

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Reformas de gasto público y crecimiento económico

El caso de las Asociaciones Público-Privadas
en el Perú y la inversión “impulsada”

Nelson Shack



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Reformas de gasto público y crecimiento económico

El caso de las Asociaciones Público-Privadas
en el Perú y la inversión “impulsada”

Nelson Shack



NACIONES UNIDAS



cooperación
española

Este documento fue preparado por Nelson Shack, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: (SPA/14/005).

El autor agradece la invaluable colaboración de la doctora Carmen Vegas Guerrero, quien tuvo a su cargo la prolija sistematización de los aspectos normativos contenidos en esta investigación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.4153

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.15-01197

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | | |
|---|---|----|
| Resumen | 5 | |
| I. Introducción | 7 | |
| II. Antecedentes | 9 | |
| A. Evolución del Producto Bruto Interno y la inversión en el Perú | 11 | |
| III. Concesiones | 17 | |
| IV. Asociaciones Público-Privadas | 21 | |
| A. Caracterizando las Asociaciones Público-Privadas..... | 23 | |
| B. Últimas modificaciones normativas en materia de APPs..... | 27 | |
| C. Cuantificando las Asociaciones Público-Privadas | 31 | |
| V. Obras por impuesto | 35 | |
| A. Caracterizando las obras por impuesto..... | 37 | |
| 1. Obras por impuesto en el Gobierno Nacional | 40 | |
| B. Últimas modificaciones normativas en materia de OXI | 41 | |
| C. Cuantificando las obras por impuesto | 42 | |
| VI. Conclusiones | 49 | |
| Bibliografía | 53 | |
| Anexo | 57 | |
| Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados | 61 | |
| | | |
| Cuadros | | |
| Cuadro 1 | Obras por impuesto por región, 2009-2014..... | 44 |
| Cuadro A.1 | Asociaciones Público-Privadas | 58 |
| Cuadro A.2 | Obras por impuestos | 59 |
| Cuadro A.3 | Lista de acrónimos | 60 |

Gráficos

| | | |
|------------|--|----|
| Gráfico 1 | PBI e Inversión, 1995-2014..... | 11 |
| Gráfico 2 | Tasas de crecimiento del PBI e inversión privada y pública, 1995-2014..... | 12 |
| Gráfico 3 | Inversión pública y privada como porcentaje del PBI, 1995-2014..... | 12 |
| Gráfico 4 | Inversión pública por niveles de gobierno, 2007-2014 | 13 |
| Gráfico 5 | Ejecución de la inversión pública por niveles de gobierno, 2007-2014 | 14 |
| Gráfico 6 | Inversión pública total por regiones, 2007-2014 | 14 |
| Gráfico 7 | Inversión pública promedio per cápita por niveles de gobierno, 2007-2014..... | 15 |
| Gráfico 8 | Inversión pública por sectores, 2007-2014..... | 15 |
| Gráfico 9 | Número de concesiones (y APPs) | 31 |
| Gráfico 10 | Monto de inversión en concesiones (y APPs) por año y sector..... | 32 |
| Gráfico 11 | Inversiones y pagos por APP..... | 34 |
| Gráfico 12 | Número y monto de proyectos por obras por impuesto según año de adjudicación..... | 43 |
| Gráfico 13 | Obras por impuesto según estado, 2009-2014..... | 43 |
| Gráfico 14 | Obras por impuesto por sector, 2009-2014 | 45 |
| Gráfico 15 | Obras por impuesto e inversión pública, 2009-2014 | 47 |

Diagramas

| | | |
|------------|---|----|
| Diagrama 1 | Modalidades de APP | 24 |
| Diagrama 2 | Tipos de APP por proponente y demanda de recursos públicos..... | 26 |

Resumen

Durante la última década el Perú ha exhibido un proceso de crecimiento económico significativo, muy por encima del promedio de la Región, el cual ha estado impulsado significativamente por la inversión privada, que equivale a cuatro veces la inversión pública.

Con el fin de consolidar dicho proceso, en un escenario internacional no tan favorable como en el pasado reciente, el gobierno ha dispuesto un conjunto de medidas para impulsar una mayor participación del sector privado en la inversión, particularmente a través de la promoción de Asociaciones Público-Privadas (APP) y Obras por Impuesto (OxI).

Para ello ha efectuado numerosas modificaciones normativas, tanto a nivel de Ley como de reglamentos y disposiciones de menor jerarquía, las cuales revelan no sólo la firme voluntad de perfeccionar los actuales mecanismos sino también las significativas dificultades operativas que implica su realización en el marco de la compleja realidad institucional peruana, no sólo a nivel del gobierno nacional sino también en el caso de los órganos subnacionales de gobierno como son los gobiernos regionales, los gobiernos locales provinciales y los gobiernos locales municipales, así como, las mancomunidades municipales y regionales.

Si bien es cierto, las APPs y OxI (cuyas normas generales datan del año 2008) han ido creciendo progresivamente, aún no alcanzan los niveles que las expectativas sobre dichos mecanismos han generado. Tampoco constituyen una respuesta efectiva ante la desaceleración de la inversión privada y el crecimiento económico que se aprecia durante los últimos años, al margen del proceso electoral por la Presidencia de la República para el periodo 2016-2021 en que la sociedad peruana ha entrado al momento de cerrar este documento a finales de octubre de 2015.

En efecto, a la fecha (tomando en consideración sólo el año fiscal 2014 que constituye el último año fiscal cerrado y por tanto con los mayores niveles de ejecución de APPs y OxI) las inversiones efectivamente ejecutadas (y no sólo comprometidas) por concepto de APPs, se estiman en 14,7% de la inversión privada, la cual en su conjunto equivale al 20,3% del PBI. En tanto que las OxI han conllevado a una ejecución anual de recursos públicos equivalente al 1,9% del total de la inversión pública, la cual en su conjunto representa el 5,5% del PBI, el mismo que ascendió a 202 mil 902 millones de dólares en el año 2014.

Seguramente por ello, el gobierno ha promulgado a fines de septiembre último, los Decretos Legislativos N° 1224 y N° 1238, que introducen nuevas modificaciones tanto al marco de promoción de la inversión privada mediante APPs y Proyectos en Activos, como a la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado (OxI) con el propósito de introducir un renovado impulso adicional a estos mecanismos y cuyos resultados sólo se podrán ver a partir de los próximos ejercicios fiscales.

I. Introducción

El presente documento da cuenta de un proceso prolijo de sistematización de la normatividad vigente sobre las APPs y las OXI en el Perú, así como de su cuantificación durante los últimos años y ha sido estructurado en cuatro capítulos además de esta breve introducción.

Primero se hace un recuento histórico que permita caracterizar el contexto situacional de fines del siglo pasado a fin de poder comprender mejor el escenario donde se diseñan e implementan las APPs, indentificando los 2 periodos en las últimas dos décadas: i) Concesiones (1996-2008) y ii) APPs y OXI (2008 a la fecha). Luego se desarrollan en los siguientes capítulos (tercer, cuarto y quinto capítulo, respectivamente) las principales características de esas 2 etapas, analizando las concesiones, las asociaciones público-privadas y las obras por impuesto.

Cabe anotar que a la fecha de cierre de este documento (octubre 2015) no se ha habido producido la emisión de las correspondientes normas reglamentarias de los Decretos Legislativos N° 1224 y 1238 que constituyen un esfuerzo adicional del gobierno por perfeccionar los mecanismos de APPs y OXI con el fin de otorgar un renovado impulso a los procesos de inversión pública y privada (y por tanto al proceso de crecimiento económico) en el Perú.

Para una mejor comprensión de cada capítulo, en cada uno se desarrolla de manera general, las principales categorías conceptuales, para luego indicar las principales regulaciones normativas y presentar un análisis cuantitativo descriptivo sobre cada mecanismo.

II. Antecedentes

Podríamos decir que el origen de las Asociaciones Público-Privadas (APPs) proviene de la década de los 80, cuando el Gobierno del Reino Unido a través de la implementación de las reformas económicas, ya promovía la participación del capital privado para la provisión de bienes y servicios públicos, aunque aún de una forma bastante conservadora, pues establecía que esta participación podría efectuarse siempre que: i) implique eficiencia, en lo relacionado a la reducción de costos; y ii) establecer la evaluación del impacto de dicha participación, no siendo suficiente la sola escasez de recursos públicos, para determinar la participación del privado. Pero, fue hacia la década de los 90, que a través de la implementación de la política denominada Private Finance Initiative, en adelante PFI, mediante la cual el gobierno modifica la participación del Estado; es decir, la Administración Pública del Reino Unido, dejaba de lado la provisión directa, para dar paso a la participación de la inversión privada para la provisión, desarrollo y supervisión de servicios y bienes públicos, teniendo ahora el Estado un rol fortalecido en la regulación. El objetivo se centraba en obtener financiación privada en diversos proyectos que involucraba desde colegios, transporte, escuelas, universidades, defensa, recintos carcelarios, edificación pública, etc. (Maraví, 2012).

De esta manera, “(...) el gobierno británico inició una campaña para lograr una nueva y mejor relación entre los sectores público y privado, reconociendo que aun cuando tales sectores podían contar con objetivos distintos, podían también válidamente complementar sus roles y objetivos para el desarrollo de infraestructura y para la prestación de servicios públicos. De esta manera se inició un importante cambio en la ideología gubernamental, una revolución respecto de los mecanismos tradicionales de contratación estatal en el Reino Unido y una agresiva política de promoción de Asociaciones Público-Privadas” (Ronceros, 2006: 232).

Fue entonces esta política de participación de la inversión privada en el desarrollo de obras de infraestructura y prestación de servicios público, la que marcó un hito en el cambio de la manera tradicional del rol del Estado como único proveedor de los mismos; la misma que fue implementada, de acuerdo a la propias particularidades, en diversos países de Europa y América Latina, y que conocemos como APP.

En efecto, en América Latina, “la ola del reformismo administrativo, que se inició en la década de los sesenta, tenía como razón fundamental crear las condiciones administrativas necesarias al Modelo Desarrollista de Sustitución de Importaciones y prevaleció en muchos países hasta entrados los años ochenta.” (García, 2003: 2). En este período, el Estado fue enaltecido como un agente propulsor de los cambios, cuyo objetivo principal estuvo vinculado al logro del desarrollo económico, siendo la

industrialización el elemento clave de cualquier política y por ende de un Estado moderno, por lo que era necesario su crecimiento y consolidación, pero quedó pendiente el desarrollo de mecanismos de mayor eficiencia del aparato estatal.

Es así, como esta concepción se mantiene, aproximadamente, hasta los años setenta, en que se comienza a sostener que el Estado Desarrollista no era financiable; la crisis de la deuda golpeaba con fuerza a los países de América Latina, la baja de su recaudación fiscal, la llegada de la globalización, la apertura de mercados, la creciente demanda social, sobre todo en gobiernos recientemente democráticos, (que eran fuertemente presionados por sus electores para dar resultados concretos), entre otras situaciones, peculiares a cada país, e influenciados sin duda por las diversas crisis y factores internacionales, llevan a replantearse, urgentemente, el rol que debería asumir el Estado.

En este ambiente, surge el impulso que especialmente brinda el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la implantación de una serie de medidas reduccionistas del rol y poder del Estado, que se resume hacia mediados de los ochenta en el denominado Consenso de Washington, que establecía una serie de políticas neoliberales (reformas de primera generación), centrado principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de empresas públicas¹, produciéndose así, un terreno fértil para aplicar las denominadas reformas de primera generación que, como plantea Nickson (2002), se enfocaron en tres áreas: estrategias de recorte, privatización y descentralización, como medios para alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico.

En el Perú, la década de los 90, inicia con niveles de inflación superiores al 7.000%, las empresas estatales tuvieron pérdidas entre 1985 y 1989 por US\$ 1.650 millones; los depósitos del sistema financiero se redujeron de 23% a 5% del PBI; las inversiones de los empresarios locales y extranjeros se trasladaron a otros países; se perdió la confianza en la economía peruana. (Guerra-García, 1999). Este escenario, se volvió un terreno fértil para que en la década siguiente, se diera inicio de un proceso de reducción del gigantismo estatal, a través de la aplicación de las políticas de reforma de primera generación del Consenso de Washington, entre ellas la privatización.

De esta manera, hacia 1990, el gobierno peruano inició un programa de estabilización y de reformas estructurales con el fin de recuperar la economía, en la búsqueda de un crecimiento sostenido con base en la inversión privada; así el proceso de privatización de las empresas estatales tuvo un rol central, pues se consideraba que aquellas eran una causa fundamental del déficit fiscal, y con su privatización, se espera lograr la estabilidad macroeconómica, atraer capitales extranjeros —incorporando a nuestra economía aspectos como la tecnología y conocimientos para la modernización— elevando nuestra competitividad internacional; además de la generación de empleo, crecimiento del producto y la mejora de la calidad y cobertura de los bienes y servicios, en el marco de un Estado pequeño y eficiente.

Cabe anotar que entre 1991 y 1996 se produjeron los principales procesos de privatización en el Perú, a partir de la promulgación de los Decretos Legislativos de 1991 (Decretos Legislativos Nro. 662², 674³, 757⁴, 758⁵) relacionados con la promoción y el crecimiento de la inversión privada, que constituyeron el marco jurídico que permitía hacer atractiva la inversión privada en el país; que establecieron entre otros principios, estructuras y procedimientos especiales, para la toma de decisiones claves a través del más alto nivel de la burocracia, así participaban los Ministros de Estado en representación del Presidente y entidades que se encargaban de conducir el proceso de privatización; la

¹ Las diez políticas que integraban el “Consenso de Washington” eran las siguientes: Disciplina fiscal, Reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico para mejorar distribución del ingreso, Reforma fiscal, Liberalización de las tasas de interés, Tipo de cambio competitivo, Liberalización comercial, Apertura a la inversión extranjera directa, Privatización, Desregulación, Garantías a los derechos de propiedad. Casilda (2004).

² Decreto Legislativo N° 662, Aprueban régimen de estabilidad jurídica a la inversión extranjera, publicada el 02 de setiembre de 1991.

³ Decreto Legislativo N° 674, Aprueban la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las empresas del Estado, publicada el 27 de setiembre de 1991.

⁴ Decreto Legislativo N° 757, Aprueban la Ley Marco para el Crecimiento de Inversión Privada, publicada el 13 de noviembre de 1991.

⁵ Decreto Legislativo N° 758, Aprueban Ley de Promoción de las Inversiones Privadas en Obras de Infraestructura, publicada el 13 de noviembre de 1991.

estructura organizativa del proceso se diseñó en base a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y a los Comités Especiales de Privatización (CEPRIs).

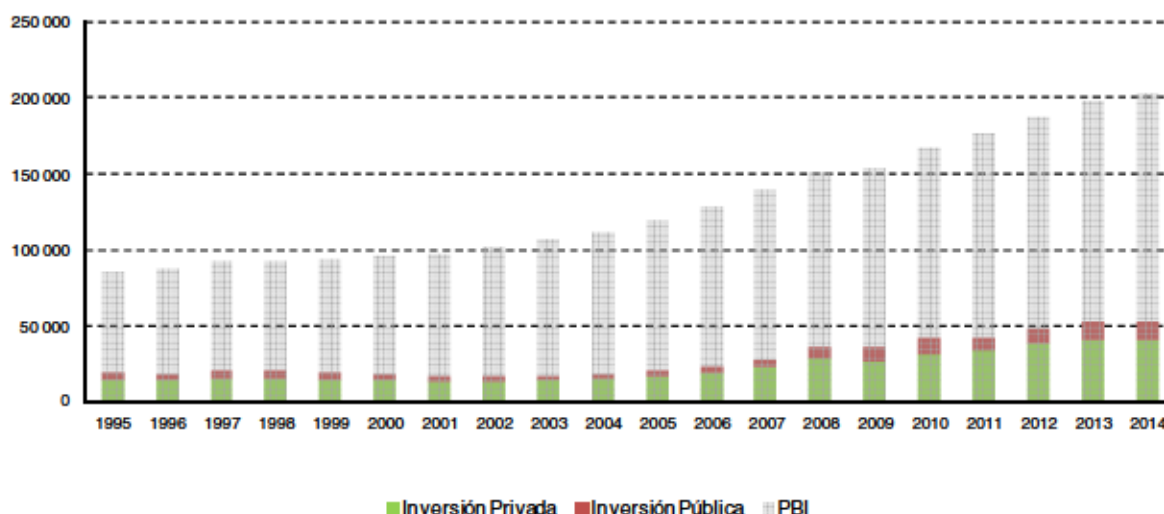
Podemos decir entonces, que en este contexto se inicia el proceso de introducción de la política de participación de la inversión privada en la prestación de bienes y servicios públicos en el Perú. Si consideramos que la ola de privatizaciones de principios de los 90s no son parte en estricto rigor de las APPs, podríamos identificar dos grandes periodos (Bravo, 2014):

- 1996-2008: concesiones. A partir del Decreto Legislativo N° 8396 que modificó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y Servicios Públicos y creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura (PROMCEPRI), que intenta dar un nuevo impulso a las concesiones en el país.
- 2008-Hoy: APPs y Oxl. Con la emisión del Decreto Legislativo N° 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

A. Evolución del Producto Bruto Interno y la inversión en el Perú

En los últimos 20 años, el PBI se triplicó. Este crecimiento responde tanto a políticas internas como al favorable contexto económico internacional. En este contexto, es importante resaltar el rol de la inversión privada, la que equivale a cuatro veces la inversión pública.

Gráfico 1
PBI e Inversión, 1995-2014
(En millones de US\$ de 2014)

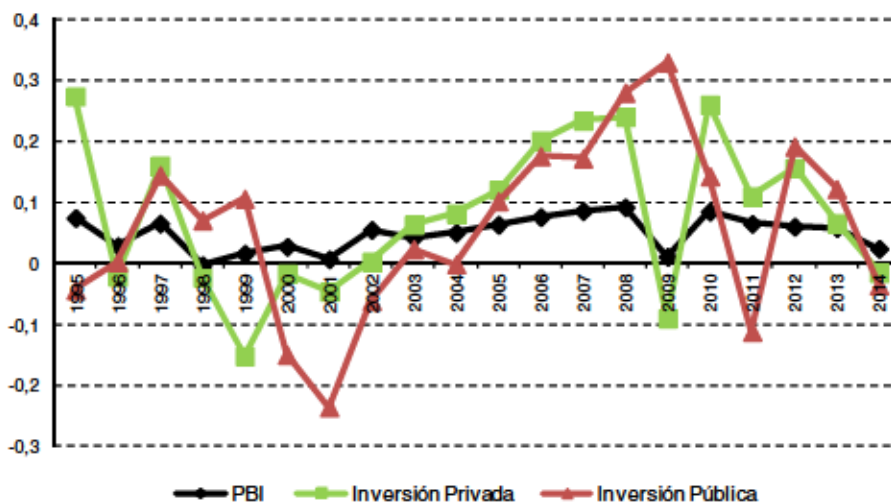


Fuente: BCRP.

⁶ Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, publicada el 20 de agosto de 1996.

La tasa de crecimiento de la inversión pública y privada están estrechamente relacionadas en el periodo analizado, salvo en los años 1998-1999, y 2009, donde la inversión pública creció mientras la privada se contraía. Esto se explicaría por políticas anticíclicas emprendidas por el gobierno para mitigar la caída de la tasa de crecimiento del PBI en esos años (incentivar el PBI mediante inversión pública).

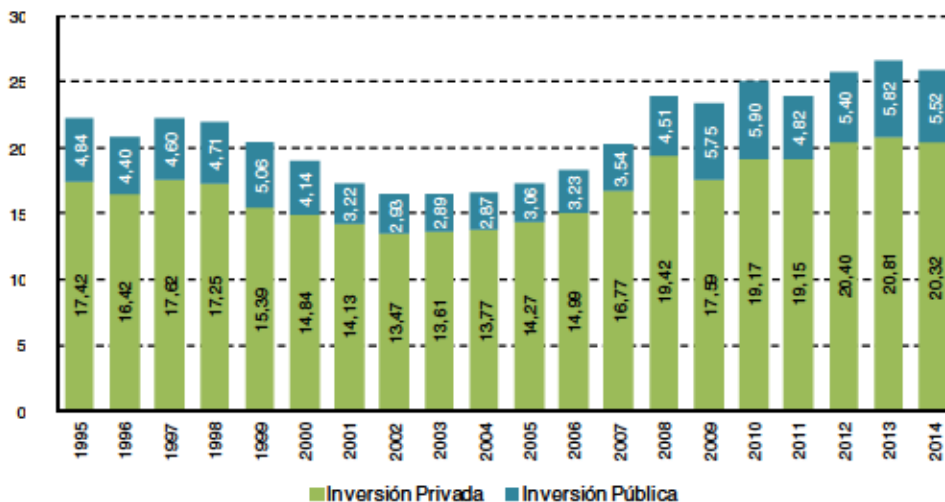
Gráfico 2
Tasas de crecimiento del PBI e inversión privada y pública, 1995-2014



Fuente: BCRP.

En el mismo periodo de tiempo, la inversión pública fue aproximadamente entre 2,9% y 5,9% del PBI mientras que la inversión privada estuvo entre 13,5% y 20,8%. La inversión total representa entre el 16,4% y 26,6% del PBI. En ese aspecto, se puede considerar que la estructura del PBI se ha mantenido razonablemente estable en los últimos años. El rol de la inversión privada en la economía se hace evidente en el siguiente gráfico.

Gráfico 3
Inversión pública y privada como porcentaje del PBI, 1995-2014
(En porcentajes)

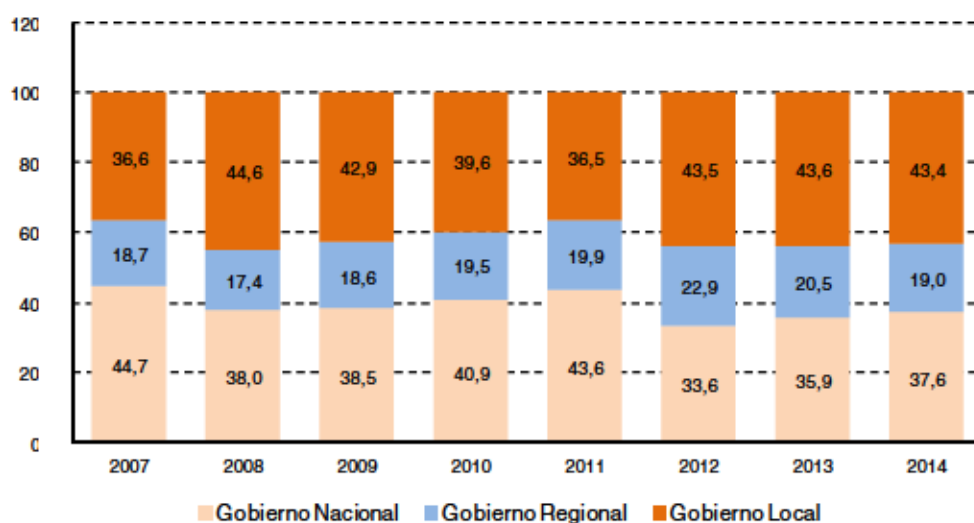


Fuente: BCRP.

En cuanto a la inversión pública ejecutada⁷, ésta ha crecido de manera muy importante sobre todo en los últimos años. En general, la inversión pública ejecutada por el gobierno nacional representa entre el 27% y 42% de la inversión pública, mientras que la realizada por los gobiernos regionales representa entre el 33% y 48% de la inversión pública, al analizar el periodo 2007-2014.

Cabe anotar que antes del 2007 los datos de ejecución presupuestaria a nivel de los gobiernos locales no son fácilmente accesible pues se había implementado plenamente el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en dicho nivel de gobierno. A partir de aquel entonces, sí se dispone de una serie homogénea y completa, de acceso público a través de la Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Gráfico 4
Inversión pública por niveles de gobierno, 2007-2014
(En porcentajes)



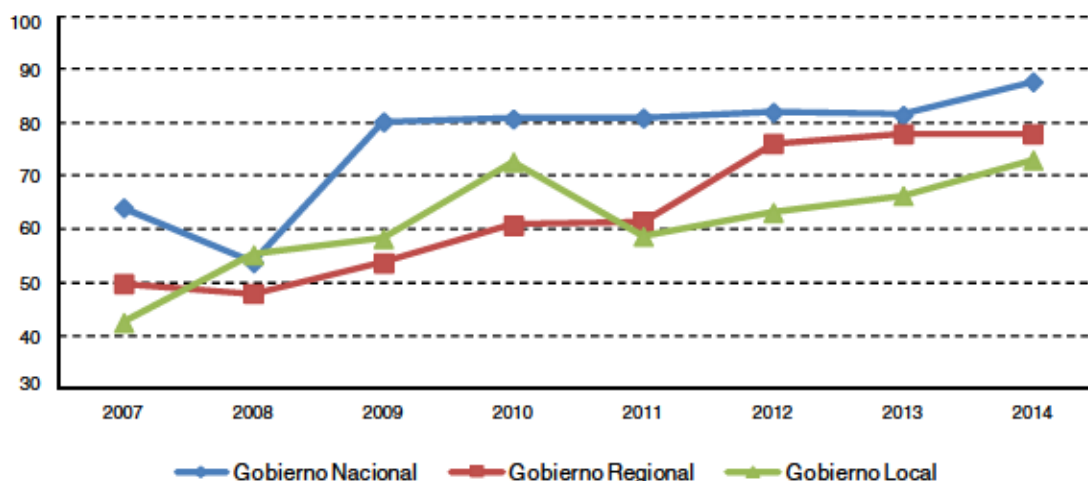
Fuente: MEF - consulta amigable.

Se debe considerar que la ejecución del gasto⁸ no es igual en los niveles de gobierno. Al respecto, en general todos los niveles de gobierno han mejorado su nivel de ejecución; sin embargo, los gobiernos locales siguen estando rezagados con respecto a los gobiernos regionales y estos a su vez con respecto a la ejecución del gobierno nacional. Esto podría estar explicado por la mayor carencia de recursos humanos capacitados en formulación y ejecución de proyectos de los gobiernos subnacionales.

⁷ Se considera ejecutada al monto en la fase de devengado.

⁸ Se considera el avance del monto de devengado con respecto al presupuesto institucional modificado (actualizado) al final del año.

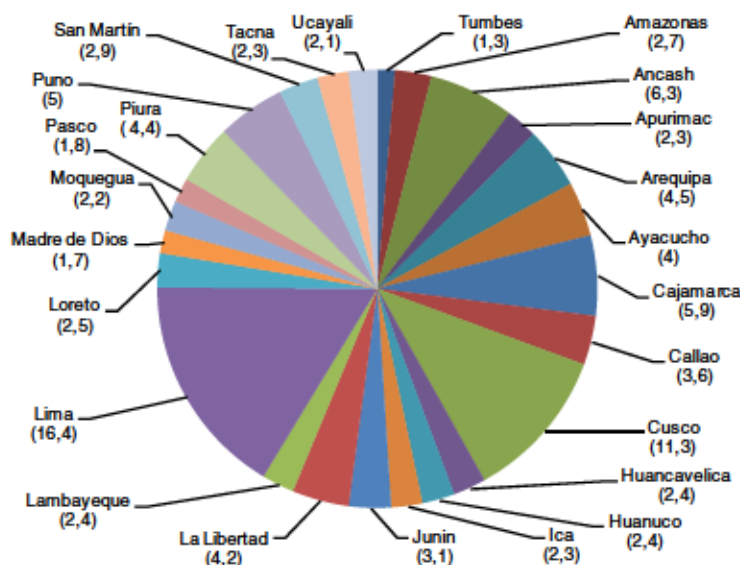
Gráfico 5
Ejecución de la Inversión pública por niveles de gobierno, 2007-2014
(Devengado sobre PIM)



Fuente: MEF - consulta amigable.

A nivel departamental, la inversión pública (todos los niveles de gobierno) está claramente centralizada en el departamento de Lima. Otros departamentos con importantes montos de inversión pública son Cusco, Cajamarca, Arequipa y Puno. En los últimos años la proporción entre los diferentes departamento no ha sufrido variaciones drásticas. De hecho, la inversión pública que se realiza en esas 5 regiones (Lima, Cusco, Ancash, Cajamarca, Puno y Arequipa), suman casi el 50% del monto de la inversión pública realizada entre los años 2007 y 2014.

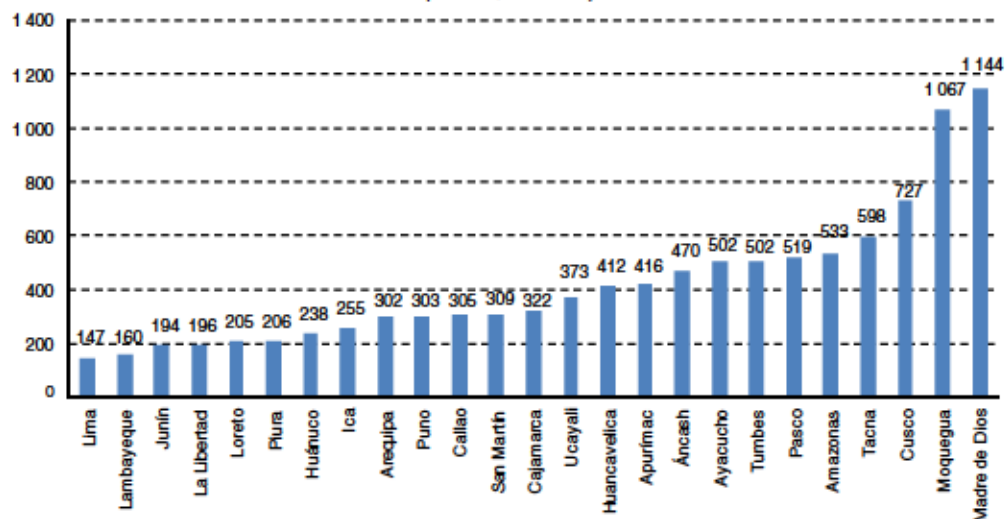
Gráfico 6
Inversión pública total por regiones, 2007-2014
(En porcentajes)



Fuente: MEF - consulta amigable.

Sin embargo, esta proporción cambia notablemente cuando se considera la población de cada departamento. Los departamentos Madre de Dios, Moquegua, Cusco, Tacna y Amazonas son las que presentan la mayor inversión por habitante mientras que en el departamento de Lima se da la menor inversión.

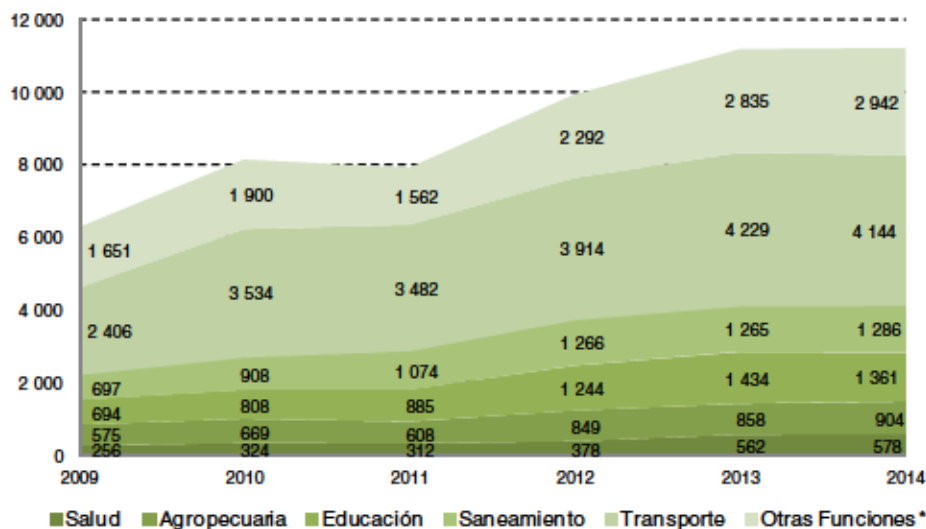
Gráfico 7
Inversión pública promedio per cápita por niveles de gobierno, 2007-2014
 (En US\$ de 2014)



Fuente: MEF - consulta amigable e INEI - proyecciones de población.

A nivel de sectores, la inversión pública ha estado concentrada en transporte, educación, saneamiento, agropecuaria y salud entre los años 2007 y 2014. La función transporte representa el 40% de la inversión total en este período.

Gráfico 8
Inversión pública por sectores, 2007-2014
 (Millones de US\$ de 2014)



Fuente: MEF-Consulta amigable.

Nota: Otras funciones: Previsión social, minería, legislativa, relaciones exteriores, trabajo, industria, pesca, comunicaciones, turismo, justicia, comercio, protección social, ambiente, orden público y seguridad, vivienda y desarrollo urbano, defensa y seguridad nacional, energía, planeamiento, gestión y reserva de contingencia y cultura y deporte.

III. Concesiones

El contexto socio económico que vivía el Perú a inicios de la década de los 90, estaba caracterizado también por la gran brecha en materia de infraestructura; tanto por la escasa inversión que había realizado el Estado en la ejecución de dichas obras, así como en el mantenimiento de las mismas, como por la carencia de un marco jurídico adecuado que permitiera la participación del sector privado en el desarrollo y gestión de la infraestructura.

Como es bien sabido, al no contar con la infraestructura adecuada, sea por que no existía o por su pésima gestión, en los puertos, aeropuertos, carreteras, vías férreas, no sólo afectaba a la población peruana sino también, nuestro nivel de competitividad internacional, lo que era un sobrecosto para los inversionistas.

Así, como parte de la ola privatizadora, diversos países de América Latina, iniciaron programas de concesión de infraestructura al sector privado; lo cual permitía a la empresa privada desarrollar proyectos de infraestructura pública y gestionarlos, para lo cual se establecían esquemas de tarifas controladas, mediante peajes o tarifas de uso de aeropuerto, permitiendo, que los inversionistas privados obtengan una rentabilidad razonable, y del otro lado, los ciudadanos, podían acceder a dicha infraestructura pública, que sin la inversión privado no hubiese podido existir o gestionarse de manera adecuada.

Fue así, como el gobierno peruano, en el año de 1991 mediante Decreto Legislativo N° 758, dicta las normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos, por el cual se faculta al Estado para que en cualquiera de sus niveles de gobierno (nacional, regional y local, según sus competencias), puedan otorgar en concesión al sector privado la construcción, reparación o mantenimiento de obras de infraestructura y servicios públicos, esta concesión se efectuaría mediante los procedimientos de licitación pública o de concurso de proyectos integrales.

Dicha norma, define por concesión, al acto administrativo por el cual el Estado, con el objeto que el concesionario realice determinadas obras y servicios fijados o aceptados previamente por el organismo concedente (Gobierno Nacional, Regional o Local), le otorga el aprovechamiento de una obra para la prestación de un servicio público, por un plazo establecido. Además establece que, los contratos de concesión podrán contener cláusulas que estipulen la indemnización a la cual tendrá derecho el concesionario (empresa privada) en caso que el Estado suspenda, deje sin efecto o modifique la concesión por causal no establecida en el Decreto Legislativo N° 758; pudiendo solicitar que estas cláusulas sean garantizadas mediante contrato con fuerza de ley celebrado entre el Estado y este. Por su

parte el Estado, podría someter las controversias de carácter patrimonial derivadas de las concesiones a arbitraje nacional o internacional.

Es a través de este dispositivo legal, que se introduce en el Perú lo que Huapaya (2013) define como el modelo clásico de promoción de la inversión privada en infraestructura, a través de la concesión administrativa, y que también es recogido en las concesiones para servicios y obras públicas de los diversos sectores, como las normas para concesiones eléctricas, de telecomunicaciones, saneamiento, transporte y distribución de gas, entre otros, o como las concesiones locales, las que tienen su propio desarrollo, y que no son materia de estudio del presente trabajo.

Asimismo, se deja también establecido, en el mencionado Decreto Legislativo, que la concesión sobre bienes públicos no otorga un derecho real sobre los mismos. Sin embargo, en estos casos, el contrato de concesión constituirá título suficiente para que el concesionario haga valer los derechos que dicho contrato le otorga frente a terceros, en especial el de cobrar las tarifas, precios, peajes u otros sistemas de recuperación de las inversiones. En estos supuestos, el concesionario podrá explotar el o los bienes objeto de la concesión por cuenta propia o por medio de terceros, quedando siempre como único responsable frente al organismo concedente.

Es importante señalar, que durante el primer quinquenio de los años 90, las concesiones no fue un mecanismo particularmente usado, dado que los esfuerzos del Estado se centraron en la implementación de las políticas de privatización; a ello se suma, que el diseño, evaluación, adjudicación y suscripción del contrato de concesión conlleva un proceso de varios años.

Así, en un segundo intento por potenciar las concesiones, es hacia 1996 que el gobierno, promulgó el Decreto Legislativo N° 839 que modificó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y Servicios Públicos y creó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura (PROMCEPRI), cuyo objetivo incluyó el relanzamiento del programa de concesiones privadas, declarando de interés nacional la promoción de la inversión.

Es así como, en diciembre del mismo año, se promulgó el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura, mediante Decreto Supremo N° 059-96-PCM, en adelante TUO de Concesiones (que refunde las normas establecidas en los Decretos Legislativos N° 758 y 839, antes mencionados); y de otro lado se emite el reglamento respectivo, a través del Decreto Supremo N° 060-96-PCM.

Este impulso, quedó cortó en relación a las necesidades de infraestructura, así durante el segundo quinquenio de la década de los 90, se produjo una desaceleración en el respaldo político de los procesos de privatización y casi nulo en relación a las concesiones, debido a las presiones de diversos sectores; lo que resultó contradictorio, dado el escenario internacional que se enfrentaba, pues hacia 1998 y 1999 los efectos de la crisis asiática y de la bancarrota de Rusia crearon un clima muy adverso para los mercados emergentes y, por tanto, para América Latina, a la vez que se reducían sus exportaciones, restringió el acceso a créditos internacionales, entre otros, además de la recesión en Estados Unidos y el paralelo estancamiento europeo agudizaron la situación desde 2001, y la región entró de nuevo en una larga crisis, lo que se ha llamado la media década perdida (Paramio, 2004).

Debemos recordar además, el escenario político social que tuvo el Perú con la caída del gobierno del Presidente Fujimori, para iniciar un gobierno de transición a cargo del Presidente Paniagua, quien convocaría a elecciones democráticas, siendo elegido el Presidente Toledo, hacia el año 2001. En este período, al decir de Morón (2005), se atraviesa por una etapa de desaliento, que comprendería del año 1996 hasta el año 2003, cuando en el mes de agosto del mismo año, se publica la Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, que establece centralmente que el Estado en sus tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) propicien efectivamente la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil.

Asimismo, señala un conjunto de criterios y garantías para la inversión descentralizada; y en este período además, se establece que la promoción de la inversión privada de competencia del gobierno nacional se encuentra a cargo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, en adelante

Proinversión, quien además brindaría asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, y por su parte estos, conformarían sus Oficinas de Promoción de la Inversión Privada, en adelante OPIP.

Esta norma además manifiesta, el conjunto de funciones que tiene cada nivel de gobierno, respecto a la inversión, en concordancia con el proceso de descentralización que se venía implementando en el país.

Como señala Shimabukuro (2013), lo relevante de esta norma se relacionaba al establecimiento de la regulación del procedimiento administrativo para la elaboración y formulación de iniciativas privadas presentadas por el sector privado; así como ya no sólo se podría concesionar proyectos de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos regulado por el TUO de Concesiones y su reglamento, sino se amplió su aplicación a través de iniciativas privadas relacionadas a proyectos, servicios, empresas y activos; cabe mencionar que este procedimiento fue derogado por el Decreto Legislativo N° 1012, que establece las APP con nombre propio y diversas modalidades, hacia el año 2008.

A ello se suma, que la Ley N° 28059, incorporar la denominación de iniciativas privadas, cuya solicitud y propuesta tiene la naturaleza de una petición de gracia, que es regulado por nuestro ordenamiento legal a través de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, como veremos más adelante.

Es entonces, donde las la inversión en obras de infraestructura pública y de servicios, se rigen de forma exclusiva por el TUO de Concesiones, su reglamento y la Ley N° 28059, así como por las normas de carácter especial de cada sector, durante este período; siendo la modalidad de dicha participación, la concesión⁹.

A modo de ejemplo, se llevó a cabo la concesión correspondiente al Tramo Ancón-Huachopativilca de la Panamericana Norte, cuyo contrato se suscribió el 15 de enero de 2003, y ya esta concesión se acercaba más a un concepto en donde el privado realiza una inversión en la construcción de la obra, explota la concesión y percibe los ingresos de dicho servicio, haciendo mayor énfasis en la fase de operación y mantenimiento del proyecto. Así, este contrato introduce elementos como la distinción entre servicios obligatorios y complementarios, la posibilidad de que el concesionario perciba ingresos distintos al peajes, y cuenta con una cláusula expresa respecto al restablecimiento del equilibrio económico y financiero del contrato, así como una garantía tarifaria a favor del concesionario, entre otros aspectos (Umezawa y Reaño, 2013).

En este período, podemos afirmar que la mirada en torno a la participación del inversionista privado en materia de concesiones, comienza a reflejarse más como un aliado que como un mero medio, para cubrir la brecha de infraestructura; así se hablan de concesiones con cofinanciamiento por parte del Estado, es decir, este participa con la incorporación de recursos públicos; y se observan tanto los intereses sociales del Estado, como la rentabilidad que debe tener el proyecto concesionado para el privado.

Así, en el inciso c, del artículo 14° del TUO de Concesiones, encontramos la única regulación aplicable a las concesiones cofinanciadas en nuestro país, hasta ese entonces, definiéndola como una modalidad de concesión en la que el cofinanciamiento se da con una entrega inicial durante la etapa de construcción o con entregas en la etapa de la explotación, reintegrables o nó.

Como es sabido, las concesiones relacionadas a la Carretera Interoceánica, que otorgaron al inversionista privado la construcción, conservación, mantenimiento y explotación del servicio público de los tramos N° 1, 2, 3 y 4 de dicha carretera; fueron de particular importancia comercial y de gran impulso político; por lo que, para lograr el interés del sector privado, se introdujeron formas de cofinanciamiento por parte del Estado (a través del sector transporte, representado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones), a través de los denominados Pago Anual por Obras (PAO) y el Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO), a ello se suma que estas concesiones se delegó en el privado la gestión, ejecución y explotación del proyecto de inversión vial respectivo (Umezawa y Reaño, 2013).

⁹ No obstante, no podemos dejar de mencionar, que ya en el Decreto Legislativo N° 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, de 1991, se hablaba como modalidades bajo las cuales se promueve el crecimiento de la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la Actividad Empresarial del Estado, la celebración de contratos de asociación, "Joint venture", asociación en participación, prestación de servicios, arrendamiento, gerencia, concesión u otros similares.

En ese orden de ideas, se puede apreciar cómo el diseño en sí mismo de los proyectos de inversión y la necesidad de atraer al inversionista privado —como aliado en el proceso de cierre de la brecha de infraestructura—, origina que el Estado revalúe progresivamente, aunque de forma básica y puntual, su posición conservadora frente a las estructuras de cofinanciamiento, a la repartición de los riesgos con el privado y en general, a tratar de entender la dinámica de la necesidad de la rentabilidad de la inversión privada; situación que como veremos en el acápite siguiente, da origen al surgimiento de un marco legal general o paraguas que recoge diversas modalidades de APP.

IV. Asociaciones Público-Privadas

En estricto, las Asociaciones Público Privadas (APP), se incorporan con dicha denominación al ordenamiento jurídico peruano, a través de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1012, que aprueba la “Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada”, en adelante LAPP, publicada el Diario Oficial con fecha 13 de mayo del año 2008. La mencionada norma, ya en su Exposición de Motivos, reconocía que en el Perú se venía ejecutando diversos proyectos de inversión mediante APP, a través de las concesiones de obras de infraestructura y servicios públicos realizadas anteriormente.

Conforme a la Exposición de Motivos de la LAPP, entre las diversas razones que sustentan la necesidad de la norma, señala que a finales del año 2007, el nivel de inversión pública con relación al PBI ha reflejado el mismo nivel promedio de los últimos cinco años, mostrando un crecimiento de 2,8%; así se experimenta un limitado nivel de infraestructura concentrado, sobre todo en los sectores de transporte y saneamiento. De ahí, que según cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de aquel entonces, las brechas críticas de infraestructura para los mencionados sectores alcanzan los US\$ 4.200 millones y US\$ 4.042 millones, respectivamente; mientras que la brecha para sectores como educación y salud, se calcula en US\$ 1.394 millones y en electricidad en US\$ 859 millones.

Como es bien sabido, la brecha de inversión en infraestructura impacta en la competitividad, en el bienestar de la población y en general, significa un obstáculo para el crecimiento económico; por lo que era una limitante importante para aprovechar mejor los Tratados de Libre Comercio que el Perú venía suscribiendo, en especial el de Estados Unidos.

Por otro lado, también se sustentó la dación de la LAPP, en relación a la existencia de riesgos asociados a los procesos de APP, como son los riesgos de construcción, financieros, de demanda, cambiarios, tarifarios, entre otros; los cuales hace necesario que exista un adecuado balance de estos riesgos entre el Estado y el inversionista privado, siendo necesaria la práctica de los principios de prudencia y transparencia fiscal, en la búsqueda de evitar la innecesaria exposición del Estado de estos riesgos. En ese orden de ideas, esta propuesta además era prioritaria en tanto, se considerada necesario hacer explícitos los compromisos firmes y contingentes cuantificables derivados de los contratos de APP; permitiendo la contabilización adecuada de estos compromisos para evitar los incentivos perversos como los problemas de riesgo moral.

Se inicia pues, una nueva mirada, un nuevo ciclo, que generó -y consideramos que aún lo hace-, una serie de expectativas para la mejora en los procedimientos y mecanismos para que la inversión privada se logre en materia de infraestructura y servicios públicos.

Consideramos pertinente destacar, que es hacia el año 2010, que el Seguro Social de Salud-ESSALUD, ha empleado los contratos de APP, claro está en el marco de la autonomía que su ley de creación le otorga, para implementar dichos mecanismos, no sólo en lo referente a la ejecución de obras de infraestructura como hospitales, sino la gestión de servicios de los mismos, referidos no a la atención médica, sino a los servicios conocidos como de batas grises, en alusión a los servicios conexos a aquellos servicios, que son estrictamente médicos o llamados de batas blancas¹⁰. De esta manera, las APP ingresan al terreno de proyectos sociales y no sólo de infraestructura. A ello se suma sectores como Educación que en la actualidad también cuenta con proyectos de APP.

Asimismo, no podemos dejar de señalar que existen Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en este último caso como la Municipalidad de Lima, que también vienen implementando los mecanismos de APP.

Según el Banco Mundial, señala que las APP en el Perú aún no ha llegado a los niveles esperados y requeridos, aún no se habría alcanzado la madurez y estabilidad a pesar de haber transcurrido más de veinte años de experiencia y contar con un marco normativo de APP, muy bueno. Considera, además, que el bajo desempeño de las APP en el Perú, se relaciona a problemas de implementación y otros a debilidades de la Ley, así como la falta de atención de algunos temas críticos como por ejemplo: i) la falta de contratos estandarizados, de pautas de asignación de riesgos, y procedimientos complicados, circulares y caóticos entre la identificación y la concesión de un proyecto; ii) la falta de coordinación y jurisdicciones ambiguas entre las diferentes instituciones involucradas; iii) la falta de capacidad de las instituciones involucradas; iv) la existencia de algunas lagunas en el marco legal v) una fiscalización reguladora deficiente; vi) la falta de atención a los temas sociales y de comunicación. (Banco Mundial, 2011:153).

Respecto a las perspectivas de futuro para las APP en el Perú, señalaba dicho informe que estábamos avanzando, que el nuevo marco legislativo, las lecciones aprendidas, el ingreso de inversionistas internacionales más sofisticados, nuestra capacidad de ir transfiriendo riesgos al sector privado, las fuentes de apalancamiento local, aumentan el atractivo de las inversiones en las APP peruanas, los buenos antecedentes en materia de litigios; sin embargo, la implementación de las APP, a pesar de la gran apertura del gobierno hacia la inversión privada, para lograr madurez y seguir garantizando y apalancando la participación del sector privado, el Perú tendría que trabajar en tres áreas de políticas: i) promover su marco legal; ii) fortalecer y desarrollar las capacidades en sus instituciones y reducir la rotación; y iii) racionalizar el proceso de APP, incluidas mejoras en el diseño de contratos, procedimientos de APP, procesos de adquisición/contratación y de gestión de los contratos (Banco Mundial, 2011:154).

¹⁰ Así a modo de ejemplo tenemos: i) el Contrato de APP para la Constitución de Derecho de Superficie, Construcción de Infraestructura, Implementación y Prestación de Servicios de Gestión de Almacenamiento, Distribución y Entrega de Materiales en la Red de Almacenes y Farmacias de Lima; ii) el Contrato de APP para la Constitución de Derecho de Superficie, Diseño, Construcción de Infraestructura, Dotación de Equipamiento, Operación y Mantenimiento del Nuevo Hospital III Callao y su Centro de Atención Primaria de la Red Asistencial Sabogal; iii) el Contrato de APP para la Constitución de Derecho de Superficie, Diseño, Construcción de Infraestructura, Dotación de Equipamiento, Operación y Mantenimiento del Nuevo Hospital III Villa María del Triunfo de la Red Asistencial Rebagliati; y iv) el Contrato de APP para la Remodelación e Implementación de Infraestructura, Equipamiento, Gestión y Prestación de Servicios Asistenciales y Administrativos en la Torre Trecca.

A. Caracterizando las Asociaciones Público-Privadas

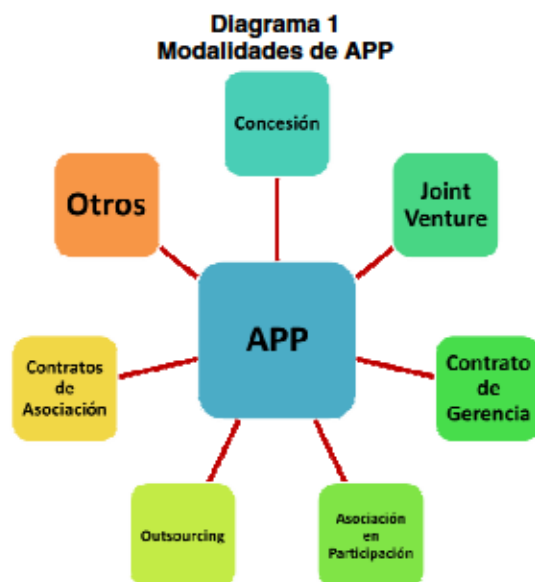
Siguiendo a Vasallo & Izquierdo (2010:102), podríamos decir de modo general que las APP “requieren algo más que la simple colaboración entre el sector público y el sector privado para la construcción, el mantenimiento y la explotación de una infraestructura. (...), por tanto, van mucho más allá de la mera relación entre el sector público y privado, en la medida en que implican no sólo una relación sino una colaboración con la finalidad de lograr un máximo bienestar social”.

En ese sentido, la Unión Europea, a través del Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de Contratación Pública y Concesiones, señala una serie de requisitos para la constitución de una APP o denominadas por ellos como Colaboración Público-Privada (CPP); que también son recogidos por la Corporación Andina de Fomento (CAF); así señalan, que las APP “en general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”. (Unión Europea, 2004:3).

No obstante, las operaciones de APP “(...) no implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.” (Unión Europea, 2004:3).

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son, según la definición dada por el D.L. N° 1012 (modificado por la Ley 30.167), “una modalidad de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, 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 a éstos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica”.

Además, se considera que no es una APP cuando su único alcance sea la provisión de mano de obra, de oferta e instalación de equipo o de ejecución de obras públicas mediante una empresa privada (constructora), la cual únicamente ejecuta la obra sin hacerse responsable por su diseño o posterior operación. De hecho, en Legorreta (2011:12) se enumeran ocho características para que una relación entre el sector público y privado sea considerado APP: funciones complementarias del sector público y privado; acuerdos con vigencia en el largo plazo; el sector público y privado obtienen beneficios, ya sean económicos o sociales; el sector privado adopta más funciones que en el modelo tradicional de provisión de infraestructuras y servicios públicos; el operador privado recibe remuneración directa de los usuarios o de la Administración según se haya acordado; cada agente desarrolla las tareas en las que cuenta con alguna ventaja comparativa; búsqueda de mejores resultados o a un menor costo; y la clara definición en los contratos de los costos y los riesgos implicados así como sobre el responsable de la gestión.



Fuente: LAPP y RLAPP. Elaboración propia.

Esta relación de colaboración de alianza entre los sectores público y privado, de forma general se denomina APP, pero estas relaciones de obligaciones bidireccionales entre el Estado y el inversionista privado, se manifiesta a través de un conjunto de modalidades contractuales, que el RLAPP, se establecen no de forma cerrada, sino detallando sólo algunas como:

- **Concesión:** es la modalidad más usada. Se otorga a un privado la ejecución y explotación de una obra de infraestructura pública o de un servicio público por un tiempo determinado (IIRSA Norte, Aeropuertos Regionales, Puertos, Terminal Terrestre de Huancayo, etc.).
- **Asociación en participación:** es la modalidad contractual mediante la cual el Estado otorga una participación en el resultado y/o en las utilidades de una o de varias empresas bajo su dirección, a cambio de una determinada contribución.
- **Contratos de Gerencia:** cesión temporal de la dirección, administración y/o gestión de una empresa estatal.
- **Joint venture:** operación económica empresarial de manera conjunta. Se comparten inversiones, costos y riesgos.
- **Outsourcing:** transferencia de una parte integral del proceso productivo de una o varias empresas estatales. El privado asume las tareas contratadas por su cuenta y riesgo.
- **Otras permitidas por ley:** derecho de superficie, usufructo, uso, etc.

Por otro lado, es importante tener en cuenta, conforme a la LAPP y su reglamento, que en todas las etapas vinculadas a la provisión de infraestructura pública y/o prestación de servicios públicos bajo la modalidad de APP, se contemplarán los siguientes principios:

- **Valor por dinero:** establece que un servicio público debe ser suministrado por aquel privado que pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo o los mismos resultados de calidad a un menor costo. De esta manera, se busca maximizar la satisfacción de los usuarios del servicio así como la optimización del valor del dinero proveniente de los recursos públicos.
- **Transparencia:** toda la información cuantitativa y cualitativa que se utilice para la toma de decisiones durante las etapas de evaluación, desarrollo, implementación y rendición de cuentas de un proyecto de inversión llevado a cabo en el marco de la LAPP, deberá ser de

conocimiento ciudadano, bajo el principio de publicidad establecido la normatividad de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- **Competencia:** deberá promoverse la búsqueda de la competencia a fin de asegurar eficiencia y menores costos en la provisión de infraestructura y servicios públicos, así como evitar cualquier acto anti-competitivo y/o colusorio.
- **Asignación adecuada de riesgos:** deberá existir una adecuada distribución de los riesgos entre los sectores público y privado. Es decir, que los riesgos deben ser asignados a aquel con mayores capacidades para administrarlos a un menor costo, teniendo en consideración el interés público y el perfil del proyecto.
- **Responsabilidad presupuestal:** deberá considerarse la capacidad de pago del Estado para adquirir los compromisos financieros, firmes y contingentes, que se deriven de la ejecución de los contratos celebrados dentro del marco de la presente norma, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas ni la prestación regular de los servicios.

Por último, cabe anotar que según se demanden o no recursos públicos para los proyectos de APP, se pueden clasificar, según el artículo 4° de la LAPP, de la siguiente manera:

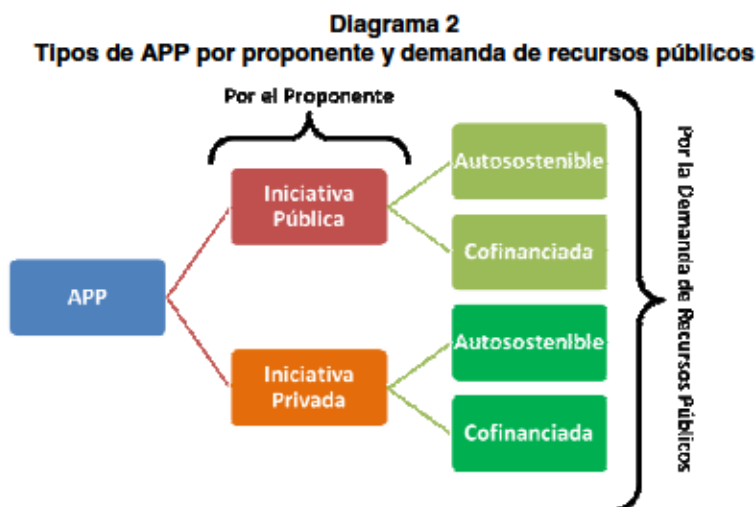
- **Autosostenible:** aquella que satisfaga las siguientes condiciones:
 - Demanda mínima o nula garantía financiera por parte del Estado, serán consideradas como mínimas si no superan el cinco por ciento (5%) del Costo Total de Inversión.
 - Las garantías no financieras tengan una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos; tendrán probabilidad mínima o nula cuando la probabilidad del uso de recursos públicos no sea mayor al diez por ciento (10%) para cada uno de los primeros cinco (05) años de vigencia de la cobertura de la garantía prevista en el contrato. Los lineamientos para los cálculos requeridos serán aprobados mediante resolución ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas.
- **Cofinanciada:** aquella que requiera, indistintamente:
 - Cofinanciamiento; es decir, asignación de recursos públicos para el financiamiento del proyecto; o
 - otorgamiento o contratación de garantías financieras; considerando que tendrán una probabilidad significativa de demandar recursos públicos cuando excedan los límites del cinco por ciento (5%) del Costo Total de Inversión.
 - otorgamiento o contratación de garantías no financieras que tengan una probabilidad significativa de demandar el uso de recursos públicos, es decir cuando sean mayor al diez por ciento (10%) para cada uno de los primeros cinco (05) años de vigencia de la cobertura de la garantía prevista en el contrato.

Por lo que, combinando ambas clasificaciones desde quién es el proponente y si el proyecto demanda o no recursos públicos, podemos señalar que existen Iniciativas Públicas Autosostenibles o Iniciativas Públicas Cofinanciadas; y de otro lado, Iniciativas Privadas Autosostenibles o Iniciativas Privadas Cofinanciadas.

De otro lado, consideramos oportuno establecer una clasificación según el proponente que identifique el proyecto de APP, que pueden ser:

- **Iniciativa pública:** cuando la identificación del proyecto de APP tiene su origen en alguna de las entidades del Gobierno Nacional, Regional o Local, conforme a la LAPP.
- **Iniciativa privada:** cuando la identificación del proyecto de APP tiene su origen en uno o más inversionistas privados.

Por lo que, combinando ambas clasificaciones desde quién es el proponente y si el proyecto demanda o no recursos públicos, podemos señalar que existen Iniciativas Públicas Autosostenibles o Iniciativas Públicas Cofinanciadas; y de otro lado, Iniciativas Privadas Autosostenibles o Iniciativas Privadas Cofinanciadas.



Fuente: LAPP y RLAPP. Elaboración propia.

Con la dación de la LAPP, pasamos entonces del esquema que se limitaba a otorgar concesiones (en el periodo 1996-2008), a un sistema aggiornado, como señala O'Neill (2009), en donde se prevé modalidades distintas de participación estatal, siendo conveniente pagar por servicios de calidad privados con participación estatal, transitando del rol de un Estado Gerente al de un Estado Regulador, Facilitador y Colaborador. En tal sentido, a diferencia de las privatizaciones y concesiones iniciales, este nuevo conjunto normativo no constituye un instrumento de financiamiento, sino una política pública orientada a cerrar la brecha de infraestructura y promover la participación del sector privado en la provisión de bienes públicos.

No obstante, cabe anotar que esta Ley nace con una mirada conservadora y recelosa, que hoy en día ya fue modificada, que se pone de manifiesto a través de las Iniciativas Privadas, pues establece que deben avocarse sobre proyectos de inversión en activos, empresas, proyectos, servicios, obras públicas de infraestructura y de servicios; pero que no podrán demandar el otorgamiento de garantías financieras por parte del Estado y las garantías no financieras que le fuesen otorgadas deben tener una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos; con lo que prácticamente las Iniciativas Privadas debían ser siempre autosostenibles; lo que era poco alentador para el inversionista privado.

En efecto, O'Neill (2009a) señaló como una limitante de la LAPP al momento de su promulgación, que los inversionistas privados no pudieran presentar una iniciativa privada que requiriera cofinanciamiento del Estado, así se constituiría en una limitante importante que impactaría negativamente en el tema de infraestructura. De igual forma se hicieron cuestionamientos en relación a que no podría hacerse adendas en los contratos originados en el marco de la LAPP y su reglamento, en los primeros tres años; o que no se someten a arbitraje las decisiones del regulador; y del otro lado, se reconoce por ejemplo el reconocimiento de los gastos y reembolso en caso que la iniciativa privada que presente no gane, así como la posibilidad de que quien presente la iniciativa privada por haber presentado la idea, tenga el derecho de ir a una segunda vuelta, ante un eventual inversionista que haya mejorado la iniciativa presenta originalmente.

Ahora bien, hacia julio del año 2011, mediante la Ley N° 29771, Ley que modifica el primer párrafo del artículo 14 de la LAPP, elimina la limitación en relación a que las Iniciativas Privadas fueran sólo autosostenibles. Otro tema, además de las limitaciones al cofinanciamiento, que se cuestionaba de la

LAPP es que no incentivaba la inversión privada porque existía demasiadas rigideces burocráticas e intervencionismo del MEF (De Los Heros, 2009; Morón, 2009)

En adición, se plantearon deficiencias de la LAPP relacionadas a la cláusula de equilibrio económico-financiero, que aún hoy se mantiene, en tanto los inversionistas privados (concesionario), sólo podrá apelar a ella cuando el desequilibrio económico-financiero del proyecto se origine por variaciones legislativas; así como lo relacionado a la restricción para someter a arbitraje las decisiones de los organismos reguladores, salvo que estas decisiones afecten aspectos pactados en el contrato de APP, entre otros.

Ahora bien, como resulta evidente, desde el año 2008 hasta la fecha, marzo de 2015, la LAPP ha sufrido diversas modificaciones, que han incluido desde aspectos como el objeto y ámbito de aplicación de la LAPP, hasta la definición y clasificación de las APP, el régimen de Iniciativas Privadas, especialmente aquellas cofinanciadas, entre otros aspectos.

Cabe mencionar, que luego de las modificaciones sufridas la LAPP, en el mes de mayo del año 2014 que se aprueba el nuevo Reglamento de la LAPP, mediante Decreto Supremo N° 127-2014-EF; derogándose por tanto el Decreto Supremo 146-2008-EF publicado en el mes de diciembre del año 2008, - este último ya había sufrido una serie de modificaciones durante los años siguientes a su dación-; y a ello se suma las modificaciones que sufre la LAPP a través de la Ley N° 30167, del mes de marzo del año 2014, lo cual propició la dación del nuevo y vigente Reglamento de la LAPP.

Ahora bien, el actual Reglamento de la LAPP, publicado en Mayo del año 2014, a la fecha ya ha sufrido modificaciones, lo cual es una muestra de lo cambiante y analizada que está siendo esta legislación en la búsqueda de promover mecanismos efectivos de inversión privada es aspectos de bienes, servicios e infraestructura pública; lo cual se condice con las diversas medidas que viene tomando el actual gobierno, sobre todo a partir del año 2014 para dinamizar la economía, que se han reflejado en una serie de medidas financieras, tributarias, flexibilizadoras de la inversión.

B. Últimas modificaciones normativas en materia de APPs

Con fecha 25 de setiembre de 2015, se publica el Decreto Legislativo N° 1224, Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, esta norma que tiene por objeto establecer los procesos y modalidades de promoción de la inversión privada para el desarrollo de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a éstos, proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica y la ejecución de proyectos en activos. Cabe mencionar, que esta norma entrará en vigencia al día siguiente de publicado el Reglamento, el mismo que será aprobado por Decreto Supremo en un plazo no mayor a 60 días.

Asimismo deroga, cuando entre en vigencia, las siguientes normas:

- Ley N° 26440, Precisan que proyectos y organismos que están bajo responsabilidad de órganos estatales se encuentran comprendidos en el proceso de promoción de la inversión privada.
- Ley N° 27701, Ley que establece disposiciones para garantizar la concordancia normativa entre los procesos de privatización y concesiones con la legislación regulatoria.
- Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.
- Decreto de Urgencia N° 008-2005, que establece disposiciones para facilitar el financiamiento de las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, autorizándose a las entidades y organismos del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, a constituir fideicomisos con los recursos que aporten los concesionarios o que se originen de las concesiones ya otorgadas, que se destinen a la adquisición de bienes, contratación de servicios, constitución de garantías u otros permitidos por Ley.
- Decreto de Urgencia N° 011-2005, a través del cual se dictaron reglas para facilitar el inicio de obras en las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, referidas al otorgamiento de garantía de concesiones.

- Ley N° 26885, Ley de Incentivos a las Concesiones de Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos.
- Ley N° 29096, Ley que establece la entidad encargada de efectuar registros contables derivados de los procesos de promoción de la inversión privada.
- Decreto Legislativo N° 1012, Aprueban la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas.
- Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las Normas con Rango de Ley que regulan la entrega en Concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos; con excepción del primer y segundo párrafo del artículo 19¹¹ y el artículo 22¹².

Es decir, se establece un marco normativo integral, que unifica las reglas para la promoción de la inversión privada a través de las Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, el cual incluye a las concesiones, y ampliando su alcance a Proyectos en Activos. Así se establece como principales argumentos para esta modificación normativa, la búsqueda de la predictibilidad y estabilidad jurídica en materia de inversiones, la claridad y centralidad del marco normativo; dado que al existir una diversidad de normas, entre las cuales se contraponen criterios, se generan diversas interpretaciones entre los operadores de éstas, lo cual no contribuía al clima de inversiones del país, esperando mitigar los riesgos regulatorios con este nuevo ordenamiento jurídico, conforme se señala en su Exposición de Motivos.

Además, también se sustenta su dación en el marco de las acciones que debe cumplir el Perú, según el Programa País suscrito con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual implica, entre otros la adhesión a la Recomendación del Consejo sobre Principios para Gobernanza Pública de las Asociaciones Público Privadas; agregando que se han tenido en cuenta, también lo relacionado a la lista de condiciones y factores para promover la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura, según el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Si bien, a la fecha no se ha promulgado el Reglamento, podemos señalar como las modificaciones más relevantes, en materia de APP, las siguientes:

- Se desarrolla una tipología especial, dada la complejidad de cada uno, para cada modalidad de inversión privada: APP (incluyendo un proceso simplificado), Proyectos en Activos e Iniciativas Privadas y se incorpora los principios para todos los proyectos que se desarrollan en el marco del Decreto Legislativo N° 1024, el de Enfoque por resultados y el de Planificación; por su parte el principio de Valor por dinero y la adecuada distribución de riesgos entre las partes, se recoge sólo para los proyectos de APP.
- Desde la institucionalidad se crea un sistema funcional, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, denominado Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada para el desarrollo de las Asociaciones Público Privadas (APPs) y Proyectos en Activos, con el MEF como ente rector y máxima autoridad técnico normativa, con el fin de promover, fomentar y agilizar la inversión privada para contribuir a la dinamización de la economía nacional, la generación de empleo productivo y la competitividad del país.

Se busca lograr a través del Sistema, articular un marco regulatorio para las APP, considerando:

- Ley y Reglamento de APP,

¹¹ "Artículo 19.- Tratándose de contratos de concesión, el plazo de los convenios de estabilidad jurídica regulada en los Decretos Legislativos N°s.662 y 757, se extenderá por todo el plazo de la concesión. Para el otorgamiento de las garantías y beneficios contemplados en estos dispositivos legales, se aplicarán los plazos y requisitos de la inversión contemplados en los respectivos contratos de concesión, no siendo aplicable el plazo de dos años a que se refieren dichas normas".

¹² "Artículo 22.- El valor de transferencia de los bienes al Estado durante o al término de la concesión o su renovación será el valor contable de los bienes que no hayan sido totalmente depreciados. La transferencia estará inafecta de todo tributo creado o por crearse, incluso de aquellos que requieren mención específica para su inafectación o exoneración. El concesionario podrá depreciar anualmente los bienes materia de la concesión de acuerdo a su vida útil, no pudiendo exceder en este caso la tasa anual de 20%".

- La Política de APP;
- Lineamientos para APP; y
- Contratos de APP; así tanto la política y lineamientos de APP le darían una mayor predictibilidad al sistema y se plasmarían en los contratos, conforme se sustenta en la Exposición de Motivos.

El Sistema lo integran el MEF, los Ministerios y organismos públicos del Gobierno Nacional, PROINVERSIÓN, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. El MEF formulará la política nacional de promoción de la inversión privada en APPs y Proyectos de Activos que se deberá aprobar mediante Decreto Supremo en un plazo no mayor a 90 días calendario posteriores a la publicación de la norma.

- Los Organismos Promotores de la Inversión son:
 - Para el Gobierno Nacional: Proinversión y los Ministerios a través del Comité de Inversiones.
 - Para Gobiernos Regionales y/ Locales: los Comités de Inversiones respectivos.
 - ESSALUD podrá promover, tramitar y suscribir contratos de APP, de acuerdo a lo establecido en la norma.
 - Proinversión se encarga de diseñar y concluir el proceso de promoción de la inversión privada mediante la modalidad de APPs y Proyectos en Activos bajo el ámbito de su competencia. Asimismo, brindará asistencia técnica a las entidades en el planeamiento, programación y formulación de los proyectos.
- Se establece un procedimiento simplificado, que se desarrollará (fases y plazos) en el Reglamento, para APP que versen sobre: i) proyectos destinados al desarrollo de servicios vinculados a la infraestructura pública o servicios públicos que requiera brindar el Estado; ii) proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica; y iii) proyectos que no contengan componente de inversión.
- Se establecen 5 fases para las APP independiente a su clasificación y origen:
 - Planeamiento y programación: Planificación de proyectos y compromisos, pudiendo incluir las necesidades de intervención mediante APPs las que se materializan en el Informe Multianual de Inversiones más tardar el 16 de febrero de cada año.
 - Formulación: Diseño y/o evaluación del proyecto a cargo de los OPIP
 - Estructuración: Diseño del proyecto como APP, estructuración financiera, mecanismo de retribución si corresponde, asignación de riesgos y diseño del contrato.
 - Transacción: Apertura al mercado del Proyecto; y
 - Ejecución contractual: período de vigencia del Contrato de APP.

Los requisitos, procedimientos y plazos de cada fase se desarrollarán en el Reglamento.

- Respecto a las opiniones previas requeridas:
 - Opinión previa favorable del Ministerio, Gobierno Regional y/o Local correspondiente a la versión final del Contrato de APP.
 - Opinión previa no vinculante del regulador a la versión final del Contrato de APP, según su competencia.
 - Opinión previa favorable del MEF al Informe de Evaluación y a la versión final del Contrato de APP.

De no contar con la opinión previa favorable del MEF, el Contrato y la adjudicación no surten efectos y son nulos de pleno derecho.

El Informe Previo de la Contraloría General de la República respecto a la versión final del contrato de APP sólo podrá referirse sobre aquellos aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado.

- Se establece un régimen de seguridades y garantías:
 - El contrato de APP puede contener cláusulas de indemnización que tendrá derecho el inversionista, debiendo ser solicitadas por este, en caso que el Estado suspenda o deje sin efecto el contrato de manera unilateral o por incumplimiento de éste.
 - El Estado queda autorizado para otorgar mediante contrato, a las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, que realicen inversiones al amparo de la presente norma, las seguridades y garantías que mediante Decreto Supremo, en cada caso, se consideren necesarias para proteger sus inversiones, de acuerdo a la legislación vigente.
 - Para los contratos de APP, resulta aplicable lo previsto en el artículo 19 del Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 059- 96-PCM¹³.

El Decreto Legislativo materia de análisis, deja la regulación específica del proceso de adjudicación en un procedimiento simplificado de los Proyectos en Activos, al Reglamento, pero si establece:

- La promoción de la inversión privada sobre activos de titularidad de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se realizan mediante los siguientes esquemas:
 - Disposición de activos, que incluye la transferencia total o parcial, incluso mediante la permuta de los bienes inmuebles.
 - Contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley.
- Los contratos de Proyectos en Activos no pueden comprometer recursos públicos ni trasladar riesgos a la entidad pública, salvo disposición legal expresa.
- Tanto Proinversión, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en calidad de OPIP, determinan las condiciones económicas del proyecto, ingresos a favor del Estado y en su caso, compromisos de inversión.
- En caso que el proyecto así lo requiera, puede constituirse fideicomisos.

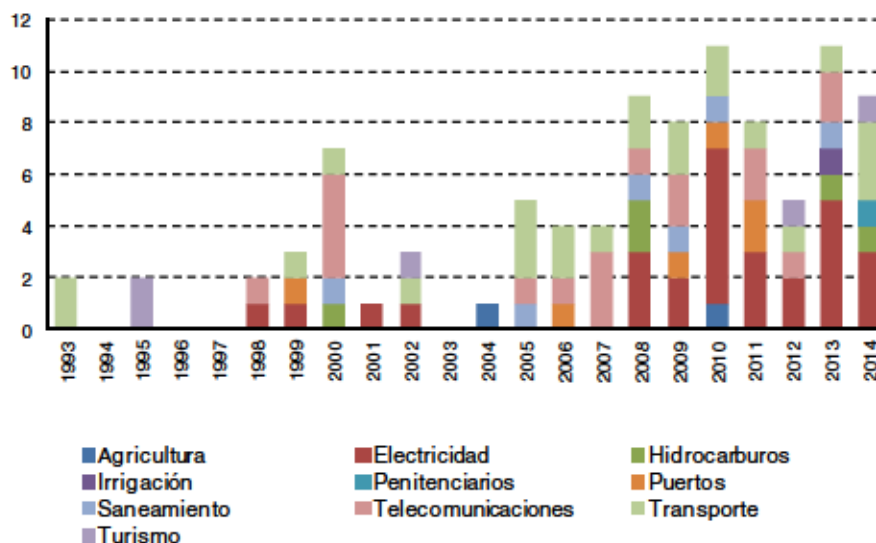
Finalmente, en tanto no se promulgue el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1.224, es pronto para poder definir, si las variaciones que este incorporará, constituirán un cambio significativo en los procedimientos de las APP, que actualmente se vienen llevando a cabo en el país; pero lo que sí se puede apreciar es el esfuerzo gubernamental por incorporar un enfoque de planeamiento y diseño de políticas de promoción de la inversión privada articulado y por resultados, institucionalizándolo a través de un sistema funcional cuya rectoría a partir de la vigencia del Decreto Legislativo antes mencionado, recaerá en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPIIP).

¹³ Tratándose de contratos de concesión, el plazo de los convenios de estabilidad jurídica regulada en los Decretos Legislativos N°s.662 y 757, se extenderá por todo el plazo de la concesión. Para el otorgamiento de las garantías y beneficios contemplados en estos dispositivos legales, se aplicarán los plazos y requisitos de la inversión contemplados en los respectivos contratos de concesión, no siendo aplicable el plazo de dos años a que se refieren dichas normas.

C. Cuantificando las Asociaciones Público-Privadas

Proinversión ha puesto a disposición información en relación a las transacciones realizadas por dicha institución. De estas, se ha tomado el número de concesiones realizadas tanto por PROINVERSIÓN como por PROMCEPRI y los sectores a los que corresponden las inversiones. Como se observa en el gráfico, el mayor número de concesiones se ha dado sobre infraestructura de transporte, y en menor medida electricidad.

Gráfico 9
Número de concesiones (y APPs)
(Por año y sector)

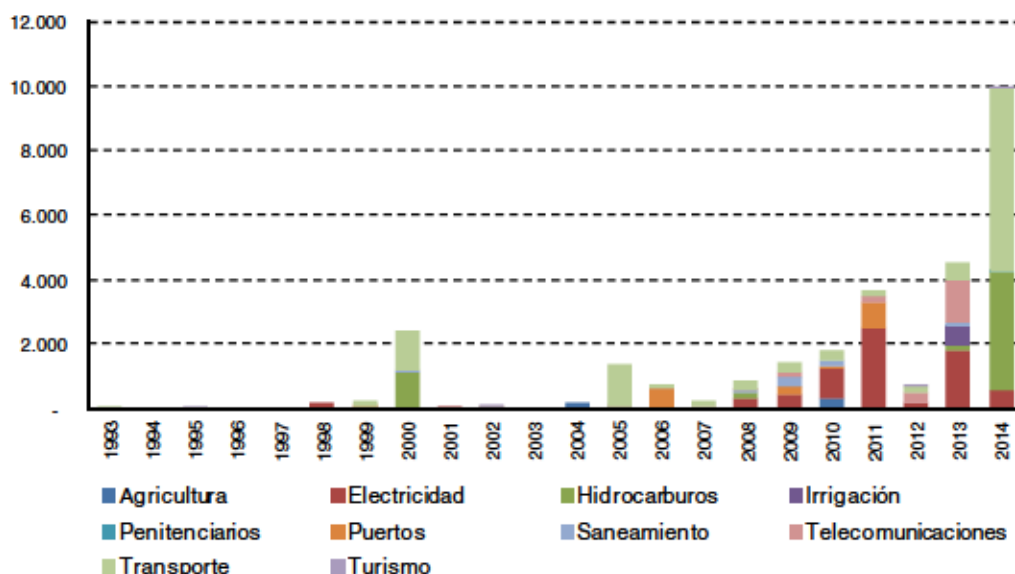


Fuente: Proinversión.

En base a la información proporcionada por Proinversión se puede obtener también los montos correspondientes a la inversión proyectada por los proyectos concesionados según sectores en los que se realiza la inversión. Así, se constata que en los últimos años se ha incrementado el monto de los proyectos bajo concesión. Esto se debería al mayor impulso dado por el gobierno para hacer más atractivas las APP.

La inversión proyectada en APP se encuentra distribuida en los sectores Transporte, Electricidad, Hidrocarburos, Telecomunicaciones y Puertos, entre otros. El sector transporte es, por mucho, el que recibe el mayor monto de inversiones.

Gráfico 10
Monto de Inversión en concesiones (y APPs) por año y sector
(Millones de dólares sin IGV)



Fuente: Proinversión.

a) Transporte

Las primeras concesiones realizadas (1993) corresponden a Corpac (playa de estacionamiento J. Chávez y *Duty Free*), con una inversión proyectada de US\$ 535.723 y US\$ 5 millones respectivamente. En 1999 se realizó la concesión del sistema ferroviario (Centro, Sur y Sur Oriente), con una inversión de US\$ 157 millones y en el 2000 la concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chaves (US\$ 1.214 millones). En el 2002 y 2005 se realizan concesiones viales por un total de US\$ 1.318 millones. En el 2006, se concesionó el primer grupo de aeropuertos regionales, con una inversión proyectada de US\$ 95 millones. Durante los años 2007 al 2010, se concesiona infraestructura vial adicional (por US\$ 898 millones) y el segundo grupo de aeropuertos regionales (US\$ 215 millones). En el 2011, se otorga la concesión de la Línea 1 del Metro de Lima (US\$ 239 millones), mientras que en los años 2012 y 2013 se continúa con las concesiones viales (US\$ 748 millones). En el 2014 se concesionan la Línea 2 del Metro de Lima (US\$ 5 075 millones), el aeropuerto internacional de Chinchero-Cusco (US\$ 537 millones) y el Terminal Portuario General San Martín, en Pisco (US\$ 128 millones).

b) Electricidad

El primer proyecto trabajado de este sector corresponde a la Línea de Transmisión Eléctrica Mantaro Socabaya (inversión de US\$ 179 millones) en 1998. El año siguiente, se realizó el Reforzamiento Sistemas Eléctricos Transmisión Sur (US\$ 74,5 millones de inversión) seguidos por 2 concesiones en el 2001 y 2002 por una inversión total de US\$ 75,9 millones. En el año 2008 se realizaron 3 proyectos de transmisión eléctrica por US\$ 339 millones de inversión en total. En el 2009 se realizaron 2 proyectos de suministro y transmisión eléctrica por US\$ 467,5 millones y en el 2009 se realizaron 4 concesiones de línea de transmisión una reserva de generación eléctrica por una inversión de US\$ 711 millones. En el 2011, se realizaron concesiones de centrales hidroeléctricas, línea de transmisión y reserva eléctrica por US\$ 2.514 millones. En el 2012, reservas y línea de transmisión por US\$ 161 millones de inversión y en el 2013 se concesionaron 2 líneas de transmisión, una central hidroeléctrica y el suministro eléctrico de una ciudad con una inversión proyectada de US\$ 1.092 millones. En el 2014, se realizaron 3 concesiones de línea de transmisión por US\$ 573 millones.

c) Hidrocarburos

Proinversión registra cuatro concesiones de hidrocarburos: transporte y distribución del Proyecto Camisea, del año 2000 con una inversión proyectada de US\$ 1.100 millones; el gaseoducto regional de Ica en el 2008, con una inversión de US\$ 60 millones, la masificación del uso de gas natural a nivel nacional, en 2013, con una inversión de US\$ 205 millones, y el denominado “Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gaseoducto Sur Peruano” del 2014, con una inversión de US\$ 3.643 millones.

d) Telecomunicaciones

La operación más antigua de este sector registrada por Proinversión data de 1998 (Concesión de la Banda B de Telefonía Celular fuera de Lima, en el 2000 se registran 4 concesiones de servicios de comunicaciones y de telefonía fija. En el 2005 se realiza la concesión del servicio de comunicación personales banda C con una inversión proyectada de US\$ 11 millones y en el 2006 una concesión de telefonía fija local con una inversión de US\$ 4 millones. En el 2007 se realizaron dos concesiones (servicio público móvil banda B y servicio de comunicaciones personales bandas C y D) y la concesión la banda de 900MHz con una inversión proyectada de US\$ 45 millones. En el 2008 se dio la concesión de la banda de 450 MHz con una inversión de US\$ 8 millones y en el 2009 se dieron en concesión diferentes bandas por con una inversión proyectada de US\$ 133 millones en total. En el 2011, se concedió la banda C para el cuarto operador y bandas en Lima y Callao con una inversión proyectada de US\$ 151 millones, mientras que en 2012 se dieron concesiones de bandas a nivel nacional con una inversión proyectada de US\$ 343 millones. En el 2013 se dieron dos procesos: “concesión única para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y Asignación de las Bandas 1710-1770 MHz y 2110-2170 MHz a Nivel Nacional” con una inversión proyectada de US\$ 1.018 millones y la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica: Cobertura Universal Norte, Cobertura Universal Sur y Cobertura Universal Centro, con una inversión de US\$ 275 millones.

e) Puertos

Proinversión registra 4 concesiones de puertos: el nuevo terminal de contenedores del Muelle Sur del Callao, en 2006, con una inversión proyectada de US\$ 617 millones; la concesión del terminal portuario de Paita, en 2009, con una inversión proyectada de US\$ 231 millones; el terminal norte multipropósito en el terminal portuario del Callao, en 2011, con una inversión proyectada de US\$ 748 millones y, en el mismo año, el terminal portuario de Yurimaguas, con una inversión proyectada de US\$ 37 millones.

f) Otros Sectores

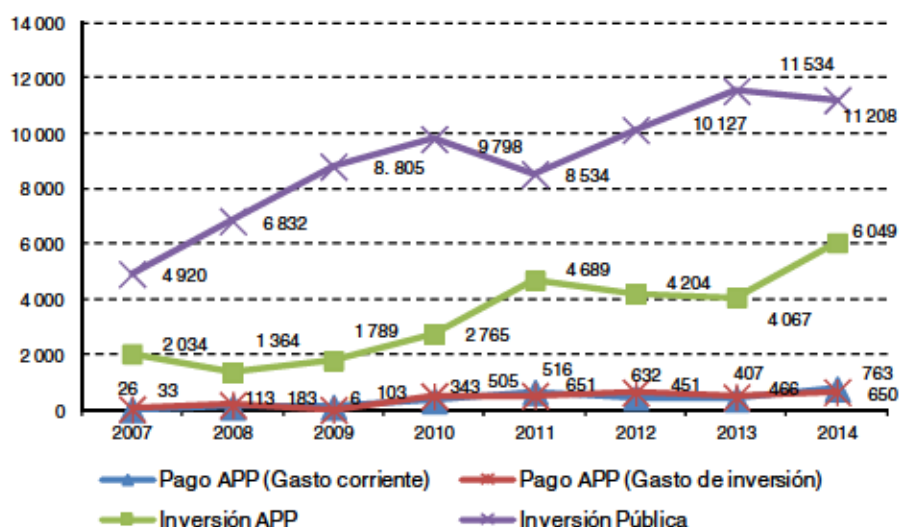
Proinversión registra también concesiones los sectores saneamiento, turismo, agricultura e irrigación. En 1995, se dan en concesión las Ruinas de Machu Picchu y San Antonio de Abad (antes a cargo de Entur), con una inversión proyectada de US\$ 1 millón y US\$ 5 millones respectivamente. En el 2000 se concesiona el proyecto Chillón (Saneamiento) con una inversión proyectada de US\$ 80 millones. En 2002, se concesiona el Centro Ecológico Recreacional de Huachipa, con una inversión proyectada de US\$ 5 millones. En 2004, se da la concesión del Proyecto Olmos, por US\$ 184 millones de inversión proyectada; y en 2005 se concesionan los Servicios de Agua y Desague de Tumbes, con una inversión proyectada de US\$ 73 millones. En el 2008, se concesiona el Abastecimiento de Agua Potable para Lima, con una inversión proyectada de US\$ 76 millones; y en el 2009 la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales “Taboada”, con una inversión proyectada de US\$ 268 millones. En 2010, se concesiona el Majes-Siguas II (agricultura) con una inversión proyectada de US\$ 344 millones, y la Planta de Tratamiento de aguas residuales y emisor submarino "La Chira", con una inversión proyectada de US\$ 145 millones. En 2012 se concesiona el proyecto turístico El Chaco (Paracas), con una inversión proyectada de US\$ 187 mil. En 2013 se concesionan la Provisión de Servicios de Saneamiento para los Distritos del Sur de Lima, con una inversión proyectada de US\$ 100 millones y el Proyecto Chavimochic-Tercera etapa (irrigación) con una inversión proyectada de US\$ 573 millones. Finalmente, en el año 2014 se da la concesión del Sistema de Telecabinas de Kuélap, con una inversión de 17 millones.

Sin embargo, además de los gastos de inversión propiamente dichos en el caso de las APPs, también ellas pueden generar un conjunto de gastos públicos por concepto de la inversión realizada (como en el caso del Pago Anual por Obras - PAO), que se registran en una cadena de gastos presupuestarios de Activos No Financieros y se consideran gasto de inversión; o por concepto de mantenimiento u otros (como en el caso del Pago Anual por Mantenimiento y Operación - PAMO), que

se registran en una cadena de gastos en Bienes y Servicios y se consideran gasto corriente. La suma de estos gastos presupuestarios públicos derivados de las APPs equivalen en monto al 3,4% del total de la inversión privada como referencia.

Por otro lado, si contemplamos los montos que efectivamente se ejecutan (y no solo se comprometen, producto de las contrataciones) anualmente, se puede estimar que por ejemplo, en el año 2014, la inversión en APP equivalió al 14,7% del total de la inversión privada en el Perú. En tal sentido, el gasto impulsado por las APP equivaldría a 18,1% del total de la inversión privada como referencia.

Gráfico 11
Inversiones y pagos por APP
 (En millones de US\$ 2014)



Fuente: Shack, Vegas & Marcos (2015a).

V. Obras por impuesto

Sin duda, la necesidad de cerrar la brecha de infraestructura y servicios públicos; la lentitud de las entidades públicas para ejecutar las mismas y/o la falta de recursos, sumados al complejo contexto financiero internacional, constituyeron el escenario propicio para buscar celeridad, eficiencia y eficacia en la ejecución de obras de infraestructura de impacto regional y local, a través de la inversión privada.

Así, se promulgó la Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, publicada el 20 de mayo de 2008, denominada Ley de Obras por Impuestos, que constituye una propuesta innovadora considerada potencialmente una buena práctica para el fortalecimiento de la gobernanza subnacional (Shack, 2014), en tanto “es una modalidad de inversión pública que permite a una empresa o consorcio privado financiar y ejecutar proyectos de infraestructura pública que cuenten con la declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)... Por lo que el monto invertido por las empresas privadas será descontado hasta en un 50% de su Impuesto a la Renta correspondiente al año anterior y será recuperado mediante la emisión de Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL)”. (AC Pública, 2014:11).

En ese sentido, resulta interesante mostrar los detalles de este mecanismo, que si bien nace para impulsar obras de impacto regional y local, en la actualidad, desde fines del 2014 ya se ha extendido esta posibilidad a ciertas entidades y proyectos del Gobierno Nacional.

En ese orden de ideas, si bien la Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, en adelante Ley de Obras por Impuestos, no constituye para nuestro ordenamiento legal una modalidad de APP; sino una medida de reforma del gasto público orientada a promover la inversión y el crecimiento económico, así como una herramienta de gestión para las autoridades nacionales, regionales y locales, que está en boga, pues aspira a lograr una mejora en sus comunidades de manera ágil, animando a los inversionistas privados a que se comprometan (más allá de pagar impuestos y generar empleo) activamente con el proceso de desarrollo de su localidad.

Con la dación de la Ley de Obras por Impuestos, se generó una serie de expectativas, pero que al momento de reglamentar la Ley, mediante el Decreto Supremo N° 147-2008-EF, del 09 de diciembre de 2008, no terminó de cerrar las incertidumbres que su implementación traía para el inversionista privado; así se producen una serie de modificaciones al mismo, generando que para el mes de noviembre

del año 2009, se promulgará el Decreto Supremo N° 248-2009-EF, que aprueba el TUO Actualizado del Reglamento de la Ley de Obras por Impuesto.

Así como, mediante Decreto de Urgencia N° 081-2009, y como medida adoptada para enfrentar la crisis económica financiera internacional, se sustituye la primera disposición complementaria y final de la Ley de Obras por Impuestos, así se deroga lo relacionado al Informe Previo que debería emitir respecto de los Convenios con las Empresas Privadas a suscribirse para aplicar la Ley de Obras por Impuestos, que tenía un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, y estaba sujeto la Ley del Silencio Administrativo; por un Informe Previo, el cual: i) sólo podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera de los Gobiernos Regionales y Locales, ii) debe ser publicado en el portal web de dicho organismo; ii) tiene un plazo de diez (10) días hábiles para su emisión y publicación, y tres (3) días hábiles y por una sola oportunidad, para requerir información adicional, iv) no tiene carácter vinculante, sin perjuicio del control posterior; v) se debe remitir una serie de documentos detallados por la norma para la emisión del Informe Previo; y vi) de no emitirse y publicarse en el portal web, el Informe Previo, se considerará que el pronunciamiento de la Contraloría General de la República es favorable.

No obstante estas modificaciones y ordenamiento normativo, no terminaba de despegar la ejecución de obras a nivel regional y local, a través de la Ley de Obras por Impuestos.

Frente al nuevo cambio de gobierno, —del gobierno del Presidente García, período en donde se promulgó la Ley de Obras por Impuestos, al gobierno actual, del Presidente Humala en el año 2011—, y por tanto, también de autoridades regionales, seguía siendo un mecanismo poco usado, por lo que el nuevo gobierno retomó el tema e inició un proceso de análisis para impulsar la Ley de Obras por Impuesto, conforme lo señala el Ministro de Economía y Finanzas, hacia el año 2011, a través de una serie de modificaciones a dicha normativa¹⁴, vinculada a aspectos como: i) asignación de los riesgos constructivos entre la empresa, la constructora y el Gobierno Regional y Local; ii) reconocimiento de costos de revisión y formulación de estudios de preinversión; y iii) agilización en los plazos para la emisión de los CIPRL. (Castilla, 2011).

De otro lado, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional, en adelante AFIN, señala respecto de la Ley de Obras por Impuestos que “(...) fue una propuesta en el 2007 de AFIN. Es una poderosa herramienta para la inclusión social, ideal para obras locales de tamaño moderado, pero su utilización ha sido mínima porque su reglamentación no es suficientemente clara y necesita ajustarse a la luz de la experiencia. Hemos propuesto algunos cambios, porque si hay sobrecostos al sector privado no le convendrá usar esta herramienta. Entendemos que el Ejecutivo estaría de acuerdo en las modificaciones pero el hecho es que aún no actúa.” (Prialé, 2012:16).

Es así, como en julio de 2012, se promulga el Decreto de Supremo N° 133-2012-EF, que aprueba otro Reglamento de la Ley de Obras por Impuestos, pero al parecer los ajustes efectuados a nivel reglamentario de la Ley de Obras por Impuesto, aún no eran suficientes; la necesidad de agilizar y reactivar la economía, para julio del año 2013, se pone de manifiesto a través de la Ley N° 30056, “Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial”, entre ellas, modifica la Ley de Obras por Impuestos, estando vigente la mayoría de ellas a la fecha.

La norma antes mencionada, realiza una serie de ajustes en aspectos como: i) se deja de lado lo relativo a que, la declaración de viabilidad del proyectos de inversión pública, se debe especificar la valoración implícita por parte del SNIP; ii) se establece la posibilidad de la adjudicación directa en caso de no existir dos o más interesados; ii) se otorga a los CIPRL el carácter de negociable, salvo cuando la empresa privada sea la ejecutora del proyecto; iv) respecto al CIPRL este podrá ser financiado con cargo a recursos de la fuente de financiamiento Recursos Determinados, provenientes de fondos señalados por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante decreto supremo; v) respecto a la supervisión de obra, la entidad supervisora podrá ser contratada bajo el mismo esquema de la empresa privada, y su proceso de selección deberá realizarse de forma paralela a la selección de la empresa privada que suscribirá el

¹⁴ Ver: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2703%3Ameff-estudia-cambios-a-ley-de-obras-por-impuestos-para-impulsar-su-uso&catid=102%3Adiscursos-y-presentaciones&Itemid=100148&lang=es (consultado el 02 de abril de 2015).

convenio; pudiendo encargar el proceso a PROINVERSIÓN; vi) se puede aplicar la LAPP para la fase de operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública a ejecutarse por la Ley de Obras por Impuestos; vii) se establece modificaciones respecto al límite de los CIPRL, que luego fue modificado y viii) se incorpora para la aplicación de esta norma a las Universidades Públicas.

Como se ha podido apreciar, las modificaciones a Ley de Obras por Impuestos no fueron menores, aun así, en diciembre del mismo año, se promulga la Ley N° 30138, “Ley que dicta medidas complementarias para la ejecución de proyectos en el marco de la Ley N° 29230”; recoge modificaciones, referidas: i) al mantenimiento de los proyectos de inversión pública ejecutados a través de la Ley de Obras por Impuestos, puede ser incluido en el mismo, observando una serie de límites, relacionados al uso del canon y sobrecanon y regalías mineras, por lo que podría ser recogido el mantenimiento en el CIPRL, siempre que así se haya establecido en el Convenio de inversión pública regional y local; ii) determina nuevos criterios para el establecimiento de los CIPRL; e incorpora aspectos relacionados a: i) provisión para el financiamiento de los CIPRL por los Fondos; ii) incorporación y transferencia de recursos de los Fondos para el financiamiento de los CIPRL; y iii) respecto de la emisión de los CIPRL con concurso de los Fondos, establecidos en el artículo 8° de la Ley de Obras por Impuestos¹⁵.

Es decir, luego de diversas modificaciones sustanciales efectuadas a la Ley de Obras por Impuesto durante el año 2013, en enero del año 2014, se emite el nuevo y vigente Reglamento de dicha norma, mediante el Decreto Supremo N° 005-2014-EF.

En este mismo año, en la búsqueda de propiciar el crecimiento económico y menguar los efectos de las crisis internacionales, se espera introducir el mecanismo de la Ley de Obras por Impuesto a nivel de entidades del Gobierno Nacional para la ejecución de proyectos de inversión pública en materia de materia de salud, educación, agricultura y riego, orden público y seguridad en el ámbito de sus competencias.

A. Caracterizando las obras por impuesto

Es evidente pues que la Ley de Obras por Impuesto, ha tenido una serie de ajustes tanto para ofrecer al inversionista privado, mayores garantías, seguridades y determinación de plazos y responsables del proceso; como para las autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales.

En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional ha tratado de ir mejorando y flexibilizando su conjunto normativo; pero también es cierto, que su no aplicación puede deberse también, a que porque la autoridad regional o local, pierde el control, del proceso de selección del contratista ejecutor de la obra y de la fase de ejecución de la obra en sí misma (a diferencia de lo que sucede cuando se ejecuta la inversión a través de administración directa o por contrata de acuerdo a la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado), que como es bien sabido, suelen ser espacios de inconducta funcional y hasta corrupción; y que por este mecanismo, quien se encarga de la ejecución o determinación de la empresa ejecutora es la empresa privada que suscribe el Convenio de Inversión. A ello se suma la discrecionalidad tan elevada del funcionario del Gobierno Regional o Local, que pudiera no aceptar la obra y por ende, no se emitiría el CIPRL.

Aun así, este mecanismo resulta ser absolutamente necesario y conveniente pues permite, entre otros:

- Acelerar la ejecución de obras de infraestructura-pública, aprovechando la capacidad de gestión del sector privado. (Adelanta el desarrollo).
- Adelantar recursos financieros, que después le son descontados al año o años siguientes de culminada la obra.

¹⁵ “Artículo 8.- Financiamiento, Los CIPRL emitidos al amparo de la presente Ley serán financiados con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Determinados provenientes del canon y/o sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones que perciba el gobierno regional y/o gobierno local respectivo.” Asimismo, los CIPRL emitidos al amparo de la presente Ley podrán ser financiados con cargo a recursos de la fuente de financiamiento Recursos Determinados, provenientes de fondos señalados por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante decreto supremo”.

- Aprovechar la experiencia de la empresa privada para generar obras de infraestructura de mayor calidad.
- Simplificar procedimientos y libera recursos técnicos.
- Sostener o aumentar el dinamismo económico local.
- Mejorar su imagen de gestión de la Institución Pública ante la sociedad.
- Contribuir a acercar a la comunidad con la empresas privada, por ende, a la paz social, mejorando el clima para la inversiones.
- Disminuir la espera de la población por la provisión de servicios públicos de calidad.
- Generar empleo directo e indirecto en la comunidad, ya sea en la construcción o durante la posterior operación y mantenimiento.
- Fomentar la creación de nuevas empresas dada la mejora en competitividad.

En cuanto al procedimiento de un OxI, podemos detallar algunas de las funciones a cargo de lo que hemos determinado como actores clave, lo que permite conocer la complejidad que involucra.

- Empresa privada:
 - Podrán financiar y/o ejecutar proyectos de inversión pública, en adelante PIP, que deberán estar en armonía con las políticas y los planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y contar con la declaración de viabilidad en el marco del SNIP.
 - La empresa privada se compromete, en virtud del Convenio de Inversión pública regional y local que suscriba para tal efecto, a transferir al Gobierno Regional y/o Local respectivo las obras ejecutadas.
 - Podrán participar en los procesos de selección de la empresa privada para el financiamiento de los Proyectos a que se refiere la Ley, las personas jurídicas nacionales o extranjeras, incluidas aquellas que hayan suscrito contratos o convenios de estabilidad, que cumplan con los requisitos legales, técnicos y económicos que se establezcan en las Bases del proceso de selección correspondiente.
 - Asimismo, podrán participar Empresas Privadas en consorcio, sin que ello implique crear una persona jurídica diferente. Para tal efecto, será necesario acreditar la existencia de una promesa formal de consorcio, la que se perfeccionará antes de la suscripción del Convenio.
 - Están impedidas de participar en el proceso de selección de la empresa privada todas aquellas personas jurídicas que se encuentren comprendidas en alguno de los impedimentos para ser postor y/o contratista establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y sus modificatorias.
 - La empresa privada ejecutora de la inversión deberá estar registrada en el Registro de Empresas Ejecutoras de Obras del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).
- Gobierno Regional, Local o universidades públicas:
 - Deberán priorizar los proyectos de inversión que quieran que se ejecuten bajo la modalidad de la Ley de Obras por Impuestos, debidamente aprobada por el Consejo Regional, Concejo Municipal o Consejo Universitario.
 - Deberán remitir lista priorizada de proyectos a PROINVERSIÓN.
 - Deben actualizar periódicamente o al menos una vez al año la lista de proyectos priorizados.
 - Suscribe Convenios de Inversión Pública Regional y Local con las empresas seleccionadas, para financiar y/o ejecutar uno o más proyectos de inversión.

- Realizan el proceso de selección de la empresa privada, de considerarlo necesario, con la asistencia técnica de PROINVERSIÓN.
 - Pueden encargar a PROINVERSIÓN la realización del proceso de selección previo acuerdo del Consejo Regional, Concejo Municipal o Consejo Universitario respectivo. En tales casos, PROINVERSIÓN suscribirá los convenios correspondientes con las Entidades Públicas.
 - Deberá contratar a la empresa supervisora de la obra, y se llevará a cabo de manera paralela al proceso de selección de la empresa privada que suscribirá el convenio; puede encargar a PROINVERSIÓN este proceso de contratación.
 - Deberán remitir la información establecida en la Ley de Obras por Impuestos para que la Contraloría General de la República emita el Informe Previo a la suscripción del Convenio de Inversión; si se le requiere información adicional o alguna subsanación, deberá de responder dentro del plazo máximo de tres (3) días hábiles de recibida la solicitud.
 - Deberán contratar a la sociedad auditora que determine la Contraloría General de la República para que verifique el monto total invertido para el desarrollo de los proyectos a la culminación del mismo con cargo a su presupuesto institucional.
 - Deberá conducir el proceso de selección, designando al Comité Especial.
 - Debe velar porque las propuestas de proyectos cumplan con las normas del SNIP.
 - Debe velar por la adecuada ejecución del proyecto en coordinación con la empresa supervisora.
 - Debe emitir su aprobación oportuna para la adecuada emisión de los CIPRL.
 - Es responsable de supervisar lo relacionado al mantenimiento, en aquellos proyectos que se haya incorporado el mismo.
- **PROINVERSIÓN:**
 - Publica en su portal web la lista priorizada de los proyectos de inversión.
 - Brinda asistencia técnica al Gobierno Regional, Local o universidad para llevar adelante el proceso de selección.
 - Puede llevar adelante el proceso de selección de la empresa privada que suscribirá el Convenio como el de la empresa supervisora de la obra, si se lo encargan, debiendo suscribir un convenio con el Gobierno Regional, Local o universidad y el Director Ejecutivo de PROINVERSIÓN, previo Acuerdo de su Consejo Directivo.
 - Resolver los recursos de apelación que se planteen en los procesos de selección respectivos.
 - Actualizar y publicar un conjunto de documentos modelos que permitan la adecuada implementación de la Ley de Obras por Impuestos.
 - **Ministerio de Economía y Finanzas:**
 - Es el responsable emitir a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, en adelante DGETP, los CIPRL; así como del establecimiento de los límites para su emisión, entre otros aspectos establecidos en el reglamento de la Ley de Obras por Impuestos.
 - **Contraloría General de la República:**
 - Es responsable de emitir el Informe Previo a la suscripción del Convenio de Inversión Pública Regional y Local, el cual sólo podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera de los Gobiernos Regionales y Locales, y deberá ser publicado en el portal web de dicho organismo. Dicho Informe Previo no es vinculante, sin perjuicio del control posterior. El plazo establecido para la emisión del Informe Previo no excederá de diez (10) días hábiles contados a partir de la entrega de toda la documentación necesaria remitida por el Gobierno Regional, Local o universidad.

- Deberá efectuar todo pedido de información adicional, solicitud de subsanación de errores u omisiones en los requisitos de forma o de subsanación por motivo de la omisión de presentación de documentación para emitir el Informe Previo, dentro del plazo de tres (3) días hábiles de recibida la solicitud y por única vez. Para el caso de las entidades que presenten la solicitud del informe previo para dos (2) o más proyectos de inversión pública, el plazo para el pedido de información adicional será de cinco (5) días adicionales.
- Deberá emitir y publicar en su portal web el Informe Previo en los plazos establecidos líneas arriba, de lo contrario, se considerará que su pronunciamiento es favorable.
- Deberá designar a la sociedad auditora que verifique el monto total invertido para el desarrollo de los proyectos a la culminación del mismo.

1. Obras por impuesto en el Gobierno Nacional

Mención aparte merece la reciente incorporación del Gobierno Nacional a este procedimiento. Como hemos mencionado, en el marco de las medidas para promover la inversión y mejorar la competitividad, se emite la Ley N° 30264, en noviembre del año 2014, que en su artículo 17° que incorpora a las entidades del Gobierno Nacional en los alcances de la Ley de Obras por Impuestos; aprobándose recientemente su reglamento, mediante Decreto Supremo N° 006-2015-EF, en el mes de enero del presente año 2015.

La Ley N° 30264, en lo que respecta a su artículo 17°, en adelante LOPIGN, faculta a las entidades del Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, a efectuar la ejecución de proyectos de inversión pública en el marco del SNIP, en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, incluyendo su mantenimiento.

Asimismo, autoriza a la DGETP a emitir los Certificados de Inversión Pública Gobierno Nacional-Tesoro Público, en adelante CIPGN, que tendrán por finalidad la cancelación del monto que invierta la empresa privada que suscriba el convenio para financiar y/o ejecutar los proyectos de inversión. Por otro lado, precisa que:

- Los CIPGN, se registrarán en lo que resulte aplicable a los CIPRL.
- Los CIPGN serán financiados con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios previstos en el presupuesto institucional aprobado por la entidad correspondiente, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- Mediante Resolución del titular de la Entidad se realizará la priorización de los PIP a ejecutarse en el marco de lo previsto en el presente dispositivo, los que incluirán investigación aplicada y/o innovación tecnológica.
- Previa a la certificación presupuestaria para la convocatoria del proceso de selección de la empresa privada que suscriba el convenio para financiar y/o ejecutar los proyectos de inversión mediante el mecanismo de la Ley de Obras por Impuesto, se deberá contar con la opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público, en adelante DGPP, respecto a la disponibilidad presupuestal de la entidad para realizar el pago de los CIPGN respectivos, con cargo a su presupuesto institucional aprobado para el año fiscal vigente.
- Asimismo, la entidad del Gobierno Nacional deberá remitir a la DGPP, en la misma oportunidad a la solicitud de opinión favorable, un documento suscrito por su titular en el que conste el compromiso de la entidad de priorizar, bajo responsabilidad, en la fase de programación presupuestaria los recursos necesarios para financiar el pago de los CIPGN en cada año fiscal y por todo el periodo de ejecución del proyecto de inversión, así como de su mantenimiento de ser el caso, para lo cual deberá tener en cuenta el límite de los créditos presupuestarios financiados con recursos del Tesoro Público que corresponde a dicha entidad para cada año fiscal.

- Finalmente, la norma ha querido vincular al titular de la Entidad Pública, de forma directa y bajo responsabilidad, pues se trata de compromisos presupuestales en proyectos, que serían de ingentes recursos públicos y que deben ser presupuestados todos los años que dure el proyecto o su mantenimiento, el cual se establece en el reglamento de la LOPIGN, será como máximo de cinco (5) años.

Como lo hemos mencionado anteriormente, la voluntad del Poder Ejecutivo se ha puesto de manifiesto para querer incorporar este mecanismo, que es mucho más rápido que la contratación a través de la Ley de Contrataciones del Estado y, de la LAPP. En ese sentido, también es cierto que los recursos asignados a los sectores, suelen ser mucho mayores que la de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales o universidades públicas, por lo que los proyectos que se elaboren a nivel de los sectores establecidos en la LOPIGN, pueden implicar mayores compromisos de los recursos públicos mostrando una mayor ejecución de la inversión pública a través de este mecanismo.

B. Últimas modificaciones normativas en materia de Oxi

El 25 de septiembre de 2015, el gobierno aprobó el Decreto Legislativo N° 1238 que modifica la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, así como el artículo 17° de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico y autoriza a las entidades del Gobierno Nacional a ejecutar proyectos de inversión pública mediante Oxi.

Dichas modificaciones, comprenden varios aspectos cuya efectividad para la mejor aplicación del procedimiento de Oxi se podrá evaluar luego de que se emitan las correspondientes disposiciones reglamentarias, sin embargo, caben mencionar de manera referencial los siguientes cambios:

- a) Se extiende la definición de proyecto de inversión pública (PIP) no sólo al ámbito de infraestructura sino a cualquier PIP que cuente con la declaratoria de viabilidad del SNIP.
- b) Se incluyen como beneficiarios potenciales de la aplicación de Oxi a las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales, para proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal e interdepartamental, respectivamente.
- c) Se determina que en el caso de los PIPs a nivel subnacional, incluyendo las modificaciones durante la fase de inversión, sobre los que se aplicará el mecanismo de Oxi, no excederán quince mil Unidades Impositivas Tributarias (UIT), unos 17.5 millones de dólares aproximadamente.
- d) Se establece que la supervisión de las obras estará a cargo de una entidad privada supervisora, la cual debe estar inscrita en el Registro Nacional de Proveedores del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y que será financiada por la empresa privada beneficiaria del mecanismo de Oxi y cuyo costo será reconocido en el CIPRL. Es más, se establece que si se resuelve el contrato de supervisión, la entidad pública puede contratar mediante adjudicación directa según las condiciones que establezca el Reglamento.
- e) Se precisa que el Informe Previo de la Contraloría General de la República (CGR) sólo podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera del Estado y se establecen plazos perentorios para la emisión de dicho informe, así como para la solicitud de información adicional y solicitud de subsanación de errores. Se establecen los documentos que taxativamente deben ser presentados a la CGR y se dispone que en caso ella no emita y notifique el Informe Previo en los plazos establecidos, se considerará que el pronunciamiento de la CGR es favorable.
- f) Se definen un conjunto de responsabilidades para el Titular de la Entidad Pública y sus funcionarios respecto a las disposiciones contenidas en la Ley, su reglamento, normas complementarias y las disposiciones establecidas en los convenios de inversión de Oxi, disponiéndose el inicio del procedimiento sancionador correspondiente contra el funcionario

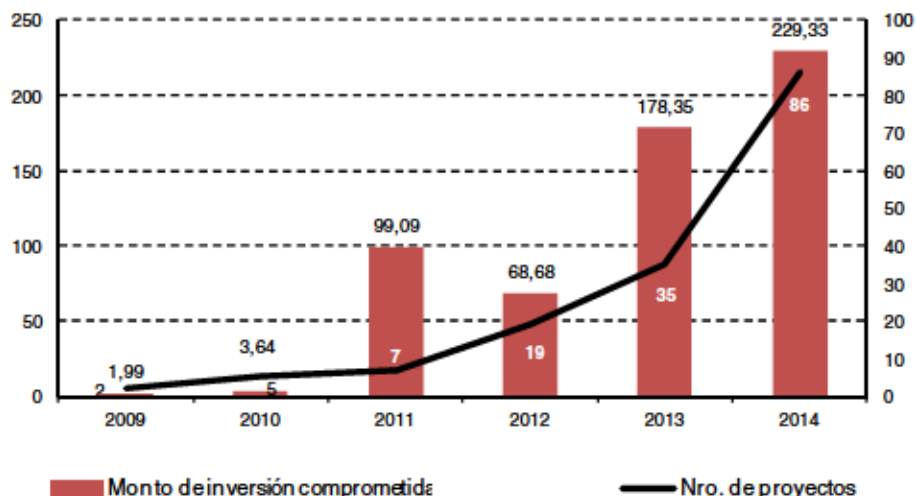
responsable, de acuerdo a las normas vigentes que regulan el mismo. Asimismo, se establece que las entidades públicas no podrán suscribir nuevos convenios de inversión hasta su subsanación, respecto a los siguientes incumplimientos: no realizar los registros presupuestarios y financieros necesarios para la emisión del CIPRL; no pronunciarse sobre la conformidad de recepción del proyecto en el plazo previsto; así como no cumplir con la entrega del CIPRL de acuerdo a los procedimientos establecidos en el reglamento y los términos del convenio.

- g) Se precisa que en aquellos casos en los que el monto máximo para la emisión de los CIPRL, resultasen insuficientes para cubrir las modificaciones de los convenios por variaciones originadas durante la fase de inversión, el exceso respecto al citado monto máximo se financiará con cargo al presupuesto institucional de la entidad pública, con excepción de aquellos recursos provenientes del Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - MI RIEGO, Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), así como los recursos por las fuentes de financiamiento Recursos Ordinarios y Operaciones Oficiales de Crédito.
- h) Por otro lado, autoriza a las entidades del Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, a efectuar la ejecución de proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, cultura, saneamiento, deporte y ambiente, incluyendo su mantenimiento, mediante mecanismos de OxI. Para tal efecto, los CIPGN que se emitan serán financiados con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios previstos en el presupuesto institucional aprobado por la entidad correspondiente, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- i) Asimismo, previa a la certificación presupuestaria para la convocatoria del proceso de selección de la empresa privada que suscriba el convenio para financiar y/o ejecutar los proyectos de inversión mediante el mecanismo de OxI, se debe contar con la opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) respecto a la disponibilidad presupuestal de la entidad para realizar el pago de los CIPGN respectivos con cargo a su presupuesto institucional aprobado para el año fiscal vigente. Asimismo, la entidad del Gobierno Nacional deberá remitir a la DGPP, en la misma oportunidad a la solicitud de opinión favorable, un documento suscrito por su titular en el que conste el compromiso de la entidad de priorizar, bajo responsabilidad, en la fase de programación presupuestaria los recursos necesarios para financiar el pago de los CIPGN en cada año fiscal y por todo el periodo de ejecución del proyecto de inversión, así como de su mantenimiento de ser el caso.
- j) Finalmente, entre otros, dispone que los CIPGN pueden ser financiados con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, para proyectos de inversión pública en las materias de ambiente y cultura, siempre que dichos recursos se encuentren depositados en la Cuenta Única del Tesoro Público, conforme a las condiciones que se establezcan en el reglamento.

C. Cuantificando las obras por impuesto

Entre el 2009 y 2014 se adjudicaron 154 proyectos, 121 de estos entre el 2013 y 2014. Es evidente la mejora en el monto de los proyectos a partir del 2011 y en el número y monto de proyectos adjudicados a partir del 2013 y sobretodo en el 2014. Estos cambios podrían estar relacionados con los cambios en el marco legal realizados, así como el impulso dado por el MEF y PROINVERSIÓN para la difusión de este mecanismo. El monto total de inversión comprometida o proyectada para proyecto bajo este mecanismo asciende a más de US\$ 581 millones, entre el 2009 y 2014.

Gráfico 12
Número y monto de proyectos por obras por impuesto según año de adjudicación
(En millones de US\$ de 2014)



Fuente: Proinversión.

El mecanismo está dirigido originalmente a gobiernos regionales y locales; así el 78% de los proyectos está a cargo de gobiernos locales mientras que el 22% está a cargo de algún gobierno regional, los cuales sin embargo suman el 43% del monto total invertido o proyectado (más de US\$ 255 millones). Aún no existen proyectos adjudicados a nivel del Gobierno Nacional.

De acuerdo a la información publicada por PROINVERSIÓN, actualizada al 12 de agosto del 2015, el 30,5% de proyectos bajo el mecanismo Obras por Impuesto han sido concluidos (con una inversión total de US\$ 158 millones). Se debe considerar que el 77% de los proyectos sin concluir recibieron buena pro el año 2014, por lo que estarían dentro de lo esperado para su conclusión.

Gráfico 13
Obras por impuesto según estado, 2009-2014
(En Millones de US\$ de 2014)

A. Proyectos concluidos según año de adjudicación de la buena pro

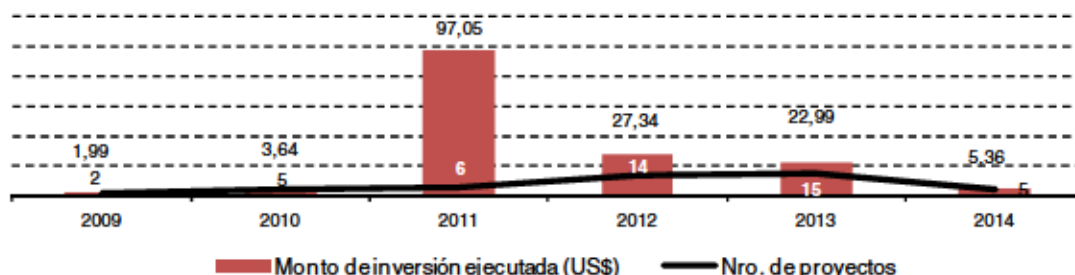
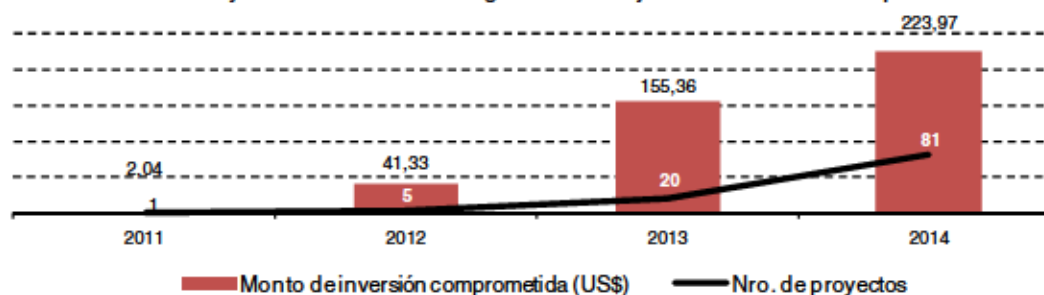


Gráfico 13 (conclusión)

B. Proyectos no concluidos según año de adjudicación de la buena pro



Fuente: Proinversión. Información al 12 de agosto de 2015.

Los proyectos demoran un promedio de 12 meses entre la buena pro su conclusión. Un proyecto se realizó en sólo 3 meses (Mejoramiento y ampliación del servicios de telecomunicaciones de la localidad de Ite, distrito de Ite-Jorge Basadre-Tacna, realizado por Telefónica del Perú por un total de US\$ 1.2 millones), mientras que en el otro extremo 2 proyectos tomaron más de 2 años en concluirse: Construcción de pistas, veredas y acondicionamiento de áreas verdes en Av. J. Ferreira y A. Ugarte y Jr. Unión, M. Janampa, E. Fernandini, J. Chávez, C. Vallejo y R. Palma-Colquijirca distrito de Fundición Tinyahuarco, provincia de Pasco-Pasco, realizado por Minera Volcan por un monto de US\$. 1.15 millones y la Vía interconectora entre los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado-Componente IV Puente Chilina, realizada por el Consorcio Southern, Interbank y Backus, por un total de US\$ 89 millones.

Por otro lado, geográficamente, los departamentos con mayor monto de inversión mediante obra por impuestos son Arequipa, Moquegua, Tacna, La Libertad y Ancash.

Cuadro 1
Obras por impuesto por región, 2009-2014

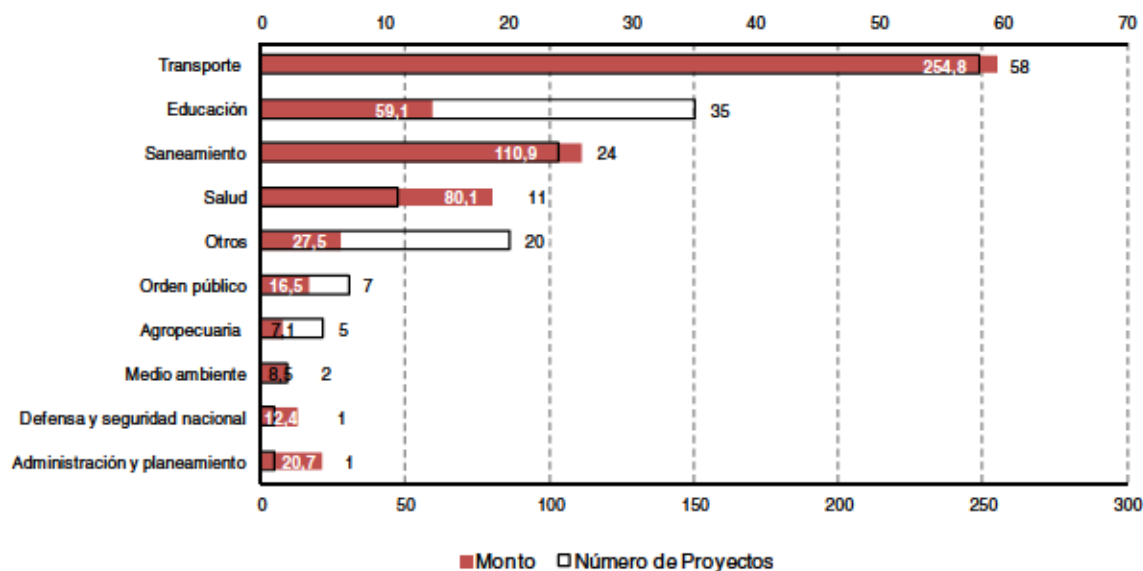
(En millones de US\$ de 2014)

| Región | Sin Concluir | | Concluidos | |
|--------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|
| | Número de Proyectos | Monto Total | Número de Proyectos | Monto Total |
| Ancash | 24 | 38,0 | 5 | 5,7 |
| Arequipa | 13 | 50,3 | 8 | 95,3 |
| Cajamarca | 7 | 12,3 | 2 | 1,6 |
| Callao | 1 | 2,2 | 1 | 2,3 |
| Cusco | 5 | 9,0 | 2 | 7,0 |
| Huancavelica | 2 | 2,8 | - | - |
| Ica | 6 | 10,7 | 1 | 1,4 |
| Junín | 9 | 25,7 | - | - |
| La Libertad | 6 | 30,5 | 3 | 16,0 |
| Lima Metropolitana | 4 | 10,6 | 3 | 1,6 |
| Lima Provincias | 6 | 15,8 | 4 | 1,3 |
| Loreto | 1 | 3,3 | 1 | 0,6 |
| Madre de Dios | 1 | 1,6 | - | - |
| Moquegua | 7 | 66,8 | 1 | 0,5 |
| Pasco | 9 | 40,7 | 8 | 11,6 |
| Piura | 9 | 27,5 | 7 | 12,2 |
| Puno | 3 | 32,5 | - | - |
| Tacna | 4 | 58,87 | 1 | 1,3 |

Fuente: Proinversión. Información al 12 de agosto de 2015.

Los principales sectores en los que se ha implementado el mecanismo Obras por Impuestos son Transporte, Saneamiento, Educación y Salud.

Gráfico 14
Obras por impuesto por sector, 2009-2014
(En Millones de US\$ 2014)



Fuente: Proinversión. Información al 12 de agosto de 2015.

a) Transporte

Los proyectos de este sector suman un total de US\$ 257 millones de inversión comprometida o ejecutada. De los 61 proyectos correspondientes a este sector, 20 se encuentran finalizados (33%). En total, 18 de los proyectos se realizan en Ancash (US\$ 27 millones) y 15 en Arequipa (US\$ 12 millones) y 7 en Pasco (US\$ 7 millones), el resto de proyectos se realizan en Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima, Madre de Dios Moquegua, Piura y Tacna. El proyecto de mayor valor es la "Vía interconectora entre los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado-Componente IV Puente Chilina", en Arequipa, por un monto de US\$ 89 millones y realizado por el Consorcio Southern, Interbank y Backus.

b) Saneamiento

De los 32 proyectos, 11 se encuentran concluidos (US\$ 16 millones ejecutados). En total, 7 proyectos se realizan en Pasco (US\$ 41 millones), 6 en Piura (US\$ 15 millones) y 4 en Ancash (US\$ 6 millones). El resto de proyectos se realizan en Arequipa, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Moquegua, Puno y Tacna, por un total de US\$ 87 millones. El proyecto de mayor valor es la "Instalación de los sistemas de agua potable y desagüe en la ciudad de Majes, módulos A, B, C, D, E, F y G y Villa Industrial, Distrito de Majes, Caylloma - Arequipa. Primera Etapa", con una inversión total de US\$ 28 millones realizado por el Banco de Crédito. También destaca la "Instalación y mejoramiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y almacenamiento II etapa, en el distrito de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto-Moquegua", por US\$ 31 millones, realizado por Southern Perú.

c) Educación

De los 35 proyectos del sector educación, 6 se encuentran concluidos, que suman US\$ 6 millones. En total, 6 proyectos se realizan en Junín, (US\$ 8 millones) 5 en la región Lima (US\$ 13 millones) y 5 en Cajamarca (US\$ 3 millones). El resto de proyectos se realizan en Ancash, Arequipa, Callao, Cusco, Ica, Lima metropolitana, Loreto, Moquegua, Pasco, y Piura (US\$ 35 millones). El proyecto de mayor monto de inversión comprometida es e la infraestructura, equipamiento e implementación del servicio educativo del

Instituto Superior Tecnológico Los Andes de Carumas, distrito de Carumas, Provincia de Mariscal Nieto-Moquegua (US\$ 4 millones) y es financiado por Southern Perú. Los 6 proyectos más grandes luego de este, de entre US\$ 11 y 7 millones cada uno, se realizan en Lima (mejoramiento de escuelas en Huaura y Cañete), Callao, Arequipa y Piura, y son realizados por el Banco de Crédito del Perú.

d) Salud

De los 8 proyectos del sector salud, sólo uno se encuentra concluido: “Ampliación y mejoramiento de la capacidad resolutive de la Unidad del Centro Materno Infantil Nuestra Señora de la Asunción de María en el distrito de Chilca, provincia de cañete, departamento de Lima” con una inversión de US\$. 145 mil. Ancash cuenta con tres proyectos de este sector (US\$ 7 millones), y el resto de proyectos se realizan en Cajamarca, La Libertad, Región Lima, Moquegua y Puno, por una inversión total de US\$ 48 millones. El proyecto de mayor valor es “Ampliación y mejoramiento de la capacidad resolutive del Hospital de apoyo San Martín de Porres de Macusani, provincia de Carabaya-Puno” (US\$ 28 millones) realizado por el Consorcio Telefónica, Banco de Crédito, Pacífico.

e) Seguridad

De los 8 proyectos relacionados con seguridad, 3 han sido concluidos (US\$ 7 millones). Los proyectos se realizan en los departamentos de Cusco, Ica, La Libertad, Lima, Loreto y Piura. Los proyectos de mayor valor son: “Construcción e implementación de la Escuela Técnico Superior PNP Trujillo” (US\$ 12 millones) realizado por el Consorcio Backus, Barrick, Minera la Poderosa y Banco de Crédito; “Mejoramiento y ampliación de la seguridad ciudadana para brindar auxilio, prevención y protección a la colectividad del distrito del Cusco, provincia de Cusco-Cusco” (US\$ 6 millones) realizado por Telefónica del Perú; y “Ampliación, Adecuación y Mejoramiento de la Capacidad de Respuesta del Centro de Operaciones de Emergencia de la Región Ica” (US\$ 4 millones), realizado por la misma empresa.

f) Infraestructura cívica

Hay 3 proyectos que pueden ser considerados en esta categoría, adjudicados el 2014 y ninguno concluido aún: “Mejoramiento del servicio institucional de la sede central del Gobierno Regional de Moquegua, Provincia de Mariscal Nieto, Moquegua” (US\$ 21 millones), realizado por el Consorcio Southern, Yura e Interbank; “Mejoramiento de las condiciones físicas, técnicas y operativas del centro cívico de Colcabamba, Distrito de Colcabamba-Tayacaja-Huancavelica” (US\$ 2 millones) realizado por Kallpa Generación S.A.; y “Mejoramiento del acceso a servicios de atención al ciudadano a través del centro de atención integral —Mac— de la Provincia de Piura, Departamento de Piura” (US\$ 1.2 millones) realizado por Cineplex.

g) Comercio

Hay 3 proyectos (ninguno concluido) que se consideran en esta categoría, referidos a la construcción de mercados en Bambamarca-Cajamarca, en Tarma- Junín y en Antonio Raimondi-Ancash, por un monto total de US\$ 9 millones.

h) Esparcimiento

Hay 6 proyectos considerados en esta categoría, que incluye infraestructura deportiva, parques y de servicios comunitarios, de los cuales 3 han sido concluidos (US\$ 1,3 millones). El proyecto de mayor valor “Construcción y mejoramiento de complejos deportivos en la ciudad de Puno, Provincia de Puno-Puno” (US\$ 2 millones) está siendo realizado por Telefónica del Perú.

i) Cultura

Hay 4 proyectos considerados en esta categoría, dos de los cuales ya han sido concluido: Mejoramiento del servicio cultural en la infraestructura urbano monumental del teatro Municipal de Trujillo, Distrito de Trujillo-Trujillo-La Libertad (US\$ 2 millones) realizado por Editora El Comercio; y “construcción y equipamiento casa de la juventud de la ciudad de Talara, provincia de Talara-Piura” por US\$ 1,2 millones y realizado por Graña y Montero. Dos proyectos referidos a la construcción de locales multiusos se están aún realizando.

j) Irrigación

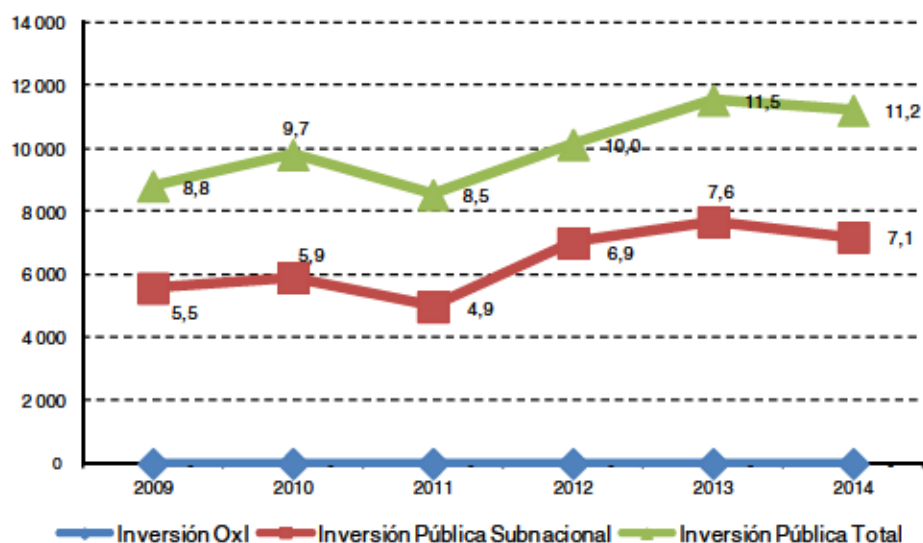
Se considera 3 proyectos en esta categoría, ninguno concluido. Estos proyectos son de implementación de riego tecnificado, 2 en La Libertad realizados por Minera La Poderosa (US\$ 1,4 y US\$ 0,9 millones cada proyecto) y uno en Chumbivilcas-Cusco (US\$ 353 mil) realizado por Hudbay Perú.

k) Telecomunicaciones

Esta categoría solo contempla el proyecto de “Mejoramiento y ampliación del servicios de telecomunicaciones de la localidad de Ite, distrito de Ite-Jorge Basadre-Tacna” (US\$ 1,2 millones), realizado por Telefónica del Perú y concluido en el 2010.

No cabe duda que durante los últimos años, se han empezado a desarrollar OXI en distintos sectores, sin embargo, si consideramos los montos efectivamente ejecutados (y no sólo comprometidos mediante las adjudicaciones de Buena Pro) y lo comparamos con el total de la inversión pública en el Perú, podremos observar que en el año 2014, las OXI representan escasamente el 1,9% de ella (y el 3,0% de la inversión pública subnacional, es decir, de aquella ejecutada por los gobiernos regionales y locales).

Gráfico 15
Obras por Impuesto e Inversión pública, 2009-2014
(En Millones de US\$ 2014)



Fuente: Shack, Vegas & Marcos (2015b).

VI. Conclusiones

En el Perú la introducción de los mecanismos de APP ha tenido dos grandes momentos, marcados no sólo por la promulgación de normas, sino por el período de auge de aquellas, así hemos clasificado estas etapas en: ii) Concesión (1996-2008), y iii) APP (2008 a la fecha).

Cuando se promulga la LAPP, hacia el año 2008, esta tenía un carácter bastante restrictivo, en relación a que el Estado asumiera riesgos; así las Iniciativas Privadas Cofinanciadas (IPC) no podían demandar el otorgamiento de garantías financieras por parte del Estado y las garantías no financieras que le fuesen otorgadas deben tener una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos; con lo que prácticamente las Iniciativas Privadas debían ser siempre autosostenibles; lo que era poco alentador para el inversionista privado. En la actualidad (desde el 2011) las IPC sí reciben financiamientos, garantías financieras y no financieras, es más forma parte de su definición; pero nos llama la atención, dado que es uno de los capítulos que tiene más modificaciones a nivel del RLAPP, siendo la última modificación en diciembre del 2014, a menos de un año de publicado el RLAPP vigente; lo cual podría poner en evidencia que es una figura sujeta a constantes cambios, ajustes y enfoques, que hasta la fecha la afectan.

Al momento de la dación de la LAPP y su reglamento en el año 2008, consideramos que ha habido mejoras sustanciales, en tanto que actualmente se han establecido taxativamente plazos perentorios, para las diversas entidades participantes del proceso APP, que deben emitir opiniones o informes, deja claramente establecido los efectos de la no presentación de los mismos, pudiendo considerar esa omisión como favorable o no favorable, según el caso.

Actualmente, en el Perú, las APP se clasifican por el proponente en Iniciativas públicas o Iniciativas privadas, y en el caso de que demanden recursos públicos o no, pueden ser cada una de ellas, cofinanciadas o autosostenibles, respectivamente. Las Iniciativas Privadas tiene el carácter de petición de gracia, lo cual significa que el derecho del proponente se agota con la presentación de la misma ante la respectiva Oficina de Promoción de la Inversión Privada (OPIP), sin posibilidad de impugnación del pronunciamiento en sede administrativa o judicial; la norma prevé que este carácter se mantiene hasta la convocatoria del proceso de selección o hasta la suscripción del contrato, para el caso de adjudicaciones directas.

Es interesante el supuesto que el RLAPP establece cuando la IPC sea relacionada a proyectos de competencia de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, podrán ser financiados por el Sector (Gobierno Nacional) correspondiente conforme los acuerdos, convenios interinstitucionales u otros adoptados con el Sector; siendo tratada la IPC como de competencia del Gobierno Nacional.

El pronunciamiento del Gobierno Regional o Gobierno Local, sobre la relevancia y prioridad de la IPC, será emitido por el Consejo Regional o Concejo Municipal; consideramos que en la búsqueda de legitimar políticamente y fortalecer la importancia del mismo, dado que al momento de ejecución del proyecto en la zona, los gobiernos respectivos, resultan claves.

Si bien los estudios que la entidad requiera para efectuar la evaluación de un proyecto de inversión, el análisis de su modalidad de ejecución, así como el diseño de la APP, podrán ser elaborados por personas naturales o jurídicas del sector privado conforme a la normatividad vigente; estas personas no podrán prestar directa o indirectamente sus servicios de asesoría a eventuales participantes de los procesos de promoción de inversión privada referidos al mismo proyecto de inversión, ni podrán prestar servicios para la supervisión del mismo proyecto. El incumplimiento de esta disposición conllevará la exclusión del participante o la declaración de nulidad del contrato de APP en caso el incumplimiento sea advertido luego de ser suscrito.

La facultad legalmente establecida para actuar discrecionalmente de las entidades que tienen a su cargo los procesos de APP, se ejerce para optar por la decisión administrativa debidamente sustentada que se considere más conveniente, dentro del marco que establece la ley. Así, los órganos del Sistema Nacional de Control no pueden cuestionar su ejercicio por el solo hecho de tener una opinión distinta. Tales decisiones sólo pueden observarse si fueron tomadas sin una consideración adecuada de los hechos o riesgos en el momento oportuno, o por los resultados logrados según los objetivos y metas planteados, o cuando, en los casos que la normativa permita varias interpretaciones, la decisión se aparte de la interpretación adoptada por el órgano rector competente en la materia.

Por su parte, la actual normativa en materia de Obras por Impuestos, nos presenta dos escenarios, una de aplicación para los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y universidades públicas (Ley de Obras por Impuestos); y otra, para el Gobierno Nacional (LOPIGN); así la primera a pesar de ser de mayor antigüedad (2008), ha sufrido varios cambios sustanciales recientemente, con lo cual determinar lo acertado o no de dichos cambios, resulta prematuro. Mientras que la segunda, recién se ha reglamentado este año 2015, y debemos esperar cómo responde el sector privado a las mismas.

Para la LOPIGN será de aplicación supletoria la Ley de Obras por Impuestos en todo lo que no se contravenga, y para esta se aplicará supletoriamente la Ley de Contrataciones del Estado. Cabe destacar, en ambas normativas, la posibilidad de incorporar la fase de mantenimiento en sus PIP, para el caso de la LOPIGN por un plazo de hasta cinco (5) años, y en la Ley de Obras por Impuestos, se deberá establecer el mismo, en el Convenio; abriendo una posibilidad que brinde un mejor mantenimiento a las obras ejecutadas mediante estas normas, aunque podría distorsionar los niveles efectivos de inversión pues el mantenimiento, si es de naturaleza rutinaria y preventivo, es gasto corriente, más aún en el caso del reconocimiento de los gastos por el desarrollo de los estudios de preinversión y/o modificaciones que se deba realizar en los Expedientes Técnicos o Estudios Definitivos, lo cual resulta alentador para el inversionista privado.

El reglamento de la Ley de Obras por Impuestos, ha resultado ser bastante detallista, en cuanto a fijar responsables, plazos perentorios, a aplicar silencios administrativos positivos y procedimientos por demás explicados en la norma; que se espera oriente acertadamente a los funcionarios de los Gobiernos Regionales, Locales y universidades públicas, para quienes se aplica especialmente, y no los confunda. Para lo cual se requiere un profundo proceso de capacitación y “marketing” político y administrativo. En efecto, se hace imprescindible una agresiva campaña, no sólo de difusión sino de información respecto a los mecanismos de Obras por Impuestos, en los diversos niveles de gobierno.

Tanto en la LOPIGN y en la Ley de Obras por impuestos, con sus respectivos reglamentos, existen diferencias connaturales al tipo de entidades para el cual van destinadas cada uno; en cuanto a los límites y financiamiento de los CIPGN y CIPRL, en ambos casos, resulta claro que se asegura el pago debido al inversionista que apuesta por estos mecanismos, lo cual debiera promover su

mayor aplicación, a la luz de los recientes cambios que han sufrido, particularmente por la agilidad que estos mecanismos de Obras por Impuestos presenta frente a la ejecución de inversiones por administración directa o por contrato (mediante la Ley de Contrataciones del Estado), así como las propias normas de APP.

Siendo recientes las modificaciones efectuadas a la LAPP así como a la Ley de Obras por Impuesto, habrá que esperar, para determinar cómo reacciona los inversionistas privados y si les resulta realmente atractivo; así como se debe seguir con una campaña agresiva de formación a los funcionarios públicos, de todos los niveles de gobierno, para que conozcan y puedan utilizar estas normas, en tanto que, sin duda alguna constituyen una ventana de oportunidades para prestar los bienes, servicios u obras públicas, de manera ágil, eficiente, eficaz, de calidad, potenciando la experiencia e innovación de la inversión privada.

Pareciera que sólo con un exitoso proceso de gestión del cambio (del cual los aspectos normativos son sólo una parte) que permita disipar las dudas y modificar las percepciones que sobre estos mecanismos todavía existen dentro de la burocracia y el sector privado, se podrá incrementar la efectividad de estos mecanismos, los cuales aún no representan una parte significativa ni de la inversión privada ni de la inversión pública en nuestro país. Recordemos que en el 2014, que constituye el último año fiscal cerrado y por tanto con los mayores niveles de ejecución de APPs y OxI, las inversiones efectivamente ejecutadas (y no sólo comprometidas) por concepto de APPs, se estiman en 14,7% de la inversión privada. En tanto que las OxI han conllevado a una ejecución anual de recursos públicos equivalente al 1,9% del total de la inversión pública. Como referencia, cabe tener presente que la inversión privada equivale al 20,3% del PBI en tanto que la inversión pública representa el 5,5% del PBI. En el 2014, el PBI peruano ascendió a 202 mil 902 millones de dólares, con lo cual, el gasto de inversión impulsado a través de mecanismos como APPs -incluyendo los gastos públicos de inversión y corrientes por conceptos de Pagos Anuales por Obra (PAO) y Pagos Anuales por Mantenimiento y Operación (PAMO)- y OxI, equivalen al 13,2% del total de la inversión peruana.

Bibliografía

- AC Pública (2014). Presentación “Alternativas para la ejecución de proyectos de inversión pública con participación privada” para el Ministerio del Ambiente, Taller del 02 de octubre de 2014, Lima.
- Banco Mundial (2011). Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un crecimiento más inclusivo. Notas de Políticas, Volumen I, Banco Internacional de la Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington DC. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_version_final.pdf (consultado el 27 de marzo de 2015).
- Bravo, Elda (2014). Presentación “Promoción de Inversión Público-Privado a nivel territorial”. Sesión N° 2: Marco Legal de la Asociación Público Privada”. Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Curso Taller de Especialización, Lima.
- Casilda, Ramón (2004). “América Latina y el Consenso de Washington” en Boletín Económico del ICE N° 2803, del 26 de abril al 26 de mayo de 2004. Disponible en http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf (consultado el 5 de marzo de 2015).
- Castilla, Miguel (2011). Nota de prensa “MEF estudia cambios a Ley de Obras por Impuestos para impulsar su uso” en Portal Web del MEF, publicado el 28 de octubre de 2011. Disponible en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2703%3Amef-estudia-cambios-a-ley-de-obras-por-impuestos-para-impulsar-su-uso&catid=102%3Adiscursos-y-presentaciones&Itemid=100148&lang=es (consultado el 02 de abril de 2015).
- _____. (2011a). Presentación “Obras por Impuestos”, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima. Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/comun_notp/presentaci/2011/Obras_por_Impuestos_LMC.pdf (consultado 24 de marzo de 2015).
- _____. (2014). Nota de Prensa: “MEF impulsará uso de Obras por Impuesto para proyectos en salud y educación” en Diario Gestión, publicado el 27 de agosto, Lima. Disponible en <http://gestion.pe/economia/mef-impulsara-uso-obras-impuesto-proyectos-salud-y-educacion-2106863> (consultado el 01 de abril de 2015).
- CEPLAN (2011). Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Lima. Disponible en <http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario> (consultado el 30 de marzo de 2015).
- De los Heros, Juan Carlos (2009). “Asociaciones Público Privadas: una mirada al futuro” en Revista de Derecho Administrativo Contratación Estatal y Régimen de Concesiones, Mayo, Lima, pp.388-396.
- García, José Guillermo (2003). “De la primera a segunda generación de reformas de Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual” en Revista. Cuadernos de Economía, núm.38, Volumen XXII. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Guerra-García, Gustavo (1999). *La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Perú: Agenda Perú. Disponible en <http://www.agendaperu.org.pe/descargas/publicaciones/pub-08.pdf> (consultado el 11 de marzo de 2015).
- Gutiérrez, Walter (2013). *La Constitución Comentada*. Tomo II, Gaceta Jurídica, 2da edición, Lima.
- Huapaya, Ramón (2013). “Diez Tesis sobre Asociaciones Público-Privadas (APP) en nuestro régimen legal” en *Revista de Derecho Administrativo, Asociaciones Público-Privadas*. Asociación Círculo de Derecho Administrativo, Lima, pp. 15-32.
- Huapaya, Ramón y Vergaray, Giuliana (2013). “Algunos Apuntes con relación a la ‘participación pública-privada’ y su vinculación con el Derecho Administrativo y la Inversión en Infraestructura y Servicios Públicos” en *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación*. Estudios y cuestiones. ARA Editores, 2da edición, Lima, pp. 587-640.
- Kresalja, Baldo y Ochoa, César (2012). *El Régimen Económico de la Constitución de 1993*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Legorreta, G. (2011). *Asociaciones Público-Privada en la Inversión Pública*. México D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández.
- Maraví, Milagros (coord.). (2012). *Aspectos Teóricos y prácticos de las asociaciones público privadas en el Perú*. ECB ediciones, Lima.
- Maraví, Milagros (2013). “Las iniciativas privadas cofinanciadas” en *Revista de Derecho Administrativo, Asociaciones Público-Privadas*. Asociación Círculo de Derecho Administrativo, Lima, pp. 91-102.
- Morón, Juan Carlos (2005). “La Generación por Iniciativa Privada de Proyectos Públicos: La Nueva colaboración pública - privada y el interés público” en *Revista Derecho y Sociedad* N° 24, Lima, pp. 278-279.
- _____. (2009). “La crisis internacional y los nuevos marcos normativos de Contrataciones del estado y Asociaciones Público Privadas en el Perú” en *Revista de Derecho Administrativo Contratación Estatal y Régimen de Concesiones*, Mayo, Lima, pp.408-413.
- _____. (2014). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, Décima edición, Lima.
- Nickson, Andrew. (2002). “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0044700> (consultado el 5 de marzo de 2015).
- O'Neill, Cecilia (2009). “De las Privatizaciones a las Asociaciones Público Privadas” en *IUS La Revista* N° 37, Lima, pp. 60-85.
- _____. (2009a). “Las Asociaciones Público-Privadas y el financiamiento de proyectos en el Perú. Mesa Redonda con Jean Paul Chabaneix, Alberto Rebaza Torres y Cecilia O'Neill de la Fuente” en *IUS La revista* N° 38, pp. 344-354
- Paramio, Ludolfo (2004). *Reforma del Estado y reforma política. Ponencia introductoria-VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, San José, Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004. Disponible en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1603/1/dt-0406.pdf> (consultado el 3 de marzo de 2015).
- Prialé, Gonzalo (2012). “Ley de Obras por Impuestos necesita ajustarse a la luz de la experiencia” en *Revista CONFIEP Visión, Haciendo país es invertir en el Perú para construir una nación más inclusiva*, edición N° 04, Febrero, Lima. Disponible en <http://issuu.com/confiep/docs/haciendopais04> (consultado el 30 de marzo de 2015).
- Roncero, Miguel. (2006). “Concesiones Cofinanciadas y PPP's” en *Themis* N° 52, pp. 231-238. Lima.
- Rufián, Dolores. (2002). *Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. Serie Gestión Pública N° 16: Santiago de Chile. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7266/S02297_es.pdf?sequence=1 (consultado 12 de marzo de 2015).
- Shack, Nelson (2014). *Identificación de Buenas Prácticas para el Fortalecimiento de la Gobernanza Subnacional: Estudios de Caso en países de América Latina y el Caribe*. Universidad ESAN, Lima, Perú.
- Shack, Nelson, Carmen Vegas y Max Marcos (2015a). *Asociaciones Público Privadas: Explorando su posible aplicación al Poder Judicial. Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia - PMSJ*. Lima, Perú.
- _____. (2015b). *Obras por Impuestos: Explorando su posible aplicación al Poder Judicial. Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia - PMSJ*. Lima, Perú.

- Shimabukuro, Néstor (2013). “Algunos cuestionamientos al régimen de promoción de la inversión privada en los proyectos de inversión privada provenientes de iniciativas privadas de competencia del Gobierno Nacional” en *Revista de Derecho Administrativo* N° 13, Lima, pp. 103-122.
- Umezawa, Angie y María Elena Reaño (2013). “Evolución de las Asociaciones Público Privadas-APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias” en *Revista de Derecho Administrativo, Asociaciones Público-Privadas*. Asociación Círculo de Derecho Administrativo, Lima, pp. 51-64.
- Unión Europea (2004). *Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de Contratación Pública y Concesiones*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&rid=1> (consultado el 26 de marzo de 2015).
- Vassallo, José e Izquierdo, Rafael. (2010). *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*. Caracas: CAF. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/421> (consultado el 14 de marzo de 2015).

Anexo

Legislación consultada

Cuadro A.1
Asociaciones Público-Privadas

| Norma | SUMILLA | Fecha de publicación |
|---------------------------------|--|----------------------|
| Decreto Legislativo N° 758 | Dictan Normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos. | 13/11/1991 |
| Decreto Legislativo N° 839 | Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos. | 20/08/1996 |
| Ley N° 27293 | Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP. | 28/07/2000 |
| Ley N° 27332 | Ley Marco de los Organismos reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. | 29/07/2000 |
| Ley N° 27444 | Ley del Procedimiento Administrativo General. | 11/04/2001 |
| Ley N° 27785 | Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. | 23/07/2002 |
| Ley N° 28059 | Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. | 13/08/2003 |
| Ley N° 28112 | Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. | 28/11/2003 |
| Ley N° 28059 | Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. | 13/08/2003 |
| Ley N° 28411 | Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. | 08/12/2004 |
| Decreto Legislativo N° 1012 | Aprueban la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas. | 13/05/2008 |
| Ley N° 29771 | Ley que modifica el primer párrafo del artículo 14 del Decreto Legislativo 1012, Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. | 27/07/2011 |
| Ley N° 29951 | Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 (Nonagésima Sexta Disposición Complementaria Final). | 04/12/2012 |
| Ley N° 30099 | Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. | 31/10/2013 |
| Decreto Legislativo N° 1238 | Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29230 – Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado | 25/12/2015 |
| Decreto Supremo N° 059-96-PCM | Texto Único Ordenado de las Normas con Rango de Ley que regulan la entrega en Concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. | 17/12/1996 |
| Decreto Supremo N° 060-96-PCM | Reglamento del Texto Único Ordenado de las Normas con Rango de Ley que regula la entrega de concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. | 28/12/1996 |
| Decreto Supremo N° 102-2007-EF | Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública. | 02/08/2007 |
| Decreto Supremo N° 146-2008-EF | Aprueba Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012. (Derogado). | 09/12/2008 |
| Decreto Supremo N° 054-2011-PCM | Decreto Supremo que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021. | 23/06/2011 |
| Decreto Supremo N° 005-2013-EF | Reglamento del segundo párrafo de la nonagésima sexta disposición complementaria final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013. | 23/01/2013 |
| Decreto Supremo N° 127-2014-PCM | Aprueban reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. | 31/05/2014 |
| Decreto Supremo N° 376-2014-EF | Modifican el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la Generación del Empleo Productivo y dicta Normas para la Agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada, aprobado mediante Decreto Supremo N° 127-2014-EF. | 31/12/2014 |

Cuadro A.1 (conclusión)

| Norma | SUMILLA | Fecha de publicación |
|--|--|----------------------|
| Resolución Ministerial N° 048-2015-EF-52 | Aprueban los: "Lineamientos para la valuación de compromisos contingentes cuantificables y del flujo de ingresos derivados de la explotación de los proyectos materia de los Contratos de Asociación Público Privada"; "Lineamientos para determinar la probabilidad que una garantía no financiera demande el uso de recursos públicos en el marco de una Asociación Público Privada Autosostenible"; y "Lineamientos que regulan el registro y la actualización de los compromisos firmes y contingentes cuantificables, netos de ingresos, derivados de Contratos de Asociación Público Privada así como la implementación del Registro Nacional de Contratos de Asociación Público Privada". | 07/02/2015 |
| Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01 | Aprueban la Directiva General del SNIP - Directiva N° 001 -2011-EF/68.01. | 20/04/2011 |
| Resolución Directoral N° 002-2014-EF/63.01 | DIRECTIVA N° 001-2014-EF/63.01 Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para proyectos formulados en el marco de la Nonagésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951. | 16/04/2014 |

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración: Propia.

Cuadro A.2 Obras por impuestos

| Norma | SUMILLA | Fecha de publicación |
|-----------------------------------|--|----------------------|
| Ley N° 29230 | Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado. | 20/05/2008 |
| Ley N° 27783 | Ley de Bases de la Descentralización. | 20/07/2002 |
| Ley N° 27867 | Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. | 18/11/2002 |
| Ley N° 27972 | Ley Orgánica de Municipalidades. | 27/05/2003 |
| Ley N° 29230 | Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado. | 20/05/2008 |
| Decreto Legislativo N° 1017 | Ley de Contrataciones del Estado. | 08/06/2008 |
| Ley N° 30056 | Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. | 02/07/2013 |
| Ley N° 30138 | Ley que dicta medidas complementarias para la ejecución de proyectos en el marco de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional local con la participación del sector privado. | 27/12/2013 |
| Ley N° 30264 | Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico. (Artículo 17°, que incorpora a las entidades del Gobierno Nacional en los alcances de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. | 16/11/2014 |
| Decreto de Urgencia N° 081-2009 | Sustituyen la Primera Disposición Complementaria y Final N° 29230. | 17/07/2009 |
| Ley N° 30281 | Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015. | 04/12/2014 |
| Decreto Legislativo N° 1224 | Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. | 24/09/2015 |
| Decreto Supremo N° 147-2008-EF | Aprueban el Reglamento de la Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado - Ley N° 29230. (Derogado). | 09/12/2008 |
| Decreto Supremo N° 248-2009-EF | Aprueban el Texto Único Actualizado del Reglamento de la Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, aprobado por Decreto Supremo N° 147-2008-EF (Derogado). | 07/11/2009 |
| Decreto de Supremo N° 133-2012-EF | Aprueban Reglamento de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la Inversión Pública Regional y Local con participación del Sector Privado. | 27/07/2012 |
| Decreto Supremo N° 005-2014-EF | Aprueban el reglamento de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. | 14/01/2014 |

Cuadro A.2 (conclusión)

| Norma | SUMILLA | Fecha de publicación |
|--|---|----------------------|
| Decreto Supremo N° 006-2015-EF | Aprueban Reglamento del artículo 17 de la Ley N° 30264, que incorpora a las entidades del Gobierno Nacional en los alcances de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. | 23/01/2015 |
| Resolución Ministerial N° 081-2015-EF-15 | Aprueban los modelos de documentos estandarizados a los que se refiere la presente Disposición, que como Anexos forman parte integrante de la citada Resolución Ministerial, de acuerdo al detalle establecido en el citado artículo. | 06/03/2015 |
| Resolución Directoral N° 061-2013-EF-52.03 | Aprueban el nuevo diseño del Certificado de Inversión Pública Regional y Local - Tesoro Público (CIPRL). | 12/09/2013 |
| Resolución Directoral N° 005-2014-EF-52.03 | Aprueban nuevo diseño del Certificado de Inversión Pública Regional y Local- Tesoro Público (CIPRL). | 16/01/2014 |

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración: Propia.

Cuadro A.3 Lista de acrónimos

| | |
|--------------|--|
| APP | Asociación Público Privada |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CIPRL | Certificado de Inversión Pública Regional y Local |
| CIPGN | Certificado de Inversión Pública del Gobierno Nacional |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| OPIP | Oficinas de Promoción de la Inversión Privada |
| OxI | Obras por Impuestos |
| PROINVERSIÓN | Agencia de Promoción de la Inversión Privada |

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

171. Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú y la inversión “impulsada”, Nelson Shack, (LC/L.4153), 2016.
170. Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.4112), 2015.
169. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes en América Latina, Sonia Gontero, Jürgen Weller. (LC/L.4103), 2015.
168. Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá, Maynor Cabrera (LC/L.4099), 2015.
167. Impactos das reformas tributária e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: o caso do Brasil, José Roberto R. Afonso, Sérgio Wulff Gobetti (LC/L.4094), 2015.
166. Situación actual y perspectivas de la integración tributaria y aduanera en América Latina y el Caribe: Avances hacia una mayor convergencia, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.4045), 2015.
165. Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014), Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (LC/L.4042), 2015
164. Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013, Claudio Aravena, Luis Eduardo Escobar y André Hofman (LC/L.4024), 2015.
163. Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPC) del Perú. Propuesta de un sistema nacional de fonación profesional y capacitación laboral para el ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, Julio Gamero Requena (LC/L.3982), 2015.
162. Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina, Ernesto Abdala (LC/L.3943), 2014.
161. Economic growth and real volatility. The case of Latin America and the Caribbean, Rodrigo Cárcamo-Díaz, Ramón Pineda-Salazar (LC/L.3933), 2014.
160. Análisis de la implementación de la reforma tributaria en Guatemala, 2012, Maynor Cabrera (LC/L.3929), 2014.
159. A periodization of Latin American development in the Robinsonian tradition, Matías Vernengo (LC/L.3926), 2014.
158. Gasto público ambiental: los casos del Perú y El Salvador, Nelson Shack (LC/L.3913), 2014.
157. Buenas prácticas que favorezcan una minería sustentable: La problemática en torno a los pasivos ambientales mineros en Australia, el Canadá, Chile, Colombia, los Estados Unidos, México y el Perú, Miryam Saade (LC/L.3885), 2014.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org