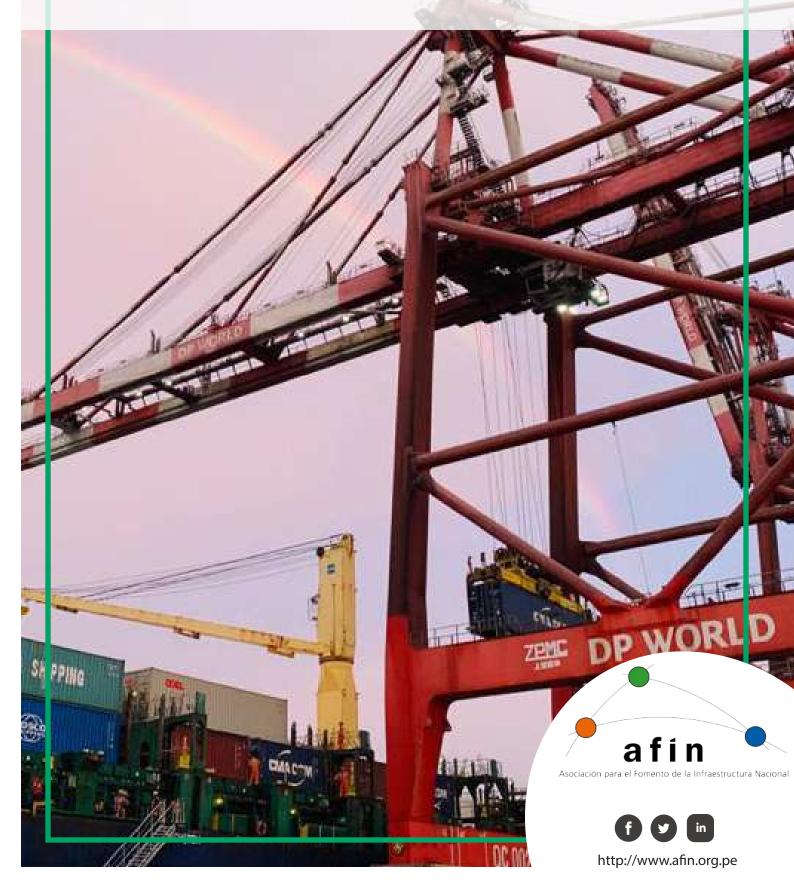
QUINCENARIO

Boletín AFIN Nº 261

Jueves, 01 de octubre de 2020















¿Sabías que...?

Ergon Perú (del grupo Tozzi Green) ha hecho posible que 200 000 viviendas, de áreas no conectadas a la red, cuenten con energía eléctrica a través de la instalación de paneles solares, beneficiando a aproximadamente 800 000 personas de escasos recursos y/o que viven en zonas aisladas de nuestro país.

NEFICIO:

•Miles de niños en edad escolar pueden estudiar más horas en su hogar.

•Ha permitido **elevar las jornadas laborales**, elevando la productividad e ingresos de miles de familias.

- •Que la población rural alejada pueda acceder a teleeducación y estar más enterada de los temas nacionales
- •Ha contribuido a una mejor salud familiar al poder **conservar mejor sus alimentos** y mayor seguridad al no depender de mecheros o velas.
- •2 000 escuelas rurales podrán hacer uso de herramientas audiovisuales para elevar la calidad de la educación.
- •600 puestos de salud podrán contar con una cadena de frío para la conservación de vacunas y hacer uso de equipos médicos modernos.



Conectividad rural: proyectos regionales de banda ancha

La demanda de comunicaciones ha evolucionado del uso de la radio hacia los dispositivos electrónicos. Sin embargo, no todos cuentan con internet. La pandemia nos puso de cara a la realidad cuando se buscaron estrategias para la teleeducación y se anunció la entrega de tablets a los estudiantes de zonas rurales o cuando se requirió que los médicos puedan realizar el seguimiento de sus pacientes empleando las TIC.

Sin embargo, de acuerdo al INEI, apenas el 23.8% de la población rural de seis años a más hace uso de internet, situación aún más desventajosa para los más pobres. Solo 1.2% de la población pobre en edad escolar matriculada de zonas rurales tienen internet en su hogar. Además, alrededor de 11% de municipalidades no cuentan con internet.

Con el objetivo de aumentar las oportunidades de desarrollo social en zonas aisladas, se están impulsando 21 proyectos de banda ancha regional para la cobertura de internet de alta velocidad a instituciones públicas (instituciones educativas, establecimientos de salud y comisarias) en zonas rurales a través de fibra óptica con alcance a nivel de capitales distritales, partiendo desde los nodos de distribución a ser instalados en la Red Dorsal Nacional.

Tal como señala el DU 041-2019, estos proyectos permitirán cerrar el 22% de la brecha de acceso básico a telecomunicaciones identificada en el PNIC.

De dichos proyectos, 18 se encuentran en operación o en ejecución de inversiones, en tanto tres, se encuentran en reformulación luego de que se resolvieran sus contratos de financiamiento a fines de abril de 2019 por incumplimientos de plazos por parte del contratista.

Brechas de infraestructura de telecomunicaciones identificadas en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)								
Acceso básico	Acceder a una red móvil y a una red de banda ancha de al menos de velocidad mínima entre 255 kbit/s y 2 mbit/s	S/ 20 377 millones						
Calidad	Alcanzar una cobertura móvil con tecnología 4G	S/106124 millones						

Elaboración: AFIN

Proyectos regionales de banda ancha							
Región	Longitud de fibra óptica (Km)						
En operación y/o en implementación							
Lambayeque	660						
Huancavelica	1,297						
Apurímac	1,224						
Ayacucho	1,889						
Cusco	2,154						
Lima	1,797						
Ica	836						
Amazonas	1,255						
Junín	1,799						
Puno	2,719						
Tacna	524						
Moquegua	549						
Áncash	1,908						
Arequipa	2,694						
Huánuco	1,274						
La Libertad	1.556						
Pasco	983						
San Martín	1,280						
En reformulación							
Tumbes	341						
Piura	1946						
Cajamarca	2,209						
	29,340						

Fuente: MTC - PRONATEL Elaboración: AFIN

Estos últimos tres beneficiarán a 2 315 instituciones públicas de 1 316 localidades que se encuentran en la cartera de proyectos priorizados en el PNIC.



Proyectos regionales de banda ancha en reformulación										
Región	Población beneficiada	Distritos conectados	Localidades beneficiadas	Entidades públicas beneficiadas						
				Instituciones educativas	Comisarías	Centros de salud	Total			
Tumbes	40,261	13	56	50	8	29	87			
Piura	306,996	60	449	463	27	225	715			
Cajamarca	334,187	113	811	927	91	495	1,513			
	681,444	186	1,316	1,440	126	749	2,315			

Fuente: MTC - PRONATEL Elaboración: AFIN

Actualmente, no se conoce si el proceso de promoción para reactivar estos proyectos será bajo la misma modalidad. Aunque Proinversión, no los ha incluido en su portafolio priorizado a adjudicar o hasta el primer semestre de 2021. Esperemos que no pasen años para que los más de 681 000 beneficiarios potenciales de estas regiones norteñas puedan recibir servicios públicos mejorados gracias a la oportunidad que representa el acceso a internet.

La conectividad es la herramienta que ha permitido hacer frente a la actual crisis sanitaria en las zonas urbanas, permitiendo el acceso a clases virtuales, seguimiento de pacientes y trabajo remoto. En un contexto como el actual, se comprueba la importancia de promover el despliegue de infraestructura de conectividad, la cual además debe ir de la mano de una estrategia de ampliación del acceso a electricidad, que constituye la fuente de energía de los equipos electrónicos como PC o tablets.

Asimismo, para que los esfuerzos por llevar conectividad a las zonas más aisladas se aprovechen al máximo en usos productivos, deben ser complementados con capacitaciones en habilidades digitales y ello es responsabilidad del MTC-Pronatel, Minedu, Minsa y Mininter, quienes, en coordinación con las autoridades locales, deben desarrollar este tipo de programas.





Promoviendo la informalidad

El pasado 14 de septiembre el pleno del Congreso aprobó, exonerando de segunda votación, una ley que propone ampliar el plazo de formalización de terrenos ocupados por posesiones informales hasta el 31 de diciembre de 2026, siempre que dichas posesiones se hayan constituido hasta el 31 de diciembre de 2015. El Poder Ejecutivo tiene hasta el 19 de octubre para observarla.

Sobre el particular, es preciso recordar que mediante el Decreto Legislativo 803 – Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Informal –, del año 1996, se estableció la posibilidad de formalizar la propiedad de viviendas ocupadas de manera informal hasta el 31 de octubre de 1993, creándose, además, a la denominada Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI (ahora Organismo de Formalización de la Propiedad Informal), como ente encargado de, entre otras cosas, los procesos de formalización.

Posteriormente, mediante la Ley 28687 - Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos -, del año 2006, se amplió la posibilidad de formalizar la propiedad de viviendas ocupadas de manera informal hasta el 31 de diciembre de 2004. Para ello, mediante la Ley 28923 - Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos -, del mismo año, se estableció que COFOPRI solo podría formalizar los predios sobre los cuales se iniciaran los trámites de titulación hasta diciembre de 2009. Vencido dicho plazo, los poseedores de predios ocupados informalmente no podrían obtener títulos de propiedad sobre éstos.

Tres años después, en febrero de 2009, mediante la Ley 29320, se amplió el límite para la realización de trámites de titulación hasta diciembre de 2011, siendo este plazo nuevamente ampliado por cinco años adicionales (hasta el 2016) mediante la Ley 29802 del año 2011, luego un año adicional (hasta el 2017) mediante la Ley 30513 y, finalmente, hasta cuatro años más (hasta diciembre del 2021) mediante la Ley 30711 del año 2017.

En medio de todo esto, el plazo indicado como límite en la Ley 28687 para considerar qué predios ocupados de manera informal podían acceder a la titulación, establecido hasta el 31 de diciembre de 2004, se amplió hasta el 24 de noviembre de 2010 mediante el Decreto Legislativo 1202 del año 2015.

Como ya indicamos al inicio, ahora el Congreso pretende ampliar estos plazos, estableciendo que los predios ocupados informalmente que pueden acceder a la titulación son aquellos que hayan sido ocupados hasta el 31 de diciembre de 2015 y que el plazo para solicitar la titulación de dichos predios sea hasta el 31 de diciembre de 2026.

En un principio, se puede entender que estas medidas buscan promover que más personas accedan a la propiedad de las viviendas o terrenos que vienen ocupando de manera informal y que, por falta de recursos, adicionado a los problemas de saneamiento, no pueden formalizar.

No obstante, lo preocupante son los efectos que este tipo de políticas pueden tener en el largo plazo. Como es lógico prever, esta iniciativa, positiva en su génesis, no puede sostenible en el tiempo pues es capaz de generar mas incentivos perversos que nobles en aquellos que buscan beneficiarse de sus medidas.

Nuestra capital viene sufriendo, especialmente en las zonas periféricas, de mafias de terrenos que buscan lucrar con esta apropiación de propiedad ajena (sean estos privados e incluso del mismo Estado) y también aprovecharse de los pobladores de estas zonas y de los futuros ocupantes a quienes cobran sumas bastante altas por terrenos sobre los que les prometen este tipo de programas de titulación.

Extender innumerables veces este tipo de medidas, genera mas bien un efecto contrario, ya que además de promover las invasiones, los propietarios dejan de confiar en los derechos de propiedad que el Estado, mediante la Constitución ha jurado defender, y gastan recursos en verificar que sus propiedades no hayan sido ocupadas y en expulsar a invasores con poca ayuda de las autoridades.

¿Dónde queda la planificación urbana de las ciudades? ¿La tendencia a la horizontalidad? ¿Cuál es la política de vivienda? Se supone que la movilidad urbana sostenible "planifica" la extensión y la ubicación de los medios de transporte, ¿cómo lo va a hacer si solo nos dedicamos a promover la informalidad? ¿Cómo evitar que se ubiquen en zonas de riesgo? Algunos contestarán que eso está en la ley. Falso. Cada fenómeno climatológico vemos lo mismo: inundaciones y daños personales y materiales, que luego significan mucho más gasto para reconstruir.

Proveer servicios públicos como el agua o el desagüe con este tipo de políticas se hace mucho más caro e irrealizable, por lo tanto, agrandamos las brechas. Un ejemplo de cuando dotar de servicios públicos asequibles a la población se hace inviable es lo que pasa en la actualidad: las personas que ganan el sueldo mínimo tienen que gastar el 60% aproximadamente de sus ingresos en transporte (Paloma Ruíz, CAF). O la situación de riesgo creada por

la fragilidad técnica de la autoconstrucción en ese tipo de ocupaciones, ante un terremoto tan evidente en nuestro país.

Por el contrario de esta política, necesitamos promover el acceso ordenado y asequible a las personas de menores recursos a un suelo saneado y habilitado con servicios públicos. Esa debería ser la finalidad de los fondos Mivivienda y sobre todo Techo propio. Promover el acceso a la vivienda social con servicios públicos, es una necesidad de corto, mediano y largo plazo, más no promover más la informalidad en búsqueda de votos.

Nuevamente el mensaje es el mismo: otorgar beneficios a la población siempre debe hacerse sopesando los posibles efectos perjudiciales que puedan generarse, de lo contrario podemos estar perjudicándonos todos.





El marco normativo de las APP: la reforma que se necesita para "resucitarlas"



David Villegas Balarezo

MBA, Ing. Civil. Experto en gestión de proyectos de infraestructura y supervisión de contratos de APP. Docente ESAN.

En los últimos dos meses se viene observando muchos webinars organizados en torno a la discusión del G2G vs. APP, cuando en realidad es la eterna discusión de la Obra Pública vs. APP. Esto nace desde la implementación de la infraestructura deportiva de los Juegos Panamericanos Lima 2019, donde se conjugaron cuatro factores de éxito: los contratos colaborativos, la PMO, la metodología BIM y el liderazgo pragmático. Fue el descubrimiento para muchos de las buenas prácticas en gestión de proyectos, que ya se implementaban en el mundo desde hace tres décadas, y cuyo estándar considera una sola fase (caso de negocios) en el desarrollo de la preinversión para luego pasar a la etapa de ejecución del proyecto.

Ante esto, ¿qué pasó con nuestro sistema de APP a tal punto de optar nuevamente por la obra pública a través del G2G? Se volvió anacrónico. Donde el estándar internacional señala un solo proceso para la preinversión, nosotros tenemos cinco, todos secuenciales; mientras que los contratos se amoldan a entornos más ágiles y adaptativos, nosotros aun mantenemos "contratos estándar" con las mismas cláusulas poco flexibles.

Este problema se remonta al año 2015, donde se gestó el actual marco normativo de las APP con la emisión de los DL 1224, 1251 y el 1362, que puso a una entidad, cuya misión es el control fiscal, a la cabeza del desarrollo de la infraestructura en el país. ¿Cómo podemos explicar entonces que cinco hospitales de EsSalud y Minsa desde el año 2013 aún no se hayan sido concesionados, o que lleven más de siete años esperando los proyectos del Tren Huancayo-Huancavelica o el Anillo Vial Periférico, que más empresas se desanimen en aplicar al mecanismo de OxI, o que se haya otorgado solo dos concesiones en los últimos cinco años?. Tal como se evidencia en la forma como se ha implementado el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP) podemos afirmar que se asemeja al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de inicios de este siglo.

Ahora se entiende lo que alguna vez publicó un exministro justificando dicho marco normativo: "Es importante recordar que los países más avanzados y con mayor institucionalidad en APP no adjudican más de 10 proyectos al año, en promedio. Formular y estructurar proyectos bajo APP es complejo, y no debe "masificarse", pues es allí donde se incrementa la posibilidad de generar obligaciones, contingencias y riesgos no anticipados para el Estado y los propios usuarios".

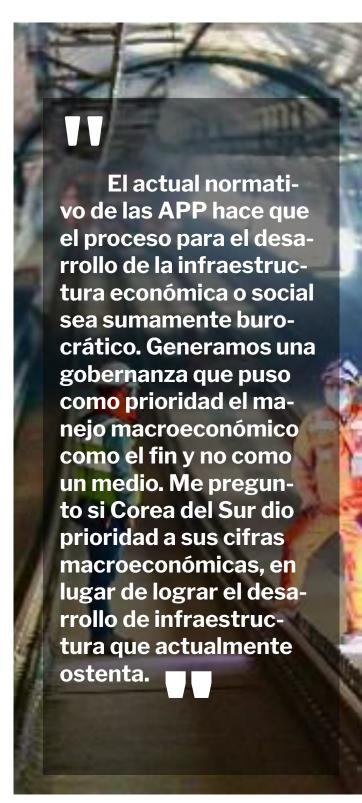
Estas expresiones sólo denotan lo alejado de la realidad que estaba aquel exministro, como si el Perú tuviese la misma brecha de infraestructura que los países de la OCDE, o como si la necesidad de "masificar proyectos" no fuera una urgencia económica y social ante nuestras carencias.

El actual normativo de las APP hace que el proceso para el desarrollo de la infraestructura económica o social sea sumamente burocrático. Generamos una gobernanza que puso como prioridad el manejo macroeconómico como el fin y no como un medio. Me pregunto si Corea del Sur dio prioridad a sus cifras macroeconómicas, en lugar de priorizar el desarrollo en infraestructura que actualmente ostenta.

Después de cinco años, muchos gremios, académicos y profesionales coinciden que existen serios problemas en las APP, que se puede resumir y proponer cambios en:

- La existencia de duplicidades de funciones entre las entidades dentro del SNPIP. Se requiere simplificar el proceso de desarrollo de las APP, sin evadir los controles. La revisión del MEF se puede hacer en una sola oportunidad y sólo sobre aspectos de hacienda. Devolver a ProInversión su autonomía.
- Pasar del énfasis desmedido en el análisis (econometría y la simulación), a la eficiencia y la gestión por resultados. No basta con dotar de herramientas como el BIM, Contratos NEC y PMO, si no se cuenta con profesionales en el sector público con experiencia en dirección técnica de proyectos, gestión estratégica y de negocios y liderazgo.
- El problema de la demora en la entrega de terrenos y liberación de interferencias persiste como un cáncer en las APP, a pesar del cambio normativo de las expropiaciones. Se requiere gestionar multiministerialmente (MEF-MINJUS-MTC-MVC-SUNARP) bajo el control de la PCM.
- Los contratos de APP deben diseñarse para trabajar en entornos cada vez más adaptativos y ágiles, donde se repartan los beneficios producto de las optimizaciones. Las disputas en la etapa de construcción obligatoriamente deben ser resueltas a través de una Junta de Resolusión de Disputas -JRD, que se implante una PMO de control, y que se establezca un sistema integral de control de cambios del proyecto y las mejores prácticas del Project Management. Así, lograremos que estos contratos se conviertan en colaborativos como siempre debieron ser.

Es evidente que necesitamos un cambio en dicha normativa, quizás radical, pero eso significa pensar fuera de la caja.



Visión de la propiedad estatal post Covid-19



Roberto Jiménez Murillo

Abogado. Docente universitario PUCP y USMP. Autor del libro "El régimen legal de los bienes del Estado". Fondo Editorial PUCP. Lima, 2020.

La declaratoria de emergencia sanitaria nacional por la prevención y control de la COVID-19, aprobada por DS N° 008-2020-SA y la declaración del Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias a consecuencia del brote de la COVID-19, aprobada por DS N° 004-2020-PCM, publicados el 11 y 15 de marzo de 2020, respectivamente, marcan el inicio de un cambio sustancial de las actividades económicas de los sectores público, privado y de la sociedad en general. A meses de tales sucesos, recordamos con sinceridad la confianza en que dichas situaciones de emergencia durarían una quincena o máximo noventa días. La verdad incontrastable es que han transcurrido varios meses y sin exagerar. es probable que vivamos en emergencia por muchos más.

Las actividades a cargo de los agentes económicos y la prestación de los servicios públicos administrativos se han digitalizado a ritmo significativo. Hoy en día resulta negado que la realización de tales actividades, prestadas de manera virtual, semipresencial, en teletrabajo o modalidad remota, sean revertidas. En simple, aun cuando contemos, en fecha a determinar, con la vacuna contra la COVID-19, la digitalización o virtualización

del sector público y privado queda y quedará. Concentremos estas líneas en el sector público y específicamente en la administración de los bienes estatales.

La normativa vigente establece que el personal del sector público puede realizar labores concurrentes hasta un máximo del 40% del total del personal, lo que significa que el 60% (sino es más) de dicho total realiza labores mediante modalidad remota. Eso sucede en todo el sector público por mandato legal. Están proscritas las actividades masivas en centros educativos, institutos públicos, universidades y teatros. De similar manera, son marcadas las limitaciones en otras sedes y locales, en los que, hasta el 13 de marzo de 2020, se admitía el ingreso del total del personal público y del público usuario, a la par que se realizaban en dichas instalaciones servicios administrativos y actividades públicas de distinta naturaleza.

A la fecha, la mayor cantidad de tales servicios y actividades se han virtualizado. No se requiere actualmente, por lo menos en el marco de la emergencia nacional, de edificaciones e instalaciones monumentales. Tampoco se evidencia una necesidad perentoria de uso del total de las infraestructuras educativas. De manera similar puede ocurrir

con las universidades públicas, inclusive con la infraestructura de los órganos jurisdiccionales a nivel nacional. En todos los casos, la prestación esencial de dichos servicios se realiza de manera digital, lo que supone plantear si a mediano plazo el sector público requiere contar con grandes locales y edificaciones o si los terrenos que tienen reservados para proyectos de infraestructura civil, en la visión post COVID-19, demanda contar con las dimensiones inicialmente proyectadas.

En los años noventa se planteó la posibilidad de la venta de un local educativo ubicado en el distrito de San Isidro en la capital del país, cuya ubicación es estratégica para el sector empresarial privado, y que cuenta con un alto valor inmobiliario a favor del erario nacional. El debate se circunscribió al paradigma del porqué de un traslado de la sede del colegio público de San Isidro a otro distrito. Hoy se encuentra cerrado y aún cuando llegue el momento del retorno de la población estudiantil y de profesores, es bastante predecible que los protocolos, paradigmas y hábitos de la comunidad habrán cambiado significativamente.

En el contexto de este panorama, de lo que se trata es que las entidades públicas líderes en la administración, planificación y uso de edificios públicos y de terrenos reservados para proyectos de prestación de servicios públicos administrativos, a la par que el total de las entidades de la administración pública que realizan importantes logros y avances en la prestación de servicios a los ciudadanos mediante los correspondientes canales digitales, sin demandar traslado de los usuarios, revisen los planes de administración inmobiliaria e inversión pública con base a partir del año 2021 en adelante.

¿Qué requiere la administración pública a futuro? ¿Debe primar el modelo clásico de prestación de servicios públicos en locales abiertos y con horarios tradicionales? ¿Las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, incluyendo a organismos públicos autónomos, requieren de más locales, edificaciones y terrenos para construir sedes? Consideramos necesario revisar la agenda nacional en esta materia. Sin duda, hay actividades que en cambio requieren ampliar sus instalaciones para una mejora de sus servicios públicos, como son los hospitales, postas, centros penitenciarios, centros de investigación científica y aquellas actividades vinculadas con el desarrollo de las telecomunicaciones y gestión digital. Es posible plantear un equilibrio que genere desarrollo integral de la infraestructura y finalidades públicas, así como la intervención de los agentes económicos.



Es posible plantear un equilibrio que genere desarrollo integral de la infraestructura y finalidades públicas, así como la intervención de los agentes económicos.

