

# QUINCENARIO

Boletín AFIN N° 257

Sábado, 01 de agosto de 2020



<http://www.afin.org.pe>



Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

3



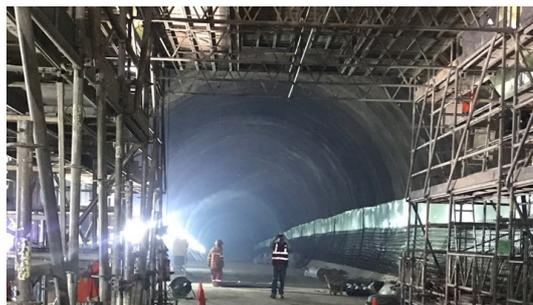
## ¿SABÍAS QUÉ...?

Beneficios del proyecto Provisur

4

## EDITORIAL

Un problema de gestión en la infraestructura



6



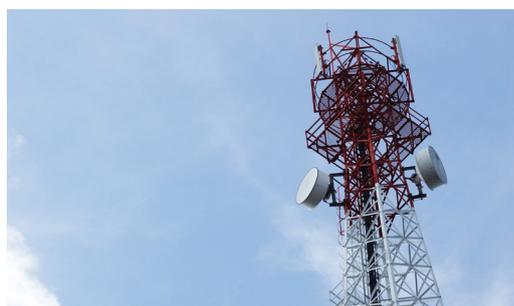
## ECONOMÍA

Situación de los sectores económicos en un año atípico

10

## LEGAL

Sobreprotección que daña



14



## OPINIÓN

El Metropolitano: Operación en tiempo de crisis

# ¿SABÍAS QUÉ...?

La planta desalinizadora del proyecto Provisur, a cargo de la concesionaria Codesur:

- ✓ Permitirá dotar de agua a más de 100 000 ciudadanos de los distritos de Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo y Santa María del Mar.
- ✓ Podrá producir diariamente 35 000 m<sup>3</sup> de agua potable de excelente calidad.
- ✓ Representó una inversión de cerca de US\$ 100 millones.
- ✓ Es un ejemplo de APP para la prestación del servicio de agua.

## ¿Por qué no se hacen más proyectos de este tipo?

### ¿Por qué se tarda tanto el proyecto de obras de cabecera para garantizar el abastecimiento de agua potable en Lima?

- El proyecto de Obras de cabecera y conducción para el abastecimiento de agua potable para Lima representa una inversión aproximada de US\$ 720 millones (sin incluir IGV).
- Según los plazos estimados por ProInversión (\*) en enero 2020 (previo al estado de emergencia) la convocatoria debía realizarse en el tercer trimestre del año en curso y su adjudicación, en el primer semestre de 2021.

(\*) Fuente: PROINVERSIÓN, portafolio de proyectos 2020-2021





## UN PROBLEMA DE GESTIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA

De los anuncios en el mensaje del 28 de julio debemos rescatar el impulso de los proyectos en salud y agua y saneamiento, de forma empaquetada. Es indispensable asegurar su operación y mantenimiento para tener un enfoque de sostenibilidad en los mismos y garantizar que la población acceda a estos servicios básicos, lo que hoy, lamentablemente, no sucede.

Respecto a las Líneas 3 y 4 del Metro de Lima, más allá de la polémica sobre los convenios de gobierno a gobierno, es importante resaltar que existe un problema de gestión en casi todos los contratos de asociaciones público privadas - APP existentes. Desafortunadamente esto se traduce en cientos de millones de dólares trabados. Ese es el tema a enfocar, principalmente, para los proyectos existentes y que es transversal a todos los sectores.

Respecto a los nuevos proyectos de APP, la reforma legal se concentró en la etapa de formulación y promoción, debilitando a ProInversión sin mejorar el aspecto de ejecución. Los escasos que han visto la luz con esta nueva norma tampoco mejoraron sustancialmente, teniendo como evidencia el caso de PTAR Titicaca. Hasta el momento, los proyectos de salud, educación y agua y saneamiento, en su cartera, languidecen por diversas indefiniciones y cambios de opinión de los sectores encargados, cuando, paradójicamente, son este tipo de servicios los más

urgentes. Otros de similar alcance social fueron rechazados por la indecisión burocrática.

La reactivación económica depende en gran medida de los proyectos mineros y los de infraestructura sostenible. Ejecutando los 52 proyectos del Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad - PNIC, las inversiones pendientes de las concesiones vigentes, y los proyectos que se encuentran en la cartera de ProInversión, se generarían 1 600 000 puestos de trabajo y S/ 4 338 millones en IGV. Por lo tanto, su ejecución se convierte en una necesidad indispensable para nuestra población, más allá de bonificaciones temporales.

Tampoco ha sido una buena noticia que se amplíe la fecha de formalización de la propiedad informal, porque alienta la ocupación irregular y va en contra de generar nuevo suelo urbano con habilitación ordenada de servicios públicos, usando fondos sociales de vivienda, además de una ocupación ordenada del territorio. Con esta decisión, seguiremos teniendo invasiones en zonas de riesgo que sufrirán por inundaciones o terremotos, o población ocupando cerros en donde es muy difícil y costoso llevar agua potable, y que destina el 54% de sus ingresos en transporte. Nuestras ciudades requieren una planificación ordenada.

Volviendo al tema de las Líneas del Metro de Lima, algunos medios recogen que uno de los principales problemas de la Línea 2 es la

entrega de tierras para ingeniería y construcción, y la aprobación de los estudios de ingeniería. Estas son dificultades que trascienden a todos los proyectos y que indican un problema de gestión, más que de diseños de contrato, y que en el caso de los convenios de gobierno a gobierno, en donde estas tareas quedarán en manos de las mismas entidades, no se puede garantizar su solución. Tierras, permisología, y especialmente la ingeniería, son temas pendientes hasta el momento. Una cosa es un proyecto focalizado y otra, uno lineal y, además, subterráneo.

El anuncio de los convenios gobierno a gobierno conlleva la ejecución de obras a través de la modalidad de obra pública con reglas distintas. Sin embargo, el tema presupuestal nos da otra señal importante: la Línea 3 fue incluida en el PNIC, en cambio, la Línea 4, no. ¿Qué habrá cambiado? ¿Se dejarán de hacer las otras obras públicas que maneja el Ministerio de Transportes y Comunicaciones? El presupuesto en proyectos de transporte urbano (PIM) de este ministerio, para el 2020, es de S/ 1 347 millones y la cifra anunciada es de S/ 30 000 millones, entre las Líneas 3 y 4. Es decir 22 veces

el presupuesto actual. Asimismo, en la Programación Multianual de Inversiones 2020-2022, de estos proyectos, se contemplaba, para este año, solo S/ 2 550 millones y S/ 738 millones, respectivamente. ¿Desde este punto de vista no es mejor hacer una APP?. Estos son algunos aspectos que requieren aclaración urgente.

Es evidente que los Project Management Office-PMO, la metodología Building Information Modeling-BIM y los contratos colaborativos son herramientas que perfectamente pueden colaborar en la mejora de gestión de proyectos. Pueden introducirse en los contratos existentes, y futuros de APP, dentro de lo que sea aplicable, especialmente desde la concepción en ingeniería hasta su ejecución y operación para liberarlos de su entrapamiento burocrático.

Necesitamos una reacción urgente en el sector, no solo anuncios. Definiciones concretas y rápidas, sin olvidar que estos proyectos se hacen para brindar servicios y no deben quedarse estancados en la etapa de construcción, ante lo cual se requiere corregir los graves problemas de gestión que arrastramos.



# ECONOMÍA





## SITUACIÓN DE LOS SECTORES ECONÓMICOS EN UN AÑO ATÍPICO

**La pandemia causaría la caída de 5.5% de la economía mundial este año y China, nuestro principal socio comercial, crecería solo 1% (ya no 5.9% como se esperaba a fines del 2019). El inevitable debilitamiento de nuestros referentes comerciales y de las medidas adoptadas en nuestro país para hacerle frente a la coyuntura actual explican la caída prevista del PBI en 12.5% para este año, la más grande de los últimos 100.**

Los sectores no primarios son los más afectados y caerían en conjunto 14.5% este año, según las proyecciones del BCRP. Entre ellos, el sector construcción es el más golpeado, el cual si bien proyectaba un crecimiento de 5.3% para 2020 registraría una caída de 25.4% y aunque, según estimaciones, se podría recuperar hasta en 23.2% en 2021, no sería suficiente para alcanzar los niveles pre-pandemia, aun cuando la inversión privada y pública crecerían el siguiente año 20% y 9%, respectivamente.

Al respecto, la ejecución de obras de infraestructura contribuirá a reactivar la inversión privada no minera, que se prevé caerá 31.3% en relación al 2019. Entre los principales proyectos se encuentran la Línea 2 del Metro de Lima que, a junio, presenta un avance 31.46% (un punto por encima de febrero), la torre de control del Aeropuerto Jorge Chavez, que concluiría en 2021, y la segunda pista de aterrizaje, en 2022, así como la modernización del Terminal Norte del Callao y las recién iniciadas obras de modernización del Puerto de Salaverry.

De otro lado, el sector de manufactura no primaria cayó 12.3% en el primer trimestre del

año debido a la paralización de algunas ramas de la actividad industrial, afectando el volumen de las exportaciones, que bajaron 10.3%. Este sector caería 23.8% en 2020, estimando un crecimiento de 16.9% en 2021, aunque tampoco se alcanzarían los niveles pre-pandemia.

El sector comercio caería 23.6% en 2020, afectado por la disminución de la demanda interna de 11.9% para este año. Asimismo, el consumo privado se contraería 9.4% debido a la pérdida de empleos, sobre todo el formal. Entre el 16 de marzo y el 12 de julio, se registraron 783 869 desvinculaciones laborales, mientras que, en contraste, los peruanos que ingresaron al mercado laboral formal fueron 556 025 en el mismo periodo, según datos del MTPE.

El sector servicios (en el que se encuentran transportes y comunicaciones) se ha visto afectado con el distanciamiento social, que requiere la adecuación de las operaciones de la mayor parte de sus actividades. Se prevé una caída de 9.9% y conforme se avance en la adaptación hacia la nueva normalidad – bajo protocolos de seguridad – se espera alcanzar un crecimiento de 10.1% el próximo año.

Por su parte, el sector de electricidad y agua, aunque no paralizó sus operaciones, se vio afectado por la reducción del consumo por parte de los sectores paralizados. La demanda diaria de electricidad del sector manufacturero y minero cayeron respectivamente 54.2% y 40.3% en abril, en comparación al mismo mes de 2019. Esta menor demanda se traduciría en una caída de 7.9% de este año, y en la medida que se incremente la demanda, lograría un crecimiento de 12.6% en 2021.

Entre los sectores primarios, en el de hidrocarburos la producción diaria de gas natural cayó (principalmente por la menor producción del lote 88) en 50% en la segunda quincena de marzo<sup>1</sup> y la de petróleo, 44.2% en mayo<sup>2</sup>, debido a la suspensión del transporte de esta fuente de energía por el Oleoducto Norperuano. En este escenario, se espera una caída de 14.4% este año y, de la mano de la recuperación de la demanda, un repunte de 6.9% para el 2021.

El sector de minería metálica registraría una caída de 10.2%, pero se espera que el 2021

crezca 10.7% con la regularización de la producción y la entrada en operación de Mina Justa y la ampliación de Toromocho.

Manufactura primaria se redujo 0.8% en el primer trimestre del año motivado en parte por la paralización de la refinería de Talara. Sin embargo, el incremento de la producción de harina de pescado y refinación de metales no ferrosos permitirán a este subsector crecer 2.1% en 2020, y 7.7% en 2021, merced de la recuperación de las ramas afectadas por la emergencia y el reinicio de la refinería de Talara.

En tanto, los sectores menos afectados por la emergencia son el agropecuario y la pesca, debido, entre otros factores, al fin de las cosechas de uva, mango y arándanos a inicios de año, y que la temporada de anchoveta aún no se había iniciado cuando se declaró la cuarentena. Estos serían los únicos que crecerían, este año, en 1.3% y 9.5%, respectivamente.



\* Actividades industriales más relacionadas con la evolución de la demanda interna y el empleo.

\*\* Actividades industriales que están asociadas con la agricultura, pesca y minería.

Fuente: BCRP - Reporte de Inflación junio 2020

Elaboración: AFIN

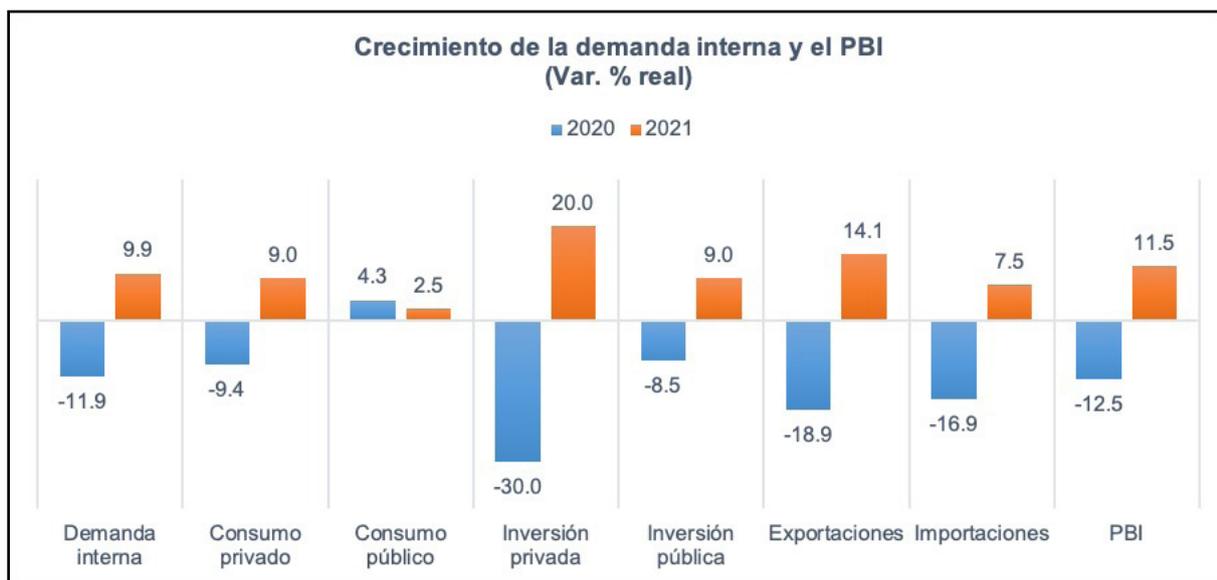


Superar la contracción actual de la economía depende de las medidas que impulsen la demanda interna, como la inversión y el consumo. Por ello, es urgente mejorar la gestión pública de las inversiones para destrabar inversiones que contribuyan a la reactivación, como la segunda etapa de Majes-Siguas, las Líneas 3 y 4 del Metro de Lima, que deberían iniciar obras en el corto plazo, y los proyectos de PTAR Tarapoto, Chincha, Huancayo que aún no tienen la declaratoria de interés, entre otros.

La mejora de la confianza del consumidor (positiva en mayo), los efectos de los estímulos económicos sobre el gasto privado, la mejora del mercado laboral, y la recuperación global,

nos permitirían crecer 11.5% en 2021; aunque recién en el primer trimestre de 2022, recuperaríamos los niveles del PBI de 2019, según el BCRP.

Nos encontramos a un año del bicentenario con un shock de oferta que nos genera un retraso de dos años de crecimiento económico y con deficiencias de infraestructura básica que ha reducido la eficacia de algunas medidas para enfrentar la emergencia, incluso, en algunos casos, han jugado en contra. Empujemos, las obras necesarias para llegar a ser una sociedad resiliente y próspera.



Fuente: BCRP – Reporte de Inflación junio 2020  
Elaboración: AFIN



**LEGAL**



## UNA SOBREPOTECCIÓN QUE DAÑA

**Hace unos días, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso aprobó un dictamen favorable respecto al Proyecto de Ley N° 2502/2017-CR: “Ley de Acumulación Justa de Minutos y Megas” (en adelante, el Proyecto de Ley), el cual, de aprobarse en el pleno del Congreso, permitiría la acumulación de los minutos para llamadas de telefonía móvil o fija, mensajes de texto y megas en el servicio de internet, que no hayan sido utilizados por los usuarios en un periodo de facturación, para su uso en los meses siguientes.**

El Proyecto de Ley evidencia nuevamente el excesivo proteccionismo que nuestras autoridades pretenden imponer a los proveedores de servicios bajo el supuesto beneficio para los consumidores, pero que, finalmente, solo los perjudicarán.

La iniciativa también evidencia la pretensión del Poder Legislativo de regular sectores que no comprenden a cabalidad, presentan

do propuestas que desnaturalizarían los servicios que se prestan.

A continuación, se detallan los principales defectos del Proyecto de Ley que omiten cuestiones de forma y fondo en su redacción y que, además, perjudican el desarrollo y expansión del mercado de las telecomunicaciones y, principalmente, a los consumidores:

### **1. El Proyecto de Ley afecta la calidad de los servicios y a las tarifas:**

Las redes de telecomunicaciones tienen determinada capacidad en términos de tráfico, que se puede cursar a través de esta. Las operadoras ofertan su servicio, asegurándose que su red pueda cubrir el tráfico esperado, garantizando de esta forma la calidad del servicio.

A modo de ejemplo, consideremos una empresa que cuenta con una red con capacidad para 100 megas mensuales y una oferta a 90 clientes con planes de 1 mega mensual. La operadora es consciente que su red está en capacidad de recibir 90 megas mensuales. Sin embargo, se emite una Ley, como la propuesta, y los consumidores no

usan la capacidad contratada en el primer mes, llegando a usar solo el 50%; es decir, 45 megas.

El siguiente mes, considerando lo dispuesto por la Ley, los consumidores no solo podrán utilizar la capacidad contratada en el mes (90 megas), sino que también podrán utilizar la capacidad restante que no se utilizó el mes anterior (45 megas). Así, la red tendría que soportar 135 megas de tráfico, por lo que colapsará al verse sobre dimensionada para un máximo de 100 megas mensuales.

Ante tal eventualidad, las consecuencias podrían ser las siguientes: (i) los consumidores

no tendrán un buen servicio y se verán afectados; y, (ii) la empresa tendrá que hacer inversiones adicionales el siguiente mes, incrementando sus tarifas, pese a que es probable que el ciclo se vuelva a repetir y las tarifas se sigan

incrementando. Es decir, los clientes se verán perjudicados porque tendrán que asumir el costo por el sobredimensionamiento de la red, producto de una mala decisión legal.

## **2. La propuesta del Proyecto de Ley no guarda lógica con la estructuración económica y la razonabilidad del empaquetamiento de los planes de telefonía e internet:**

Las operadoras a través del pago de una renta o cargo fijo le otorgan al cliente determinada capacidad de uso de su red por un periodo específico (que generalmente es un mes). Esa capacidad se traduce en la posibilidad de usar determinada cantidad de tráfico de datos o voz (megas o minutos) en dicho periodo. Es decir, por el pago de un cargo fijo mensual, el cliente tiene derecho a usar una parte de la red de la empresa de telefonía por 30 días (recibir y realizar llamadas, navegar, etc.). La cantidad de red utilizada por el usuario dependerá del plan que haya contratado.

Esta lógica es similar a muchos otros servicios a los que acceden los consumidores, por ejemplo: el alquiler de estacionamientos con pagos mensuales. El consumidor tiene derecho a usar el estacionamiento durante los meses que pague la contraprestación, sin que ello implique

que las horas sin uso, se descuenten de los meses siguientes.

Desde esa perspectiva, lo que pretende la propuesta es, en realidad, que ese derecho de uso de la red, por un periodo determinado, se vuelva indefinido. En el caso del estacionamiento, la analogía sería que si el consumidor no pudo usar por 10 días el estacionamiento porque su auto estuvo en el taller, exija a la persona o empresa que se lo alquila, usar esos 10 días en cualquier otro momento.

Es decir, el derecho de uso mensual que otorgó la persona o la empresa proveedora del estacionamiento de su propiedad privada a cambio de una retribución, se vuelve indefinido por una disposición legal que limita el uso y disfrute de su propiedad. Lo mismo que ocurriría en el mercado de las telecomunicaciones de aprobarse el Proyecto de Ley.

## **3. El Proyecto de Ley destruiría el crecimiento de la oferta banda ancha**

Considerando las necesidades de los usuarios, tanto actuales como futuras, de un mayor consumo, las operadoras han aumentado periódicamente la cantidad de datos que entregan por la renta mensual, con la finalidad de atraer clientes.

Este incremento permite a los usuarios navegar con mayor libertad sin el riesgo de que le facturen consumos adicionales. De esta forma, se ven favorecidos con un precio más reducido por cada mega consumido y más tiempo de navegación. Inclusive, ante el incremento del consumo, las operadoras han mejorado aún más sus productos, lanzando planes con minutos y datos ilimitados.

De aprobarse el Proyecto de Ley, se destruirá este esquema de beneficio mutuo entre los operadores y los usuarios, debido a que las primeras no tendrán los incentivos para incrementar la cantidad de megas de los planes, al tener que provisionar los saldos no consumidos para los siguientes periodos, generándose mayores costos e inversiones que deberán asumir.

Por el contrario, el Proyecto de Ley generará el lanzamiento de planes tarifarios con menos megas y, probablemente, estancará o eliminará las ofertas con tráfico ilimitado, por lo que los usuarios deberán controlar más su uso de datos.

Es parte de las políticas públicas el desarrollo de la banda ancha por el gran impacto económico y social que ésta tiene, lo cual ha sido demostrado durante la cuarentena

que acabamos de terminar. Sin embargo, la propuesta se convertirá en una traba para este crecimiento, generando que el país se relegue en materia de digitalización.

#### **4. El Proyecto de Ley vulnera la Constitución:**

Como hemos indicado, el Proyecto de Ley vulnera el derecho de propiedad reconocido en el artículo 70° de la Constitución, al imponer a los operadores la obligación de dotar a los usuarios de un uso indefinido de su propiedad -la red de telecomunicaciones-, más allá del plazo contratado. Lo que limita su uso y disfrute.

El proyecto de Ley, también vulnera la libertad de empresa, de contratar y la iniciativa privada, al imponer un modelo de negocio distinto y perjudicial para los agentes económicos y los consumidores, modificando las condiciones contractuales a las que arribaron de común acuerdo.

#### **5. El Proyecto de Ley se aparta de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) respecto del proceso de emisión de nuevas regulaciones:**

Pese a que el Perú está realizando esfuerzos para acceder a OCDE, el Proyecto de Ley no sigue ninguna de sus recomendaciones en materia de análisis y calidad de impacto regulatorio.

El dictamen que lo aprueba, no contiene un examen de alternativas, impacto en eficiencia, proporcionalidad, razonabilidad o un verdade-

ro análisis de costo-beneficio. Solo se limita a establecer que no se generará gastos al tesoro público y que beneficiará a los usuarios sin un sustento cuantitativo de por medio. No se puede exigir a los reguladores cumplir con las recomendaciones de la OCDE cuando las propuestas de intervención legal no lo hacen.



# OPINIÓN

METROPOLITANO



# EL METROPOLITANO: OPERACIÓN EN TIEMPO DE CRISIS

**Por: Juan Carlos Salinas Ampuero**

Socio senior, director del área de infraestructura del estudio Muñiz.

El Metropolitano es la primera concesión del servicio de transporte público urbano en el país bajo el esquema de colaboración público privada autofinanciada. Esto quiere decir que la inversión, así como los costos de operación y mantenimiento se pagan con los flujos (pasajes) que genera el sistema.

El sistema es bajo el modelo BRT o bus de transporte rápido, con un corredor segregado con tránsito exclusivo (ruta troncal) y rutas alimentadoras. El modelo BRT se encuentra en 54 ciudades de América Latina y sus beneficios son diversos en términos de movilidad, de reducción de contaminación y accidentes y de formalidad.

No es extraño, por lo tanto, que en los países en los cuales el modelo existe se haya promovido su sostenibilidad.

La situación actual resultado de la pandemia ha afectado al Metropolitano. La demanda pasó a ser un sexto en las primeras semanas y, si bien se recompuso, a junio el sistema presenta solo un 22% de los pasajeros de inicios de marzo. En el mismo mes, los kilómetros re-

corridos equivalen al 92% de los kilómetros de inicios de marzo. Es decir, la operación llega al 92%, mientras la demanda (que genera los flujos que la sostienen) ha caído al 22%. Con esas cifras, la operación resulta insostenible.

El contrato de concesión considera algunos mecanismos para afrontar estas eventualidades. Uno de ellos es la “Subreserva para Contingencias”, fondo que acumula el equivalente a 3,400 UIT (poco más de S/ 14.5MM) que se utiliza para estabilizar o reducir el impacto de contingencias sobre el pasaje. Otro, es el principio de equilibrio económico financiero presente en dos cláusulas: la vigésima de restablecimiento del equilibrio económico financiero y la 8.2 de operación en situaciones de emergencia<sup>1</sup>.

La “Subreserva para Contingencias” es un fondo limitado que se alimenta de los ingresos del sistema. El fondo se aplica solo si existe saldo positivo en la cuenta. Por lo tanto, si el desequilibrio es mayor y el sistema no genera ingresos suficientes, entonces el fondo únicamente confiere una solución provisoria y parcial.

1. Este principio postula el equilibrio entre los riesgos, costos y beneficios que asumen las partes. Considera el rol de colaborador que asume el privado para el desarrollo y provisión de infraestructura y servicios públicos, y garantiza que se preserve la relación de equivalencia durante la vida del contrato para incentivar la inversión privada y asegurar la continuidad del proyecto.



La cláusula vigésima confiere al concesionario el derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero si, como resultado de cambios normativos, los costos se incrementan o los ingresos se reducen en más de un 10%, en un año calendario.

Por otro lado, la cláusula 8.2 aplica específicamente para situaciones de emergencia. En esos casos, el concesionario mantiene el servicio en tanto sea razonable y para ello el concedente le garantiza el reembolso de los costos de operación directos, adicionales y razonables. En otras palabras, en la situación de emergencia la continuidad del servicio se encuentra asociada con un criterio de razonabilidad y se relaciona con el cumplimiento de una prestación recíproca de cargo del concedente: el reembolso de los costos de operación.

Como se puede ver, el contrato de concesión establece mecanismos que se pueden aplicar para mantener la continuidad de las operaciones. Estos mecanismos tienen en común el objetivo de preservar el servicio (que es un servicio público) y se

“  
**La cláusula vigésima confiere al concesionario el derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero si, como resultado de cambios normativos, los costos se incrementan o los ingresos se reducen en más de un 10% (...)**  
”

sustentan en el hecho de que en la base de todo contrato de APP se encuentra el principio de equilibrio económico financiero como reconocimiento del rol de colaborador del inversionista privado y, sobre todo, como garantía de continuidad del proyecto.



## DONACIONES

A través de la Campaña "Viva el Perú Unido", se entregó **200 cilindros de oxígeno medicinal** a las regiones Áncash, Arequipa, Lambayeque, Huancavelica, Ucayali y la provincia de Cañete.



Junto a la Red de Salud Aguaytía – San Alejandro en Ucayali, se gestionó la **remodelación de una ambulancia** para el Centro de Salud de San Alejandro.

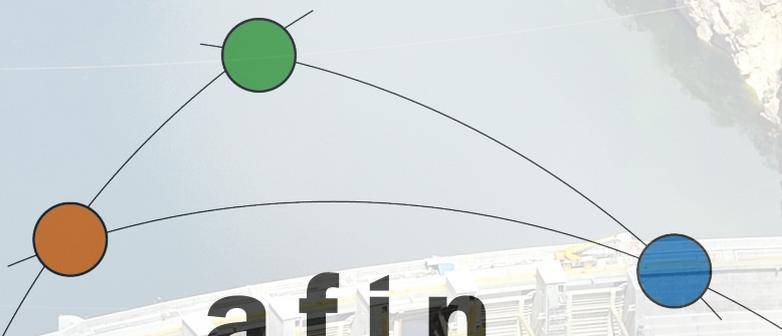


Donación de **un millón y medio de soles** al Ministerio de Salud.

**Donación de alimentos y artículos de higiene** a través de la Municipalidad Distrital de Alexander Von Humboldt en Ucayali.



kallpa



**afin**

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

**QUINCENARIO**