobiernos locales y regionales les permite celebrar convenios de asesoría y apoyo con ProInversión, quien se compromete a brindar orientación general para identificar proyectos y asesorar para elaborar perfiles básicos de proyectos para promover la inversión privada. A ProInversión se puede encargar también la conducción del proceso de promoción de la inversión privada.

Además, puede celebrarse convenios de cooperación institucional entre OSITRAN y los Gobiernos regionales y locales, que permitan capacitar a los recursos humanos encargados de la fiscalización y supervisión de los contratos de APP.

Si bien es función de los Gobiernos regionales promover inversión de ámbito regional para dinamizar mercados y rentabilizar actividades, ello debe lograrse con criterios de sostenibilidad y eficiencia, y para ello hace falta recursos humanos capacitados e instituciones sólidas de supervisión. 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. Sería conveniente entonces asegurar que las normas pertinentes permitan asignar fondos del canon en base a capacidad de ejecución de proyectos de infraestructura. 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.

V. Propuestas de política y medidas concretas

1. Aprovechar la oportunidad generada por la voluntad política y el respaldo financiero expresado por el Gobierno central para impulsar las APP.
2. Al emitir las opiniones necesarias para su tramitación —que corre por cuenta de ProInversión—, los Gobiernos regionales y locales deberán contar con la asistencia técnica del sector del Gobierno nacional que corresponda, como permite la regulación de las APP. Es indispensable que los Gobiernos regionales y locales sean proactivos en el requerimiento de asesoría técnica por parte del Gobierno nacional.
3. 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:
 - Asistencia técnica de ProInversión.
 - Convenios de cooperación con organismos reguladores.
 - Compromiso del Poder Ejecutivo (Dirección General de Política de Inversiones del MEF y Secretaría de Descentralización de la PCM).
 - Destinar recursos públicos a capacitación, incluyendo recursos provenientes del canon.
 - Tercerización de la priorización de proyectos.
 - Alianzas con universidades.
4. Acogerse a los beneficios de las normas que regulan las Obras por Impuestos (OxI), cuyo 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. 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 ellas 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. 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. Así, usuarios y operadores contarán con procesos transparentes y predecibles, y con un marco regulatorio claro y preciso que guarde consistencia a nivel nacional.
6. 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. 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 Ceplan.

Para acceder a este texto completo y al resto de propuestas vinculadas con la descentralización en el Perú, visite: www.agenda2014.pe

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). Mg. en Economía por la Universidad Alberto Hurtado. Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico.