

## **La Iniciativa Privada Cofinanciada en el Perú: evaluación de su implementación por parte del sector privado**

**Aleida Rebeca Sarmiento Villena**

### **Evolución del marco normativo de las Iniciativas Privadas Cofinanciadas y la respuesta del sector privado**

Mediante la Ley 28059 del año 2003, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, reglamentada el 2004, el Estado Peruano acepta como un mecanismo de promoción de la inversión privada a la iniciativa privada autofinanciada, es decir, sin la posibilidad de solicitar cofinanciamiento o garantías al Estado. Seis años después, mediante Ley del Congreso de la República del año 2011, se retira la restricción de autofinanciamiento de las iniciativas privadas y se permite la presentación de proyectos que requieran cofinanciamiento y garantías por parte del Estado. El Ministerio de Economía y Finanzas, toma la decisión de reglamentar el cambio normativo tres años después, determinando las condiciones de presentación y evaluación de la Iniciativa Privada Cofinanciada (IPC).

En el primer marco normativo de las IPCs, Decreto Supremo 005-2013-EF publicado el 23 de enero del 2013, se planteaba como:

- a) Objetivo de las IPCs: cubrir el déficit de infraestructura pública y servicio público conjuntamente.
- b) Modalidad contractual: Concesión.
- c) Inversión mínima: Aproximadamente 22 millones de dólares.
- d) Plazos del contrato: Mayores a 5 años.
- e) Alcance del proyecto: Podría agrupar varios Proyectos de Inversión Pública (PIP).
- f) Fuente de proyectos: Podrían incluirse los proyectos viables del Banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), siempre y cuando estos no se encuentren en la etapa de ejecución.
- g) Limitación: Las IPCs no pueden incluir proyectos que el Estado Peruano haya convocado como Iniciativa Estatal.
- h) Institución encargada de la tramitación: La ventanilla única de trámite para todas las IPCs de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), sería la Agencia de Promoción de Inversiones – PROINVERSIÓN.
- i) Los requisitos para la presentación de IPCs:
  - a. Información de proponente: razón social y poderes del representante legal, capacidad financiera sustentada con Estados Financieros auditados de los últimos dos años y capacidad técnica, es decir, experiencia para la ejecución de proyectos de similar envergadura debidamente sustentada.
  - b. Información del proyecto: Nombre y tipo del proyecto, con indicación de la obra de infraestructura pública y/o de servicios públicos, ámbito de influencia del proyecto, objetivos, beneficios sociales, razones por las cuales se escoge el proyecto sujeto a aprobación, entre otras alternativas, inversión estimada y estimación del cofinanciamiento.
  - c. Información de la pertinencia del proyecto: sustento de la importancia y consistencia del proyecto con los Planes de Desarrollo correspondientes, así como su contribución en la reducción de brechas en infraestructura y servicios públicos.

- j) Nivel de la información de los requisitos del proyecto: Entre una idea y un perfil de proyecto. Teniendo en cuenta que es en un perfil de proyecto donde con información secundaria se determina que por lo menos existe una alternativa viable para resolver el problema.

Al tratarse de proyectos que requieren el cofinanciamiento del Estado Peruano, la norma estableció que la formulación del PIP debería hacerse en el marco del SNIP, para lo cual se determinó que la Unidad Formuladora de los estudios de preinversión sería PROINVERSIÓN y que el evaluador de los proyectos que formule la UF PROINVERSION sería la Dirección General de Políticas de Inversión (hoy Dirección General de Políticas de Inversión Pública – DGIP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

PROINVERSION por lo tanto tendría tres roles en el proceso, formular el PIP en el marco del SNIP, estructurar el proyecto como una APP cuya modalidad contractual sea la concesión y promocionar el proyecto en el mercado para conseguir terceras empresas interesadas en competir por hacerse del mismo. Los roles de estructurador y promotor PROINVERSION los viene desarrollando por más de 20 años, pero para ejercer el rol formulador se tuvo que adecuar la agencia y crear la Unidad Formuladora (UF) de la Dirección de Promoción de Inversiones de PROINVERSIÓN.

Respecto del procedimiento, la norma estableció los siguientes:

- a) Proceso de admisión a trámite: este proceso comienza con la presentación de la IPC por el proponente y termina con la admisión a trámite, devolución o el rechazo de la IPC.
- b) Proceso de relevancia y prioridad: Comienza con el oficio de PROINVERSION solicitando a las entidades competentes su opinión de relevancia y prioridad y termina con la recepción del oficio de relevancia y prioridad del proyecto por la entidad competente.
- c) Proceso de evaluación de la IPC: Comienza con la recepción del oficio de relevancia y prioridad de la entidad competente y termina con la aprobación de la Declaratoria de Interés por parte del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN.
- d) Proceso de apertura al mercado y promoción del proyecto: Comienza con la publicación de la Declaratoria de Interés de la IPC y la promoción del proyecto por 90 días calendario y termina con la adjudicación directa del proyecto o el comienzo del concurso público. En caso de adjudicación directa se debe elaborar y suscribir el contrato de concesión.
- e) Proceso de concurso: Comienza con la convocatoria a concurso o licitación, luego con la publicación de las bases del concurso, acto seguido con la elaboración del contrato y culmina con la adjudicación de la buena pro y la suscripción del contrato.

El procedimiento de tramitación descrito en la norma mostraba la intención de agilizar los tiempos del sector público en los dos primeros procesos. La admisión a trámite a cargo de PROINVERSIÓN podría tomar entre 7 y 24 días hábiles, la relevancia y prioridad a cargo de la entidad pública competentes debería tomar 20 días hábiles. Por lo que, entre 27 y 44 días hábiles el proponente de una IPC sabría si su proyecto continuaba a la etapa de evaluación o si se rechazaba.

Para darle transparencia al mecanismo, la norma obligaba a PROINVERSIÓN a publicar un resumen de las IPCs que se admitieran a trámite y que se lleve una relación pública y actualizada de las IPCs rechazadas.

Según PROINVERSIÓN, entre febrero del 2013 y mayo del 2014, bajo esta norma se presentaron 26 proyectos de IPC, de las cuales 10 obtuvieron opinión favorable a la relevancia y prioridad de las Entidades Competentes correspondientes, lo que permitió que inicien la etapa de formulación de estudios según la normativa del SNIP. A la fecha, julio 2016, solo 2 de esos 10 proyectos continúan en la etapa de formulación, es decir 8 han sido rechazados.

La normativa para las APPs se modificó en mayo del 2014, integrándose la IPC al marco normativo de la ley de asociaciones público privadas (APPs) para la generación de empleo productivo y la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

Las modificaciones que esta norma introdujo son:

- a) Tiempo de presentación: el concepto de ventanas de presentación durante los primeros 45 días calendario de cada año, pero a su vez, se fijó como fecha límite para presentar IPCs en ese año el 1ro de septiembre del 2014
- b) Requisitos de presentación adicionales:
  - i. Cronograma de ejecución de inversiones
  - ii. Cronograma de requerimiento de recursos públicos
  - iii. Análisis y propuesta de distribución de riesgos del proyecto

Respecto del procedimiento, la norma amplió los procesos para la determinación de los proyectos que pasarían a la etapa de formulación del proyecto bajo la normativa del SNIP, adicionalmente a la admisión a trámite, priorización y relevancia del proyecto, se incorporaron:

- a) Proceso de sustentación del orden de prelación de los proyectos (para proyectos de alcance del gobierno nacional), que comienza con el oficio de la entidad competente con la relación jerarquizada de los proyectos relevantes y termina con el oficio al MEF solicitándole el Informe de Impacto Fiscal.
- b) Proceso de sustentación de la capacidad presupuestal de la entidad (para proyectos de alcance regional y local), que comienza con el oficio de la entidad competente sobre la relevancia de proyecto y termina con el oficio del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad presupuestal de la entidad.
- c) Proceso de la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas mediante el Informe de Impacto de Fiscal.

Pese al incremento de los procesos, los tiempos previstos para el proponente de una IPC conozca si su proyecto continuaba a la etapa de evaluación o se rechazaba se mantuvieron entre 40 y 50 días hábiles, es decir alrededor de dos meses.

Entre junio del 2014 y el 1ro de setiembre del mismo año, bajo esta norma se presentaron 65 proyectos de IPC, de las cuales 18 obtuvieron opinión favorable a la relevancia y prioridad de las Entidades Competentes correspondientes, lo que permitió que inicien la etapa de formulación de estudios según la normativa del SNIP. A la fecha, julio 2016, 12 de esos 18 proyectos continúan en la etapa de formulación, es decir 6 han sido rechazados.

Nuevamente en diciembre del 2014 se modificó el marco normativo de las APPs, las correspondientes a las IPCs fueron:

- a) Objetivo de las IPCs: cubrir el déficit de infraestructura pública y/o servicio público o servicios relacionados a servicio público.
- b) Modalidades contractuales: diversas modalidades como, contrato de concesión, contrato de gerencia, contrato de operación, entre otras.
- c) Inversión: se redujo la inversión mínima a aproximadamente 12.5 millones de dólares.
- d) Plazos contractuales: se ampliaron los plazos contractuales mínimos a 10 años.
- e) Focalización: Las entidades públicas podían indicar cuáles eran sus prioridades para la presentación de IPCs y se publicaría en la página web de PROINVERSIÓN.
- f) Financiamiento del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales: Se reguló el procedimiento para que el Gobierno Nacional pueda cofinanciar o financiar proyectos de IPC de competencia de los Gobiernos Regionales y/o Locales.

Estas modificaciones permitieron presentar proyectos como: Prestación Integral de Servicios de Patología Clínica a Favor del Ministerio de Salud, donde el objetivo es la prestación del servicio de diagnóstico, relacionado al servicio de salud.

La focalización o preferencia de las instituciones públicas por cierta tipología de proyectos fue publicada en la página web de Proinversión y lo que se observa es una preferencia al uso del mecanismo en la infraestructura social (salud y educación), más que en infraestructura productiva (transporte, agua, entre otros).

Entre enero y febrero del 2015, bajo esta norma se presentaron 147 proyectos de IPC, de los cuales 19 obtuvieron opinión favorable a la relevancia y prioridad de las entidades competentes correspondientes, lo que permitió que inicien la etapa de formulación de estudios según la normativa del SNIP. A la fecha, julio 2016, los 19 proyectos continúan en la etapa de formulación.

Finalmente, en setiembre del 2015, mediante el D.L. N° 1224 y reglamentado el 27 de diciembre del 2015, se vuelve a modificar la ley marco de las APPs. En lo referente a las IPCs:

- a) Tiempo de presentación: Se cierra la presentación de IPCs todos los 45 primeros días de cada año y se condiciona a la publicación de un Decreto Supremo.
- b) Focalización: Se señalará al sector privado los sectores y proyectos de interés de las instituciones públicas.
- c) Apertura al mercado: abrir el plazo para la búsqueda de terceros interesados en el proyecto de 90 a 150 días (ver tabla número 1).

La iniciativa privada en la mayoría de gobiernos que la aceptan, no son solicitadas por el sector público, el sector privado identifica un problema, gasta sus recursos para preparar un proyecto que dé solución al problema identificado y cumplir con las especificaciones que se soliciten para la presentación del mismo, para luego esperar la aprobación del sector público a los proyectos presentados. En el Perú la normativa inicial de Iniciativa Privada Cofinanciada se aprobó con esa característica, de ser no solicitada, para ir variando en el tiempo. (Ver tabla número 1).

En los tres cambios normativos primero se ampliaron los requisitos de presentación, luego ha ido limitando el espacio de tiempo para la presentación de IPCs, para finalmente señalar al

mercado los sectores y tipos de proyectos que son de interés del sector público, con el objetivo de focalizar el esfuerzo del sector privado en aquellos proyectos que sean de interés de la República del Perú. (Ver tabla número 2).

### **Evaluación de la política de promoción de inversiones en infraestructura mediante IPC**

La política de promoción de la inversión privada en el Perú data de 1991, donde mediante diversos mecanismos tanto la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) han venido normando las estrategias de promoción y atracción de inversiones. A la fecha, el ente rector de la política de inversiones en el Perú, es el Ministerio de Economía y Finanzas, quien a través de dos direcciones generales: De Inversión Pública y Política de Promoción de la Inversión Privada, maneja la política de inversión tanto pública, privada y público privada.

La OCDE presenta tres principios en el documento marco de acción para la inversión, el primero es la coherencia de las políticas, el segundo la transparencia en la formulación y aplicación de las políticas, que reduce la incertidumbre y los riesgos de los inversionistas y el tercero es la evaluación del impacto de las políticas. La evaluación se lleva a cabo a través de las fases de la intervención pública: diseño, implementación y resultados

El marco conceptual para el diseño de políticas para atraer inversiones, tiene tres modelos de intervención: políticas pasivas (basadas en las ventajas comparativas y condiciones macroeconómicas del país), políticas activas (basadas en crear una institucionalidad responsable de la promoción y atracción de inversiones) y políticas integradas (basadas en integrar las políticas de promoción de inversiones con las políticas de desarrollo del país) (CEPAL, 2007).

Entre junio y julio del 2016, se realizó un estudio para conocer la percepción del sector privado sobre el modelo de intervención de la política de inversiones en infraestructura del Estado Peruano. Se invitó a todas las empresas que se encuentran en la etapa de formulación de los estudios de una IPC a participar en el estudio, siendo doce las que lo hicieron. El 42% de las empresas que respondieron el cuestionario han presentado entre 2 y 5 IPCs, el 50% entre 6 y 10 y 8% más de 15 proyectos.

Respecto de las preguntas sobre la política de promoción de inversiones en infraestructura tienen el objetivo de determinar dos aspectos relevantes:

- a) Calificación de la proactividad de la política de promoción de inversiones en infraestructura.
- b) Desafíos de la política de promoción de inversiones en infraestructura.

La investigación consideró primero la aplicación de una encuesta y luego algunas entrevistas, en su mayoría de preguntas abiertas. La metodología utilizada presenta algunas limitaciones ya que, por haberse contactado solamente a las empresas que mantienen IPCs en cartera de PROINVERSION, la encuesta no refleja necesariamente la percepción de la política de promoción de inversiones en infraestructura en general, lo que es particularmente relevante en el Perú ya que cuenta con distintos mecanismos de atracción de inversiones en infraestructura como son las APPs, Obras por Impuestos, Iniciativa Privada Autofinanciada, entre otros.

Respecto a la clasificación de la política de promoción de inversiones en infraestructura del Estado Peruano, el 83% de los encuestados consideran que no es proactiva, por las siguientes razones:

- a) Existen restricciones y barreras: Existe una brecha en infraestructura muy importante en el país, y el Estado Peruano, coloca demasiadas trabas para desarrollar los grandes proyectos. Faltan mecanismos que agilicen los proyectos. Además, existe una sobre regulación que desincentiva la inversión privada, pese a que Perú es un país altamente atractivo por las condiciones económicas y de estabilidad que presenta en estos momentos.
- b) No existe planificación ni focalización: El Estado Peruano no determina cuales son las necesidades prioritarias para el país ni los recursos asociados para cubrir estas necesidades. No existe planeamiento de largo plazo, ni una cartera de proyectos de infraestructura de mediano y largo plazo, hay pocos proyectos que está promocionando el Estado Peruano y estos tardan mucho en madurar, aún y cuando las condiciones financieras y legales están dadas. Además, la política de promoción de inversiones en infraestructura no está alineada a la oportunidad y plazo en que se convocan los proyectos.
- c) No existe coherencia: El Estado Peruano a través de PROINVERSIÓN realiza una promoción de inversiones en infraestructura internacional muy activa, pero en realidad es burocrática y se dilata el tiempo de la realización de dichas inversiones.

Por lo tanto, los encuestados consideran que el modelo de intervención de la política de promoción de inversiones en infraestructura es pasiva, es decir, el 58% considera que se sustenta en las condiciones macroeconómicas del país, el 33% en el beneficio de la estabilidad jurídica y tributaria y 9% el ambiente social y político estable. El 75% considera que el mecanismo más proactivo que usa el Estado Peruano para promocionar la inversión en infraestructura es la Agencia de Promoción de Inversiones – PROINVERSION.

El 66% de los encuestados considera que la política de promoción de inversiones en infraestructura no está alineada con las políticas de desarrollo del país. No existe consenso en la institución que debe ser responsable del diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo del Perú, algunos consideran que debería ser la Presidencia del Consejo de Ministros (33%), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (42%), Ministerio de Economía y Finanzas / Consejo Nacional de Competitividad (17%).

Se considera que existen desafíos que enfrenta el Estado Peruano para promocionar la inversión privada en infraestructura, el 75% de los encuestados considera que el principal es el fortalecimiento de las capacidades internas de las instituciones públicas relacionadas con los proyectos de infraestructura, el 17% considera que el desafío es la especialización, que cada actor se dedique a hacer lo que sabe y finalmente el 8% considera que es la eliminación de trabas y tramitología para la inversión.

### **Evaluación de la Iniciativa Privada Cofinanciada**

El sector privado ha reaccionado frente a la promoción del mecanismo de iniciativa privada cofinanciada por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y la Agencia de promoción de la inversión privada – PROINVERSIÓN, al principio de una manera cauta, para luego sobrepasar las expectativas del sector público en la generación de proyectos cuando el

Estado Peruano decidió poner una ventana de tiempo para la presentación de las IPCs. (Ver gráfico 1).

Los distintos marcos normativos consiguieron atraer la atención del sector privado, no solo de empresas tradicionales o habituales en infraestructura, sino de aquellos que no habían participado antes en proyectos de APP. Desde el 2013 al 2015 se presentaron 238 proyectos mediante el mecanismo de Iniciativa Privada Cofinanciada, de estos proyectos se encuentran a la fecha (julio 2016) en la cartera de PROINVERSIÓN 33 proyectos, es decir casi el 14% de los proyectos presentados han sido aceptados por el estado y se encuentran en la fase de formulación. (Ver tabla número 3).

En una política de promoción de inversiones pasiva el éxito se mide por el monto de los flujos de inversión, pero el ratio del 14% no podría interpretarse como una señal de éxito del mecanismo, pese a la respuesta del sector privado a la estrategia de promoción de inversión privada en infraestructura y a la capacidad del sector público de evaluar la relevancia de los proyectos presentados para poder elegir aquellos treinta y tres proyectos más relevantes, ya que los flujos de inversión en la infraestructura o servicios públicos de estos proyectos aún no se ha materializado.

Si es importante mencionar que, aunque no se hayan realizado las inversiones en las obras de infraestructura o la prestación de los servicios públicos, las diez empresas que respondieron sobre el monto aproximado gastado relacionado con las IPCs presentadas, gasto que incluye tanto la elaboración de los expedientes como la formulación de aquellas IPCs en etapa de formulación, suman 87.8 millones de dólares.

El mecanismo de IPCs se reglamentó cuando estudios recientes mostraban que la brecha en infraestructura del país había crecido de manera exponencial y no se contaba con el número de proyectos de calidad, que apoyen a cerrar esa brecha. Se pensó que el sector privado tenía la posibilidad de formular los proyectos de manera más ágil y sobre todo sin reprocesos, ya que los estudios contribuirían a los estudios definitivos de ingeniería que se requieren en los proyectos de infraestructura antes del inicio de la construcción. Por lo tanto, la poca capacidad del Estado para formular buenos proyectos sería cubierta por un sector privado deseoso de conseguir proyectos.

De los 33 proyectos, ninguno ha logrado superar la fase de formulación del proyecto según la normativa del SNIP y existen 2 proyectos presentados en el 2013, que llevan más de tres años en formulación, tiempo superior, en algunos casos, a los tiempos de formulación de proyectos por parte de las entidades públicas. Esta realidad ha motivado que el estudio pueda levantar la opinión del sector privado sobre:

- a) La eficiencia del mecanismo de IPC para atraer inversiones
- b) Motivaciones del sector privado para participar en el mecanismo de IPC
- c) Valoración de la focalización en el mecanismo de IPC
- d) Percepción de la implementación de la política de promoción de inversiones en infraestructura mediante IPC
- e) Valoración del actuar de las instituciones públicas en los procesos de tramitación de IPC

El 83% de los encuestados considera que la Iniciativa Privada Cofinanciada es un mecanismo eficiente para atraer inversión privada en infraestructura ya que:

- a) El privado identifica con mayor eficiencia las necesidades de la sociedad, ya que está en el mercado.
- b) Es una buena oportunidad para desarrollar infraestructura en aquellos sectores que no cuentan con un sistema de promoción de la inversión privada consolidado.

Desde el punto de vista del sector privado el mecanismo tiene ventajas y beneficios para los proponentes, sin embargo, consideran que está lleno de trampas, por sus vacíos legales y falta de voluntad política de avanzar con los proyectos de IPC. (Ver gráfico 2).

El 100% de los encuestados consideran que la principal razón que motivó al sector privado en general y a su empresa en particular a presentar IPCs, es el tipo de proyectos, es decir, que tienen cofinanciamiento del Estado Peruano lo que facilita el financiamiento de los proyectos de infraestructura. El 92% considera que otra una razón son las condiciones macroeconómicas del país, es decir el buen entorno económico, social y político estable. El 42% considera que también influyó las características del mecanismo: sencillo, con beneficios para el proponente y mayor posibilidad de ganar la licitación.

Respecto de la influencia de los beneficios que tiene el proponente, al momento de presentar una IPC, se evaluó el:

- a) Reembolso de gastos incurridos en caso el proponente de la IPC no resulte ser el adjudicatario del proyecto, el 17% considera que tiene baja influencia al momento de decidir presentar una IPC, el 50% considera que es mediana su influencia y 33% considera que alta la influencia.
- b) Derecho a igualar la mejor oferta, que es un beneficio que tienen el proponente en el caso existan terceros interesados en el proyecto y PROINVERSIÓN convoque a un concurso cerrado, donde participan solo las empresas que mostraron su interés, el proponente tiene derecho a igualar la mejor oferta que se presente y luego proceder según lo que se estipule en las bases del concurso a un desempate. El 8% considera que tiene baja influencia, el 25% mediana influencia y el 67% considera que es alta la influencia de este beneficio al momento de decidir presentar una IPC.
- c) Derecho a la adjudicación directa en caso de no existir terceros interesados en el proyecto, el 8% considera que tiene mediana influencia y el 92% considera que tiene alta influencia al momento de decidir presentar una IPC.
- d) Derecho a mantener la confidencialidad de la información hasta la declaratoria de interés, el 8% considera que tiene baja influencia, el 66% mediana influencia y 25% alta influencia.

Por lo tanto, el beneficio al proponente que es más valorado por el sector privado al momento de decidir presentar una IPC, es el derecho de la Adjudicación Directa en caso de no existir terceros interesados.

Respecto de la Focalización o Targeting, que es considerado uno de los principales elementos adicionales de una política de promoción activa (CEPAL, 2007) el 60% de los encuestados considera que para el mecanismo de promoción de la inversión privada en infraestructura mediante IPCs no existe focalización o no ha sido comunicada y el 40% considera que, si existe, pero no está detallada.

Como se explicó en el desarrollo de la evolución del marco normativo, el Estado Peruano, para la ventana de presentación de IPCs del 2015, publicó en la página web de PROINVERSION las líneas estratégicas para la presentación de IPCs. Por lo tanto, la

conclusión sobre la focalización, es que el Estado Peruano, no ha comunicado de manera adecuada al sector privado la existencia de estas líneas estratégicas o que la información brindada no es suficiente para el sector privado.

Los requisitos para la presentación de IPCs, han variado en los distintos cuerpos normativos, pasando de una lista pequeña de requisitos más orientados al entendimiento del proyecto de inversión pública contenido en la iniciativa privada cofinanciada, para luego solicitar más componentes que permitan entender el modelo de negocio APP que el proponente estaba presentado a las instituciones públicas. La percepción del 100% de los encuestados es que los requisitos son suficientes.

Respecto de las acciones del Estado Peruano para implementar la política de promoción de inversiones en infraestructura mediante IPC se ha valorado:

- a) Normatividad (reglamentos y directivas): El 55% de los encuestados las consideran entre regular y deficiente y el 45% las consideran buenas.
- b) Capacitación y asesoría a empresas privadas: El 58% de los encuestados las consideran entre regular y deficiente y el 42% las consideran buenas.
- c) Sensibilización y capacitación a los sectores (ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales) relacionadas al mecanismo de las IPCs: El 92% de los encuestados las consideran entre regular y deficiente y el 8% las consideran buenas.
- d) Adecuación de PROINVERSION: El 75% de los encuestados las consideran entre regular y deficiente y el 25% las consideran buenas.
- e) Difusión y sensibilización al sector privado por parte de PROINVERSION: El 36% de los encuestados las consideran entre regular y deficiente y el 45% las considera buenas y el 18% muy buena.
- f) Accesibilidad a información sectorial relevante para la presentación de IPCs: El 66% de los encuestados las consideran entre regular y deficiente y el 33% las consideran buenas.

En 5 de las 6 acciones llevadas adelante por el Estado Peruano para implementar la política de promoción de las inversiones en infraestructura mediante IPCs el sector privado las califica entre deficiente y regular, mientras solo en una actividad en relación a las actividades de difusión y sensibilización al sector privado por parte de PROINVERSIÓN, el sector privado la califica en 63% buena y muy buena.

Respecto de las acciones de la Agencia de Promoción de Inversiones – PROINVERSIÓN en el proceso de Admisión a trámite se ha valorado:

- a) Generación de directivas e instructivos para la Admisión a trámite: El 33% de los encuestados califican la generación de directivas e instructivos para la Admisión a trámite por parte de PROINVERSIÓN como regular y deficiente y el 42% considera que es buena y 25% como muy buena.
- b) Evaluación objetiva de requisitos: El 16% de los encuestados califican la objetividad en la evaluación de requisitos por parte de PROINVERSIÓN como regular y deficiente y el 50% considera que es buena y 33% como muy buena.
- c) Cumplimiento de los plazos legales: El 42% de los encuestados califican como deficiente a PROINVERSION en el cumplimiento de los plazos legales para la Admisión a trámite, 25% como regular y el 25% considera que es buena y 8% muy buena.

- d) Respuesta adecuada y oportuna a consultas del sector privado: El 58% de los encuestados califican como deficiente y regular la respuesta de PROINVERSIÓN a consultas respecto de la calidad de las mismas y la oportunidad de la respuesta y el 25% la califican como buena y 17% muy buena.
- e) Respeto de la confidencialidad de la información El 17% de los encuestados consideran que el respeto de la confidencialidad de la información por parte de PROINVERSIÓN es entre regular y deficiente y el 58% considera que es buena y el 25% considera que es muy buena.

En 4 de las 6 acciones llevadas adelante por PROINVERSIÓN para implementar el proceso de Admisión a trámite de las IPCs el sector privado las califica entre muy buena y buena, mientras en el cumplimiento de plazos legales y en relación a la respuesta adecuada y oportuna de PROINVERSIÓN a las consultas del sector privado, este último la califica en mayor porcentaje regular y deficiente.

Respecto de las acciones de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el proceso de Relevancia y Prioridad se ha valorado también:

- a) Generación de directivas e instructivos para la priorización: El 66% de los encuestados califican la generación de directivas e instructivos por parte de las Entidades Competentes para la Relevancia y Prioridad de las IPCs como regular y deficiente, el 25% considera que es buena y 8% como muy buena.
- b) Evaluación objetiva de los proyectos: El 58% de los encuestados califican la objetividad en la evaluación de los proyectos por parte de las Entidades Competentes como regular y deficiente, el 34% considera que es buena y el 8% como muy buena.
- c) Cumplimiento de los plazos legales: El 50% de los encuestados califican como deficiente a las Entidades Públicas en el cumplimiento de los plazos legales para la Relevancia y Prioridad, 25% como regular y el 25% considera que es buena.
- d) Comunicación con el sector privado: El 50% de los encuestados califican como deficiente y regular la comunicación con el sector privado y el 42% la califican como buena y 8% muy buena.
- e) Respeto de la confidencialidad de la información: El 25% de los encuestados consideran que el respeto de la confidencialidad de la información por parte de las Entidades Competentes es deficiente, 17% regular, 50% considera que es buena y el 8% considera que es muy buena.

En 5 de las 6 acciones llevadas adelante por las Entidades Competentes para implementar el proceso de Relevancia y Prioridad de las IPCs el sector privado las califica entre deficiente y regular, mientras solo en una actividad en relación al respeto de la confidencialidad de la información en un 58% la consideran entre buena y muy buena.

Respecto de las acciones de la Agencia de Promoción de Inversiones – PROINVERSIÓN en el proceso de formulación se ha valorado:

- a) Generación de directivas e instructivos para la formulación: El 42% de los encuestados califican la generación de directivas e instructivos para la formulación por parte de PROINVERSIÓN como regular y deficiente y el 58% considera que es buena.
- b) Especificidad de los Contenidos Mínimos Específicos: El 33% de los encuestados califican la especificidad de los Contenidos Mínimos Específicos entregados por

- PROINVERSIÓN para la etapa de formulación como regular y deficiente y el 67% considera que es buena.
- c) Seguimiento a los estudios: El 55% de los encuestados califican entre deficiente y regular a PROINVERSIÓN en el seguimiento a los estudios de los proyectos de IPC, 36% como bueno y el 9% muy bueno.
  - d) Cumplimiento de los plazos legales: El 100% de los encuestados califican a PROINVERSIÓN entre deficiente y regular en el cumplimiento de los plazos legales en la etapa de formulación.
  - e) Respuesta adecuada y oportuna a consultas del sector privado: El 58% de los encuestados califican como deficiente y regular la respuesta de PROINVERSIÓN a consultas en la etapa de formulación, 33% la califican como buena y 9% como muy buena.
  - f) Respeto de la confidencialidad de la información: El 42% de los encuestados consideran que el respeto de la confidencialidad de la información por parte de PROINVERSIÓN en etapa de formulación es entre regular y deficiente y el 42% considera que es buena y el 16% considera que es muy buena.

En 3 de las 6 acciones llevadas adelante por PROINVERSIÓN para implementar el proceso de formulación de las IPCs el sector privado las califica entre deficiente y regular, siendo la actividad con menos valoración el cumplimiento de los plazos legales.

### **Bibliografía**

Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN (2016) Proyectos de Iniciativa Privada Cofinanciada – en evaluación/ rechazadas.

<http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=2&jer=6038&sec=22>, 18-06-2016.

AEVAL (2010) Fundamentos de evaluación de políticas públicas. [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias\\_Evaluacion\\_Politicas\\_Publicas\\_y\\_Calidad\\_SSPP/Fundamentos\\_evaluacion.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Fundamentos_evaluacion.html), 25-05-2017.

AEVAL (2015) Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias\\_Evaluacion\\_Politicas\\_Publicas\\_y\\_Calidad\\_SSPP/Guia\\_evaluaciones\\_AEVAL.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Guia_evaluaciones_AEVAL.html), 25-05-2017.

Harguindéguy Jean-Baptiste (2015) “Análisis de Políticas Públicas” en La implementación como fase polémica, Editorial Tecnos.

Giglio S, Nicolo (2007) Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el caribe.

Ministerio de Economía y Finanzas (2016) Inversión privada – normativa. [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3973&Itemid=100910&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3973&Itemid=100910&lang=es), 18-06-2016.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) Marco de acción para la inversión.

World Bank Group (2014) Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs. An Analysis of Global Trends and Lessons Learned

**Reseña biográfica:**

Con más de 15 años de experiencia profesional, la cual está orientada a la estructuración de proyectos de infraestructura inicialmente desde el punto de vista financiero y en los últimos años desde el punto de vista de gestión. Ha sido directora de promoción de inversiones, sub directora de gestión de proyectos, jefa del portafolio de proyectos de inversión pública, jefa de la unidad formuladora, jefa de estructuración financiera y asesora financiera en la Agencia de Promoción de Inversiones - PROINVERSIÓN. Anteriormente trabajó en la Escuela de Negocios de la Universidad ESAN, en la Superintendencia de Administración Tributaria y Aduanera y en el Banco de Crédito del Perú. Es docente de cursos de economía y finanzas desde el 2003.

Es ingeniero industrial, magíster en administración en ESAN con posgrado en finanzas. Actualmente se desempeña como consultor independiente del Banco Mundial en proyectos de infraestructura y asociaciones público privadas y como profesora de la Universidad del Pacífico.

**Cuadros, tablas y gráficos**

Tabla número 1: Evolución normativa de las Iniciativas Privadas en el Perú

| Norma                                 | Iniciativa Privada |                                  |                       | Beneficios del proponente |                         |                    |
|---------------------------------------|--------------------|----------------------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------|
|                                       | Cofinanciada       | Preferencia para la presentación | Plazo de presentación | Reembolso de estudios     | Igualar la mejor oferta | Plazo de promoción |
| Ley 28059 (2003)<br>D.S. 015-2004-PCM | No                 | No                               | No                    | Si                        |                         | 30 días            |
| D.L. 1012                             | No                 | No                               | No                    | Si                        | Si                      | 90 días            |
| D.S. 146-2008-EF                      | No                 | No                               | No                    | Si                        | Si                      | 90 días            |
| Ley 29951 (2013)                      | Si                 |                                  |                       |                           |                         |                    |
| D.S. 005-2013-EF                      | Si                 | No                               | No                    | Si                        | Si                      | 90 días            |
| D.S. 127-2014-EF                      | Si                 |                                  |                       |                           |                         |                    |
| D.S. 376-2014-EF                      | Si                 | Si                               | Si                    | Si                        | Si                      | 90 días            |
| Ley 1224                              | Si                 | Si                               | Si                    | Si                        | Si                      | 150 días           |
| D.S. 410-2015-EF                      | Si                 | Si                               | Si                    | Si                        | Si                      | 150 días           |

Fuente: Marco legal / [www.proinversión.gob.pe](http://www.proinversión.gob.pe)

Elaboración: Propia

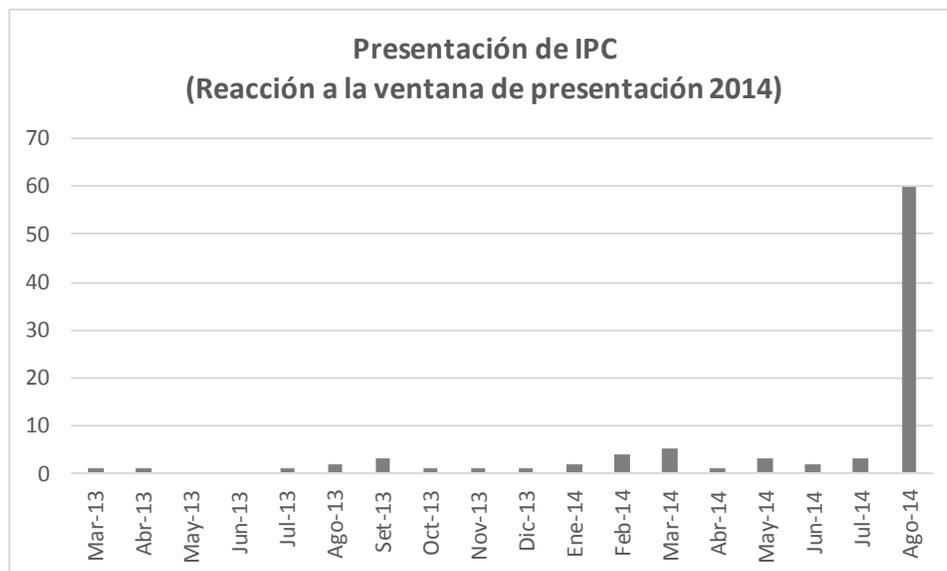
Tabla número 2: Evolución de los requisitos para la presentación de IPC

| Norma            | Requisitos Proyecto de Inversión Pública |   |  | Requisitos de APP   |                                   |  |
|------------------|--|---|--|---------------------|-----------------------------------|--|
|                  | Objetivos y beneficios sociales          | Justificación de la elección de esa alternativa de solución | Alineamientos con las políticas públicas | Niveles de servicio | Matriz de distribución de riesgos | Cronograma de solicitud de recursos públicos |
| D.S. 005-2013-EF | Si                                       | Si  | Si                                       | No                  | No                                | No   |
| D.S. 127-2014-EF | Si                                       | Si  | Si                                       | No                  | No                                | No   |
| D.S. 376-2014-EF | Si                                       | Si  | Si                                       | No                  | Si                                | Si   |
| D.S. 410-2015-EF | Si                                       | Si  | Si                                       | Si                  | Si                                | Si   |

Fuente: Marco legal / [www.proinversión.gob.pe](http://www.proinversión.gob.pe)

Elaboración: Propia

Gráfico 1: Presentación de IPCs (Años 2013 – 2014)



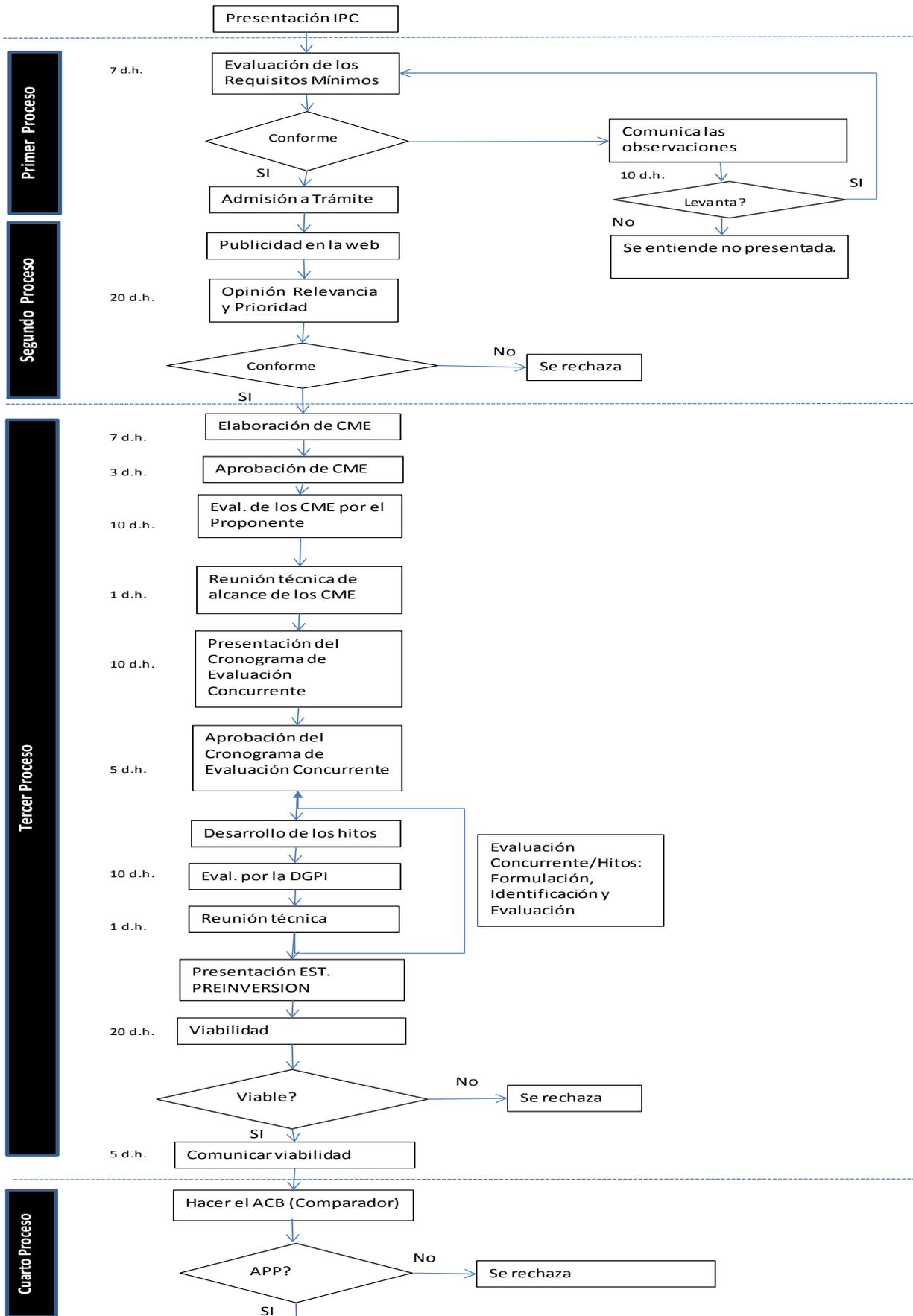
Fuente: Proinversión

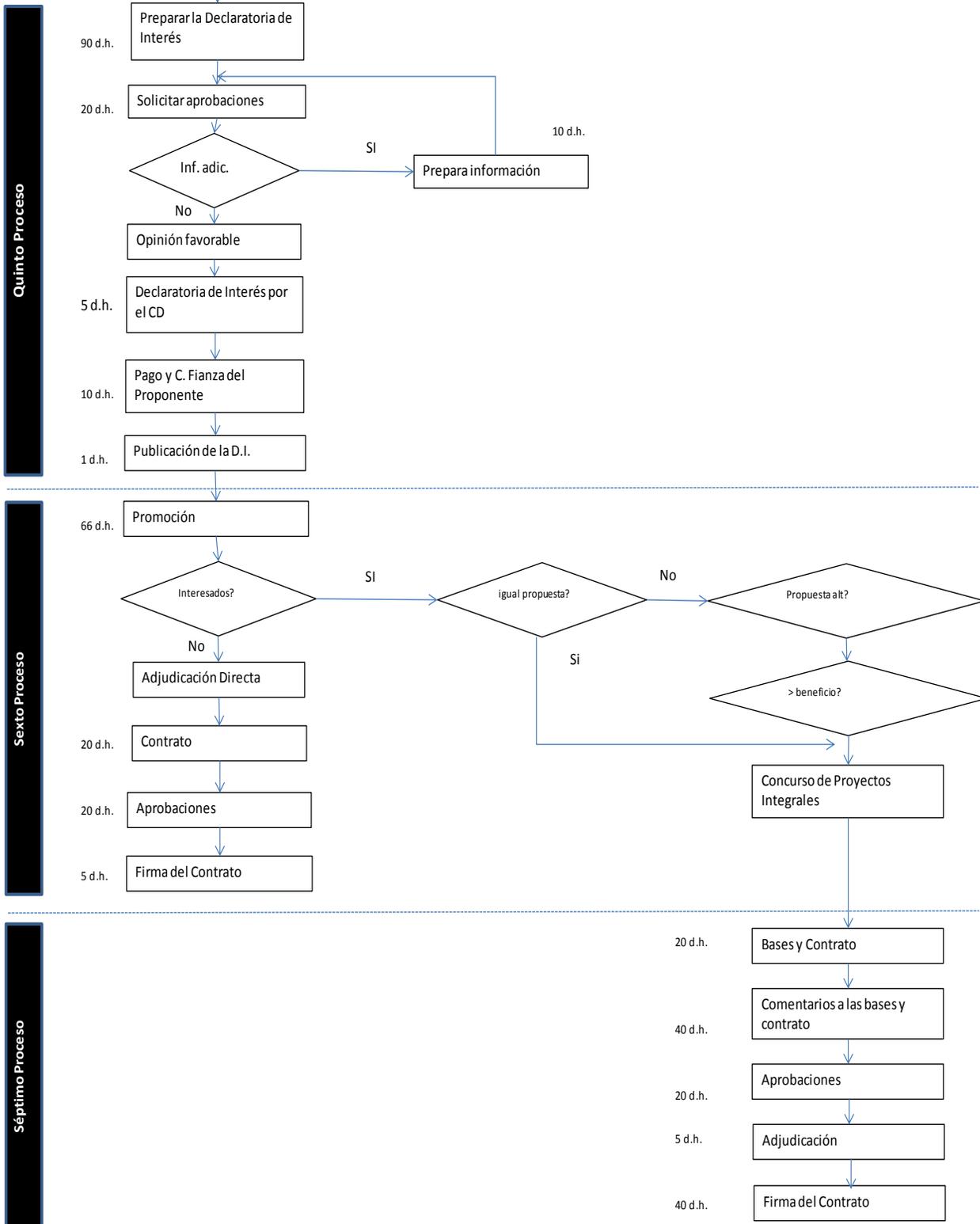
Tabla número 3: Evolución de la presentación de IPCs por parte del sector privado

| Norma       | Presentación           | IPCs Presentadas | A Formulación | IPCs en cartera (2016) | IPCs formuladas |
|-------------|------------------------|------------------|---------------|------------------------|-----------------|
| DS 005-2013 | Marzo 2013 - mayo 2014 | 26               | 10            | 2                      | 0               |
| DS 127-2014 | Junio -agosto 2014     | 65               | 18            | 12                     | 0               |
| DS 376-2014 | Enero - febrero 2015   | 147              | 19            | 19                     | 0               |

Fuente: Proinversión

Gráfico número 2: Procesos de las IPCs (Primer marco normativo)





## **Resumen**

La competencia por atraer inversión privada es creciente en los países de la región, es por esto que la tendencia en Perú es a generar nuevos mecanismos para atraer la inversión privada, el más reciente es el mecanismo de IPC.

Este documento evalúa es el estado de implementación de la política de atracción de inversiones a través del mecanismo de IPC. La evaluación de las estrategias y actividades de implementación la realiza empresas del sector privado que se encuentran en la fase de formulación de estudios.

El estudio realizado concluye que los encuestados:

- a) Califican a la política de promoción de inversiones en infraestructura como una política pasiva, que ha podido atraer inversiones tanto por las buenas condiciones macroeconómicas del país, así como por la estabilidad jurídica y tributaria que se puede conseguir para proyectos de infraestructura.
- b) Consideran que la política de promoción de inversiones no se integra con las políticas de desarrollo del país. Aunque no hay consenso de la institución que debería ser responsable del diseño y ejecución de las políticas de desarrollo del país, el 42% considera que debería ser el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN.
- c) Consideran que el principal desafío que enfrenta el Estado Peruano para promocionar la inversión privada en infraestructura es el fortalecimiento de las capacidades internas de las instituciones públicas.
- d) Consideran que el principal criterio que motivó la presentación de IPCs al Estado Peruano es que se cuenta con el cofinanciamiento del Estado, lo que facilita el financiamiento de los proyectos de infraestructura.
- e) Respecto de la focalización que ha querido hacer el Estado Peruano indicando los sectores de su interés, para los encuestados o no ha sido comunicada, no se encuentra detallada o no existe.
- f) Califican los procesos de la siguiente manera:
  - a. Al 83% de las actividades realizadas por el estado peruano para la implementación del mecanismo de IPC como deficiente y regular.
  - b. Al 83% de las actividades realizadas por PROINVERSIÓN para la implementación de la Admisión a trámite de las IPCs como bueno y muy bueno.
  - c. Al 83% de las actividades realizadas por las Entidades Competentes para la implementación del proceso de Relevancia y Prioridad como deficiente y regular.
  - d. Al 50% de las actividades realizadas por PROINVERSION para la implementación de la formulación de estudios de preinversión en el marco del SNIP como deficiente y regular.
- g) Respecto de los beneficios que tiene el proponente, el de mayor influencia al momento de presentar una IPC es el derecho a la Adjudicación Directa en caso no haya terceros interesados en el proyecto.
- h) El 50% ha presentado entre 6 y 10 IPCs, y el monto de gastos reportado por los encuestados tanto en la presentación y formulación de las IPCs presentadas es de 87.8 millones de dólares.

Perú, Iniciativa Privada Cofinanciada, evaluación, implementación, sector privado.