



**APOYO
CONSULTORIA**

Cuatro medidas para mejorar la infraestructura de forma eficiente y sostenible

**Propuesta de
Política N. °2**

**Setiembre
2013**

Los documentos **Propuestas de Política** de APOYO Consultoría abordan problemas relevantes para el entorno de negocios y el desarrollo del país, y proponen acciones concretas para su solución. Estos incluyen las medidas prioritarias, los responsables de llevarlas a cabo y la normativa necesaria. Para su elaboración, APOYO Consultoría revisa las experiencias relevantes de otros países, y recoge la opinión de expertos, funcionarios públicos y representantes del sector privado.

Propuestas de Política

Hugo Santa María

José Luis Escaffi

José Carlos Saavedra

Andrea Gonzales Vigil

hsantamaria@apoyoconsultoria.com

jescaffi@apoyoconsultoria.com

jsaavedra@apoyoconsultoria.com

agonzalesvigil@apoyoconsultoria.com

Agradecimientos

Al Estudio Miranda & Amado, que elaboró el análisis de los cambios legales necesarios para implementar las medidas propuestas en este documento. Además agradecemos los valiosos comentarios de Javier Illescas y Héctor Rene Rodríguez (PROINVERSION); de miembros del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (MEF); Gonzalo Ferraro (Graña y Montero); Antonio Guzmán (Andino Investment Holding); Gonzalo García (Cosapi); Guilherme Borges (Odebrecht Perú); Fernando Salinas (Ingenieros Civiles Asociados S. A. de C.V. /San Martin CG); Iván Portocarrero, Joaquín Rey y Stefano Arts (APOYO Consultoría).

APOYO Consultoría S.A.C. Derechos reservados. Copyright 2013.

Protegido bajo las leyes de derechos de autor. D. Leg. 822.

Prohibida su reproducción, reenvío o modificación total o parcial sin autorización escrita de APOYO Consultoría S. A. C.

88%

de hogares en las zonas rurales del Perú no tienen acceso a desagüe.

Enaho-INEI 2012

36%

de los recursos programados para inversión pública entre el 2005 y el 2012 no se utilizaron.

MEF-SIAF 2013

23%

de las vías rehabilitadas entre 1992 y el 2005 (1,357 Km.) se deterioraron por falta de mantenimiento. Esto implicó una pérdida de US\$ 718 millones, cuando conservarlas habría costado US\$ 98 millones.

IPE (2008: 44)

30%

caerá la transferencia de recursos por canon en el 2014 respecto del 2013.

APOYO Consultoría 2013

RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los principales problemas que enfrenta el Perú es el déficit de infraestructura de uso público, que afecta la provisión de servicios del Estado a la población. La causa principal de este problema es que el Estado enfrenta dos limitaciones principales para reducir el déficit de infraestructura y proveer servicios públicos de manera eficiente y sostenible: i) recursos insuficientes (humanos y financieros) y ii) prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública (inadecuado diagnóstico y priorización de problemas, formulación de muchos proyectos pequeños, inadecuada selección de modalidades y falta de recursos asignados a la operación y el mantenimiento).

Para atender estas limitaciones es necesario un cambio de enfoque en el Estado. Este no debe ser únicamente un proveedor directo, sino también un comprador y regulador de servicios. Esto implica combinar la obra pública - a través de la modalidad de Contrata o Administración directa- con esquemas que tengan una mayor participación del sector privado.

Cabe aclarar que la participación del sector privado en obras y servicios públicos no implica – necesariamente- la privatización de un servicio público. Se trata de inversión pública pero con un modelo de gerencia distinto, que incorpora los recursos humanos, la tecnología, la experiencia, etc. del sector privado **para asegurar el máximo valor del servicio al ciudadano por cada sol invertido (valor por dinero).** Afortunadamente, el Gobierno ya está avanzando hacia esa dirección con la promoción de las Asociaciones Público Privadas (APP), pero es necesario aumentar su uso.

Entre los tipos de APP destacan las Iniciativas Privadas Cofinanciadas (IPC), las cuales deben tener montos de inversión totales mayores a 15 mil UIT (S/. 55,5 millones), plazos contractuales superiores a cinco años y deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Las IPC destacan porque, dadas sus características, resultan muy útiles para llevar a cabo grandes proyectos de infraestructura orientados a cubrir el déficit en diferentes sectores. Entre estas características vale la pena mencionar tres: i) permiten al inversionista privado participar en proyectos de baja rentabilidad privada, pero con alta rentabilidad social, ii) posibilitan que el inversionista privado identifique una necesidad de infraestructura no cubierta y presente el proyecto al sector público. Así, los inversionistas identifican, formulan y someten el proyecto a la consideración de las autoridades, quienes los evalúan y autorizan su ejecución, y iii) no tienen un tope de inversión como otros mecanismos de participación privada.

A pesar de estas ventajas, tal como están reglamentadas, las IPC resultan poco atractivas para el sector privado por dos razones: i) **el reglamento es restrictivo** porque sólo permite la modalidad de contratación vía concesiones y, además, limita la aplicabilidad de sus procedimientos al desarrollo de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos de forma conjunta, ii) el procedimiento mediante el cual se otorga el reembolso por los gastos incurridos en la elaboración de estudios de preinversión **genera mucha incertidumbre**, ya que estos gastos solo son reembolsados a la empresa si los estudios declarados viables llegan a utilizarse por la entidad pública para su ejecución. Sin embargo, la ejecución está sujeta a una excesiva discrecionalidad por parte del Estado.

A estas deficiencias en el reglamento de la IPC, se suman dos inconvenientes que desincentivan el uso de APP en general: i) los **procesos son inciertos y engorrosos**, ya que a pesar de que el marco legal actual regula los plazos y el ámbito de competencia de cada entidad para realizar observaciones, en la práctica las normas y plazos no se cumplen porque los funcionarios temen ser investigados por la Contraloría General de la República (CGR) y recibir sanciones severas, y ii) las **autoridades regionales y locales tienen poca información y pocos incentivos** para utilizar la modalidad de APP.

En este documento, proponemos dos medidas para mejorar el reglamento de IPC, y otras dos para promover el uso de APP:

- 1. Modificar el reglamento de la IPC de forma que permita las seis modalidades de contratación con el sector privado ya incluidas en la Ley (venta de activos, asociación en participación, contrato de gerencia, joint venture y outsourcing), y no sólo concesiones.** Esto permitirá que se elaboren contratos de forma más acorde a la naturaleza de la obra y servicio público que se quiere brindar (por ejemplo, contratos de gerencia para la infraestructura de agua).
- 2. Modificar el reglamento de la IPC para que el reembolso de los gastos de estudios de preinversión a la empresa privada se reconozca una vez que el estudio haya sido declarado viable por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), independientemente de si los estudios son utilizados por la entidad pública para su ejecución.** Así, se darán las garantías necesarias a los inversionistas de que los gastos de los estudios solicitados por el Estado les serán reconocidos, una vez declarada la viabilidad. Esto reducirá la incertidumbre de participar en una IPC.
- 3. Modificar el reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional, de forma que se proteja el patrimonio y la libertad de los funcionarios, siempre que no se pruebe el enriquecimiento ilícito personal o de terceros, y establecer que la CGR es quien tiene la carga de la prueba.** Con la implementación de esta medida se espera reducir la inacción de los funcionarios al brindarles la debida protección y al establecer que es la CGR quien tiene que probar la culpabilidad, y no los funcionarios quienes tienen que probar su inocencia (como ocurre actualmente).
- 4. Reactivar el “Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones” (BOI) con una transferencia monetaria para Gobiernos Locales y Regionales que utilicen APP para ejecutar proyectos vinculados a la provisión de servicios básicos.** La implementación de esta medida incentivará a que las autoridades prioricen la ejecución de inversiones orientadas al cierre del déficit de infraestructura en servicios básicos, de manera eficaz y sostenible. Así, las autoridades locales y regionales podrán interiorizar los enormes beneficios sociales que genera la utilización de APP.

En conjunto, se espera que estas medidas le permitan al Estado gastar más (al comprometer recursos privados), gastar mejor (utilizar las capacidades y la experiencia del sector privado) y acelerar la reducción del déficit de infraestructura de manera sostenible (proyectos de largo plazo con mantenimiento asegurado).

EL PROBLEMA

Uno de los principales problemas que enfrenta el Perú es el déficit de infraestructura de uso público, que afecta la provisión de servicios que ofrece el Estado a la población. Esto repercute negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos, limita sus posibilidades de salir de la pobreza, y condiciona la productividad y competitividad del país.

A pesar de los avances recientes en el estado de la infraestructura peruana, el déficit se encuentra en niveles alarmantes¹ y el acceso a servicios básicos aún es deficiente. Así, el 51% de hogares en las zonas rurales del Perú carece de abastecimiento de agua y el 88% de acceso a desagüe²; y solo el 87% de los peruanos accede a energía eléctrica, cifra por debajo del promedio de América Latina (95%)³.

Además de las deficiencias en el acceso a los servicios básicos, también encontramos obras inconclusas o que no reciben el mantenimiento adecuado. Como consecuencia, no generan los beneficios sociales para las que fueron diseñadas o se deterioran rápidamente. Esto afecta la sostenibilidad de las inversiones y la calidad del servicio. Un ejemplo de ello es el nuevo Hospital del Niño en Lima, que a pesar de haberse concluido en el 2011, recién se puso en funcionamiento en junio del 2013⁴, por no contar con los recursos suficientes para su operación.

Esta situación resulta paradójica porque a pesar del elevado déficit de infraestructura y de las necesidades básicas insatisfechas, cerca del 36% de los recursos destinados a inversión pública no se utilizan. Entre el 2005 y el 2012 se presupuestaron S/.195 mil millones para inversión pública, y solo se gastaron S/.126 mil millones. Así, S/.69 mil millones se reprogramaron (36% del total)⁵.

La causa principal de este problema es que el Estado enfrenta dos limitaciones principales para reducir el déficit de infraestructura y proveer servicios públicos de manera eficiente y sostenible:

1. Recursos insuficientes:

- **Recursos humanos insuficientes.** Las capacidades de los funcionarios públicos en los distintos niveles de gobierno son muy diferenciadas. Esto se refleja en la gran cantidad de estudios de mala calidad o incompletos⁶, lo que repercute en los procesos (se requieren procedimientos adicionales o paralizaciones).
- **La asignación de recursos para financiar infraestructura no puede comprometer la estabilidad fiscal del Estado, lo que limita la posibilidad de realizar inversiones considerables para reducir el déficit de infraestructura rápidamente.** Si bien el Presupuesto Público en infraestructura se ha incrementado en los últimos años⁷, este no es suficiente para atender las necesidades de inversión en infraestructura que enfrenta el país. Así, por ejemplo, para cubrir los requerimientos de infraestructura estimados para el periodo 2012-2021 (AFIN, 2012) es necesario desembolsar aproximadamente US\$ 27,029 millones; más de 4 veces el monto de los proyectos actualmente en cartera de los sectores analizados (agua potable y saneamiento, infraestructura hidráulica y telecomunicaciones)⁸.

¹ AFIN (2012). Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021. La brecha de infraestructura para el periodo 2012-2021 se estima en US\$ 87 975 millones (33% del PBI de este periodo).

² Elaboración propia, sobre la base de INEI-Enaho 2012.

³ APOYO Consultoría 2012:86.

⁴ ANDINA, Agosto 2013.

⁵ Elaboración propia, sobre la base de MEF-SIAF.

⁶ CIUP (2009:29). La evaluación de la calidad del contenido de los estudios de preinversión muestra que dichos estudios no cumplen con los contenidos mínimos establecidos en el SNIP.

⁷ APOYO Consultoría 2012:194. Entre 2007 y 2012 el presupuesto público en infraestructura ha crecido a una tasa promedio de 17% anual.

⁸ AFIN (2012:58).

2. Prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública:

- **Inadecuado diagnóstico y priorización de problemas según las necesidades de la población.** Esto se debe, principalmente, a la falta de información (planes sectoriales⁹ desactualizados), y a los pocos incentivos que tienen los funcionarios para desarrollar planes estratégicos de largo plazo (debido a la alta rotación).
- **Formulación de muchos proyectos pequeños, en lugar de proyectos de envergadura.** Esto eleva los costos por trabajar a una menor escala e implica la elaboración de varios contratos¹⁰, lo que demanda una alta capacidad de gestión.
- **Inadecuada selección de modalidades para la ejecución de proyectos de inversión pública (PIP).** Prácticamente el 100% de las obras registradas en INF Obras se ejecuta mediante las modalidades de Administración Directa (39%)¹¹ o Contrata (58%)¹², que si bien pueden ser apropiadas para obras de pequeña escala, no son recomendables para PIP de alto impacto.
- **Falta de recursos asignados a la operación y el mantenimiento de los PIP, lo que afecta la calidad de la infraestructura.** La falta de mantenimiento puede llevar a realizar inversiones adicionales, e incluso a construir nueva infraestructura¹³. Esto afecta la calidad de forma considerable. Así, según el Índice de Competitividad 2013-2014 del *World Economic Forum*, el Perú se ubica en el puesto 101 de 148 países en cuanto a calidad de infraestructura.

LA PROPUESTA

Para hacer un mejor uso de los recursos públicos orientados a cubrir el déficit de infraestructura y a garantizar la provisión de servicios públicos de calidad, es necesario un cambio de enfoque en el Estado. Este no debe ser únicamente un proveedor directo, sino también un comprador y regulador de servicios (garantizar que las obras y los servicios públicos sean prestados en las mejores condiciones)¹⁴.

Esto implica combinar la provisión directa - a través de la modalidad de Contrata o Administración directa- con esquemas que tengan una mayor participación del sector privado. Es decir, se trata de inversión pública pero con un modelo de gerencia distinto, que incorpora los recursos humanos, la tecnología, la experiencia, etc. del sector privado para asegurar el máximo valor del servicio al ciudadano por cada sol invertido (*valor por dinero*)¹⁵. De esta forma, el Estado podrá usar los recursos del sector privado para cerrar el déficit de infraestructura de forma eficiente y sostenible¹⁶.

Cabe aclarar que la participación del sector privado en obras y servicios públicos no implica –necesariamente- la privatización de un servicio público, si no que consiste en la tercerización de etapas específicas del proceso de inversión que el sector privado puede hacer mejor que el

⁹ Como por ejemplo, los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESM).

¹⁰ Escaffi (2012). En el 2011, los gobiernos regionales programaron 285 proyectos. Esto implica contratar 285 perfiles, 285 expedientes técnicos, 285 contratos de obra y sus respectivos contratos de supervisión de obra. En total 1,140 contratos en poco más de un año.

¹¹ Resolución de Contraloría N°195-88-CG, que aprueba normas que regulan la ejecución de obras públicas por Administración Directa.

¹² Decreto Legislativo N°1017, Ley de Contrataciones del Estado, que contiene las disposiciones que deben observar las Entidades del Sector Público en los procesos de contrataciones.

¹³ IPE (2008:44). El 23% (aproximadamente 1 357 km.) de las vías rehabilitadas entre 1992 y el 2005 se deterioraron por falta de mantenimiento. Esto implicó una pérdida de US\$ 718 millones, cuando conservarlas habría costado US\$ 98 millones.

¹⁴ CAF (2010:75).

¹⁵ CEPAL (2012:270) El concepto “valor por dinero” establece que la provisión de un servicio público por parte del sector privado resulta en un claro beneficio para la sociedad, definido en términos de costo, precio, calidad, cantidad, traslado de riesgos o una combinación de estos.

¹⁶ APOYO Consultoría (2012: 230). Existe vasta literatura que evidencia efectos positivos y significativos de la participación privada en la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Estado en beneficio del usuario. De hecho, actualmente el Estado ya está avanzando hacia una mayor cooperación con el sector privado¹⁷.

Para facilitar esta cooperación, el modelo de Asociaciones Público Privadas (APP) es idóneo porque permite atacar las principales limitaciones que enfrenta el Estado para reducir el déficit de infraestructura y proveer servicios públicos:

1. **Provee recursos financieros.** Al comprometer capital privado, las APP permiten obtener financiación adicional para ejecutar proyectos de infraestructura de uso público, sin comprometer los presupuestos públicos.
2. **Provee recursos humanos.** Se aprovecha la experiencia, los profesionales y la tecnología del sector privado, lo que garantiza una mejor calidad.
3. **Se adoptarían las mejores prácticas utilizadas por el sector privado para mejorar el proceso de inversión pública:**
 - Se incentiva la **planificación y la continuidad** de proyectos de largo plazo, ya que se deben respetar los contratos, que generalmente son por 20 ó 30 años y que establecen obligaciones claras.
 - Se garantiza un nivel mínimo de **calidad al menor costo posible**. Al promover la competencia entre los inversionistas privados se generan incentivos para que estos ofrezcan un determinado nivel de calidad al menor costo posible.
 - **El proceso es más eficiente** porque a través de una APP es posible reducir costos e incrementar la calidad con la integración conjunta del diseño, la construcción, la financiación, el mantenimiento y la explotación de la infraestructura¹⁸.
 - A diferencia de las modalidades de Administración directa o Contrata, este esquema facilita que se reduzcan los **costos administrativos**¹⁹, al reducir de forma considerable el número de contratos requeridos.
 - A diferencia de la obra pública, se asegura el financiamiento para la **operación y el mantenimiento** de la obra.

El modelo de APP se usa exitosamente en otros países como España, Chile, México²⁰, Colombia, etcétera, desde hace años²¹. En el Perú, están reglamentados cuatro tipos de APP: i) la Iniciativa Pública Autofinanciada (Carretera Panamericana); ii) la Iniciativa Pública Cofinanciada (Los Aeropuertos Regionales); iii) la Iniciativa Privada Autofinanciada (Planta de Taboada) y iv) la Iniciativa Privada Cofinanciada (se ha reglamentado recientemente²²).

Entre los tipos de APP destacan las Iniciativas Privadas Cofinanciadas (IPC)²³, las cuales deben tener montos de inversión totales mayores a 15 mil UIT (S/. 55,5 millones), plazos contractuales superiores a cinco años, deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)²⁴, y están

¹⁷ MEF (2013:48). Entre los años 2013 y el 2014 se estima adjudicar una cartera de 28 proyectos de infraestructura y servicios públicos representando una inversión de US\$ 13 600 millones aproximadamente, el paquete más ambicioso en la historia de las APP's del país.

¹⁸ CAF (2010:106).

¹⁹ La inversión pública, a través de Administración directa o Contrata, se gestiona de manera atomizada. Así, el Estado debe realizar diversos estudios de preinversión, subcontratar en todas las fases del ciclo del proyecto, encargarse de la logística de adquisición de los materiales, entre otros.

²⁰ CEPAL (2012:125). Chile y México han sido pioneros en impulsar las APP en América Latina y el Caribe. La experiencia de México es amplia en el área de la energía, mientras que Chile ha utilizado estas asociaciones en emprendimientos vinculados al transporte, los aeropuertos, las cárceles y el riego.

²¹ CAF (2010:102).

²² El 23 de enero de 2013 se publicó el Decreto Supremo N° 005-2013-EF (DS 005), mediante el cual se dictan disposiciones complementarias para reglamentar la 96ta. Disp. Comp. Final de la Ley N° 29951.

²³ Las IPC responden a lo establecido en el literal b) del artículo 4° del Decreto Legislativo N°1012.

²⁴ Artículo 3 del DS N° 005-2013-EF.

sujetas al límite establecido para todas las APP sobre los compromisos que puede asumir el Estado.²⁵

Las IPC son muy útiles para cubrir el déficit de infraestructura con proyectos de alto impacto social:

- **Las IPC permiten que el inversionista privado identifique una necesidad de infraestructura no cubierta y presente el proyecto** al sector público. Esto es fundamental, ya que se aprovechan las capacidades del sector privado para proponer iniciativas, y no se debe esperar a que el sector público formule buenos proyectos.
- No solo se identifican proyectos, sino que **los inversionistas los formulan y los someten a la consideración de las autoridades, quienes los evalúan y autorizan su ejecución**. Así, es posible ahorrar tiempo y recursos valiosos
- A través de las IPC el inversionista privado puede **participar en proyectos de baja rentabilidad privada, pero con alta rentabilidad social** o con alto impacto en el bienestar de la población (por ejemplo, saneamiento en zonas rurales). Esto no es posible a través de las APP autofinanciadas. En ese sentido, las IPC cobran relevancia porque si solo se recurre a APP autofinanciadas sería muy difícil reducir el déficit de infraestructura de forma generalizada, ya que hay pocos proyectos de obras públicas que son rentables sin contar con aportes públicos²⁶.
- Las IPC son adecuadas para llevar a cabo PIP de gran envergadura porque **no tienen un tope de inversión**, como si ocurre con el mecanismo de Obras por Impuestos.²⁷

A pesar de estas ventajas y de los esfuerzos del gobierno por promover las APP cofinanciadas²⁸, las IPC - tal como están reglamentadas - resultan poco atractivas para el sector privado y a la fecha no se ha implementado ninguna. Esto ocurre principalmente por cuatro razones:

1. El reglamento de las IPC es restrictivo en dos aspectos:

- i. Solo considera a las IPC priorizadas²⁹. Es decir, restringe la aplicabilidad de sus procedimientos “únicamente a cubrir el déficit de infraestructura y de servicios públicos conjuntamente”. Esto a pesar de que el DL 1012 establece que las iniciativas privadas pueden realizarse sobre “proyectos de inversión en activos, empresas, proyectos, servicios, obras públicas de infraestructura y de servicios públicos”.
- ii. Solo permite la modalidad de contratación vía concesiones, a pesar de que la Ley³⁰ autoriza seis mecanismos de contratación (venta de activos, concesión, asociación en participación, contrato de gerencia, *joint venture* y *outsourcing*)³¹, que son usados constantemente por el sector privado. Esto limita la posibilidad de realizar inversiones de forma eficiente en distintos sectores.

2. El esquema actual genera mucha incertidumbre y limita la competencia. En el proceso para llevar a cabo una IPC, el Estado solicita a la empresa proponente la elaboración de una serie de estudios de preinversión que resultan costosos³². El gasto en estos estudios es reembolsado a la empresa siempre que los estudios sean declarados viables y solo si son

²⁵ Artículo 13 del DL N°1012. El stock acumulado por los compromisos firmes y contingentes cuantificables, netos de ingresos, asumidos por el Sector Público No Financiero en los contratos de APP calculado a valor presente, no podrá exceder de 7% del PBI.

²⁶ CAF (2010: 86).

²⁷ El monto invertido por las empresas privadas será descontado hasta en un 50% de su Impuesto a la Renta correspondiente al año anterior.

²⁸ En el 2013 se priorizó de manera excepcional y con carácter urgente las IPC destinadas a cubrir el déficit de infraestructura y servicios públicos (DS N°005-2013-EF). Además, recientemente, el proyecto de Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2014 (Proyecto de Ley N° 2594-2013-PE.) autoriza la creación del Fondo de Apoyo a las APP Cofinanciadas.

²⁹ Artículo 3 del DS N°005-2013-EF.

³⁰ Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.

³¹ Artículo 10 del Decreto Supremo N° 015-2004-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.

³² Artículo 22 de la Directiva N° 001-2013-EF/63.1. Niveles mínimos de estudios.

utilizados por la entidad pública para su ejecución (Ley N° 30056)³³. Sin embargo, la ejecución del proyecto está sujeta a una excesiva discrecionalidad por parte del Estado, ya que si bien puede aprobar los estudios e incluso declarar de interés la IPC, tiene la facultad para rechazar el proyecto hasta que no se inicie el proceso de promoción o hasta que se firme el contrato.

Esto genera mucha incertidumbre porque existe la posibilidad de perder una suma importante de dinero en la elaboración de estudios de preinversión. Además, este riesgo limita la competencia entre postores privados, pues solo las empresas grandes pueden asumir el riesgo mencionado.

- 3. Los procesos son inciertos y engorrosos.** A pesar de que el marco legal actual regula los plazos y el ámbito de competencia de cada entidad para realizar observaciones en los procesos contemplados en las APP, en la práctica las normas y los plazos no se cumplen.³⁴ Esto se debe a que los funcionarios temen ser investigados por la Contraloría General de la República (CGR) y recibir sanciones severas.

Dado esto, los funcionarios tratan de atender todas las observaciones, así sean extemporáneas o de instituciones sin la competencia para hacerlas, o en el peor de los casos, no firman los documentos. Este temor a la Contraloría y a futuras sanciones limita la capacidad de toma de decisiones de los funcionarios y genera demoras excesivas, lo que incrementa el costo del proyecto.

- 4. Las autoridades regionales y locales tienen poca información y pocos incentivos para utilizar la modalidad de APP.** Muchos funcionarios públicos aún no conocen los procesos para llevar a cabo APP, y tampoco consideran los beneficios de utilizar esta modalidad. Así, el criterio de asegurar el máximo valor del servicio al ciudadano por cada sol invertido (*valor por dinero*)³⁵ difícilmente rige en la gestión de los funcionarios públicos. Esto, sumado a los pocos incentivos ya mencionados para diseñar soluciones de largo plazo, trae como consecuencia que un mecanismo tan eficiente como las APP esté siendo subutilizado.

En este contexto, proponemos cuatro medidas de política: dos medidas para mejorar el reglamento de las Iniciativas Privadas Cofinanciadas (IPC), y otras dos para promover el uso de APP en general.

1 Modificar el reglamento de las IPC de forma que este permita todas las modalidades de contratación con el sector privado ya incluidas en la Ley, y no solo concesiones.

Con esta medida se pasará de contar con solo una modalidad contractual (concesión) para IPC a seis modalidades (venta de activos, concesión, asociación en participación, contrato de gerencia, *joint venture* y *outsourcing*) las cuales se diferencian, principalmente, por la definición de quién construye la obra y quién opera el servicio. Las diversas modalidades son usadas a nivel internacional³⁶ y, en el Perú, el sector privado las utiliza constantemente. Por ejemplo, las empresas mineras recurren a la tercerización en gran parte de sus procesos.

Si bien cada modalidad implica un diseño distinto, y por consecuencia, los riesgos que le tocará asumir al Estado varían, PROINVERSIÓN tiene la facultad para crear un equipo técnico especializado que se encargue de analizar las propuestas (puede contratar abogados, bancos de inversión, etc.)³⁷. La necesidad de crear un equipo técnico dependerá de la cantidad de

³³ Décima Primera Disposición Complementaria Final.

³⁴ CIUP (2009:28). Se observa un importante incumplimiento de plazos estipulados por la normatividad de parte de los evaluadores. Así, un poco más del 50% de proyectos locales incumplen los plazos de declaratoria de viabilidad, y casi el 70% lo hace en el nivel regional.

³⁵ CEPAL (2012:270) El concepto "valor por dinero" establece que la provisión de un servicio público por parte del sector privado resulta en un claro beneficio para la sociedad, definido en términos de costo, precio, calidad, cantidad, traslado de riesgos o una combinación de estos.

³⁶ *Infrastructure Journal & IFC* (2013:74). Por ejemplo: *Outsourcing: Prisión Ribeirão das Neves* (Brasil), *Joint Venture: Metro Confederation Line en Ottawa* (Canadá), entre otras.

³⁷ Reglamento de organización y funciones de PROINVERSIÓN.

propuestas que surjan, pero es claro que mientras la Ley prohíba el resto de modalidades para IPC, solo se podrá hacer y promover únicamente concesiones, privando al Estado de la posibilidad de explotar otras opciones.

Contar con más modalidades de contratación para IPC incentivará la inversión en diversos sectores, tradicionalmente atendidos por el Estado (hospitales, escuelas, cárceles, obras de riego, etc.), ya que será posible elaborar contratos de forma más acorde a la naturaleza de la obra y del servicio público que se quiere brindar. Así, el Estado podrá aprovechar mejor los recursos del sector privado para ofrecer servicios públicos de calidad. Un ejemplo de ello es la posibilidad de hacer contratos de gerencia de la infraestructura de agua.

La implementación de esta medida requiere modificar el DS 005 con una norma del mismo rango, es decir un decreto supremo. Se deberá precisar que no sólo se aplicará la modalidad contractual de concesión, sino también aquellas otras modalidades contractuales idóneas dependiendo de cada caso. Por otro lado, quedaría pendiente reglamentar las iniciativas privadas cofinanciadas no priorizadas, de forma que se permita la modalidad de IPC para proyectos de infraestructura pública en general.

2 Modificar el reglamento de las IPC para que el reembolso de gastos de estudios de preinversión a la empresa privada se reconozca una vez que el estudio haya sido declarado viable por el MEF, independientemente de si los estudios son utilizados por la entidad pública para su ejecución.

Para efectuar el reembolso de gastos de estudios de preinversión se debe considerar dos casos:

- 1. Si la IPC es declarada viable y llega a ejecutarse,** se aplica lo que indica la normativa actual. Es decir, que se otorga el reembolso antes de iniciar el proceso de selección correspondiente al Expediente Técnico de la obra³⁸.
- 2. Si la IPC es declarada viable, pero no llega a ejecutarse,** el reembolso por los gastos incurridos correspondientes a los estudios de preinversión deberá efectuarse una vez que se le comunica al proponente que la IPC fue rechazada. Cabe mencionar que hasta que no se inicie el proceso de promoción o se firme el contrato, el Estado puede rechazar la IPC. Esto debido a que actualmente todas las iniciativas privadas (IP) tienen el carácter de peticiones de gracia³⁹.

Para efectuar el reembolso de gastos de estudios, tal como lo indica la Ley actual, el proponente deberá presentar junto con cada estudio de preinversión una Declaración Jurada indicando los gastos en que hubiere incurrido para su elaboración.

Se justifica que el reembolso de gastos se reconozca a partir de la declaración de viabilidad porque esto significa que la IPC propuesta implica la ejecución de un proyecto conveniente y rentable, y que los estudios de preinversión están bien hechos. La Dirección General de Política de Inversiones (DGPI) del MEF debe declarar la viabilidad del proyecto en un plazo determinado, la cual depende de la pertinencia (que sea compatible con los lineamientos de Política), de la rentabilidad social y de la sostenibilidad del proyecto. Así, la declaración de viabilidad es una prueba de la necesidad de llevar a cabo el proyecto y por esta razón, constituye un requisito obligatorio para pasar de la fase de preinversión a la fase de inversión.

Cabe mencionar que la declaración de viabilidad también considera la opinión favorable del Sector del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local competente, ya que la opinión de estas entidades se solicita antes de que PROINVERSIÓN encargue la elaboración de los estudios al proponente, y tienen carácter vinculante (las entidades no pueden retractarse luego).

³⁸ Décima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N°30056.

³⁹ Artículo 14 del Decreto Legislativo N°1012. Las iniciativas privadas tienen el carácter de peticiones de gracia a que se refiere el Artículo 112 de la Ley N° 27444. En consecuencia, el derecho del proponente se agota con la presentación de la iniciativa ante el Organismo Promotor de la Inversión Privada, sin posibilidad de impugnación del pronunciamiento en sede administrativa o judicial.

Por otro lado, no es pertinente que el reembolso esté condicionado a la ejecución del proyecto por que las IPC, a diferencia de las IP autosostenibles, son cofinanciadas por parte del Estado y una vez que este solicita la elaboración de los estudios está definiendo su interés y compromiso en el mismo. Así, el estudio le permite identificar si un proyecto es socialmente rentable y si representa una inversión que debe llevar a cabo, independientemente de la participación de la empresa en el proyecto. Esta lógica es la misma que se aplica para la elaboración de los estudios de preinversión en el caso de PIP⁴⁰. Sin embargo, legalmente esta diferencia entre IP cofinanciada e IP autosostenible no se reconoce porque la Ley establece que todas las IP son peticiones de gracia, a pesar de que las IPC a partir de la declaración de relevancia y prioridad, no aplican como tal.

Además, se recomienda evaluar el caso en el cual la IPC no es declarada viable, pero los estudios de preinversión están bien hechos (cumplen con los requisitos del SNIP)⁴¹. En este caso, se deberá analizar las razones expuestas en el Informe Técnico⁴² de evaluación del PIP presentado por DGP. Así, se podría establecer que si el PIP fue rechazado porque el estudio de preinversión no cumplió con incorporar las recomendaciones técnicas establecidas durante la evaluación concurrente, la empresa privada proponente de la IPC no tendrá derecho a recibir el reembolso de los gastos de estudios de preinversión⁴³.

Sin embargo, si producto del estudio, la DGPI determina que el PIP no resulta viable (pero los estudios presentados están bien hechos) la empresa privada podría tener derecho a recibir el reembolso de gastos. Como sustento podría precisarse que tales estudios han sido efectivamente utilizados por el MEF para el análisis de la viabilidad del proyecto, y que previamente ha existido una declaratoria de relevancia y prioridad que reveló la importancia del proyecto y que gatilló el requerimiento de PROINVERSIÓN al proponente para la elaboración de los estudios de preinversión.

Cambiar el marco legal en este punto es necesario para promover la participación de las empresas privadas – de distintos tamaños, no solo grandes empresas - en proyectos de inversión a través de IPC. De esta forma, se darán las garantías necesarias a los inversionistas de que los gastos de los estudios solicitados por el Estado les serán reconocidos. Esto reducirá de forma considerable la incertidumbre de participar en una IPC, lo que generará incentivos para que empresas de distintos tamaños participen (no solo empresas grandes) y así se promoverá una mayor competencia entre postores privados.

Para implementar esta medida se deberá modificar, mediante una norma del mismo rango, lo previsto en la Ley N° 30056, de tal manera que se precisen los detalles sobre el reembolso de estudios de preinversión de aquellas iniciativas declaradas viables pero no utilizadas por el Estado. Además, se recomienda precisar en el reglamento de las IPC qué estudios particulares de preinversión aplican para el reembolso de gastos (Perfil y Factibilidad), ya que actualmente solo se menciona el gasto en estudios de preinversión de forma general y esto puede generar confusiones.

En concordancia con lo anterior, la fórmula legislativa a utilizar podría fijar como hito para el reembolso de los gastos en estudios de pre inversión, en general, la efectiva comunicación de la DGPI o PROINVERSIÓN respecto de la viabilidad o inviabilidad del proyecto. Tal comunicación deberá especificar si los estudios cumplieron o no con los criterios y disposiciones del SNIP y por ende si corresponde o no el reembolso de los gastos sustentados por el proponente mediante la declaración jurada alcanzada a PROINVERSIÓN. Sin perjuicio de lo anterior, consideramos necesario hacer una rectificación expresa del DS 005, de tal manera que exista total claridad respecto del procedimiento de reembolso.

⁴⁰ Véase la Resolución Directoral N°003-2011-EF/68.01. Directiva General del SNIP.

⁴¹ Acápites 12.2 de la Resolución Directoral N°003-2011-EF. La Unidad Formuladora elabora los estudios de preinversión del PIP sobre la base de los Contenidos Mínimos para Estudios de Preinversión (Anexos SNIP-05A, SNIP-05B, SNIP-06, SNIP-07 y SNIP-08).

⁴² Artículo 6 de la Directiva N° 001-2013-EF/63.1.

⁴³ Directiva N° 001-2013-EF/63.1. La DGPI deberá registrar en el Banco de Proyectos del SNIP la copia escaneada de los pronunciamientos que hubiera emitido.

3 **Modificar el reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional, de forma que se proteja el patrimonio y la libertad de los funcionarios, siempre que no se pruebe el enriquecimiento ilícito personal o de terceros.**

Para reducir la inacción de los funcionarios y así agilizar los procesos, se propone modificar el artículo 9 del Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional (DS 023-2011-PCM) en dos aspectos principales:

- **En cuanto a las sanciones**, se deberá separar explícitamente la responsabilidad de gestión del delito. Así, de no ser posible probar el dolo, el enriquecimiento ilícito, el enriquecimiento a terceros (colusión o soborno) y otros delitos penales; las sanciones no pueden afectar el patrimonio o la libertad del acusado.
- **En cuanto a la capacidad de la CGR para iniciar procesos penales**, se propone que si no se cuenta con pruebas constitutivas de delito y, a menos que no se esté infringiendo alguna norma, la CGR no tendrá la facultad para iniciar un juicio. Así, será la CGR quien tenga la carga de la prueba, es decir será la responsable de probar la culpabilidad (y no serán los funcionarios quienes tienen que probar su inocencia, como ocurre actualmente).

La implementación legal de esta medida requiere un decreto supremo para modificar el artículo 9 del DS 023-2011-PCM. En particular, se deberán incluir los siguientes puntos:

- i. Exonerar de responsabilidad funcional el ejercicio normal y en buena fe, por parte de los funcionarios, de sus facultades, salvo en casos de negligencia grave o violación de la ley. En tal sentido, los resultados de gestiones realizadas en el ejercicio de funciones, bajo los parámetros anteriores, no genera responsabilidad, incluso si éstos no son óptimos o son negativos. Similar razonamiento aplicaría en aquellos casos en los que, frente al vacío normativo, los funcionarios optan por aquella decisión que aparece como la más eficiente para el Estado, pese a que sus resultados no sean óptimos o incluso sean perjudiciales.
- ii. Establecer que la regla anterior aplica también a los funcionarios de la CGR cuando dictaminan que no cabe sanción contra un funcionario investigado.
- iii. Establecer que la negligencia grave o las violaciones a la ley, bajo la óptica de los procedimientos administrativos disciplinarios, deben ser probadas y sustentadas suficientemente por la CGR, que es quien tiene la carga de la prueba. A falta de prueba suficiente, los funcionarios presuntamente responsables deben ser absueltos de todo cargo y/o imputación, mediante un pronunciamiento expreso de la CGR.

Además, se propone que la CGR inicie un estudio de casos detallado y a partir de los resultados pueda definir otros aspectos relevantes que se deben tomar en cuenta en esta normativa/política pública de protección al funcionario. Así, luego de realizar el estudio, se podrían producir modificaciones en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Para que esta nueva normativa sea efectiva, se recomienda que PROINVERSIÓN difunda los alcances de los cambios normativos propuestos. En este esfuerzo de difusión, deberá incluir también ciertas precisiones sobre las normas ya existentes relacionadas a los plazos para realizar observaciones y el ámbito de competencia de cada entidad.

Con la implementación de esta medida se espera que reduzca la inacción de los funcionarios y que estos tengan los incentivos suficientes para llevar a cabo los procedimientos de forma más rápida y eficiente (que se cumplan los plazos establecidos por Ley y se respeten las competencias de las instituciones), de forma que estos sean menos costosos. Esto mejorará el entorno para realizar inversiones e incentivará el uso de APP porque los procesos serán más predictibles.

4 Reactivar el “Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones” (BOI) con una transferencia monetaria para Gobiernos Locales y Regionales que utilicen APP para ejecutar proyectos vinculados a la provisión de servicios básicos.

El Boi, creado por el Decreto de Urgencia 054-2011 con carácter temporal⁴⁴, formó parte de un conjunto de medidas urgentes para dinamizar la ejecución de los proyectos de inversión pública. Este mecanismo de incentivos consistió en transferir recursos a los Gobiernos Locales y Regionales que cumplieron con un porcentaje de ejecución⁴⁵ de su presupuesto en proyectos de inversión pública⁴⁶.

En cuanto a los recursos, se autorizó abrir una cuenta de carácter intangible y con cargo a los recursos del Tesoro Público hasta por S/. 400 millones, para distribuir entre todos los Gobiernos Locales y Regionales que cumplieron con las metas establecidas. Según este esquema, el monto máximo que podía recibir cada unidad de gobierno se determinaba en función de un índice de distribución⁴⁷, y los recursos transferidos solo podían ser utilizados en el mantenimiento de infraestructura o para proyectos de inversión pública⁴⁸.

En este marco, la propuesta consiste en reactivar el Boi para otorgar un bono a los Gobiernos Locales y Regionales que utilicen APP para ejecutar proyectos vinculados a sectores priorizados, relacionados con la provisión de servicios básicos (colegios, red de agua, electrificación, hospitales, etc.). Los recursos transferidos por el cumplimiento de esta meta deberán ser de libre disponibilidad.

Se propone que el MEF sea el responsable de seleccionar los sectores priorizados, y de establecer los criterios bajo los cuáles se otorgará la transferencia de recursos. Se recomienda que la transferencia sea gradual (una transferencia inicial por elegir la modalidad de APP, y una segunda transferencia al adjudicar el proyecto). La verificación de cumplimiento podría llevarse a cabo a través de sistemas de información ya existentes, como por ejemplo, a través del Banco de Proyectos SNIP, y la plataforma de INFObras.

Por su parte, se propone que PROINVERSIÓN implemente una campaña de asistencia técnica que considere la elaboración de talleres sobre los procesos, los beneficios y el ámbito de aplicación (análisis de casos) de los distintos tipos de APP. Se recomienda que los talleres de asistencia técnica sean diseñados, de acuerdo a los requerimientos y las necesidades de inversión de cada localidad / región. Para llevar a cabo la campaña de asistencia técnica, el MEF deberá transferir los recursos necesarios a PROINVERSIÓN.

Además, se recomienda que se mantenga el carácter temporal del Boi. Esto se justifica porque el incentivo está diseñado para que los funcionarios involucrados con el proceso de inversión pública conozcan e interioricen las ventajas de utilizar APP. Una vez cumplido este propósito, aplicar el BOI ya no sería relevante. Así, se deberá evaluar su permanencia. El MEF deberá determinar el plazo pertinente de aplicación del BOI el cual podría extenderse, previa evaluación.

⁴⁴ Estuvo y vigente hasta el 31 de marzo del 2012. Cabe mencionar que el Decreto de Urgencia 054-2011, publicado el 20 de setiembre del 2011, establece medidas excepcionales para agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública y otras medidas.

⁴⁵ Se establecieron dos metas: i) haber ejecutado al 31 de diciembre de 2011 por lo menos un determinado porcentaje del PIM en proyectos de inversión pública, y ii) haber ejecutado al 31 de marzo de 2012 por lo menos el 15% del PIA en proyectos de inversión pública.

⁴⁶ El medio de verificación del cumplimiento de la meta fue el Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF.

⁴⁷ Anexo 1 del Decreto Supremo N° 174-2011-EF. El monto máximo de los recursos que le corresponde a cada Gobierno Local se determina a partir del índice de distribución del FONCOMUN vigente. El monto máximo de que le corresponde a cada Gobierno Regional se determina a partir de un índice que resulta del promedio de i) índice poblacional; ii) proporción del devengado en proyectos de inversión pública a agosto del 2011; y iii) FONCOR vigente.

⁴⁸ Artículo 8 del DS 174-2011-EF. El Decreto Supremo 174-2011-EF establece los procedimientos para el cumplimiento de metas y asignación de recursos.

La implementación de esta medida incentivará a que las autoridades prioricen la ejecución de proyectos orientados al cierre del déficit de infraestructura en servicios básicos, de manera eficaz y sostenible (no solo más rápidamente). Esto será posible porque al premiar el uso de APP y al brindar asistencia técnica, las autoridades locales y regionales podrán interiorizar los enormes beneficios sociales que genera la utilización de esta modalidad (garantizar la calidad del servicio al menor costo posible, reducciones significativas en costos administrativos y de transacción, introducción de un modelo de gerencia de largo plazo, entre otros).

Además, al requerir que se seleccionen sectores priorizados, esto exigirá un debido análisis para determinar las necesidades de inversión en todo el territorio nacional. Para esto, resulta crucial contar con planes sectoriales vigentes de mediano y corto plazo, que establezcan metas y objetivos cuantificables y que estén alineados con los planes de largo plazo⁴⁹. En cuanto a la implementación legal, para reactivar el BOI se requiere una norma con rango de ley.

De aplicarse las cuatro acciones de política propuestas, se espera que la modalidad de IPC sea más atractiva para el sector privado y para los funcionarios vinculados a los procesos de inversión pública. En conjunto, se espera que estas medidas le permitan al Estado gastar más (comprometer recursos privados), gastar mejor (utilizar las capacidades y la experiencia del sector privado) y acelerar la reducción del déficit de infraestructura de manera sostenible (proyectos de largo plazo con mantenimiento asegurado).

Finalmente, cabe mencionar que las cuatro medidas propuestas cuentan con la opinión favorable de funcionarios públicos y de diversas empresas consultadas, las cuales se han mostrado entusiastas con la posibilidad de llevar a cabo proyectos a través de la modalidad de IPC, modalidad que destacó frente a las demás modalidades. Fue posible identificar que las principales empresas constructoras están interesadas en invertir en aeropuertos, puertos, obras de saneamiento, carreteras y energía eléctrica.

Sin embargo, es necesario que el Estado defina los lineamientos de inversión en infraestructura que se deben tener en cuenta, no solo para orientar la participación privada hacia el cierre de brechas, sino también para tener un objetivo claro con respecto a la infraestructura que necesitamos como país para los próximos años. Las decisiones que se tomen hoy, determinarán la infraestructura con la que contaremos en un futuro, la cual a su vez determinará en gran parte nuestras posibilidades de crecimiento y competitividad.

⁴⁹ APOYO Consultoría (2012: 225). Corresponden a los planes de mayor duración y que se articulan con el Plan Bicentenario y las Metas del Milenio. Por ejemplo, el Plan Intermodal de Transporte 2004-2023.

CUATRO MEDIDAS PARA PROMOVER EL USO DE INICIATIVAS PRIVADAS COFINANCIADAS.

Medida de política	Descripción	Justificación	Impacto esperado	Implementación	
				Actores Involucrados	Instrumento legal
<p>Modificar el reglamento de las IPC de forma que este permita las seis modalidades de contratación con el sector privado ya incluidas en la Ley, y no solo concesiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se pasará de contar con una modalidad contractual (concesión) para IPC a seis modalidades (venta de activos, asociación en participación, contrato de gerencia, joint venture, outsourcing). 	<ul style="list-style-type: none"> - Las diversas modalidades son usadas constantemente por el sector privado a nivel internacional y en el Perú. - Si bien cada modalidad implica un diseño distinto, PROINVERSION tiene la facultad para crear un equipo técnico especializado que se encargue de analizar las propuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivaré la inversión en diversos sectores, ya que será posible elaborar contratos de forma más acorde a la naturaleza de la obra y del servicio público que se quiere brindar. 	MEF, PROINVERSIÓN.	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere un Decreto supremo para modificar el DS 005.
<p>Modificar el reglamento de las IPC para que el reembolso de gastos de estudios de preinversión a la empresa privada se reconozca una vez que el estudio haya sido declarado viable por el MEF, independientemente de si los estudios son utilizados por la entidad pública para su ejecución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben considerar dos casos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Si la IPC es declarada viable y llega a ejecutarse, se aplica lo que indica la normativa actual. 2. Si la IPC es declarada viable, pero no llega a ejecutarse, el reembolso por concepto de gastos de estudios de preinversión deberá efectuarse una vez que se le comunica al proponente que la IPC fue rechazada. - Hasta que no se inicie el proceso de promoción o se firme el contrato, el Estado puede rechazar la IPC. Actualmente todas las iniciativas privadas tienen el carácter de peticiones de gracia. - Para efectuar el reembolso de gastos el proponente deberá presentar junto con cada estudio de preinversión una Declaración Jurada indicando el detalle de los gastos. - Se deberá precisar en el reglamento de las IPC qué estudios particulares de pre inversión aplican para el reembolso de gastos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es pertinente que el reembolso se reconozca una vez que se declare la viabilidad porque esto significa que los estudios de preinversión están bien hechos y que la iniciativa privada propuesta implica la ejecución de un proyecto conveniente y rentable. - No es pertinente que el reembolso este condicionado a la ejecución del proyecto por que las IPC, a diferencia de las IP autosostenibles, son cofinanciadas por parte del Gobierno y una vez que este solicita la elaboración de los estudios está definiendo su interés y compromiso en el mismo. Además, el estudio le permite identificar si un proyecto es socialmente rentable independientemente de la participación de la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se darán las garantías necesarias a los inversionistas de que los gastos de los estudios solicitados por el Estado les serán reconocidos. Esto reducirá la incertidumbre de participar en una IPC. - Se generarán incentivos para que empresas de distintos tamaños participen (no solo empresas grandes) y así se promoverá una mayor competencia entre postores privados. 	MEF, PROINVERSIÓN.	<ul style="list-style-type: none"> - Modificación de la Ley N°30056. - Modificación del DS N° 005-2013-EF.
<p>Modificar el reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional, de forma que se proteja el patrimonio y la libertad de los funcionarios, siempre que no se pruebe el enriquecimiento ilícito personal o de terceros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) En cuanto a las sanciones, se deberá separar explícitamente la responsabilidad de gestión del delito. Así, de no ser posible probar el dolo, el enriquecimiento ilícito, el enriquecimiento a terceros (colusión o soborno) y otros delitos penales; las sanciones no pueden afectar el patrimonio o la libertad del acusado. ii) Se propone que si no se cuenta con pruebas constitutivas de delito y, a menos que no se esté infringiendo alguna norma, la CGR no tendrá la facultad para iniciar un juicio. Así, será la CGR quien tenga la carga de la prueba, es decir será la responsable de probar la culpabilidad (y no serán los funcionarios quienes tienen que probar su inocencia, como ocurre actualmente). - Se propone que la Contraloría inicie un estudio de casos detallado y a partir de los resultados pueda definir otros aspectos relevantes que se deben tomar en cuenta en esta normativa/política pública de protección al funcionario. - Para que esta nueva normativa sea efectiva, PROINVERSIÓN deberá difundir los alcances de la nueva Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los procesos son inciertos y engorrosos: a pesar de que el marco legal actual regula los plazos y el ámbito de competencia de cada entidad para realizar observaciones, en la práctica las normas y los plazos no se cumplen porque los funcionarios temen ser investigados por la Contraloría y recibir sanciones severas. - Esto limita su capacidad de toma de decisiones y genera demoras excesivas, lo que incrementa el costo del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se espera que se respeten las competencias de las instituciones, que los procesos sigan los plazos establecidos por Ley y que sean menos costosos. - Mayor uso de APP porque los procesos serán más predecibles. 	Contraloría General de la República.	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere un Decreto Supremo que modifique el art. 9 del DS 023-2011-PCM.
<p>Reactivar el “Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones” (BOI) con una transferencia monetaria para Gobiernos Locales y Regionales que utilicen APP para ejecutar proyectos vinculados a la provisión de servicios básicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El BOI consistió en transferir recursos a los Gobiernos Locales y Regionales que cumplieron con un porcentaje de ejecución de su presupuesto en proyectos de inversión pública. - Se deberá reactivar el BOI con una meta, que consiste en otorgar un bono a los Gobiernos Locales y Regionales que utilicen APP para ejecutar proyectos vinculados a sectores priorizados, relacionados con la provisión de servicios básicos - Se propone que el MEF sea el responsable de seleccionar los sectores priorizados, y de establecer los criterios bajo los cuáles se otorgará la transferencia de recursos. Se recomienda que se mantenga el carácter temporal del Boi. - PROINVERSION deberá implementar una campaña de asistencia técnica. - El MEF deberá transferir los recursos necesarios a PROINVERSION para llevar a cabo la asistencia técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las autoridades regionales y locales tienen poca información y pocos incentivos para utilizar la modalidad de APP. - Esto dificulta que puedan combinar las modalidades usadas actualmente (Contrata o Administración directa) con la modalidad de APP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitaré que las autoridades interioricen los beneficios sociales que generará la utilización de APP. - Incentivar a más unidades de gobierno a que prioricen el cierre de brechas y a gastar más y mejor. 	MEF, PROINVERSIÓN.	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere una norma con rango de ley.

BIBLIOGRAFÍA

APOYO CONSULTORÍA

2012 *Lineamientos Para Promover la Inversión en Infraestructura en el Perú: 2012-2016*. Lima: APOYO Consultoría.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP)

2009 *Evaluación de las viabilidades otorgadas durante el año 2007 en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por las Oficinas de Programación e Inversiones de los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)

2012 *El financiamiento de la Infraestructura. Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

2010 *Infraestructura Pública y Participación Privada. Conceptos y experiencias en América y España*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.

ESCAFFI, José Luis

2012 *Cómo lograr más y mejor inversión pública en infraestructura al servicio de toda la gente*. Lima: Diario El Comercio.

INFRAESTRUCTURE JOURNAL & INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)

2013 *Emerging Partnerships. Top 40 PPPs in emerging markets*. Washington: IFC

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE)

2008 *Lecciones del Mantenimiento de Carreteras en el Perú 1992-2007*. Lima: Instituto Peruano de Economía.

2009 *El Reto de la Infraestructura al 2018: "La Brecha de Inversión en Infraestructura en el Perú 2008"*. Lima: AFIN.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2013 *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC)

2011 *Anuario Estadístico 2011*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO Y UNIVERSIDAD ESAN

2012 *Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021*. Lima: AFIN.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF)

2012 *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Ginebra: World Economic Forum.