

Leonie Roca

Las Asociaciones Público-Privadas como garantía de continuidad, transparencia y calidad

Infoconstrucción conversó con Leonie Roca, presidenta de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura - AFIN, para conocer más sobre las oportunidades de mejora en inversión en infraestructura, la promoción de la inversión privada y los mecanismos de ejecución y adjudicación de proyectos como Asociaciones Público-Privadas, Obras por Impuestos y el mecanismo de Gobierno a Gobierno.

¿De qué trata AFIN, el gremio empresarial de infraestructura que hoy preside?

AFIN es una asociación civil sin fines de lucro que agrupa a más de cincuenta empresas vinculadas a la prestación de servicios públicos a través del desarrollo de infraestructuras. En la entidad tenemos empresas que operan puertos, carreteras, aeropuertos, hospitales, líneas de transmisión, generadoras eléctricas, infraestructura social y de riesgo, y concesiones de hidrocarburos. De igual forma, empresas de telecomunicaciones que tienen contrato de concesión con el Estado. Tenemos todo el ecosistema de empresas que, desde el sector privado y en el marco de contratos de distinta naturaleza, gestionan servicios en favor de la población.

Desde AFIN, ¿qué propuestas han presentado para poder mejorar la inversión en Infraestructura?

Apostamos firmemente por el desarrollo del mecanismo de asociaciones público-privadas (APP). Una APP es un acuerdo que se materializa en un contrato, llamado usualmente contrato de concesión, que supone que el Estado define qué tipo de servicio y a través de qué tipo de infraestructuras y estándares de calidad se ha prestado a la población. Una vez definido esto, se licita y el postor ganador tiene la obligación muchas veces de construir, otras veces de poner a punto cuando no hay construcción, de mantener

“En el momento que tengamos uno o dos proyectos emblemáticos adjudicados, vamos a darle una señal muy clara a los inversionistas de que no solamente estamos agarrando tracción nuevamente, sino que estamos siendo ambiciosos.”



Leonie Roca es abogada,
presidenta de AFIN y primera
vicepresidenta de CONFIEP

PROTAGONISTA

y de brindar un servicio con determinados estándares de calidad. El Perú ha sido un ejemplo de cómo llevar a cabo procesos de APP, cómo impulsar la inversión privada en servicios públicos a través de este mecanismo. Sin embargo, durante los últimos diez años hemos perdido tracción en su correcto uso. La cantidad de dólares adjudicada por inversión año a año se iba deprimiendo y recién este año hemos vuelto a ganar tracción y se ha empezado a reactivar. En 2023 han salido varios procesos interesantes de hospitales, líneas de transmisión y en el 'pipeline' de proyectos pendientes hay propuestas interesantes por salir este año, el próximo y el subsiguiente.

¿Cuál es su opinión sobre la Autoridad Nacional de Infraestructura - ANIN? ¿Cree que se enfocará en lo prioritario?

Cuando se anunció que se iba a crear una Autoridad Nacional de Infraestructura, teníamos muchas expectativas con su creación porque uno de los dolores que sentimos que están presentes en la ejecución de infraestructuras es la dispersión institucional. Vemos que hay muchos actores involucrados en el proceso de fórmulas de planeamiento, de formulación y después de licitación en cualquiera de las modalidades, ya sea obra pública, APP u obras por impuestos. Pensamos que este anuncio nos iba a llevar a tener una entidad parecida a la que tiene Chile con su Ministerio de Obras Públicas que tiene muy consolidadas todas las funciones y que facilita el planeamiento y después la ejecución.

Sin embargo, vimos que ha terminado saliendo una entidad más parecida a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Vendría a ser una autoridad más para cierto tamaño y ciertas prioridades de proyectos. No hay un cambio ni una reforma estructural, ni en la forma en que nos organizamos, ni en los procedimientos que seguimos para efectos de tener éxito en la adjudicación de proyectos y en su ejecución exitosa. Confiamos que se puede construir; en AFIN estamos organizando el Congreso Anual de Infraestructura y Desarrollo en noviembre, trayendo experiencias de países que han logrado aglutinar estas funciones en instituciones específicas. Creemos que mirando estas experiencias y extrayendo lecciones y escuchando a esta gente, podremos extraer algunas propuestas y sugerencias para luego sugerir al Ejecutivo y al Congreso con el fin de continuar en un proceso de mejora de nuestra institucionalidad.

¿Considera que la creación de esta nueva entidad entorpecerá la labor de la ARCC o mantendrá su independencia?

La ARCC es una entidad que ya está caminando y que tiene un Acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) con el Reino Unido. Hacer cualquier cambio a estas alturas, lo único que va a hacer



es quitarle tracción. Lo que dice la norma actualmente es que cualquier proyecto por encima de S/200 millones o que sea considerado de interés nacional por razones vinculadas con prevención de fenómenos naturales, o que sea delegado por autoridades subnacionales a la ANIN, será materia de competencia de esta entidad. Me hubiera gustado ver, por ejemplo, un proceso más transparente de selección del nuevo jefe de la ANIN. Alguna norma que establezca procesos de concurso público y meritocrático, tanto para su presidente como para el personal que va a estar a cargo de las distintas funciones en esta entidad.

¿Qué opinión le merece la labor de ProInversión como promotora de la inversión privada?

Quien sigue las redes sociales o las noticias

puede dar fe de que tenemos un dinamismo en ProInversión que no veíamos hace muchísimos años. Tiene una actividad constante no solamente de relacionamiento con autoridades subnacionales y con inversionistas potenciales y actuales, sino también con autoridades del propio gobierno central, con una actividad que no es menor como la de difundir. Veo con muy buenos ojos la gestión que viene haciendo ProInversión. Confío que se le seguirá dando apoyo para dar el salto a estos proyectos más grandes que están por salir, como el Anillo Vial Periférico, así como la Carretera Longitudinal de la Sierra Tramo 4. Hay proyectos que requieren un apoyo político que se espera se mantengan y sostengan para que vean la luz. En el momento que tengamos uno o dos proyectos emblemáticos adjudicados, vamos a darle una señal muy

clara a los inversionistas de que no solamente estamos agarrando tracción nuevamente, sino que estamos siendo ambiciosos.

¿De qué forma podemos sacar adelante las obras viales?

Una de nuestras propuestas en los últimos años, es que una vez que se le entrega un proyecto a ProInversión, este no puede ser revisado y no se puede dar marcha atrás. Uno de los dramas que hemos tenido en los últimos años es la inestabilidad política que hace que cambiemos de ministros con mucha frecuencia. Creemos que una vez que el proyecto se le entrega a la agencia, solamente debería poder cancelarse con un acuerdo del Consejo Directivo de ProInversión o del Consejo de Ministros. O sea, debería haber una decisión que vaya más allá del ministro de turno de dar marcha atrás en un proceso que ha generado expectativas en el mercado.

Teniendo un presupuesto importante de inversión pública, no se ejecuta ni la mitad, ¿cómo podemos mejorar en este aspecto?

Hay iniciativas que valen la pena resaltar. El Ministerio de Economía lleva a cabo una campaña importante de entrenamiento a funcionarios públicos, regionales y locales sobre cómo usar las normas de contratación pública. ProInversión también está haciendo algo parecido con los municipios y gobiernos regionales. Hay varios canales a través de los cuales se está tratando de lograr fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. En la planificación tenemos un serio problema de prioridades. Por ejemplo, en un municipio entra un alcalde nuevo y los proyectos que fueron presupuestados por el anterior, la gestión entrante no los quiere hacer. Entonces, se quedan con su presupuesto enganchado todo un año y eventualmente algunos están licitados. ¿Y qué se hace con los que ya están licitados? Lamentablemente los paran. Hay problemas en formulación también. En el Perú se gasta más o menos 3% en la ingeniería de los proyectos mientras que en Chile se gasta 7.3%. Entonces, cuando la ingeniería viene bien hecha, hay bastantes más posibilidades de que el proyecto llegue a término sin tanto adicional de obra. Los adicionales de obra son el pan nuestro de cada día en la construcción, se presentan de imprevisto.

El Plan Nacional de Infraestructura (PNIC) contempla algunos proyectos bajo la modalidad APP, ¿considera que ProInversión y las entidades técnicas están priorizando estos proyectos?

El PNIC tiene una parte importante de proyectos que ya están en marcha. Es insólito tener que priorizar proyectos que en realidad deberían caminar solos y los tienen que priorizar para que caminen, de otra forma el Estado se encarga de trabarlos. Sin mencionar esos,

queda un conjunto de proyectos trazados en el último PNIC que son más de obra pública y de G2G, que de APP. Poco a poco se están empezando a alinear el PNIC con la agenda de proyectos de ProInversión. Considero que la cartera de la agencia es mucho más agresiva y tiene más proyectos que por alguna razón no se han incluido en el plan. Deberían estar priorizados justamente para que así la agencia tenga el apoyo político de que esos proyectos son los prioritarios. Hay montones de proyectos de educación, de escuelas emblemáticas, de colegios de alto rendimiento. Hay muchísimos proyectos en ProInversión que no se están considerando y que es cuestión de darles prioridad para empujarlos con un ritmo más acelerado.

Recientemente se introdujo una modificación en el reglamento que regula las APP para establecer mejora en los procesos de evaluación de capacidad presupuestal de los proyectos, ¿cree que es favorable?

Sí, definitivamente es algo que había que hacer. Por ejemplo, si fuera ministra de Transportes y tengo un proyecto en mi presupuesto, incluido mi plan multianual de inversiones, ¿por qué tengo que ir a pedir capacidad de presupuesto al MEF si ya cuento con un presupuesto? Entonces, lo que esté en el presupuesto debería ser ejecutado de una manera mucho más autónoma. Eso también le daría velocidad a la ejecución. Y para eso el proceso del presupuesto empieza en el planeamiento. Si planificas bien y formulas bien, esa formulación bien hecha entra al presupuesto y el presupuesto es mandatorio. Hoy en día, los ministerios, como el presupuesto no es mandatorio, sacan un proyecto y meten otro. Esos proyectos que están en tu presupuesto deberían estar en el PNIC porque han sido previamente formulados y priorizados porque han sido planificados. Entonces, respecto a esos proyectos, no se le debería consultar nada a nadie. Soy de las que creen en las soluciones más extremas, sobre todo cuando lo que hay al otro lado es la necesidad de millones de peruanos que no están recibiendo los servicios públicos que requieren.

Sobre el esquema G2G, ¿considera que se debería incluir la capacidad de manejar licitación y entrega en operación cuando se contempla esta modalidad?

Cuando estaba Amalia Moreno como directora ejecutiva de la ARCC, como gremio planteamos que pidiera una ampliación de su mandato para que terminara cada obra con un contrato de operación y mantenimiento. Y nos parecía que, si la entidad tenía que empaquetar un conjunto de colegios o un conjunto de hospitales y hacer algo parecido a una APP, que solicitara la autorización. No veo ninguna razón por la cual el mismo G2G no puede hacer un proceso de adjudicación de una APP. Es cierto que hay que cambiar algunas normas como se ha hecho para

tantas otras cosas. De hecho, la gestión durante los Juegos Panamericanos 2019 se hizo con obras por impuestos. No hay ninguna razón para pensar que no se puede hacer. Sí nos parece, insisto, en que no basta con construir, tienes que dejar todo operando y con una operación y mantenimiento garantizados.

¿Es más beneficioso el esquema de concesión sobre las Oxl, G2G y obras públicas?

Las APP, que son las concesiones, tienen muchas ventajas. Una, es que buena parte del riesgo se lo queda el operador y hay una mejor distribución de riesgos. Otra, es que, en ciertos tipos de infraestructuras, traen el conocimiento respecto a cómo se operan estas. Normalmente traes operadores que tienen operaciones en distintas partes del mundo. Entonces te traen el "know-how" que queda incorporado y es un legado que se queda en el país porque te quedas operando. Las APP traen financiamiento, porque incluso si es cofinanciado, en los proyectos cofinanciados el Estado es el pagador final pero la estructuración financiera la hace el concesionario. Lo que es más relevante de una APP es que te garantiza la operación y mantenimiento con estándares de servicio mientras que la obra pública no lo asegura. De cara al ciudadano, trae la garantía de un estándar de operación y mantenimiento, que lo que ofrece es seguridad de que esa infraestructura va a prestar un servicio de calidad y que en el transcurso del tiempo no se va a caer a pedazos porque va a ser debidamente mantenida. Recordemos que reconstruir una carretera que no ha sido mantenida cuesta siete veces más que construirla y mantenerla adecuadamente. En casi todas las infraestructuras relevantes a adjudicarse mediante APP, sí puedes encontrar operadores interesados que traen todos estos beneficios.

En este caso, desde la perspectiva del usuario, uno de los principales beneficios son la transparencia, la rendición de cuentas y la garantía de continuidad...

Así es, además hay un alineamiento perfecto, porque si vas a operar algo y te toca construirlo te encargas de construirlo bien. Cuando tienes una APP completa que incluye la construcción de una infraestructura, el operador tiene particular cuidado en la forma en que construye, en garantizar que los materiales sean duraderos y que no requieran un montón de gastos de mantenimiento, en beneficio del servicio. A pesar de las dificultades que ha tenido la ejecución de la Línea 2 del Metro de Lima y Callao, respecto a la disponibilidad de terreno, nos gusta más que los proyectos de metros se hagan vía APP a que se realicen por obra pública. Quien lo va a operar es quien lo está construyendo, es el que está escogiendo el tipo de alertas, el tipo de mecanismo de seguridad, el tipo de electrónica, el tipo de máquinas. Está mucho más a línea.