



# No dejes para mañana, lo que puedes hacer hoy. La importancia de la planificación de la liberación de terrenos

## Don't put off until tomorrow what you can do today. The Importance of Land Release Planning

José Carlos Taboada Mier\*

*MARC PERÚ - Asociación para la Prevención y Solución de Conflictos*

### Resumen:

El presente artículo tiene como finalidad identificar que la liberación de terrenos es un problema que puede ser evitado por el Estado, por medio de una planificación efectiva de los proyectos, así como el establecimiento de un mínimo indispensable<sup>1</sup> para que se proceda con la adjudicación. Se analizará cómo es que la planificación de proyectos resulta importante para el desarrollo de los diferentes sectores de un país, para luego, determinar cómo es que se encuentra el estado de las adjudicaciones de APP y la liberación de terrenos.

### Abstract:

This article aims to identify the release of land is a problem that can be avoided by the State, through effective project planning, as well as the establishment of the minimum necessary to proceed with the award. We will analyze how project planning is important for the development of different sectors of a country, and then determine how the status of PPP awards and land release is.

### Palabras claves:

Liberación de terrenos – APP – Planificación de proyectos – Expropiación – Adjudicación de Contrato

### Keywords:

Land Release Planning – PPP – Project Planning – Expropriation – Contract Award

### Sumario:

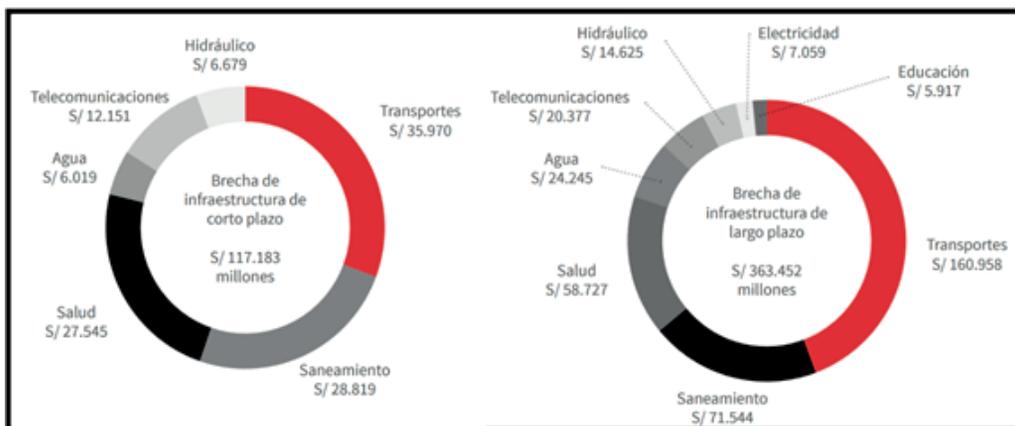
1. Planificación de los proyectos – 2. Estado de la adjudicación de las APP – 3. La liberación de terrenos como problema del desarrollo de los proyectos de AP – 4. Bibliografía

\* Secretario arbitral de MARC PERÚ – Asociación para la Prevención y Solución de Conflictos. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5278-8755>. Contacto: [jctaboada@pucp.pe](mailto:jctaboada@pucp.pe).

1 Al momento de referirnos al mínimo indispensable, queremos señalar que los proyectos no deben ser adjudicados sin un porcentaje de terrenos disponibles para iniciar los trabajos. La razón de ello es que, una vez que empieza la implementación de trabajos, el concesionario no enfrente problemas que pueden ser previstos de manera anticipada.

## 1. Planificación de los proyectos

Los proyectos<sup>2</sup> resultan ser la fuente más importante que permite el desarrollo de un país, ya que estos se diseñan para la solución de determinados problemas y para que la sociedad en su conjunto pueda tener una obra o servicio que supla alguna deficiencia general. En el caso nacional, el desarrollo de la infraestructura ha presentado ciertos problemas para alcanzar las metas a corto y largo plazo. Tal es así que, conforme a lo señalado en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad<sup>3</sup>, se tiene una brecha en diferentes sectores, la cual debe ser solucionada.



Fuente: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, 2020.

Entre las metas que se ha planteado nuestro país, se encuentra la posibilidad de convertirse en un país desarrollado, competitivo y sostenible. No obstante, para llegar a dichos objetivos, el Estado debe avanzar en su conjunto, debiendo solucionar los problemas de los sectores que se encuentren afectados por una falta de servicios. Para ello, conforme señala Bonifaz y otros, se requiere una inversión considerable dentro de nuestro país<sup>4</sup>.

En concordancia con esta postura, el Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2018-2021 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha señalado que se deben “mejorar los procesos de PROINVERSIÓN en lo relacionado a estandarizar procedimientos y contratos, y contratar consultores internacionales que permitan mejorar el proceso de promoción y estructuración de proyectos de APP”<sup>5</sup>. Esto a fin de que los niveles de inversión no solo se garanticen en lo que refiere a la disponibilidad, sino en su estructuración integral.

Sumado al informe citado, el Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2019-2022 enfatizaba que, a partir del nuevo arreglo institucional de APP, se debe promover la predictibilidad y fortalecimiento institucional sobre la base de la transparencia, el fortalecimiento de las entidades y la mejora en el seguimiento de los procesos<sup>6</sup>. La base que fundamenta este tipo de situaciones es el uso óptimo de los recursos, ya que no se puede orientar un trabajo a lo largo de diferentes sectores, sin un uso adecuado del dinero.

Conforme señalan las directivas del Banco Mundial, en su Informe sobre Infraestructuras Sostenibles<sup>7</sup>, el desarrollo de una correcta infraestructura contribuye al bienestar de las personas en tanto se permite

2 Dentro de los proyectos que tenemos dentro de nuestro país, podemos ubicar el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, donde se han indicado cuáles son los proyectos priorizados dentro de nuestro país. Así, al momento de referirnos a proyectos dentro del presente trabajo, hacemos énfasis en los que son adjudicados bajo APP, a partir del orden de prioridades que ha establecido el PNIC.

3 Ministerio de Economía y Finanzas, *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad* (2019), 116, [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/planes/PNIC\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf).

4 José Bonifaz, Roberto Urrunaga, Julio Urrunaga y César Urquiza. *Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2020* (Lima: Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, 2015).

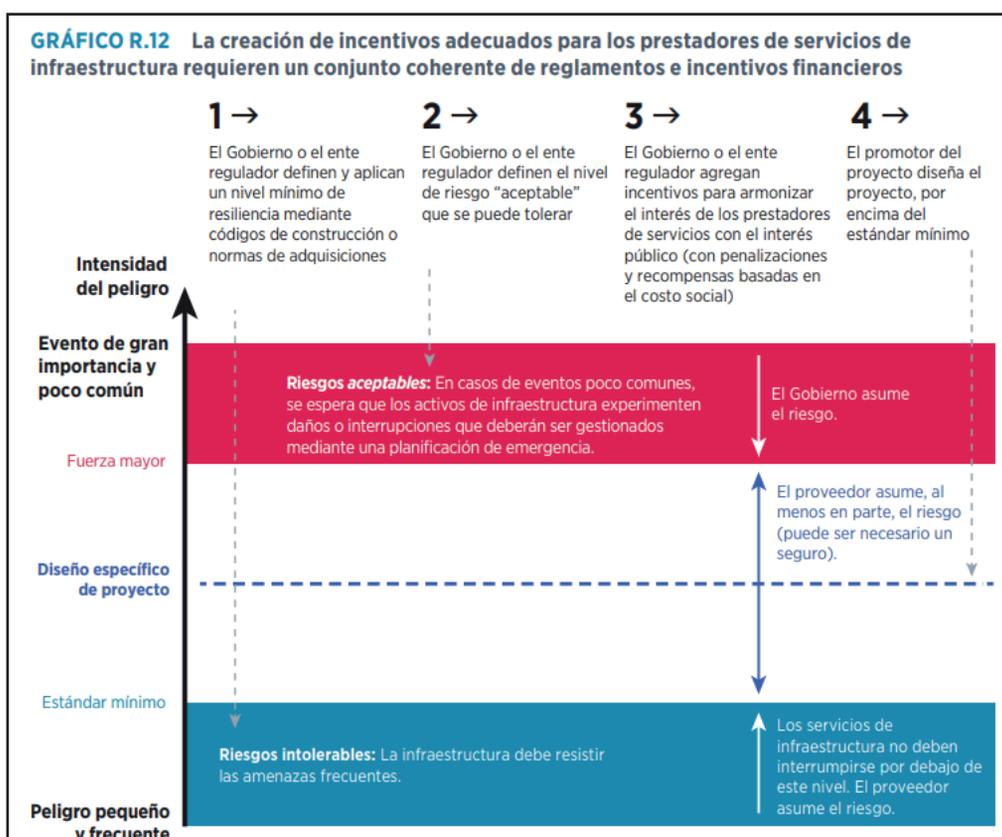
5 Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2018-2021* (2018), 16, [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/IAPM\\_2018\\_2021.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2018_2021.pdf).

6 Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2019-2022* (2019), 63, [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/IAPM\\_2019\\_2022.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2019_2022.pdf).

7 Stéphane Hallegatte, Jun Rentschler y Julie Rozenberg, *Lifelines. The Resilient Infrastructure Opportunity* (Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2019).

satisfacer de mejor manera las necesidades que tiene la población, a partir de impactos directos o indirectos. Las interrupciones en los servicios de infraestructura pueden generar efectos indeseados en la población, por lo que se recomienda una correcta planificación de los activos y servicios, lo involucra la forma cómo se estructuran los proyectos. Esto debe ir desde el momento de la pre-inversión hasta la operación y mantenimiento, ya que el éxito no solo se debe medir con la suscripción del contrato, sino con su puesta en operación.

Tal es así que, señala que el mensaje para los inversionistas en infraestructura, los gobiernos, los bancos de desarrollo y el sector privado es el siguiente: se debe invertir en regulaciones y planificación, en las primeras etapas del diseño del proyecto y en el mantenimiento, ya que hacerlo puede compensar significativamente los costos de reparación o reconstrucción después de un problema<sup>8</sup>. Lo señalado previamente se relaciona directamente con el diseño del proyecto, puesto que lo ideal es prepararlo de tal forma que se encuentre menos propenso a los riesgos del cambio y permita el cumplimiento de objetivos en el tiempo. En los casos donde los servicios de infraestructura no se adecuen a las necesidades de la población o no hayan generado un diseño que cumpla con objetivos sostenibles, se afectará el objetivo social del proyecto, es decir, el bienestar de los hogares<sup>9</sup>, y se generará un sobre costo por parte del Estado que tendrá que ser subsanado de manera posterior.



Fuente: Stéphane Hallegatte, Jun Rentschler y Julie Rozenberg. *Lifelines. The Resilient Infrastructure Opportunity. International Bank for Reconstruction and Development* (Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2019), 21.

Conforme se puede observar del cuadro anterior, el diseño del proyecto debe encontrarse dentro de estándares de calidad que le permitan mantener el servicio ante cualquier circunstancia que se pueda presentar, dentro del marco de una ejecución contractual razonable, salvo existan situaciones excepcionales

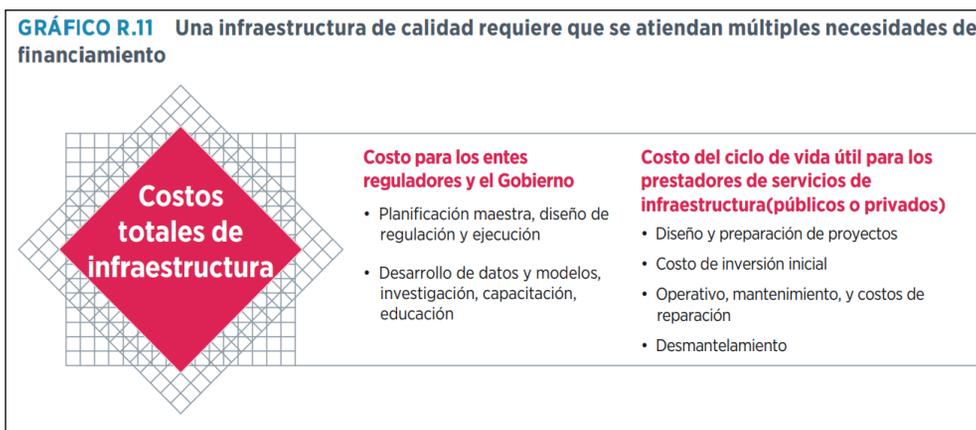
<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Jun Rentschler, Martin Kornejew, Stéphane Hallegatte, Johannes Braese y Marguerite Obolensky, *Underutilized Potential. The Business Costs of Unreliable Infrastructure in Developing Countries Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity Background Paper*. Traducción libre de: "the message for infrastructure investors, governments, development banks, and the private sector is this: Invest in regulations and planning, in the early stages of project design, and in maintenance. Doing so can significantly outweigh the costs of repairs or reconstruction after a disaster strikes".

que rompan con dicha situación. Para estos últimos casos, se deben establecer mecanismos que eviten que se impacte en el proyecto; sin embargo, siempre se debe priorizar el estándar de calidad. En este punto, la gestión de los riesgos y la planificación resultarán trascendentales para alcanzar los objetivos planteados, ya que *“especially in developing countries, infrastructure systems continue to provide unreliable services and be vulnerable to external shocks, including natural hazards”*<sup>10</sup>.

La calidad de los proyectos depende de diversos factores; sin embargo, la planificación<sup>11</sup> y el mantenimiento pueden ser ubicados como los pilares de una gestión adecuada de la infraestructura, ya que los costos de ambos deben estar en un punto óptimo para permitir que los objetivos que se plantearon puedan ser construidos y ejecutados de la manera idónea. Si los recursos que son utilizados en algunos de estos factores no se administran de manera idónea, es probable que el resultado final no sea el deseado. Si es que se invierte un monto considerable para la ejecución del proyecto, pero los recursos destinados en la planificación, diseño o mantenimiento no son adecuados, el resultado será una infraestructura de una calidad deficiente, ya que, en la ejecución, se presentarán diversos inconvenientes, más aún, si es que hablamos de grandes obras que requieren un nivel de planificación aún mayor.

Las consecuencias que asume un Estado por no invertir en el momento adecuado para la planificación y estructuración pueden ser muy costosas, ya que nos encontraremos ante una respuesta reactiva y no planificada de los problemas. Los problemas que se presentan en la planificación van a ser interiorizados en las ofertas de los concesionarios, a partir del conocimiento de los riesgos del proyecto, así como los elementos inciertos que han podido identificar, por lo que el costo final de adjudicación termina siendo más elevado que el esperado. A partir de ello, el Estado tiene que conocer cuál es la mejor forma en que se desarrollarán sus proyectos.



Fuente: Stéphane Hallegatte, Jun Rentschler y Julie Rozenberg, *Lifelines. The Resilient Infrastructure Opportunity. International Bank for Reconstruction and Development* (Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2019), 9.

La mayoría de los sobrecostos presentados en los proyectos se deben a la gestión de los recursos y la planificación de la secuencia de trabajos, por lo que una mejora en la gestión del talento humano, es decir, de las personas que se encargan de la planificación, seguimiento, construcción, operación y mantenimiento puede mitigar el exceso de costos que se observa<sup>12</sup>. La finalidad de los proyectos es tener una relación calidad precio, a partir del uso óptimo tanto de recursos económicos como de talento humano, para lo cual cada etapa del ciclo de un proyecto resulta trascendental, incluyendo, la planificación de los lugares donde se ejecutan los proyectos.

De esta manera, el ciclo de proyecto inicia con una planificación donde se va a sistematizar la mecánica que va a tener el proyecto, a partir de la identificación de los trabajos necesarios para la solución de los problemas, los planes de gestión para la elaboración de los diferentes documentos de licitación, así como

10 Ibid.

11 La planificación de un proyecto involucra que el Estado, a partir de un análisis de costo beneficio, determine cuál es el nivel de estudios (demanda, ingeniería, suelos, entre otros) que requiere para que el proyecto sea atractivo. La razón de omitir el desarrollo de alguno de estos estudios es que su falta no quita valor por dinero en el proyecto, por lo que el costo de la incertidumbre puede ser interiorizado por los ofertantes.

12 Long Le-Hoai, Young Dai Lee y Jun Yong Lee, "Delay and cost overruns in Vietnam large construction projects: A comparison with other selected countries," *KSCCE Journal of Civil Engineering* 12, no. 6 (2008): 367-377.

los criterios para la publicación de las Bases de los concursos. En esta etapa, la preparación involucra que se evalúe cómo es que se va a ejecutar la secuencia de preparación de los documentos necesarios para viabilizar este proyecto (identificación de los problemas, posibles soluciones, estudios previos, estudios de demanda, factibilidad, entre otros).

Cada proyecto tiene un comienzo y un final y, por lo tanto, un cronograma que podría dividirse en diferentes etapas<sup>13</sup>. Se debe privilegiar la flexibilidad de los proyectos, a fin de que estos se adecuen a diferentes necesidades. La idea de establecer etapas no debe ser un limitante para que pueda existir retroalimentación de los principales actores durante la implementación del proyecto.

Para el caso del Gobierno Nacional, es trascendental el monitoreo del cronograma de avance de ejecución en la etapa de ejecución, ya que se debe cumplir con cada entregable establecido por las partes, los cuales deben ajustarse a la realidad. Si alguna de ellas incumple con lo acordado, el impacto en el proyecto será alto, ya que nos encontramos en la etapa donde se deben cumplir con los objetivos planteados y los errores representan un costo mucho mayor. Para nuestro caso de estudio<sup>14</sup>, no es lo mismo la variación del tiempo de entrega de terrenos al momento de planificar el proyecto que al momento en que se están ejecutando los trabajos. Los impactos en costo y tiempo serán mucho más altos, ya que el tiempo inicialmente planteado se verá afectado y tendrá un sobrecosto que pudo haber sido evitado.

Sin perjuicio de las acciones que se han desarrollado en nuestro país, según el Informe de la Contraloría General de la República (CGR) de marzo del año 2019<sup>15</sup>, al 31 de julio de 2018, existían 867 obras públicas paralizadas por un monto contratado de S/ 16'870'855, 767, de las cuales existen 340 obras con deficiencias técnicas/incumplimiento contractual, así como 242 en Arbitraje que representan el 67% de las obras paralizadas. El problema neurálgico de los proyectos se ubica en su planificación, ya que una deficiente elaboración de expedientes técnicos y gestión de riesgos impactan en la secuencia constructiva y operativa que se plantea.

Si bien lo que se observan son problemas económicos y técnicos, estos responden a una fuente diferente, en la cual se involucra la planificación que realizaron las personas que lideraban este tipo de proyectos<sup>16</sup>. Sin perjuicio de los problemas propios de la complejidad de los proyectos, la gestión del Estado no está siendo realizada de manera eficiente, siendo la liberación de terrenos uno de los principales aspectos que deben ser mejorados<sup>17-18</sup>.

Para realizar una correcta planificación, el Estado no solo debe priorizar destinar recursos económicos para que se ejecute el proyecto, sino que, además, debe buscar invertir en las etapas previas que permitan la maduración de los expedientes, a fin de que, durante la ejecución, no se presenten problemas que pudieran haber sido previstos. Conforme señala Nalvarte, un mejor proceso de planificación de proyectos permite que se ejecute rápidamente la obra involucrada, siempre que las obligaciones del Estado, tales como la liberación de predios, sean realizadas en los plazos comprometidos<sup>19</sup>. En tanto el desarrollo de un país no solo se mide por el monto que se invierte en los proyectos, sino que, principalmente, por la eficiencia que se puede obtener con dicha inversión, es mejor una inversión pequeña, pero bien realizada que una grande mal enfocada.

Conforme al Ranking de Competitividad Mundial 2019, el Perú no lidera la calidad de inversión en infraestructura, lo cual no resulta coherente con el tiempo en que venimos desarrollando políticas de inversión privada mediante el mecanismo de Asociaciones Público Privadas (APP)<sup>20</sup>. Esto demuestra una falta de retroalimentación de los procesos internos que siguen generando inconvenientes.

13 Daud Alam y Uwe Gühl, *Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects* (Springer 2016): 57. Traducción libre de: "Every project has a start and an end and so a chronological course that could be divided in project stages".

14 Al momento de hacer referencia al caso de estudio, enfatizamos en los proyectos que han tenido dificultades para ejecutar su secuencia de trabajos, a partir de la interferencia de terrenos. Los casos principales que hemos analizado para realizar las afirmaciones son el caso de la Línea de Metro 2 y la ampliación de Aeropuerto Jorge Chávez, en los cuáles la falta de disposición de terrenos ha venido retrasando las obras.

15 Contraloría General de la República, *Reporte de Obras Paralizadas 2019* (2019), [http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo/2019/Reporte\\_Obras\\_Paralizadas.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf).

16 Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, *Problemática general en materia de obra pública* (2019), [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf).

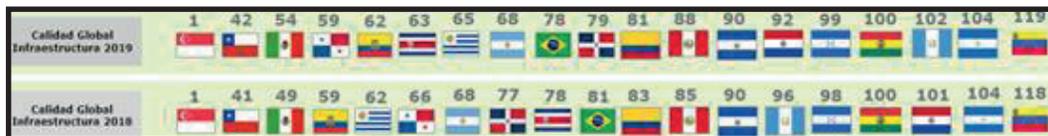
17 Alejandro Mejía, "Mecanismos para Gestionar el Riesgo de Expropiación de Terrenos en Concesiones de Transporte de Uso Público en Modalidad de Asociación Público Privada: El Caso Peruano" (tesis para Magister, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019).

18 Ana Barrionuevo Luna y Angie Watanabe Sisniegas, "Demora en la entrega de predios necesarios para la ejecución de proyectos viales concesionados" (tesis para Magister, Universidad del Pacífico, 2015).

19 Pierre Nalvarte, "Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-privadas," *Derecho & Sociedad*, no. 49 (2017): 330.

20 En este punto es pertinente precisar que, en el 2014, la Unidad de Inteligencia de *The Economist* posicionó al Perú en Primer Lugar de la Región LATAM + Caribe en las categorías de Marco Regulatorio y Marco Institucional para las APP, sin embargo, a partir de los cambios que se fueron introduciendo, poco a poco el país descendió sus posiciones.

A nuestra consideración, la ineficiencia se sustenta en la deficiente administración del gasto público, ya que no se realizan estudios adecuados ni acciones destinadas a mitigar los posibles efectos que se han observado en la etapa de ejecución<sup>21-22</sup>. Es importante tener presente que un mayor gasto en educación no necesariamente significa aumentar su eficiencia, ya que la mejora en este punto involucra que existan indicadores estandarizados y claramente establecidos sobre el desempeño de los proyectos que ayude en las decisiones que se toman.



Fuente: Financial Advisory – Infrastructure & Capital Projects, 2019.

Los países con bajos niveles de eficiencia se caracterizan por tener recursos limitados, por lo que, en tanto su nivel de inversión tiene una restricción, la calidad de esta debe ser lo que permita suplir la deficiencia de la cantidad. La actual realidad muestra que los países con economías más débiles son aquellos que presentan mayores problemas en la planificación de sus proyectos y, en consecuencia, de sus inversiones<sup>23</sup>.

La razón principal que sustenta lo mencionado es que no solo es necesario contar con el capital para que se ejecute un proyecto, sino que las personas que lo dirigen y están a cargo deben tener las cualidades suficientes para que puedan ejecutarlo y planificarlo. A partir de ello, una planificación no solo involucra la previsión del capital a invertir, sino también los recursos humanos que serán necesarios para que se tengan resultados eficientes, así como los trabajos que pueden ser realizados previamente para el éxito del proyecto.

Conforme señala Dabla-Norris y otros<sup>24</sup>, se observa una tendencia en los países con inversiones ineficientes, ya que las oportunidades para que se realicen actos de corrupción, así como desviaciones en los presupuestos planificados, es mayor, lo cual impacta en los objetivos del proyecto, referente al tiempo en que se esperaba su puesta en operación y el costo final.

Para ejercer una gestión de los proyectos, el Estado debe conocer cuáles son los requisitos que se requieren, principalmente, en lo que refiere a la zona en donde será ejecutado, ya que la etapa de construcción impactará en el tiempo que se había pensado para que el servicio u obra se encuentre en funcionamiento<sup>25</sup>. En esta línea, una falta de planificación integral de ciertas actividades previas a la licitación, como deberían ser la liberación de terrenos en la zona del proyecto, impide el cumplimiento en tiempo y costo. Los Estados deben enfocar las inversiones no solo desde el precio que se realiza, sino en el valor que se genera y los impactos de no realizar una inversión inicial, ya que, a medida que el tiempo transcurra, el costo de la variación será mucho mayor<sup>26</sup>.

Para el caso de estudio, es pertinente señalar que la demora de la entrega de los terrenos trae como consecuencia un retraso de la inversión y la afectación en el bienestar de la población<sup>27</sup>. A nuestra consideración, a diferencia de las variaciones que se generan por cambios en el diseño, los cuales, si bien

21 José Pereyra, "Una medida de la eficiencia del gasto público en educación: Análisis FDH para América Latina," *Estudios Económicos*, (2002), 237-249, <https://www.bcrp.gov.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/08/Estudios-Economicos-8-9.pdf>.  
 22 Roberto Abusada, Antonio Cusato y Cinthya Pastor, *Eficiencia del Gasto en Perú* (Lima: Instituto Peruano de Economía, 2008), [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/eficiencia\\_del\\_gasto\\_en\\_el\\_peru.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/eficiencia_del_gasto_en_el_peru.pdf).  
 23 Autores como Opoku y Ibrahim-Adam (2018), han estudiado problemas en países como Ghana, donde "construction procurement is plagued with adversarial relationships and delays right from the pre-contract stage through the post-contract stage and cost overruns and legal disputes post-contract". En este tipo de escenarios, plantean que el cambio del modelo de contratación tradicional, por uno que permita la participación del sector privado, disminuiría las disputas, así como un mejor manejo de riesgos. Otros estudios son los que se hicieron sobre Tanzania (Jongo et al., 2019; Mhando et al., 2017; Mikapagaro & Germin, 2018; Simaya & Maro, 2018; Suleiman & Luvara, 2016) en los cuales se señaló que la planificación y programación efectiva del proyecto resulta ser un aspecto fundamental para controlar las demoras y costos excesivos en infraestructura pública, ya que el control por parte del Estado permite tener una mayor precisión de los costos.  
 24 Era Dabla-Norris, Jin Brumby, Anette Kyobe, Zac Mills y Chris Papageorgiou, "Investing in public investment: An index of public investment efficiency," *International Monetary Fund*, (Febrero 2011): 5.  
 25 Ping Chen, David Partington y Jin Ning Wang, "Conceptual determinants of construction project management competence: A Chinese perspective," *International Journal of Project Management* 26, no. 6 (2008): 659.  
 26 Andreas Heier Sodal, Ola Laedre, Fredrik Svaltestuen y Jardar Lohne, "Early Contractor Involvement: Advantages and Disadvantages for the Design Team," *22nd Annual Conference of the International Group for Lean Construction*, ed. B. T Kalsaas, Koskela, L. y T.A. Saurin, T. A. (Oslo: Norway, 2014): 523.  
 27 Antonio Lama y Tito Vargas, "Retraso en la entrega de predios, un problema a resolver en las APP: efecto en los usuarios," *Pensamiento Crítico* 19, no. 1 (2014): 81.

puede ser previstos, poseen un componente técnico más elevado, la disminución de las demoras en los proyectos de APP por falta de entrega de terrenos solo necesita una mejor planificación del Estado. Esto significará que el proyecto atienda a todos los niveles necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados, a partir de un seguimiento de los hechos que van sucediendo, no solo desde el momento en que se adjudica el proyecto, sino desde la etapa en que se está planificando la forma de su ejecución<sup>28</sup>.

Como regla general, es pertinente señalar que los trabajos se sustentan en estimaciones, ya que el costo final y el impacto real de los proyectos podrán ser conocidos una vez que se finalice con la secuencia establecida. Sin embargo, una planificación ideal permite que se usen técnicas adecuadas de estimación, lo cual nos permite tener menor grado de incertidumbre<sup>29</sup>. Por ello, a menor grado de desarrollo de los documentos que han sido utilizados para la planificación, lo cual incluye el análisis sobre la liberación de terrenos, el grado de incertidumbre aumentará con las consecuencias que ello genera en los proyectos y, en consecuencia, un incremento en su costo.

Una planificación permite que la licitación cumpla sus objetivos en tiempo y costo, ya que los postores tendrán mayor certeza sobre el alcance de los trabajos que realizarán. El esfuerzo por una planificación adecuada se logra con la preparación de la licitación en un tiempo óptimo, así como con una buena estimación de costos. Los postores buscan que los procesos sean planificados y coherentes con sus objetivos, para lo cual preparan sus ofertas a partir de los hechos conocidos, la incertidumbre y la experiencia previa en otros proyectos similares. A medida que los inversionistas pueden lograr una mejor comprensión de sus riesgos, los problemas se abordan de mejor manera por las partes interesadas, ya que este es un problema que preocupa a la industria de la construcción<sup>30</sup>. En los proyectos complejos, se tienen diferentes riesgos donde las cosas rara vez suceden como se esperan<sup>31</sup>; sin embargo, una gestión efectiva de todos los aspectos que pueden afectar la planificación logrará que el proyecto sea atractivo para el mercado y logre sus objetivos.

En este punto, el problema de la demora de la liberación de terrenos se ha convertido en una de las principales trabas para los proyectos en el Perú, por lo que se debe analizar qué aspectos de la planificación están siendo deficientes y no cumplen los objetivos que inicialmente se plantean<sup>32</sup>. Conforme desarrollaremos en las siguientes líneas, para que los objetivos se cumplan en el tiempo predeterminado, el trabajo del Estado debe ser realizado de manera eficiente, no solo en la adjudicación, sino, principalmente, en las acciones que se ejecutan previamente, siendo la de liberación de terrenos una que solo necesita una mayor planificación.

## 2. Estado de la adjudicación de las APP

El Estado es el encargado de garantizar que las personas sean provistas de los servicios públicos esenciales, preocupándose por las condiciones de vida de sus ciudadanos; sin embargo, ante la limitación de recursos que posee, fomenta la colaboración de los privados para la satisfacción del interés general, naciendo las APP<sup>33</sup>. Este tipo de modelos se han utilizado para la provisión de servicios públicos, lo cual ha incluido la construcción de la infraestructura.

En tanto el impacto económico de las inversiones depende de la eficacia que tengan, los modelos de APP permiten que se tenga una gestión de la inversión que mejore significativamente la eficiencia y productividad<sup>34</sup>. Por ello, los mecanismos de adjudicación bajo las APP permiten que los participantes tengan un régimen jurídico especial para poder distribuirse los riesgos que son inherentes al proyecto, a fin de que puedan administrarlos de manera eficiente.

El compartimiento de los riesgos es uno de los elementos principales de este tipo de contratos, ya que este rasgo lo hace diferente a otro tipo de esquemas contractuales. El uso eficiente de las APP permite que se generen ahorros sustanciales en la provisión de los servicios. Dentro de una APP, el Estado, en su rol de comitente, encarga, entre otras funciones que son otorgadas por el contrato, la construcción de la infraestructura que servirá para brindar el servicio que se ha pensado, a partir de la iniciativa en la concepción ideal del proyecto<sup>35</sup>.

28 Bart Gerardi, *No-drama project management: avoiding predictable problems for project success* (California: Apress, 2011).

29 Thomas Mochal, y Jeffrey Mochal, *Lessons in project management* (California: Apress, 2011).

30 CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, "Notas de Evaluación Ex - Post", 2014. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/acceso-a-la-informacion/evaluaciones-ex-post/>.

31 Bent Fryberg, Nils Bruzelius y Werner Rothengatter, *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition* (Cambridge: University of Cambridge, 2003), <https://doi.org/10.1108/09513550410530199>.

32 Ibid.

33 Víctor Baca y Eduardo Ortega, "Los esquemas contractuales de colaboración público-privada y su recepción por el Derecho peruano," *Circulo de Derecho Administrativo* 13 (2013): 35.

34 Vitor Gaspar, *Making Public Investment more efficient* (2015).

35 Felipe Vallejo, "Responsabilidad profesional en la construcción de obras," *Revista Derecho del Estado* 20, no. 1 (2007): 98.

En este tipo de proyectos, el concesionario asumirá la autonomía del proyecto en tanto respete los lineamientos principales que le hayan sido otorgados, puesto que el diseño de la infraestructura estará a su cargo<sup>36</sup>. No debe confundirse el hecho de que el Estado aumente los niveles de estudios previos con el riesgo de diseño que se traslada al concesionario. Si bien se deben desarrollar a mayor profundidad los documentos que permiten la adjudicación de los proyectos, ello no implica que el Estado deba asumir mayores riesgos en los proyectos de APP.

No existe una subordinación en la forma en cómo desplegará la infraestructura por parte de la Entidad, puesto que aquel será el encargado de alcanzar los objetivos que le han sido planteados. Sin embargo, siempre existe un mínimo indispensable que tendrá que cumplir, el cual es definido inicialmente por la Entidad.

En el marco de la relación jurídica de este proyecto, el Estado y el concesionario asumirán diversos riesgos a los que se encontrarán expuestos durante todo el ciclo de vida, el cual involucra la etapa de diseño, construcción, operación y mantenimiento. Una característica esencial que se puede apreciar en las concesiones es que los proyectos son frecuentemente incompletos<sup>37</sup>. El diseño del contrato termina siendo la base principal para lograr los objetivos, por lo que algún error impacta en la infraestructura<sup>38</sup>.

A lo largo de los años, diversos problemas se han presentado en la adjudicación de los proyectos, lo cual ha devenido en la suscripción de diversas adendas, a partir de situaciones que han afectado la entrega de terrenos al concesionario, la entrega de las obras en el plazo inicialmente previsto, cambios en la estructura del proyecto, bancabilidad, asignación de riesgos, entre otros. Este tipo de problemas tiene origen en la formulación de los proyectos, ya que, en caso este tenga deficiencias, se van a generar problemas una vez que han sido adjudicados, con el perjuicio general a todos los involucrados. La adjudicación de proyectos debe ser el resultado de un proceso que permita el uso de recursos adecuados para diseñar un buen contrato, considerando que la finalidad de este tipo de iniciativas no culmina con la adjudicación, sino con la correcta ejecución del proyecto, lo cual implica tener presente sus consecuencias.

Para el caso de estudio, la falla en la liberación de terrenos tiene su base en el diseño del contrato, ya que el Estado elige la posibilidad de iniciar los procesos de licitación sin tener los estudios sobre la situación en que se encuentran las áreas de terrenos a ser entregados<sup>39</sup>. En estos casos, se observa que el Estado establece plazos que no son sinceros con la realidad en que se ejecutan, por lo que existen demoras en la identificación y valuación de los predios, así como en el saneamiento físico-legal de los mismos. Conforme ha señalado la CGR, las entidades no poseen datos certeros para establecer los plazos de entrega de terrenos, lo que ha generado que los hitos del proyecto no se cumplan en los plazos establecidos<sup>40</sup>.

En el transcurso de los años, hemos observado que el saneamiento de los terrenos resulta una condición necesaria para los proyectos de inversión, por lo que el incumplimiento perjudica la ejecución en los plazos<sup>41</sup>, lo cual genera un impacto en dos sentidos. Por un lado, el concesionario no podrá iniciar la construcción de la infraestructura, con el subsiguiente reclamo al Estado por dicha demora y la población no podrá ver satisfecha su necesidad pública, ya que el proyecto no se ha ejecutado.

Al respecto, el estudio de la CGR señalaba lo siguiente:

“El incumplimiento de plazos para el saneamiento legal de terrenos constituyó otra de las causas principales de renegociaciones contractuales. Esta se originó por el establecimiento de plazos poco prudentes por parte del concedente para la entrega de los terrenos, lo cual generó costos adicionales al Estado (incremento del Pago Anual por el Mantenimiento de Obra – PAMO por no poder cobrar peaje, reconocimiento de gastos generales por suspensión

36 Mario Castillo y Laura Castro, *El Contrato de obra. El Contrato de Obra - Libro Homenaje a Felipe Osterling Parodi II* (Lima: Palestra, 2008): 930.

37 Sobre este punto, ER & YOUNG (2016) ha señala que “los proyectos son frecuentemente incompletos y defectuosos debido principalmente a la práctica de adjudicar el contrato de consultoría para su desarrollo ateniéndose de forma primordial —cuando no exclusiva— al factor “precio”.

38 En materia internacional, podemos ubicar al proyecto de “Ampliación del Canal de Panamá” como uno de los que presentó problemas en su diseño que, sin entrar al análisis específico de los hechos que se tuvieron en el caso, impactaron en el correcto despliegue de la obra. (Laporte, G., 2018) “Los problemas geotécnicos abordados con mayor énfasis fueron la cimentación de la presa, problemas de degradación de basaltos que se usaron como material de filtro y protecciones, dificultad para impermeabilizar la zona debajo de la presa, compactación de las arcillas residuales para el núcleo de la presa, estabilidad de los taludes laterales de la presa, entre otros”

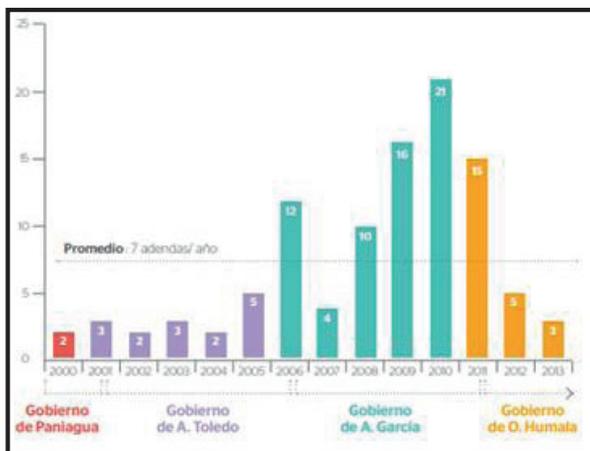
39 Antonio Lama y Tito Vargas, “Retraso en la entrega de predios, un problema a resolver en las APP: efecto en los usuarios,” *Pensamiento Crítico* 19, no. 1 (2014): 78.

40 Contraloría General de la República, *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público - Privadas en el Perú* (Lima: Contraloría General del República, 2015): 284.

41 APOYO Consultoría, *Lineamientos para promover la inversión en infraestructura en el Perú: 2012 – 2016* (Lima: Cámara de Comercio de Lima, 2012): 51.

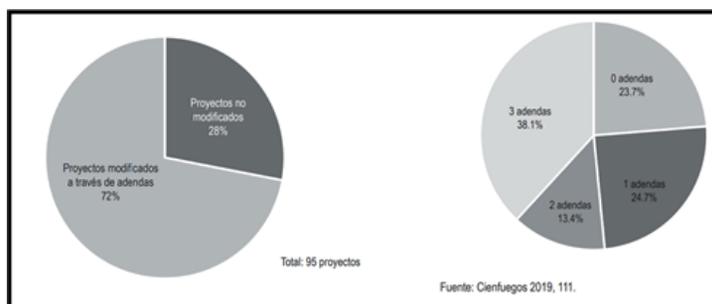
de ejecución de obras, subida de peajes, suspensión de obligaciones, entre otros), e inciden en la rentabilidad del proyecto, generando además descontento social por la demora en el uso de la infraestructura por parte de los usuarios”<sup>42</sup>.

A partir de ello, han existido diversas adendas que han sido suscritas entre el Estado y los concesionarios, una vez que se habían adjudicado los proyectos. En este estudio se muestra que, antes del primer año de ejecución, se suscribieron 5 adendas, 18 adendas antes de tres años, y 16 adendas antes de los cinco años. Esto muestra una clara variación de las condiciones contractuales que se previeron en un inicio, las cuales se debieron entre otros motivos, al saneamiento de terrenos. En concordancia con lo señalado, el informe señala que existen renegociaciones contractuales que pudieron haber sido evitadas al momento de diseñar el contrato, lo cual guarda estricta relación con el problema identificado, ya que la liberación de terrenos no es una actividad que necesite esperar al inicio de la ejecución del proyecto para ser iniciada<sup>43</sup>.



Fuente: Contraloría General de la República, 2015.

En estos casos, las causas de los problemas se generan por situaciones que resultan imprevisibles al momento de elaborar el proyecto, así como otras que sí podían haber sido evitadas de haber tenido un mayor cuidado en el diseño contractual, las especificaciones técnicas o la forma en cómo se distribuyó la asignación de riesgos del proyecto. Conforme señalan Quiñones y Aliaga<sup>44</sup>, varias adendas son la “consecuencia de errores y deficiencias en el diseño y estructuración del contrato, incluyendo la ausencia de estudios técnicos adecuados, una asignación de riesgos ineficiente y plazos poco realistas para la ejecución por el Estado y el concesionario de las prestaciones a su cargo”<sup>45</sup>. El adjudicar un proyecto con estudios de pre inversión en niveles subóptimos generan que existan diversos errores en la ejecución del proyecto, que, una vez que se encuentran, deben ser enmendados para permitir la continuación de los objetivos.



Fuente: Quiñones y Aliaga, 2019.

42 Contraloría General de la República, *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público - Privadas en el Perú*, 15.

43 *Ibid.*

44 María Quiñones y Jenny Aliaga, “La renegociación de contratos de concesión en el Perú. Aproximación teórica y empírica a sus causas y consecuencias,” *Revista IUS ET VERITAS* 58 (2019): 95.

45 Al momento de referirnos a plazos poco realistas, estamos buscando enfatizar en el hecho de que existen elementos que no son técnicos que afectan los plazos de implementación, tales como el factor político, presupuestario, social, entre otros. En muchas ocasiones, las decisiones no resultan ser la consecuencia de un análisis técnico, sino de otros factores que no coadyuvan a lograr un resultado ideal.

Los estudios que se han elaborado sobre los contratos de concesión tienen un punto en común: las variaciones se habrían podido evitar si es que el proyecto hubiera estado ajustado a la realidad de las circunstancias. Conforme señala Franco<sup>46</sup>, la baja calidad que poseen los expedientes técnicos, bajo los cuales se licitan las obras, es un problema que debe ser enmendado por el equipo técnico estatal que elabora las licitaciones; sin embargo, sumado al problema señalado, también existe un temor de los funcionarios para ejercer una gestión por resultados. Los problemas relacionados con la licitación consisten en que los que elaboran los expedientes de adjudicación deben detectar los errores, a partir de su conocimiento y experiencia en la materia.

A partir de ello, la combinación de factores que se nos presentan resulta ser perjudicial para el desarrollo de un proyecto eficiente, ya que, por un lado, tenemos expedientes que no están lo suficientemente preparados a partir de acciones que pudieron haber sido previstas de manera previa, como lo es el saneamiento de terrenos; y, por el otro, funcionarios que ejecutan sus acciones cuidándose de ser investigados por la CGR, por lo que sus acciones no se orientan hacia la eficiencia del proyecto necesariamente.

En el caso de estudio, existen problemas a lo largo de la ejecución de los proyectos que se encuentran relacionados con la entrega de terrenos por parte del Estado para los concesionarios<sup>47-48</sup>. En estos casos, el Estado realiza una mala gestión de dicho riesgo en tanto, desde la planificación del proyecto, podría iniciar con los procesos de liberación una vez que se ha definido el trazo por donde irá el proyecto<sup>49</sup>, así como realizar una coordinación con todas las Entidades, a fin de tener un catastro efectivo de las interferencias que hay en cada zona. Con ello, el saneamiento sería más manejable una vez que se inicia con la ejecución de los trabajos, lo cual impacta de manera eficiente en el proyecto.

Conforme señala el informe de la CGR (2015), el incumplimiento de saneamiento legal de terrenos fue materia de diferentes adendas contractuales.



Fuente: Contraloría General de la República, 2015

Si bien el informe señala como base que se establecieron plazos poco prudentes para que se entreguen los terrenos, el problema puede ubicarse de manera previa, ya que no existe una correcta planificación de las expropiaciones. Esto genera que el Estado tenga que reconocer un pago adicional que no estaba previsto, lo cual impacta en el análisis de rentabilidad que se había elaborado sobre el proyecto, así como en la demora del despliegue de la infraestructura y su uso por los pobladores. De acuerdo con Morón y Aguilera<sup>50</sup>, el incumplimiento obliga al Estado a “indemnizar el daño emergente y el lucro cesante ocasionado al concesionario, elevando el costo del proyecto y retrasando la ejecución de una obra de interés público”.

46 Eric Franco, “¿Cuál es la clave para incrementar la capacidad y la calidad de gasto en inversión pública?” *COMEX Perú* 24, no. 269 (2020): 16-17.

47 Contraloría General de la República, *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público Perú-Privadas en el Perú* (Lima: Contraloría General del República, 2015).

48 *Ibíd.*

49 En muchos casos, tales como las líneas de transmisión, carreteras, entre otros, no resulta ideal ni posible tener previamente el trazo, ya que este será definido con los estudios definitivos de ingeniería, por lo que la intervención del Estado va a resultar imperativa para proceder con los procesos de liberación, respetando los plazos acordados.

50 Juan Carlos Morón y Zita Aguilera, “La modificación convencional de los contratos administrativos: necesidad, límites y regulación,” *Gaceta Jurídica* (2014).

Un ejemplo podemos ubicarlo en la construcción de la segunda pista de aterrizaje en el Aeropuerto Jorge Chávez, caso en el que, por la demora del Estado en la liberación de predios, el concesionario se abstuvo de realizar las inversiones que tenía programadas para el 2006, lo que generó que sus ingresos aumentarían<sup>51</sup> en perjuicio de la situación del aeropuerto, el cual vio deteriorado su servicio por la falta de capacidad de la infraestructura<sup>52</sup>.

La capacidad que tienen las entidades del Estado que elaboran los documentos de licitaciones son vitales para evitar los problemas recurrentes en las APP. En muchos casos, factores externos a la evolución del proyecto generan que estos salgan a licitación (aspectos políticos, sociales, entre otros), lo cual implica que no se encontraban en una etapa óptima para que puedan ser licitados. Cuando un proyecto requiere de especialización para su elaboración, resulta óptimo que se posponga su licitación o inicio para que el equipo que está a cargo cuente con el tiempo disponible para evaluar los requisitos particulares<sup>53</sup>. No obstante, esto no quiere decir que los proyectos deban demorarse excesivamente para ser puestos en operación. La madurez de un proyecto involucra que se realicen los esfuerzos necesarios para que los documentos sean los más precisos posibles en un tiempo ideal, esto es, las entidades deben tomarse el tiempo necesario para que el proyecto se encuentre lo suficientemente maduro, sin que ello implique una demora excesiva.

A modo de ejemplo, en concordancia con lo señalado por Ding<sup>54</sup>, la deficiente planificación y elaboración de los documentos de los proyectos es igual a poner un candado simple fuera de la bóveda principal de un banco. Los malos documentos generan situaciones para el aprovechamiento de las personas, ya que los procesos de adjudicación son similares a los juegos no colaborativos<sup>55</sup>. En estos puede existir asimetría de información, ya que los concesionarios, al conocer que el Estado demora en la liberación de terrenos, buscan optimizar ganancias en dicho periodo. Para el caso de las adjudicaciones, el contrato y el proyecto en general deben ser beneficiosos para todas las partes, puesto que, en caso exista una deficiente elaboración de los documentos, lo cual incluye la planificación de las zonas donde tendrán que realizarse la liberación de terrenos, una parte maximizará su beneficio a costa del otro, haciendo que el contrato no sea uno estable. En el momento en que las planificaciones de los proyectos llegan a un nivel óptimo se logra un escenario donde todas las partes tienen incentivos para cumplir lo acordado, ya que su salida del negocio resultará mucho más elevada que mantenerse en él.

Asimismo, se entrará en una situación de cooperación entre el Estado y el concesionario, donde ambos tengan como objetivos maximizar los beneficios que el proyecto ha planificado y, principalmente, el Estado pueda exigir el cumplimiento de los hitos, ya que ha cumplido con sus responsabilidades. La deficiente gestión de los riesgos tiene un impacto crucial en el desarrollo de los proyectos de infraestructura, por lo que se deben utilizar las herramientas que permitan que estos sean gestionados de manera eficiente.

### 3. La liberación de terrenos como problema del desarrollo de los proyectos de APP

La liberación de terrenos resulta el factor clave para que el proyecto pueda ser ejecutado, ya que coadyuva a la viabilidad financiera, bancabilidad y aceptación comercial de proyecto, por lo que el Estado debe garantizarle al concesionario un periodo de tiempo para que pueda cumplir con dicha disponibilidad. No obstante, las intenciones del Estado, observamos que “no existe un tratamiento ordenado para la liberación y expropiación de los predios necesarios para desarrollar un proyecto de infraestructura de parte de las entidades públicas, sino que cada una de estas ha adecuado los trámites necesarios según los proyectos a cargo de su cartera”<sup>56</sup>. Esto involucra que el tratamiento no sea integral y direccionado, sino que, por el contrario, existe un desorden dentro de la propia autoridad.

Conforme señalan Barrionuevo y Luna, en el Perú, “la matriz de riesgos utilizada en el caso de las concesiones viales ha asignado el riesgo de expropiación y el de liberación de los predios al Estado. En ese sentido, este

51 Existe una postura que señala que la no construcción de la segunda pista no le originó mayores ingresos directos, sino que estos fueron relacionados con el aumento de la demanda y del tráfico. Asimismo, se señala que el deterioro de la calidad de su servicio por la falta de capacidad de la infraestructura es un hecho que afecta al concesionario, este hecho generó que la rentabilidad de largo plazo del proyecto disminuyera por no haber tenido el mayor tráfico generado por la segunda pista. Para opinión del autor, es un tema debatible que debe ser enfocado desde múltiples aristas, sin embargo, en nuestra consideración, sí existió un aumento de los ingresos asociados a la falta de inversión, al no haber tenido que asumir riesgos relacionados con la ampliación hasta que se solucionaran todos los problemas de los terrenos.

52 Arturo Velásquez, “El fracaso de las Asociaciones Público Privadas (APP) mediante concesión en proyectos de infraestructura de transporte en Perú,” Repositorio de la Universidad Ricardo Palma (URP), <http://repositorio.urp.edu.pe/handle/URP/1483>.

53 Commercial Risk Management, Pre-qualification due diligence (2019).

54 Ronggui Ding, “Key project management based on effective project thinking”, en *Key Project Management Based on Effective Project Thinking* (Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2015).

55 Conforme a lo desarrollado por Nash, en los juegos no colaborativos el punto de equilibrio se logra por el mejor resultado para todos los participantes de esta dinámica, siempre que se base en un pensamiento racional.

56 *Ibid.*

ha asumido invariablemente los costos de dichos riesgos, sin que el privado tenga mayores incentivos para coadyuvar en el éxito de las labores mencionadas<sup>57</sup>. En experiencia comparada, podemos observar que, en Chile<sup>58</sup>, se ha implementado una política catastral que permite al Estado tener los terrenos saneados para los primeros tres años del proyecto, computados después de la adjudicación. Esto permite que exista un filtro inicial para la adjudicación de los proyectos y un plazo de tiempo razonable para finalizar con la liberación.

En el caso peruano, se estableció la creación de la Unidad Especializada que estaría a cargo de la liberación de terrenos dentro de PROINVERSIÓN, que se denomina Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP), la cual tenía como función realizar esta labor sólo para los proyectos de APP más prioritarios por lo que iba a ser la gestora de los expedientes de expropiación y se encargaría de interactuar con el resto de entidades involucradas (como la SBN, las entidades municipales, etc.), negociando las expropiaciones, entre otros<sup>59</sup>. Sin embargo, el Congreso de la República derogó el Decreto Legislativo N° 1333 que había creado dicho Proyecto Especial, con lo cual la posibilidad de uniformizar la liberación de terrenos no fue posible<sup>60</sup>.

Sin perjuicio del análisis que tuvo el Congreso en su oportunidad, la creación de un proyecto especial para que se encargue de las expropiaciones, contrario a lo que se sostuvo, permite una mejor protección a las comunidades del país, así como a la población, ya que puede unificar la forma en cómo se ejecutan las expropiaciones y liberación de terrenos. Siguiendo a Mejía,

“(…) se debe tener presente que la gestión de liberación de predios involucra también el reasentamiento de los pobladores que vivían en las zonas adyacentes, por lo que, podría asignarse una partida presupuestal para ocuparse de la tarea de en base a los porcentajes (%) de inversión pública de los sectores para desarrollar viviendas que se doten a los afectados<sup>61</sup>.

El hecho de que no exista una institución única no significa que el Estado va a paralizar las expropiaciones, sino que, por el contrario, estas van a ser realizadas de manera más desordenada, lo cual no permite una correcta ejecución de los proyectos. A partir de las diversas características de nuestro país, es necesario una identificación de todos los factores que se encuentran relacionados con la liberación de terrenos<sup>62</sup> para que puedan ser atacados de manera integral.

Otra solución que fue diseñada en los Lineamientos del MEF consistía en que el contrato podría delegar al concesionario la liberación de interferencias, con la correspondiente asunción de costos por el Estado<sup>63</sup>. No obstante, consideramos que esta alternativa no resulta la más idónea, ya que se genera incentivos para el dominio privado, lo cual puede limitar las transferencias o, incluso, encarecerlas. En el caso que el concesionario se encargue de la adquisición, su única herramienta es convencer al propietario por medio de una oferta dineraria, ya que carece de la posibilidad de realizar la expropiación. Ante ello, el costo va a tener una variable a favor del propietario y es que el bien va a tener mayor valor para el concesionario.

En ese sentido, puede existir una distorsión sobre su precio de tasación real en tanto el propietario conoce que el concesionario va a tener que adquirir su propiedad, por lo que puede exigir un monto mayor al deseado. Asimismo, en tanto el concesionario verá ese dinero restituido por el Estado, no posee los suficientes incentivos para realizar una negociación que no comprometan los recursos más allá del valor real. En estos casos, el Estado siempre tiene la posibilidad de expropiar, con lo que, si el valor del predio discutido al momento de la adquisición es irreal, puede utilizar esa facultad.

A partir de ello, la opción más idónea es que, antes del inicio de un proyecto, el concedente tenga un porcentaje de los terrenos saneados a fin de que el impacto en la ejecución del contrato sea más manejable<sup>64</sup>.

57 Ibid.

58 Reinaldo Fioravanti, Carolina Lembo y Cesar Queiroz, “Asignación de Riesgos en Contratos de Asociaciones Público Privadas (APPs) en infraestructura de transporte: Consideraciones sobre América Latina y el Caribe,” *Banco Interamericano de Desarrollo* (2018): 18.

59 Helena Redondo, Amir Sarshar y Jaime Aldama, “Los orígenes del “desastre” en la gestión de contratos: Crónica de una pérdida anunciada,” *Infra-estructura. Actualidad y tendencias de la financiación* (2017): 47.

60 Conforme a lo señalado en el Decreto Legislativo N° 1362, el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión del MEF realiza el acompañamiento, seguimiento, articulación y simplificación en todas las fases de los proyectos de inversión de los proyectos priorizados, sin embargo, consideramos que este no debe hacerse cargo del tema de liberación de terreno y expropiaciones, ya que involucra un tramo integral del Estado. En nuestra posición, consideramos que lo ideal es la creación de una Autoridad Nacional que se encargue de estos temas.

61 Ibid., 87.

62 Ibid., 45.

63 Ministerio de Economía y Finanzas, “Lineamientos para el diseño de contratos de asociación público privada,” 30 - 31.

64 Contraloría General de la República. (2015), 287.

Sin perjuicio de que el Estado es el que se encuentra en mejor posición para prever y administrar la liberación de terrenos, podemos observar que, en algunos casos, el Concedente facultó al concesionario para que realice los procesos de liberación de predios, tal como se aprecia en la Adenda 2 al contrato de concesión Autopista del Sol: Trujillo – Sullana<sup>65</sup> y en la Adenda 3 al contrato de concesión IIRSA Sur, tramo 5: Matarani - Azángaro – Ilo<sup>66</sup>.

La solución está en agilizar los procedimientos que determinan los pasos que son necesarios para la liberación de los terrenos y en que el Estado genere políticas integrales para que no incumpla los plazos acordados. A fin de eliminar esta situación, la liberación previa a la adjudicación del proyecto resulta ser la salida más idónea para que se pueda ejecutar<sup>67</sup>, considerando, a nuestro criterio, que debe ser establecida, como en el ejemplo chileno, en un periodo de tiempo de 2 años que no afecten la secuencia constructiva del concesionario.

Para realizar este tipo de funciones, es necesario que exista una coordinación integral que involucre a todas las autoridades del país. Tal como fue la iniciativa del APIP, se debe buscar la forma en que sea un órgano del Estado quién pueda sistematizar la liberación de terrenos. “La implementación de una adecuada coordinación y planificación a futuro, permitirá, además, la continuidad de los proyectos ante el cambio de autoridades, evitando oportunismos que generen el retraso en las infraestructuras”<sup>68</sup>. Para ello, conforme hemos señalado, debe existir un margen mínimo para que el proyecto pueda continuar, siendo el MEF el principal fiscalizador de dichas acciones<sup>69</sup>.

#### 4. Bibliografía

Alam, Daud y Uwe Gühl, U. *Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects*. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-52944-7>.

Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. *Problemática general en materia de obra pública*. 2019. [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf).

APOYO Consultoría. *Lineamientos para promover la inversión en infraestructura en el Perú: 2012 – 2016*. Lima: Cámara de Comercio de Lima, 2012.

Baca, Víctor y Eduardo Ortega. “Los esquemas contractuales de colaboración público-privada y su recepción por el Derecho peruano.” *Circulo de Derecho Administrativo* 13 (2013): 33–49.

Barrionuevo, Ana y Angie Watanabe. “Demora en la entrega de predios necesarios para la ejecución de proyectos viales concesionados”. Tesis Magíster, Universidad del Pacífico, 2015.

Bonifaz, José, Roberto Urrunaga, Julio Urrunaga y César Urquiza. *Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2020*. Lima: Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, 2015.

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. “Notas de Evaluación Ex – Post”. 2014. <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/acceso-a-la-informacion/evaluaciones-ex-post/>.

Castillo, Mario y Laura Castro. *El Contrato de obra. El Contrato de Obra - Libro Homenaje a Felipe Osterling Parodi* II. Lima: Palestra, 2008.

Chen, Ping, David Partington, y Jin Wang. “Conceptual determinants of construction project management competence: A Chinese perspective,” *International Journal of Project Management* 26, no. 6 (2008): 659-664.

Commercial Risk Management. *Pre-qualification due diligence*. 2019.

Contraloría General de la República. *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público - Privadas en el Perú*. Lima: Contraloría General del República, 2015.

65 Ministerio de Transportes y Comunicaciones, *Adenda N° 2 al Contrato de Concesión de la Autopista del Sol Tramo Trujillo – Sullana* (Lima, 2016).

66 Ministerio de Transportes y Comunicaciones, *Adenda N° 3 al Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Terminal Portuario de Matarani* (Lima, 2016).

67 Para los casos donde hay un trazo por definir, el Estado debe analizar qué sectores son iguales para todas las posibilidades. Es usual que, si bien el trazo final será definido con los estudios de ingeniería, existan zonas que sí o sí serán utilizadas, por lo que se puede avanzar en dichos sectores.

68 Paola Jiménez, “*Gestiones para la obtención de bienes públicos y/o privados necesarios para la ejecución de los contratos de concesión: el caso de la infraestructura vial y férrea*” (tesis para Magíster, Universidad del Pacífico, 2016), 27.

69 *Ibid.*, 65.

Contraloría General de la República. *Reporte de Obras Paralizadas 2019*. (2019). [http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo/2019/Reporte\\_Obras\\_Paralizadas.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf).

Dabla-Norris, Era, Jin Brumby, Anette Kyobe, Zac Mills y Chris Papageorgiou. Investing in public investment: An index of public investment efficiency. International Monetary Fund. 2011.

Ding, Ronggui. *Key project management based on effective project thinking*. En *Key Project Management Based on Effective Project Thinking*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2015.

Ernest & Young. La crisis del sistema de contratación pública en España: razones para el cambio y 25 propuestas de actuación. <https://seopan.es/wp-content/uploads/2016/04/ey-crisis-del-sistema-de-contratacion-publica-de-infraestructuras-en-espana.pdf>.

Financial Advisory – Infrastructure & Capital Projects. *Reporte Global de Competitividad 2019*. 2019.

Fioravanti, Reinaldo, Carolina Lembo y Cesar Queiroz. Asignación de Riesgos en Contratos de Asociaciones Público Privadas (APPs) en infraestructura de transporte: Consideraciones sobre América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Flyvbjerg, Ben, Nils Bruzelius y Werner Rothengatter. *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: University of Cambridge, 2003.

Franco, Eric. "¿Cuál es la clave para incrementar la capacidad y la calidad de gasto en inversión pública?" *COMEX Perú* 24, no. 269 (2020): 16-19.

Gaspar, Vitor. *Making Public Investment more efficient*.

Gerardi, Bart. *No-drama project management: avoiding predictable problems for project success*. California: Apress, 2011.

Hallegatte, Stéphane, Jun Rentschler y Julie Rozenberg. *Lifelines. The Resilient Infrastructure Opportunity*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2019.

Heier, Andreas, Ola Laedre, Fredrick Svalestuen y Jardar Lohne. "Early Contractor Involvement: Advantages and Disadvantages for the Design Team". En *22nd Annual Conference of the International Group for Lean Construction*, ed. B. T Kalsaas, Koskela, L. y T.A. Saurin, T. A. Oslo: Norway, 2014.

Hoai, Long Le, Dai Young y Jun Yong. "Delay and cost overruns in Vietnam large construction projects: A comparison with other selected countries." *KSCE Journal of Civil Engineering*, vol.12, no.6 (2008): 367-377.

Jiménez, Paola. "*Gestiones para la obtención de bienes públicos y/o privados necesarios para la ejecución de los contratos de concesión: el caso de la infraestructura vial y férrea*". Tesis para Magíster, Universidad del Pacífico, 2017.

Lama, Antonio y Tito Vargas Príncipe. "Retraso en la entrega de predios, un problema a resolver en las APP: efecto en los usuarios." *Pensamiento Crítico* 19, no. 1 (2014): 71-83.

Laporte, Gastón. "Diseño y construcción de la presa 1E del Canal Ampliado de Panamá". *XIII Congreso Nacional de Geotecnia CONGEO* (2018).

Mejía, Alejandro. "*Mecanismos para gestionar el riesgo de expropiación de terrenos en concesiones de transporte de uso público en modalidad de asociación público privada: el caso peruano*". Tesis para Magíster, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019.

Ministerio de Economía y Finanzas. *Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2018-2021*. Lima, 2018. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/IAPM\\_2018\\_2021.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2018_2021.pdf).

Ministerio de Economía y Finanzas. *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/planes/PNIC\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf).

Ministerio de Economía y Finanzas. "Lineamientos para el diseño de contratos de asociación público privada".

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. *Adenda N° 2 al Contrato de Concesión de la Autopista del Sol Tramo Trujillo – Sullana*. Lima, 2016.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. *Adenda N° 3 al Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Terminal Portuario de Matarani*. Lima, 2013.

Mochal, Thomas y Jeffrey Mochal. *Lessons in project management*. California: Apress, 2011.

Morón Urbina, Juan y Zita Aguilera Becerril. "La modificación convencional de los contratos administrativos: necesidad, límites y regulación." *Gaceta Jurídica* (2014).

Nalvarte, Pierre. "Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-privadas." *Derecho & Sociedad*, no. 49 (2017): 330.

Redondo, Helena, Amir Sarshar y Jaime Aldama, J. "Los orígenes del 'desastre' en la gestión de contratos: Crónica de una pérdida anunciada," *Infraestructura. Actualidad y tendencias de la financiación* (2017): 47.

Rentschler, Johanne, Martin Kornejew, Stéphane Hallegatte, Johameses Braese y Marguerite Obolensky. *Lifelines. The Resilient Infrastructure Opportunity*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2019. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/336371560797230631/pdf/Underutilized-Potential-The-Business-Costs-of-Unreliable-Infrastructure-in-Developing-Countries.pdf>.

Quiñones Alayza, María y Jenny Aliaga. "La renegociación de contratos de concesión en el Perú. Aproximación teórica y empírica a sus causas y consecuencias." *Revista IUS ET VERITAS* 58 (2019): 86-108.

Velásquez, Arturo. *El fracaso de las Asociaciones Público Privadas (APP) mediante concesión en proyectos de infraestructura de transporte en Perú*. Repositorio de la Universidad Ricardo Palma (URP). <http://repositorio.urp.edu.pe/handle/URP/1483>.

Vallejo, Felipe. "Responsabilidad profesional en la construcción de obras." *Revista Derecho del Estado* 20, no. 1 (2007): 98.