

QUINCENARIO N° 308

Lunes, 31 de octubre del 2022

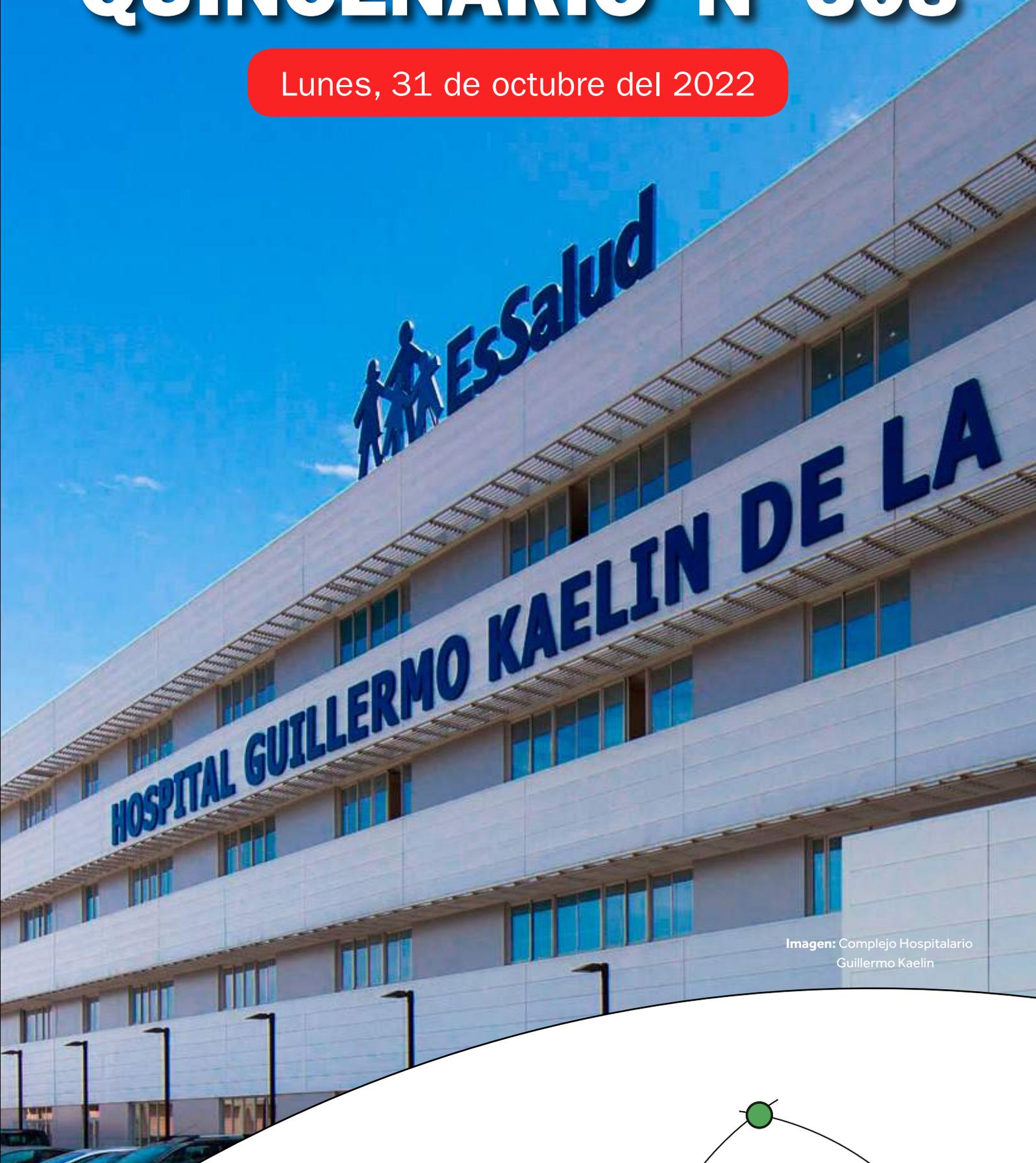


Imagen: Complejo Hospitalario
Guillermo Kaelin



www.afin.org.pe



Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

¿SABÍAS QUÉ?

Las puertas inteligentes de Migraciones no funcionan desde hace más de dos años y medio

3

LÍNEA DE TIEMPO

PTAR Huancayo:

Espera del proyecto provoca que aguas residuales sigan contaminando los ríos Shullcas, Chilca, Florido, Ali, Ancalá y Chanchas

7

ECONOMÍA

La experiencia chilena de concesiones en salud

13

LEGAL

Cerremos brechas

20

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

Asociaciones Público-Privadas (APPs) en el Perú, ¿qué falta para avanzar?

26

Cambios medulares en el marco legal de la reactivación de obras paralizadas

AX+

Novedades de nuestros asociados

34

“ ¿SABÍAS QUE...

las puertas inteligentes de Migraciones no funcionan desde hace más de dos años y medio? ”



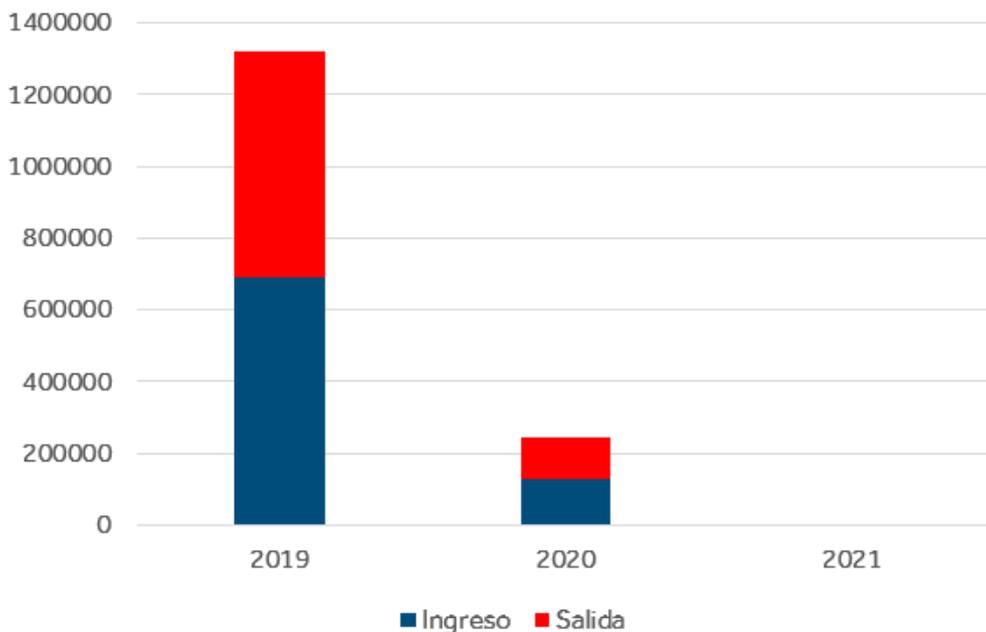


Hasta el 11 de marzo de 2020, se contaban 18 puertas electrónicas (E-gates) en el puesto de control migratorio del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y 2 en el del Aeropuerto Alejandro Velasco Astete¹.

Recientemente se anunció que a fines de octubre de este año, habilitarían 12 E-gates en el Jorge Chavez² tras más de dos años y medio sin operar debido a la emergencia por el Covid-19.

Sin embargo, ¿por qué Migraciones no habilita también los 6 E-gates restantes que permitirían agilizar el ingreso y salida de los pasajeros de vuelos internacionales?

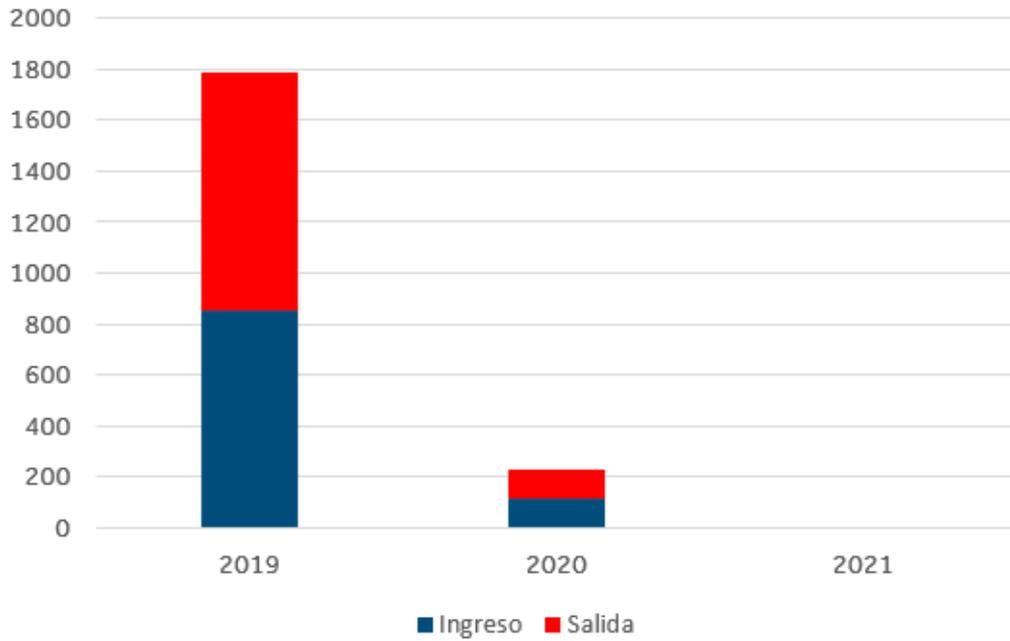
Registros de ciudadanos nacionales en E-gates del Aeropuerto Jorge Chavez



1. Resolución de Gerencia N° 000034-2020-CG/migraciones <https://bit.ly/3Nipki7>

2. RPP. "Habilitarán 12 e-gates para acelerar control migratorio en aeropuerto Jorge Chávez". 14 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3FwdQFM>

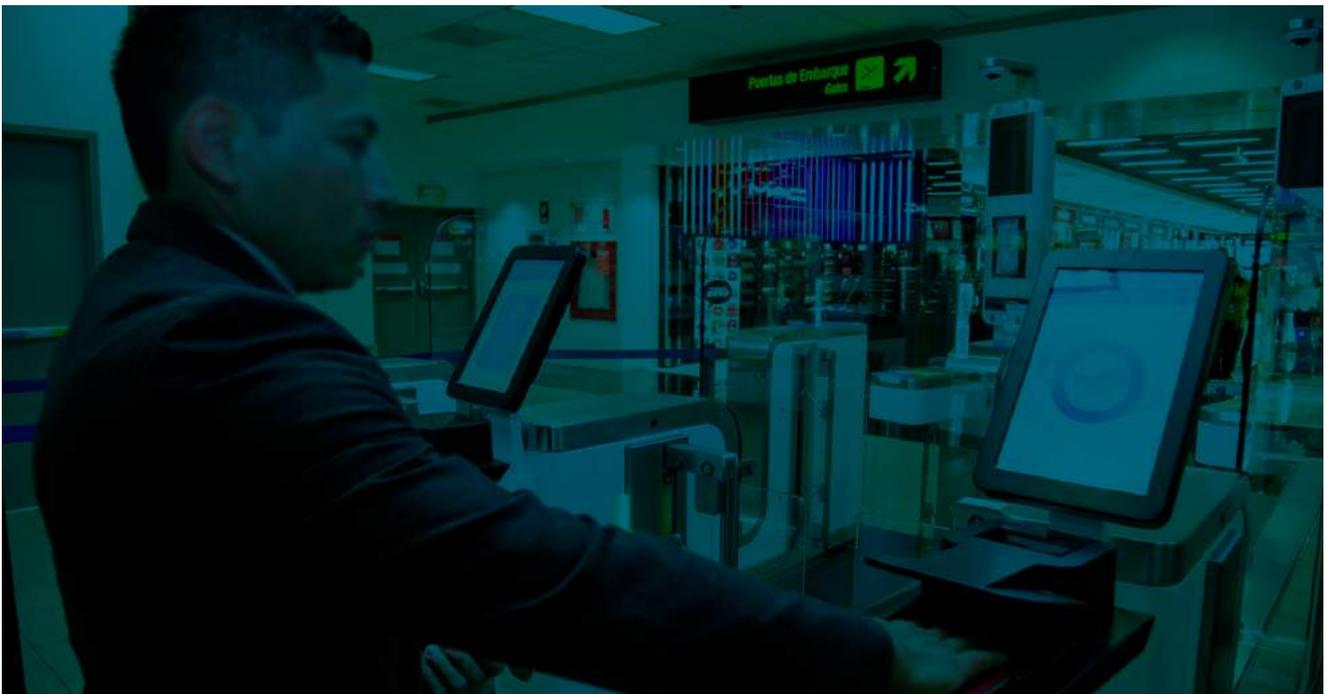
Registros de ciudadanos extranjeros en E-gates del Aeropuerto Jorge Chavez



Nota: Desde el estado de emergencia por el Covid-19 no se realizó el control migratorio por las E-gates

Fuente: Migraciones

Elaboración: AFIN





LÍNEA DE TIEMPO



PTAR HUANCAYO: ESPERA DEL PROYECTO PROVOCA QUE AGUAS RESIDUALES SIGAN CONTAMINANDO LOS RÍOS SHULLCAS, CHILCA, FLORIDO, ALI, ANCALÁ Y CHANCHAS ¿HASTA CUÁNDO?



PTAR HUANCAYO: ESPERA DEL PROYECTO PROVOCA QUE AGUAS RESIDUALES SIGAN CONTAMINANDO LOS RÍOS SHULLCAS, CHILCA, FLORIDO, ALI, ANCALÁ Y CHANCHAS ¿HASTA CUÁNDO?

En el Programa de Adecuación de Vertimientos y Reúso de Agua Residual (PAVER), la EPS SEDAM Huancayo declaró 28 puntos de vertimiento de aguas residuales con su aforo respectivo. También identificó otros 23 que no fueron declarados oficialmente y de los que no se dispone de aforos actualizados. ¹

01

2010

2015
febrero

02

A través de una Iniciativa Privada Cofinanciada (IPC), se plantea una alternativa de solución a la problemática del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas en las localidades de Huancayo, El Tambo, Chilca, Huayucachi, Huancán, Viques y Huacrapuquio de la región Junín. El proyecto es conocido como PTAR Huancayo. ¹

Fuente:

1. ProInversión. (2021). Declaratoria de Viabilidad del proyecto PTAR Huancayo. <https://bit.ly/3NmEMtr>

2015
noviembre

03

La Municipalidad Provincial de Huancayo delegó su rol de "Concedente" del proyecto al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).¹

La Municipalidad Provincial de Huancayo conformó la Comisión de Seguimiento de Disponibilidad del Terreno con los representantes de El Tambo, Chilca, Huancán, Huayucachi, Viques y Huacrapuquio¹

04

2020
enero

2020
junio

05

Se declaró viable el proyecto "Mejoramiento y ampliación de los servicios de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales de las localidades de Huancayo, El Tambo, Chilca, Huayucachi, Huancán, Huacrapuquio y Viques, provincia de Huancayo, departamento de Junín".¹

Fuente:

1. ProInversión. (2021). Declaratoria de Viabilidad del proyecto PTAR Huancayo. <https://bit.ly/3NmEMtr>

Se aprobó el Informe de Evaluación.¹

06

2020
noviembre

2021

07

Se incorporó el proyecto al Proceso de Promoción de la Inversión Privada de ProInversión mediante Asociación Público-Privada Cofinanciada.¹

La Comisión de Vivienda del Congreso aprobó el dictamen del proyecto de ley 1196/2021-GL que plantea la necesidad de la ejecución del proyecto PTAR Huancayo y autoriza la expropiación de los inmuebles para su ejecución. Aún se encuentra pendiente de votación en el Pleno^{2,3}

08

2022
mayo

Fuente:

1. ProInversión. (2021). Declaratoria de Viabilidad del proyecto PTAR Huancayo. <https://bit.ly/3NmEMtr>

2. Centro de Noticias del Congreso. (23 de mayo de 2022). Comisión de Vivienda aprobó propuesta de ley para acelerar obras públicas locales. <https://bit.ly/3NhNvNH>

3. Congreso de la República. Expediente del Proyecto de Ley N° 1196/2021-GL. <https://bit.ly/3DKta01>

Las aguas recolectadas por la EPS SEDAM Huancayo continúan vertiéndose sin tratamiento previo en los ríos Shullcas, Chilca, Florido, Ali, Ancalá y Chanchas que desembocan en el río Mantaro. Al existir canales de derivación desde las descargas de vertimiento, que en algunos casos son empleadas para el riego de cultivos, existen riesgos de enfermedades. En tanto, el proyecto se encuentra en la fase de estructuración.^{4,1}



NO SE APRECIAN AIRADOS RECLAMOS NI
MOVILIZACIONES ANTE ESTA GRAVE SITUACIÓN

Fuente:

1. ProInversión. (2021). Declaratoria de Viabilidad del proyecto PTAR Huancayo. <https://bit.ly/3NmEMtr>

4. ProInversión. (s.f.). Cartera de Proyectos. Recuperado el 18 de octubre, de <https://bit.ly/3TOzxp1>



ECONOMÍA



POR:
YOVANNA RAMÍREZ
**JEFA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
AFIN**



LA EXPERIENCIA CHILENA DE CONCESIONES EN SALUD



Chile es el mayor referente en materia de concesiones en nuestra región. Desde inicios de los 90 cuenta con un marco legal que le ha permitido emplear este mecanismo, principalmente en transporte, aunque también en otros sectores como soluciones hídricas y edificaciones públicas, entre las que se encuentran algunos hospitales.

La motivación para entregar en concesión diversos establecimientos de salud fue el déficit de infraestructura hospitalaria, así como las ventajas que ofrece este mecanismo de financiamiento en comparación con la inversión pública tradicional. Actualmente, el país sureño tiene vigentes 9 contratos de concesión en 18 hospitales nuevos (greenfield), cuya inversión asciende a US\$ 2 288 millones, según la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas de Chile.

De estos, se tienen 3 contratos para 4 hospitales en servicio, que en conjunto registran una capacidad de 1 960 camas y brindan atención ambulatoria y hospitalaria a más de 1.8 millones de chilenos.

Chile: Hospitales concesionados en operación

Infraestructura hospitalaria	Nivel de complejidad	Adjudicación	Puesta en servicio definitiva	Plazo	Beneficiarios
Hospital de Maipú	Mediana	11/08/2009	13/02/2015	30 semestres (*)	530,000
Hospital La Florida	Mediana	11/08/2009	13/02/2015	30 semestres (*)	360,000
Hospital de Antofagasta	Alta	26/02/2013	28/12/2018	30 semestres (**)	260,000
Hospital Félix Bulnes	Alta	27/02/2014	22/11/2021	30 semestres (**)	700,000

(*) Desde la puesta en servicio definitiva

(**) Desde la autorización de pago de subsidios

Fuente: Ministerio de Obras Públicas de Chile

Elaboración: AFIN

La primera concesión fue de los hospitales de Maipú y La Florida, en las zonas de expansión urbana de la capital. Este contrato encarga al concesionario el diseño definitivo, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, además de la provisión de mobiliario no clínico, mantenimiento de áreas verdes, aseo, limpieza, gestión integral de residuos hospitalarios, control sanitario de vectores, gestión de ropería y vestidores, alimentación, cafetería, seguridad, vigilancia, estacionamiento, cuna y jardín infantil. Mientras que el diseño, provisión, montaje y mantenimiento del equipamiento clínico está a cargo del Ministerio de Salud.

Les sigue en orden cronológico la concesión del hospital de Antofagasta, establecimiento de alta complejidad que inició su puesta en servicio en diciembre de 2018 y que en el quinto semestre de operación alcanzó un nivel de servicio de 94.5, por encima del mínimo de 70. La concesión en funcionamiento más reciente es la del hospital Félix Bulnes, cuya marcha se inició hace casi un año.

Si bien los contratos de los 4 hospitales en funcionamiento comprenden la construcción de las edificaciones, provisión de mobiliario y servicios de apoyo, los de Antofagasta y Félix Bulnes incluyen adicionalmente la adquisición y mantenimiento de equipamiento médico.

Los 6 contratos vigentes restantes comprenden 14 hospitales que se encuentran en etapa de construcción, cuya inversión asciende a US\$ 1 494 millones y se estima beneficiarán a más de 2.1 millones de personas.

Chile: Hospitales concesionados en construcción

Concesiones	Nivel de complejidad	Fase	Adjudicación	Plazo	Beneficiarios
Hospital del Salvador e Instituto Nacional de Geriatria	Alta	Ejecución de obras	11/02/2014	30 semestres	500,000
Red Maule: Hospital de Cauquenes, Hospital de Constitución y Hospital de Parral	Mediana	Ingeniería	27/03/2021	30 semestres (*)	59,000
Hospital Buin - Paine	Mediana y alta	Ingeniería	27/03/2021	30 semestres (*)	170,000
Hospital La Serena	Alta	Ingeniería	5/01/2022	19 años	723,000
Red Biobío: Hospital de Santa Bárbara, Hospital de Nacimiento Hospital de Coronel y Hospital de Lota	Baja, mediana y mediana-alta	Ingeniería	15/09/2021	30 semestres (*)	404,000
Red Los Ríos-Los Lagos: Hospital de Los Lagos, Hospital de La Unión, Hospital de Río Bueno y Hospital de Puerto Varas	Baja y mediana	Ingeniería	13/01/2022	30 semestres (*)	290,000

(*) Desde la Autorización de Pago de Subsidios

Fuente: Ministerio de Obras Públicas de Chile

Elaboración: AFIN



De estos, el más antiguo es el hospital del Salvador (que incluye el Instituto Nacional de Geriátrica), adjudicado en febrero de 2014 y que se encuentra en ejecución de obras. Los otros 13, se encuentran en fase de ingeniería.

Adicionalmente, el hospital de Coquimbo fue adjudicado en septiembre de este año. Este contrato representa una inversión de US\$ 274 millones y se estima que beneficiará a 723 mil personas. De otro lado, la cartera de proyectos en proceso de adjudicación comprende el Instituto Nacional del Cáncer, los hospitales de Rengo y Pichilemu de la Red O'Higgins y el Instituto Nacional de Neurocirugía, cuyas inversiones ascienden a US\$ 503 millones.

Las concesiones chilenas de infraestructura hospitalaria corresponden a un tipo de Asociación Público-Privada en salud conocido como bata gris, empleada para incrementar la infraestructura hospitalaria y deja en manos del Ministerio de Salud la prestación de los servicios clínicos. Los 23 establecimientos de salud de contratos vigentes y en proceso totalizarán una capacidad de 6 240 camas. En la actualidad, Chile presenta una tasa de 1.9 camas por cada 1 000 habitantes, convirtiéndolo en el país que registra el más alto índice entre los miembros latinoamericanos de la OECD.

Chile no cuenta con casos de APP tipo bata blanca, modalidad que incluye la prestación de servicios clínicos, como sí se tienen en Perú. Los complejos Hospitalarios Alberto Barton y Guillermo Kaelin, que operan en el Callao y Villa María del Triunfo respectivamente, alcanzan grados de satisfacción en consulta externa superior al 80%.



Chile tampoco cuenta con experiencias de tipo bata verde, como el Instituto Nacional de Salud del Niño de San Borja, en el que la gestión integral del área de laboratorio de patología clínica está a cargo de un operador privado y que cuenta con más del 99% de atenciones sin demora.

Además, Perú cuenta con un caso de APP especializada en logística de medicamentos a cargo de SALOG para las farmacias de Lima y Callao de EsSalud, y que a través de los programas Farmacia Vecina y Padomi Delivery han demostrado - en plena pandemia - que la colaboración privada genera valor para los usuarios (menor riesgo de contagio de Covid-19, ahorro de tiempo y pasajes, etc.).

En conclusión, Chile emplea las concesiones para el cierre de la brecha física y Perú ha empleado APPs para cerrar brechas de servicios. El vecino país tiene un mayor número de casos, pero Perú tiene una mayor variedad de este tipo de asociaciones, las cuales vienen funcionando exitosamente.

La gran duda es por qué no se replican estas experiencias en el resto del país teniendo en cuenta que no solo la brecha de infraestructura es amplia - con más de 97% de establecimientos sin recibir atención integral en los últimos 5 años - sino también que, el tiempo que los pacientes deben esperar para obtener una cita o una toma de imágenes es muy prolongado o deben comprar con sus propios recursos los medicamentos que no encuentran en farmacias de los centros de salud pública e incluso recurren en muchos casos a la automedicación, poniéndose en riesgo. Se requiere una revaloración de la salud pública urgente y para ello el Estado debe incentivar la colaboración y participación privada.

Dato:

El Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025 priorizó los proyectos EsSalud Piura y Chimbote que se encuentran en transacción y el de Torre Trecca, que lleva años paralizado. Sin embargo, dejó de lado otros que llevan mucho tiempo sin solución: la Gestión Integral de Residuos de Establecimientos de Salud del Minsa en Lima Metropolitana, el Hospital Hipólito Unanue, el Hospital Militar, y la operación y mantenimiento del Nuevo Hospital de Emergencia de Villa El Salvador.



LEGAL



POR:
ALDO CHIRINOS
JEFE DEL ÁREA LEGAL - AFIN



CERREMOS BRECHAS



Esta semana se publicó en El Peruano el denominado Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 – 2025 (en adelante, PNISC), mediante el cual el gobierno ha priorizado 72 proyectos de inversión en infraestructura, los cuales serían desarrollados a través de las modalidades de proyectos en activos, asociaciones público-privadas, obras por impuestos y obra pública tradicional.

De acuerdo a lo indicado en el PNISC, se han retirado 29 proyectos que fueron priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad – PNIC publicado en el 2019, debido a que 15 de esos proyectos no fueron presentados por los sectores a fin de que sean priorizados y 14 no lograron obtener el puntaje necesario, de acuerdo a la metodología utilizada, para ser priorizados en el nuevo plan.

De entrada, es necesario indicar que resulta bastante sorpresivo que se hayan retirado proyectos previamente priorizados por el Estado Peruano, dejando de lado las expectativas que pudieron haberse formado en los ciudadanos eventualmente beneficiados y las empresas concesionarias, además de compromisos e inversiones que pudieron haber asumido considerando que sus proyectos habían obtenido esta calificación.



Adicionalmente, la seguridad jurídica en las inversiones se ve mellada nuevamente ante este tipo de decisiones que no han considerado el impacto que puede tener la configuración de un nuevo plan que deja de lado proyectos previamente priorizados. Evidentemente nace la pregunta: ¿Qué nos asegura que estos nuevos proyectos sí serán efectivamente priorizados y trabajados realmente por el Estado, antes de que un nuevo gobierno elabore un nuevo plan y los deje también de lado?

Pero, "dejando de lado" este no tan evidente problema, la intención del presente artículo es hacer notar que desde el Congreso se han presentado propuestas de ley que buscan ayudar a estos nuevos proyectos priorizados ampliando los beneficios que se establecieron para estos en el 2019.

En efecto, mediante el Proyecto de Ley N° 3273/2022-PE se ha propuesto que los beneficios incluidos en el Decreto de Urgencia N° 018-2019 – Decreto de Urgencia que estableció medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (2019), sean aplicados a los proyectos priorizados en el actual PNISC, ampliando la vigencia del mencionado decreto hasta el 31 de diciembre de 2025.

Los beneficios que se proponen ampliar son los siguientes:



Se exceptúa a los proyectos priorizados de la obligación de obtener previamente las licencias de habilitación urbana o de edificación, pudiendo regularizarse con posterioridad ante los municipios correspondientes.

La compatibilización de las áreas o terrenos necesarios para la ejecución de los proyectos priorizados, debiendo las entidades públicas levantar cualquier carga que limite el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para cumplir con dicho objetivo, en caso estas áreas o terrenos coincidan con otros proyectos de alcance nacional, regional o local.



Las entidades públicas, bajo responsabilidad administrativa disciplinaria, deberán cumplir estrictamente con los plazos previstos en las normas y exigir únicamente los requisitos establecidos también en estas.

Las entidades titulares de proyectos priorizados estarán facultadas a fijar de manera directa el valor de tasación de los inmuebles necesarios para su ejecución.





Las entidades titulares de proyectos priorizados estarán facultadas para financiar y ejecutar directamente las intervenciones que sean necesarias para la liberación, remoción o reubicación de interferencias.

Se excluyen del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado la contratación de obras y servicios para la adquisición de áreas y liberación de interferencias de proyectos priorizados en el PNIC de titularidad del gobierno central y EPSs.



Se faculta a las entidades titulares de proyectos priorizados a imponer servidumbres con carácter forzoso y perpetuo, a título oneroso o gratuito, en inmuebles requeridos para la implementación de los referidos proyectos.

La autoridad ambiental debe incorporar a los opinantes técnicos vinculantes y no vinculantes durante la etapa de elaboración de la línea base del Estudio de Impacto Ambiental detallado, semidetallado o de modificación, tanto en visitas de campo como en la suscripción de las actas y elaboración de las recomendaciones. Estos actos deben ser financiados con cargo al presupuesto institucional de cada entidad interviniente.





Se establecen medidas específicas para garantizar la celeridad y predictibilidad en materia de intervenciones arqueológicas.

Estamos de acuerdo con que este tipo de medidas beneficiarán la ejecución de los proyectos priorizados, siempre y cuando estas facultades sean utilizadas realmente por las entidades titulares de los proyectos, de lo contrario las medidas adoptadas no tendrán impacto alguno. Nuevamente estamos a merced de la capacidad e interés de los funcionarios encargados de llevar adelante estos proyectos en cada entidad pública.

En este punto es necesario sugerir que, dada la cantidad de obras paralizadas o sin mantenimiento con las que contamos en el haber de proyectos de infraestructura en nuestro país y considerando que desde hace varios años venimos modificando continuamente todas las normas relacionadas con la ejecución de proyectos con la finalidad de darles la celeridad con la que todos soñamos, además de encontrarnos en una situación económica cada vez más grave en el país que requiere una inyección de capitales a través de obras de infraestructura que cierren las brechas existentes en servicios públicos, este tipo de iniciativas deberían ser extendidas, sin plazo determinado, a todos los proyectos que tengan incidencia en esto último.

La población sigue esperando vivir con dignidad y ello solo se consigue a través de la dotación de servicios públicos de calidad para todos. Si se cuenta con una receta capaz de acelerar proyectos de infraestructura para servicios públicos en beneficio de la población: ¿Por qué aplicarlos solo a ciertos proyectos y durante un periodo corto de tiempo?

¿Realmente queremos cerrar brechas?



ARTÍCULO DE OPINIÓN



Asociaciones Público-Privadas (APPs) en el Perú, ¿qué falta para avanzar?



Por:

Ronald Fernández Dávila

**socio Philippi, Prietocarrizosa Ferrero
Du & Uría**

A lo largo de la historia de las APPs hemos tenido distintos marcos normativos. Desde el TUO de Concesiones de los 90, que solo se refería a concesiones, al DL 1012 que facilitó la presentación de iniciativas privadas y consolidó conceptos de autosostenibilidad y cofinanciamiento. Luego, el DL 1224, que brindó mayor poder al MEF, buscando un mejor planeamiento por parte de las entidades públicas, pero quitando protagonismo a Proinversión, hasta el actual DL 1362 y su reglamento, recientemente modificados, buscando fomentar la inversión e implementar mecanismos que den mayor agilidad al Estado para la ejecución de proyectos de infraestructura.

Queda una brecha de infraestructura enorme, cuya reducción, además de otras razones, se ha visto también afectada por los efectos de la pandemia y por la actual coyuntura.

Ahora sabemos que es fundamental reducirla y que la ejecución de proyectos de infraestructura es un aspecto fundamental para la economía, la cual, dada la coyuntura actual, necesita más que nunca de un gran empuje, ¿qué nos falta para avanzar?

Tenemos un marco normativo que, pese a los cambios en el tiempo, han permitido que el Perú fuera uno de los países más atractivos para inversión y seguimos teniendo una cartera de proyectos atractiva, pero las demoras en la formulación y adjudicación han generado que los inversionistas busquen oportunidades de inversión en otros países. Eso demuestra que no es suficiente una cartera atractiva, sino que es necesario que los proyectos avancen y sean adjudicados, que los inversionistas puedan confiar que los proyectos se harán realidad y que no estarán meses o años trabajando en una propuesta que finalmente no será presentada o en una iniciativa que no será aprobada. Los inversionistas deben confiar no solo en el marco jurídico sino también en la capacidad del Estado de convertir los proyectos en realidad.

Las últimas modificaciones normativas han desarrollado el concepto de los Órganos Especializados para la Gestión y Ejecución de Proyectos (OEGEP), los cuales pasan a ser obligatorios para las entidades públicas titulares de proyectos encargadas de administrar proyectos cuyo Costo Total de Inversión acumulado sea igual o superior a las 300 000 UIT. Sin embargo, tendremos que ver en la práctica como se implementarán y que tan distintos serán de las antes Direcciones de Concesiones o Gerencias de Promoción de la Inversión Privada. ¿Asumirán solo nuevos proyectos o también la ejecución de los que están en curso? ¿Que cambia mientras se implementan dichos órganos? ¿Tendremos que esperar dos años más para empezar a ver resultados concretos?



Otra de las modificaciones recientemente introducidas, y que era pedida hace mucho tiempo, acota el alcance las opiniones de las entidades titulares de los proyectos, estableciendo que debe limitarse a aspectos técnicos del diseño del proyecto que puedan generar obligaciones y responsabilidades contractuales a su cargo. Sin embargo, el proceso de opiniones es aún largo y lento -entidad, MEF, regulador, CGR- opinan en varias oportunidades a lo largo del proceso.

Asimismo, existen mecanismos regulados en la norma de APPs que pese a no ser tan recientes, aun no han sido debidamente implementados o utilizados como, por ejemplo, la Junta de Resolución de Disputas, la cual

podría ser un mecanismo eficiente para dirimir conflictos entre las partes durante la ejecución del contrato, evitando así tener que acudir a arbitrajes por cada conflicto que aparezca dando mayor agilidad a la etapa de ejecución contractual. Bajo dicho mecanismo, los miembros de la Junta acompañan la etapa de ejecución, conocen el proyecto y están en condiciones de proponer soluciones inmediatas sin la necesidad de esperar todo el transcurso de un arbitraje. Mecanismos similares vienen siendo utilizados en los contratos FIDIC y NEC ejecutados en el marco G2G, dando mayor agilidad en la resolución de disputas y evitando retrasos y paralizaciones, experiencia que podría ser muy útil para las APPs.

Estos son algunos ejemplos que podrían ayudar a hacer que las etapas de los proyectos sean más rápidas y eficientes, permitiendo su adjudicación en menor tiempo y asegurando una mejor gestión en la etapa de ejecución de los mismos. Sin embargo, un cambio normativo que no viene acompañado de una decisión o de una acción por parte de la entidad correspondiente es sólo eso, un cambio normativo que no genera efectos prácticos. Por ello, es necesario que la norma sea puesta en práctica, que la intención se transforme en gestión y los cambios normativos en acciones concretas.

Sabemos que aún hay un largo camino a recorrer para que podamos volver a tener un Perú como referencial en inversiones en infraestructura y que no hay marco normativo perfecto. Entonces, es hora de utilizar el que tenemos, y poner en práctica los mecanismos existentes para permitir la retomada de las APPs, fortaleciendo la economía y avanzando en la reducción de la brecha de infraestructura que nuestro país tanto necesita. Esta tarea es urgente e impostergable.



¿Y si el remedio es peor que la enfermedad?

Cambios medulares en el marco legal de la reactivación de obras paralizadas



Por:

Sherin Limas

**Asociada senior del Estudio Echecopar,
asociado a Baker & McKenzie International**

El pasado 22 de octubre de 2022 se aprobó la Ley N° 31589 “*Ley que garantiza la Reactivación de Obras Públicas Paralizadas*”, cuya finalidad es establecer un marco legal para que las entidades públicas continúen con la ejecución de aquellos proyectos que - por distintas razones- no se han culminado de forma efectiva.

Antes de analizar el cambio normativo, conviene repasar sus antecedentes legales. Desde que se planteó la problemática de las obras paralizadas (OPA)¹, el Estado impulsó un marco normativo específico para “reactivar” la ejecución de algunos proyectos y evitar perder la inversión ya involucrada con fondos públicos.

El primer hito fue el Decreto de Urgencia N°008-2019 “*Medidas Extraordinarias para la reactivación de Obras Públicas Paralizadas a Nivel Nacional*” (DU), que dispuso medidas para que se reactiven aquellos proyectos paralizados, sobre la base de un inventario de obras priorizado y el cumplimiento de procedimientos regulados en dicha norma. Este DU tenía un año de vigencia, fecha prorrogada por un año adicional con el Decreto Legislativo N° 1486 “*Disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas (DL 1486)*”, expedido el 10 de mayo de 2020.

Dicha ley se expidió en el marco de las medidas adoptadas por el Gobierno para la reanudación de actividades económicas tras el impacto de la inmovilización social obligatoria impuesta, que tuvo como resultado la paralización total de las obras públicas y privadas.

1. Para acceder al Reporte completo de OPAs del 2019: <https://n9.cl/0vn0y>

El DL 1486 no solo amplió la vigencia de la reactivación de OPA², sino que reguló un régimen excepcional ³ - aplicable solo a las obras públicas bajo la Ley de Contrataciones con el Estado- que viabilizaba la reanudación de obras, permitiendo el reconocimiento de plazo y los costos de paralización, la implementación de nuevas condiciones de ejecución, entre otros conceptos a favor de los contratistas; con la única finalidad de asegurar la realización integral de los proyectos de infraestructura.

Han transcurrido tres años desde la emisión de ese marco legal y cabe cuestionarse si se ha logrado la finalidad perseguida. Por ello, y sobre la base de un diagnóstico meramente cuantitativo, podemos comparar la data del 2019 con la data recogida en el 2022⁴, ambas recabadas por la Contraloría General de la República del Perú en sus reportes:

Cuadro N° 1

Nivel de Gobierno	Monto contratado		Obras paralizadas	
	S/	%	N°	%
Nacional	8,682,077,012	51	495	57
Regional	8,188,778,755	49	372	43
Total	16,870,855,767	100	867	100

Fuente: Información proporcionada por las Unidades Orgánicas/Gerencias Regionales de Control
Elaboración: Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos.

[Reporte - 2019]

TABLA 3. OBRAS PARALIZADAS POR NIVEL DE GOBIERNO

Nivel de gobierno	Costo actualizado de la inversión		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar* S/
	S/.	%	N.º	%	S/.
Gobierno Nacional	9 893 971 783	33.3%	368	14.6%	5 066 931 041
Gobierno Regional	12 854 410 978	43.2%	274	11.9%	6 784 819 519
Gobierno Local	6 983 825 072	23.5%	1704	73.5%	2 801 946 307
Total	29 732 207 833	100%	2346	100%	14 653 696 867

*El cálculo del estimado de saldo de inversión por ejecutar se toma de referencia los devengados efectuados a la inversión.
FUENTE: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras
ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC). / FECHA: 30/05/2022

2. De acuerdo con la 3ra Disposición Complementaria Transitoria del DL 1486.

3. De acuerdo con la 2da Disposición Complementaria Transitoria del DL 1486 y la Directiva N° 005-2020-OSCE/CD, emitida en el marco regulatorio de dicho decreto.

4. Para acceder al Reporte completo 2022: <https://n9.cl/w94pz>

[Reporte - 2022 II Trimestre]

Como se puede constatar, las OPAs a nivel nacional y regional pasaron de ser 867 a 742 (ello sin contar el número de OPAs correspondientes al gobierno local, que según la data 2022 representan el 73.5% del total de OPAs en el país). Más allá del margen de diferencia de menos de 125 OPAs al segundo trimestre del 2022, salta la interrogante de si esta diferencia es totalmente atribuible al marco legal instaurado por el DU y la ampliación de su vigencia con el DL 1486.

Al respecto, el reporte del 2022 arroja que distintas entidades públicas se acogieron a dicho marco legal, resultando una lista de 204 OPAs, respecto de las cuales solo 162 se encuentran registradas en Invierte.pe, llegando a su efectiva conclusión 34 y aún 15 en ejecución, según el siguiente cuadro:

TABLA 15. RESUMEN DE ESTADO DE LAS OBRAS PARALIZADAS CON RESOLUCIÓN DE PARALIZACIÓN

En ejecución de saldo de obra	Cantidad de obras	Porcentaje (%)
En ejecución de saldo de obra	15	9.3
Obra culminada	34	21.0
Obra paralizada (*)	113	69.7
Total	162	100%

(*) Las 113 obras paralizadas se encuentran dentro del universo de 2346 obras paralizadas a nivel nacional.
 FUENTE: Base de datos de Invierte.PE del Ministerio Economía y Finanzas e Infobras de la CGR.
 ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control / FECHA: 15/07/2022

[Reporte - 2022 II Trimestre]

Llama la atención que aún se mantienen paralizadas alrededor del 70% de las obras que fueron objeto de la reactivación dispuesta en el DU y el DL 1486. Entonces, ¿qué es lo que no termina de funcionar?

Antes de ensayar una respuesta, conviene verificar si existen diferencias estructurales entre el otrora marco legal de reactivación de obras públicas paralizadas y el actual, Ley 21589. De la comparación de ambos marcos legales, advertimos que hay una importante similitud, teniendo como cambios estructurales los graficados en el siguiente cuadro:

**DU 008-2019
DL 1486**

No excluye OPAs por falta de permisos o licencias, problemas en la entrega definitiva de terreno y/o limitación presupuestal.

La modalidad de AD tenía carácter de excepcional.
La actual norma solo considera que la ejecución y supervisión sea o con postores o proveedor directo.

Ley N° 31589

El inventario de OP puede considerar el último estado situacional de la obra: cuaderno de obra, último informe o levantar un Acta de estado de obra.

La ejecución del saldo de obra iguales o mayores a S/ 5 Millones deben incluir JRD. Procedimiento especial para la reactivación de obras bajo la modalidad de Administración Directa

Lo resaltante del cambio es que las OPAs priorizadas serán ejecutadas o por los postores que participaron de la convocatoria o se podrá hacer una contratación directa de un proveedor, descartando la posibilidad de que las entidades ejecuten el saldo de la obra bajo la modalidad de Administración Directa, en la que el Estado es ejecutor, (AD).

Dicha modificatoria en opinión de la autora es reactiva frente a la grave situación que atraviesa la ejecución de las obras bajo la modalidad de AD, que representa el 55% del total de OPAs a la fecha, demostrando que el Estado no está en la capacidad técnica para ejecutar las obras por su cuenta propia, conforme se aprecia en la data reportada el 2022:

TABLA 5. OBRAS PARALIZADAS POR MODALIDAD DE EJECUCIÓN

Modalidad de ejecución	Gobierno Nacional		Gobierno Regional		Gobierno Local		Total			
	N°	Costo actualizado S/	N°	Costo actualizado S/	N°	Costo actualizado S/	N°	%	Costo actualizado S/	%
Administración directa	36	245 404 477	93	1 213 134 853	1172	2 126 210 087	1301	55.5	3 584 749 417	12.1
APP / concesiones	0	-	2	5 169 013 342	0	-	2	0.1	5 169 013 342	17.4
Convenio con organismos internacionales	1	177 954 129	0	-	0	-	1	0.0	177 954 129	0.6
Núcleos ejecutores	59	75 628 173	0	-	0	-	59	2.5	75 628 173	0.3
Obras por Impuestos	1	37 243 750	2	28 511 392	3	20 878 289	6	0.3	86 633 431	0.3
Por contrata	271	9 357 741 255	177	6 443 751 392	529	4 836 736 696	977	41.6	20 638 229 342	69.3
Total	368	9 693 971 783	274	12 854 410 978	1704	6 983 825 072	2346	100%	29 732 207 833	100%

FUENTE: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras
ELABORACIÓN: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC) / FECHA: 30/06/2022

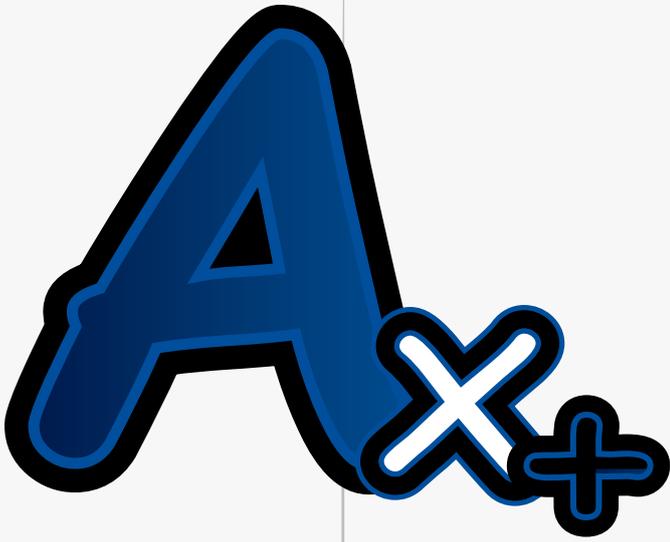
En el cuadro precedente se observa que el mayor número de obras paralizadas corresponde a la modalidad de ejecución de obra por administración directa (1301) de las cuales 1172 corresponden a entidades de Gobierno Local, seguida de Gobierno Regional (93) y Gobierno Nacional (36).

Frente al hecho indiscutible de que la modalidad de AD encabeza la lista de alto índice de paralización de obras, la Ley 31589 pretende solucionar estos registros, regulando un marco legal específico para la reactivación de estas obras, estableciendo que la ejecución del saldo de obra bajo dicha modalidad se convocará a través de una Adjudicación Simplificada siempre que no supere los S/10 millones de soles, permitiendo agilidad en su reactivación.

Finalmente, y lo más importante, es que la Ley 31589 excluye la modalidad de AD como solución alternativa para la reactivación de las OPAs. En líneas generales, esperemos que la aplicación de dicha ley y su implementación logre mayores resultados.

De cualquier forma, no se debe perder de vista que las normas solo tienen la capacidad de propiciar escenarios para agilizar la ejecución de obras; la labor medular recae en los operadores de la gestión pública en la administración de los contratos, en su capacidad técnica y de solución. No es extraño que la modalidad de AD sea la que encabeza la lista de OPAs, lo que avizora la necesidad de desterrar la vieja idea/sesgo de que el problema de la paralización de obras proviene mayoritariamente de contratistas y de los arbitrajes. Si queremos solucionar el problema conviene verlo desde adentro, prueba de ello es que dicha modalidad parece no funcionar en ningún caso.





LIMA EXPRESA
7,464 seguidores
2 semanas · 🌐

Conoce el trabajo que el equipo de Mantenimiento Vial de LIMA EXPRESA ha realizado en las últimas semanas, por las noches y madrugadas, para garantizar la seguridad de nuestros clientes y la fluidez de nuestra Vía de Evitamiento y ...ver más



Pintado de marcas y reposición de tachas en el pavimento a la altura del Pte. Caquetá



Salog
1,695 seguidores
3 semanas · 🌐

Capacitaciones para la Red de Almacenes y Farmacias 📄

Nuestras jornadas de capacitación brindadas bajo el marco de nuestra Asr ...ver más



Capacitaciones para la Red de Almacenes y Farmacias



👍 17

3 veces compartido

Statkraft
219,144 seguidores
2 días · 🌐

¡Nuestra CH Gallito Ciego está de aniversario! 🎉

Sigamos produciendo energía limpia que nos permita #ConectarConElFuturo. 🌱



CH Gallito Ciego
25 AÑOS

Generando **energía limpia** equivalente a abastecer +100.000 hogares.

⚡ 136 GWh de producción anual



Estudio Eche copar asociado a Baker & McKenzie International
 23.281 seguidores
 8 minutos • 🌐

🏆 Hemos sido reconocidos como Regional South America Practice of the Year por cuarto año consecutivo.

Estamos muy orgullosos que nuestra Firma **Baker McKenzie** haya recibido este reconocimiento gracias a los comentarios positivos de nuestros clientes y a la calidad de nuestro equipo en la región. Esta distinción es otorgada por **Chambers and Partners** para América Latina 2022.

#BakerMcKenzie #ChambersandPartners #RegionalPractice #FirmaLegal #TheNewLawyers #PrácticaRegional #LegalFirm #TheNewLawyers #SouthAmerica #Latinamerica #EstudioEchecopar



Tisur
 14.236 seguidores
 5 días • 🌐

En TISUR tenemos un propósito: "Conectamos oportunidades para un futuro mejor"; y, hoy con alegría celebramos la llegada del primer crucero -post pandemia- "Scenic Eclipse". Los visitantes fueron recibidos con un show de danzas de bienvenida...ver más

¡Recibimos la visita del crucero Scenic Eclipse! • 4 páginas





afin

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

QUINCENARIO

