

Dinamizando la INVERSIÓN en infraestructura

RUBÉN LEMA*

El 3 de diciembre de 2013 se realizó este foro con el fin de identificar los factores que limitan la ejecución de la inversión pública y presentar alternativas de política que puedan ser aplicables en el corto y mediano plazo. Para ello, se contó con la participación del Ing. Henry Zaira, en ese entonces Director General de Planeamiento y Presupuesto, y actual viceministro de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); José Luis Escaffi, Socio Gerente de Gestión Pública de Apoyo Consultoría (AC) y Gabriel Daly, miembro del Comité Especializado de Seguimiento de la Inversión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

* Especialista del Departamento de Política Fiscal del BCRP.

UN NUEVO ENFOQUE EN EL MTC

Se presentó el Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transportes, indicando que el enfoque tradicional origen/destino del transporte supone que basta únicamente con unir dos zonas mediante infraestructura para cubrir las necesidades de la población/consumidores. Sin embargo, dado que existen más actores en el proceso de llevar un producto al consumidor final (proveedores, productores, distribuidores y vendedores) y que éstos, a su vez, generan sus propios requerimientos de transporte, deben ser considerados dentro de la planificación del transporte. Tomar este aspecto ha llevado al Enfoque Logístico que el MTC está empleando para establecer el Plan de Logística y Transporte basado en el servicio.

Esta nueva visión permite analizar la infraestructura y los servicios de transporte de manera integral, para optimizar los flujos de transporte y reducir los costos logísticos. Ello comprende tanto la infraestructura como los servicios, la regulación y la información de la cadena logística de suministro, producción, distribución y ventas.

Bajo este enfoque, se analizaron las principales cadenas logísticas del país (57 productos), lo que permitió observar el flujo de la carga a lo largo del país, encontrando 22 corredores logísticos, de los cuales dos son “Ejes Estructurantes” que parten de Lima, uno hacia Chiclayo con conexión a Piura y el otro hacia Arequipa. El Gráfico 1 presenta los principales corredores logísticos.

Adicionalmente, se identificaron los diversos tipos de plataformas logísticas¹ en el país, lo que permitió detectar necesidades de servicios adicionales a la infraestructura.

Sobre la base de estos análisis se establecieron objetivos estratégicos de inversiones para el año 2016 (muchos de los cuales se encuentran en ejecución), los que se resumen en el Cuadro 1. Se han realizado estudios para analizar problemas como la ubicación de la Zona de Actividad Logística Callao, analizándose opciones de localización que ayuden a solucionar el problema de congestión. Asimismo, se está evaluando la plataforma de distribución urbana en Arequipa, dado que tiene un mayor desarrollo desde el punto de vista logístico que está ocasionando problemas de congestión que requieren ser atendidos. De otro lado se viene estudiando el diseño de una red nacional de estaciones de atención a los transportistas de carga (*truck centers*). Además, hay estudios en proceso en temas como la creación de sistemas inteligentes de transportes, logística urbana en Lima y Callao, demanda de transporte interurbano de pasajeros, análisis de la industria del transporte de carga, planes de desarrollo logístico en vías sub nacionales, y diseño de lineamientos

de política para la movilidad urbana bajo un esquema de *smart cities*.

NECESIDAD DE UNA MAYOR RECTORÍA NACIONAL EN LA INVERSIÓN PÚBLICA

Se presentaron los factores que limitan la inversión pública y alternativas de política para mejorar el ciclo de proyectos, donde se indicó que a pesar del sostenido crecimiento económico y la creciente disponibilidad de recursos fiscales, se mantienen grandes brechas en infraestructura y acceso a servicios públicos. El Gráfico 2 documenta esta situación.

Si bien el gasto en inversión pública en los últimos años se ha incrementado sustancial y sostenidamente, el Estado no ha utilizado adecuadamente sus recursos pues la ejecución del gasto ha sido considerablemente inferior al programado en los presupuestos de los tres niveles de gobierno. Ello pondría en evidencia dificultades en la capacidad de gestión de la inversión pública, siendo el problema central una insuficiente rectoría nacional que se deriva de una mala lectura del proceso de

GRÁFICO 1 Principales corredores logísticos



¹ Entendidos como puntos de ruptura de las cadenas de transporte y logística donde se concentran actividades y funciones técnicas y de valor añadido.

CUADRO 1 ■ **La Plan de Inversiones 2011-2016**
(En porcentajes)

- **Asfaltar el 85 por ciento de la Red Vial Nacional (RVN)**
Priorizando la completa pavimentación de la Longitudinal de la Sierra (Avance a Oct. 2013: pavimentado del 62% RVN y 75,3% de la Longitudinal Sierra).
- **Construir, mejorar y rehabilitar mil puentes**
Ello es necesario porque los camiones llevan mayor carga y los puentes han sido construidos hace más de 30 años.
- **Construcción de la Red Metro de Lima**
Para atender el transporte urbano se concesionará la Línea 2 Ate-Callao-Aeropuerto Jorge Chávez (Feb. 2014) y se convocará para estudios de las Líneas 3 y 4.
- **Banda ancha en las capitales de provincias**
Para mejorar el seguimiento de la carga en el interior del país, se ampliará la Red Dorsal de Fibra Óptica a las 185 capitales de provincia (entrega en concesión Dic. 2013).
- **Tecnología de internet 4G**
Ya entregada en concesión. Permitirá una velocidad de conexión diez veces mayor a la actual.
- **Desarrollo aeroportuario**
Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco (Concesión I trimestre 2014), ejecución de obras en aeropuertos de Pisco y Arequipa.
- **Desarrollo ferroviario**
Se está desarrollando el estudio sobre la Estrategia de Desarrollo del Sistema Ferroviario del país.
- **Desarrollo portuario e hidroviario**
Culminación de obras en Paíta, terminal minero de Callao y Muelle Norte Callao. En cuanto al sistema hidroviario, se mantendrá la navegación en condiciones seguras en los ríos Ucayali, Huallaga, Marañón y Amazonas.

descentralización que ha llevado a los ministerios a no ejercer en la práctica el rol rector en temas de inversión pública. Debe recordarse que la Ley de Bases de la Descentralización – Ley 27783 establece que el gobierno central irá transfiriendo de manera gradual las competencias a los gobiernos sub nacionales siempre que cumplan con criterios como demostrar poseer capacidad efectiva (criterio de selectividad y proporcionalidad) y que puedan hacerlo al costo unitario más bajo (criterio de concurrencia).

Otro problema radica en que casi el total de la inversión pública se realiza a través de administración directa o por contrata, mecanismos que atomizan los proyectos de inversión y no aseguran el mantenimiento de los activos generados.

A nivel específico, los problemas que se presentan en cada una de las cuatro fases del ciclo del proyecto son:

- **Planeamiento:** Los planes que la ley ordena no se encuentran bien articulados y no hay rectoría de los ministerios de línea de cada sector. Asimismo, se programan proyectos sin expediente técnico, lo que dificulta su ejecución.
- **Pre inversión:** Los estudios son poco precisos, de baja calidad y lenta preparación. No hay personal calificado para esta tarea. No se estan-

darizan los términos de referencia por tipo y tamaño de proyecto ni se cuenta con precios de referencia de estudios por tipo y tamaño de proyecto. Se sobre o subdimensionan significativamente los proyectos. Asimismo, en esta etapa no se verifica el saneamiento físico legal de los predios involucrados y la disponibilidad de los terrenos.

- **Inversión:** Los expedientes técnicos son de baja calidad e incompletos como resultado de no estandarizar los precios y términos de referencia para elaborarlos en función del tipo y tamaño de proyecto. Para la ejecución de las obras, los procesos de selección de contratistas son deficientes y se presentan demasiados “adicionales de obra” (debido principalmente a la baja calidad del expediente técnico y eventos impredecibles). En esta etapa, que está sometida al escrutinio de la Contraloría, se observa temor de los funcionarios, lo que se traduce en la lectura restrictiva de las normas y falta de iniciativa.
- **Post inversión:** No se destinan recursos al mantenimiento y operación de las obras, lo que resulta ser a la larga muy costoso. No hay información centralizada que permita seguir el estado de cada proyecto de inversión y no se hace una evaluación ex post para confirmar que el proyecto genera los beneficios que lo hicieron socialmente rentable en la fase de pre inversión.

Para mejorar esta situación se plantearon recomendaciones de política de carácter general, tales como:

- Establecer normas e incentivos que impulsen a los tres niveles de gobierno a mejorar la calidad de la infraestructura.
- No fijarse en el ratio de ejecución como indicador de desempeño, migrar a una visión de valor por el dinero.
- Simplificar los trámites en inversión pública (CIRAS, EIS, permisos, terrenos).
- Crear un Comité que evalúe la capacidad de los gobiernos sub nacionales para gestionar la inversión y reasignar competencias al gobierno nacional de ser necesario.
- Asegurar la operación y mantenimiento para asegurar la calidad del servicio.
- Cambiar la normativa de sanciones de funcionarios públicos para equilibrar la discrecionalidad y el control. En la actualidad, el control anula la discrecionalidad necesaria para resolver problemas.

Asimismo, se plantearon diversas recomendaciones específicas a cada etapa del proyecto:

- Etapa de Planeamiento, hay que mejorar la capacidad del personal de modo que los

proyectos se enfoquen en cerrar las brechas; usar más las herramientas del enfoque por resultados y promover el uso de obras por impuestos y APP; licitar proyectos en paquetes.

- Etapa de Pre-inversión, contratar estudios en paquetes incluyendo la elaboración de los expedientes técnicos; implementar un mecanismo de estudios por impuestos para que los subnacionales cuenten con mejores estudios; formular términos de referencia para los estudios que sean estandarizados así como los costos de referencia de estos.
- Etapa de Inversión, mejorar las capacidades del personal responsable de los expedientes técnicos y contratar las obras en paquete o tercerizar la elaboración de estos expedientes y formular estándares para los términos y costos de referencia para preparar los expedientes. En la ejecución, se debe registrar las principales razones de extensiones de plazo y adicionales de obra y usar ese conocimiento para regular estos eventos en base a evidencia. Los porcentajes deben estar en tablas diferenciadas para adicionales y para imprevistos.
- Etapa Post-Inversión, incluir la operación y el mantenimiento en la formulación del programa multianual de inversiones; optar por obras por impuestos o APP para mantener la infraestructura; incorporar en INFObras un módulo con información y seguimiento después de la ejecución. Este conocimiento debe gestionarse para recoger en guías y manuales dicha experiencia. Asimismo, se requiere elaborar líneas de base y financiar estudios de impacto.

Aún persisten grandes brechas en infraestructura y en el acceso a servicios públicos

AVANCES EN LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN

Se presentaron las acciones tomadas por el gobierno para facilitar y dinamizar las inversiones, las que forman parte del compromiso del Ejecutivo para agilizar el proceso de inversión.

A mediados de 2013, se creó el Equipo Especializado de Seguimiento de las Inversiones – EEI, con dos objetivos principales: generar mayor eficiencia en la gestión pública y acelerar la ejecución de inversiones.

Respecto a la eficiencia en la gestión, se pretende optimizar el marco normativo y los procedimientos administrativos con medidas que generen impacto, como simplificación, reducción de plazos, uniformización de criterios y aclaración de competencias. Asimismo, se busca mejorar la gestión y el monitoreo a través de instalar capacidades en los ejecutores, que destraben la ejecución de inversiones.

En cuanto al objetivo de acelerar las inversiones, el EEI tiene un rol de facilitador para destrabar proyectos basado en:

GRÁFICO 2 Principales indicadores de infraestructura por sector (2005 - 2012)

		2005	2010	2012	Variación
CARRETERAS	% Red Vial Nacional pavimentada	52%	54%	60%	+8 pp
AGUA	Tasa de acceso a agua potable ^{1/}	67%	75%	81%	+13 pp
SANEAMIENTO	Tasa de acceso a desague ^{2/}	55%	65%	67%	+12 pp
RIEGO	Tasa de acceso a infraestructura de riego	28%	33%	36%	+8 pp
ELECTRICIDAD	Tasa de acceso a electricidad	77%	88%	91%	+14 pp
FERROCARRILES	Kilómetros de redes ferroviarias ^{3/}	1 886 Km.	1 886 Km.	1 908 Km.	+22 Km.
SALUD	Camas hospitalarias por 10 mil habitantes	15,1	15,2	15,2	+0,1
EDUCACIÓN	% locales escolares en buen estado	n.d.	19%	18,3%	-0,7 pp

FUENTE: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA Y MINISTERIO DE SALUD.

1/CONSIDERA ABASTECIMIENTO POR RED PÚBLICA DENTRO Y FUERA DE LA VIVIENDA.

2/CONSIDERA ABASTECIMIENTO POR RED PÚBLICA DENTRO Y FUERA DE LA VIVIENDA.

3/CONSIDERA SOLAMENTE LA EXTENSIÓN DE LA LÍNEA PRINCIPAL.

- Identificar trabas en proyectos de inversión,
- Seguimiento de procesos de gestión pública,
- Propuestas de modificaciones normativas,
- Monitoreo de cumplimiento de medidas y normativa.

El equipo ha identificado más de 60 proyectos en cartera (19 en Transportes, 15 en Hidrocarburos, 12 en Electricidad, entre otros) con un valor superior a US\$ 34 mil millones, 50 de los cuales se encuentran en situación de monitoreo. La información se presenta en el Gráfico 3.

A la fecha se ha logrado intervenir satisfactoriamente en 25 proyectos (por US\$ 5 968 millones). Estas intervenciones han sido:

- Aprobación de los términos de referencia de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA),
- Simplificación de procesos y autorizaciones,
- Agilización de trámites relacionados al cierre financiero y bancabilidad de los proyectos,
- Licencias y permisos a nivel regional y local,
- Facilitación de la entrega de áreas de concesión,
- Optimización de plazos en la firma de actas,
- Servidumbres

El Gráfico 4 contiene información sobre este grupo de proyectos.

Estas intervenciones se han visto plasmadas en la promulgación de normas legales, tales como:

- D.S. 104-2013-EF, norma por la cual se declara de interés nacional y prioritaria, la promoción y agilización de la inversión.
- Ley 30025, norma que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura.
- D.S. 054-2013-PCM establece disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos. Reduce los plazos para la emi-

sión del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), del Plan de Monitoreo Arqueológico (PMA) y la aprobación de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en servidumbres forzosas.

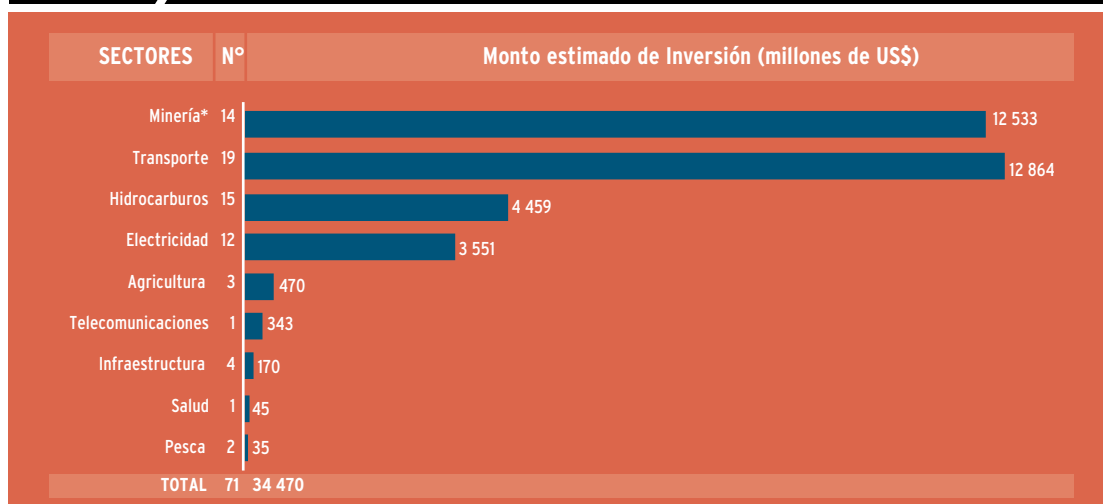
- D.S. 060-2013-PCM, establece disposiciones para simplificar la aprobación de los términos de referencia comunes para el EIA y reduce el plazo de evaluación y aprobación del EIA en el MEM.
- Ley 30056, modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. Agiliza autorizaciones municipales vinculadas a servicios públicos y la aprobación de la recuperación anticipada del IGV.
- Ley 30114, Ley de Presupuesto Público de 2014, se han incorporado medidas referidas a:
 - Facilidad para la resolución de conflictos mediante el trato directo en contratos de concesiones APP. Se implementa dos mecanismos



Un crecimiento sostenido y el aumento de la competitividad del país demanda una infraestructura pública de amplia cobertura y calidad

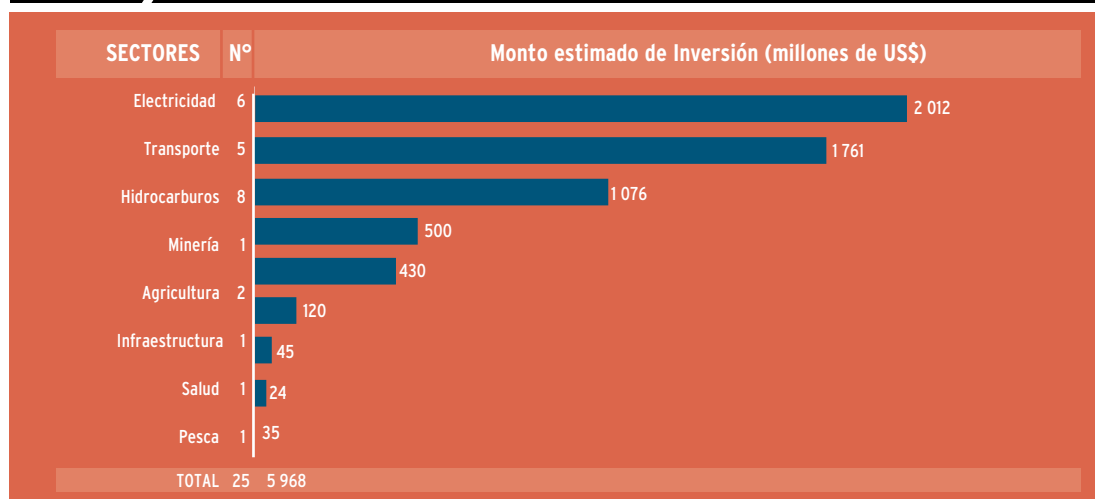


GRÁFICO 3 ■ Proyectos en cartera a diciembre de 2013



* Solo seis de los proyectos se encuentran en monitoreo por competencias de destrabe.

GRÁFICO 4 ■ Intervenciones del equipo especializado de seguimiento de las inversiones. Diciembre 2013



de solución de controversias: el mecanismo denominado Amigable componedor para reducir el costo y tiempo de arbitrajes y la Junta de Resolución de Disputas.

Criterios para el ejercicio de decisiones discrecionales de funcionarios públicos vinculados a procesos de inversión (sólo podrán ser cuestionadas por la Contraloría en casos excepcionales).

Fortalecimiento del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (se asigna competencias, establece que las entidades deben reportar el estado de los proyectos públicos y APP, entre otros).

Actualmente, el Equipo Especializado se encuentra evaluando algunas propuestas normativas:

- En el caso de Obras por Impuestos se ampliará la cobertura del programa, al incluir proyectos que no sean solo de infraestructura y las fuentes de recursos que pueden financiarlos. Asimismo, se incluirá el gasto de mantenimiento en este régimen. Esto ya fue aprobado a fines de 2013.
- En cuanto a las APP, se estudia elevar el límite de endeudamiento estatal por pasivos firmes y contingentes, que actualmente es de 7 por ciento del PBI; agilizar la evaluación de iniciativas privadas autosostenibles, completar la regulación de las iniciativas privadas cofinanciadas y revisar la metodología del comparador público privado.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Para lograr un crecimiento sostenido y aumentar la competitividad del país, es indispensable proveer de infraestructura pública de amplia cobertura y calidad, que permita acercar los mercados a zonas alejadas y reducir los costos logísticos.

En los últimos años el Estado ha contado con una cantidad creciente de recursos que ha podido destinar a la inversión. Así, la inversión pública pasó

de 3,1 por ciento del PBI en 2006 a 5,9 por ciento del PBI en 2013. En el mismo lapso, el gasto no financiero del gobierno general aumentó de 16,2 a 20,1 por ciento del PBI. Este mayor nivel de gasto público permitió algunos avances, aunque insuficientes para los requerimientos del país.

En este contexto de urgencia por reducir nuestras deficiencias en infraestructura, este foro sirvió para derivar algunas recomendaciones de política:

- Mejorar los sistemas de planeamiento estatal, para producir proyectos con impacto social positivo que cierren las brechas de infraestructura.
- Continuar agilizando los procesos en la etapa de inversión, lo que involucra mejorar el sistema de contrataciones públicas. Licitación de proyectos en paquete.
- La etapa de post inversión debe recibir los recursos necesarios para poder evaluar el impacto de la intervención pública y posibilitar una mejora continua.
- A nivel sub nacional es necesario mejorar la ejecución de inversiones así como evitar la tendencia a la atomización de las inversiones públicas.
- Limitar la alta rotación de personal ligado al proceso de inversión, sobre todo a nivel sub nacional, pues ello reduce la calidad de las decisiones del sector público. Para ello, puede ser útil aumentar la independencia del personal sub nacional encargado de la evaluación de proyectos y aumentar su capacitación.
- El sistema de inversión pública requiere de personal calificado y estable, por lo que es necesaria una reforma del servicio civil que dote a las entidades del Estado del personal idóneo para cubrir estas funciones.
- Cabe también discutir reformas a los sistemas de transferencias a los gobiernos subnacionales que establezcan sus ingresos. Ello mejoraría su capacidad para planificar y ejecutar inversiones.