

QUINCENARIO

Boletín AFIN N° 262

Viernes, 16 de octubre de 2020



afin
Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

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

3 ¿SABÍAS QUE?

Situación de proyectos priorizados en el PNIC según el Consejo Privado de Competitividad

4 ECONOMÍA

Estado de la infraestructura educativa *ad portas* del bicentenario

9 LEGAL

Los convenios gobierno a gobierno como un mecanismo de desarrollo de infraestructura: la experiencia del Perú



¿Sabías
que ?

Hidrovia Amazónica

Pendiente de la obtención de la certificación ambiental por parte del SENACE. Es necesario actualizar los plazos de inicio de obra debido a estas demoras, lo que permitiría reanudar inversiones por US\$ 20 millones entre 2020 y 2021.

Majes Siguas II

Detenido desde el 2018. Falta de consenso entre el Gobierno Regional de Arequipa y el MINAGRI para reiniciar obras. El concesionario solicitó la caducidad del proyecto por incumplimiento del Estado.

Sobre algunos proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad ¿cuáles se encuentran en ejecución, con demoras o sin avances?

Línea 2 y Ramal Av. Faucett-Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao

Reanudación de obras en estaciones. Se iniciaron pruebas para poner en funcionamiento el servicio en la etapa 1-A (5/35 estaciones) en julio de 2021.

Chavimochic II

Proyecto detenido desde 2016. Gobierno regional de La Libertad trasladó titularidad al Minagri para acabar las obras. Sector en busca de concesionario para acabar el proyecto. Gobierno a Gobierno se abre como posibilidad para las obras y posterior APP para la operación y mantenimiento de la infraestructura.

Ampliación del Terminal de Contenedores Muelle Sur - Callao - DPWorld Callao

En enero de 2020 se firmó adenda para ampliar el Muelle Sur (fase 2 del contrato de concesión), con una inversión superior a los US\$ 300 millones. En setiembre se presentó el expediente técnico para aprobación de la APN, y se viene desarrollando el estudio para la certificación ambiental. Se espera contar con la aprobación de estos documentos el primer trimestre del 2021.

ECONOMÍA

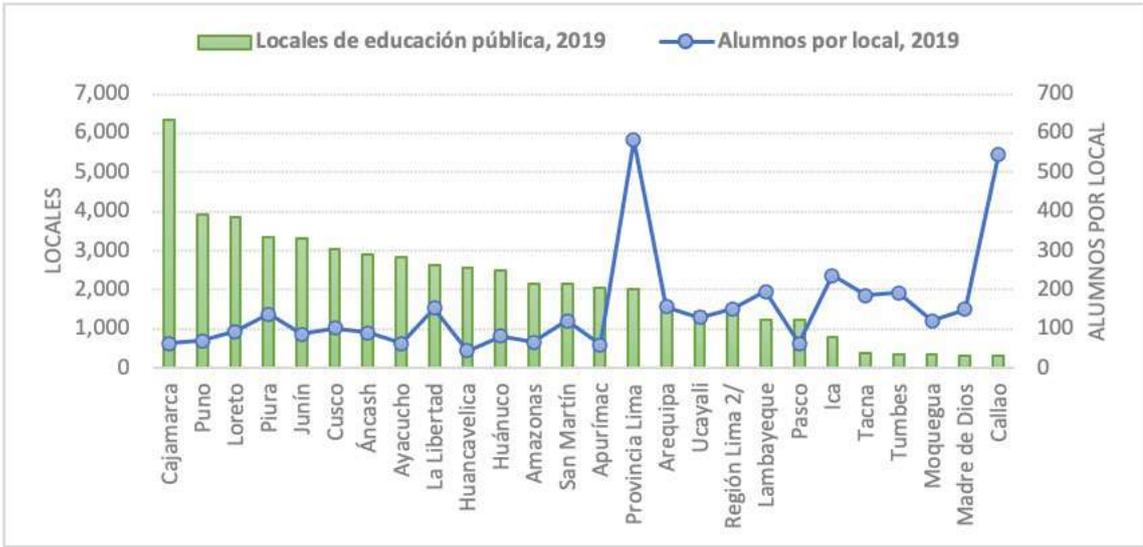
**Estado de la
infraestructura educativa
ad portas del bicentenario**

Estado de la infraestructura educativa *ad portas del bicentenario*

El bicentenario nos encuentra con más de 54 000 locales de educación pública, a nivel nacional, para una población estudiantil de más de 6.4 millones de alumnos de educación básica, técnico productiva y superior no universitaria.

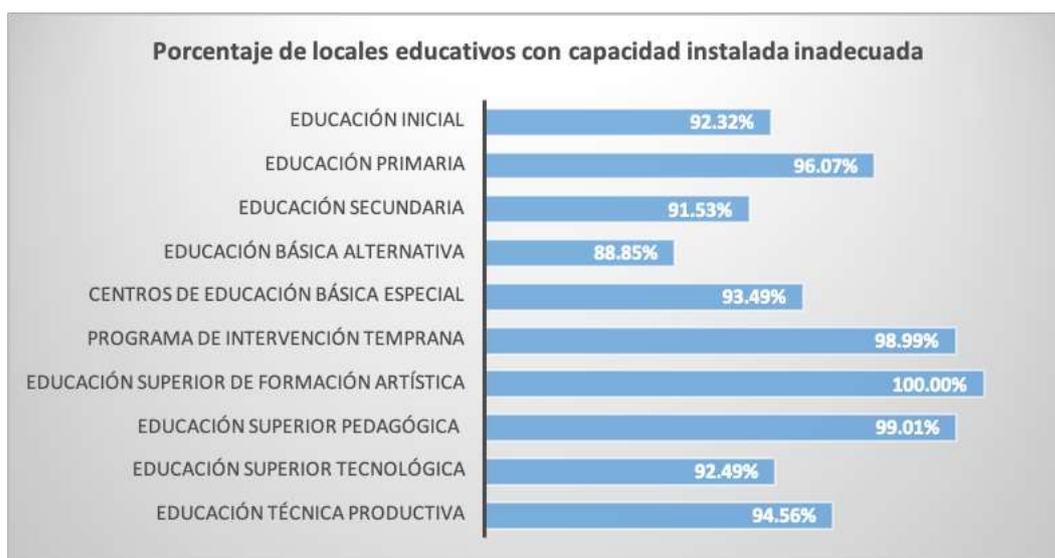
Sin embargo, pese a contar con 23% más locales en relación al 2010, la distribución de la infraestructura en el territorio es heterogénea. Cajamarca, que concentra el 11.6% del total de locales del país, tiene en promedio 63 alumnos por local, una de las tasas más bajas en comparación con otras regiones; mientras que en el otro extremo se encuentra el Callao, con apenas el 0.6% de locales del país y un promedio de 546 alumnos por recinto educativo.

Además, solo existen 415 locales de educación básica especial de los cuales 100 se encuentran en Lima y Callao, mientras que en Madre de Dios solo hay uno. Asimismo, para impartir educación superior no universitaria a más de 177 000 estudiantes, solo hay 499 locales.



Fuente: Minedu - Escala
Elaboración: AFIN

Más del 90% de la infraestructura educativa se encuentra con capacidad instalada inadecuada, de acuerdo al diagnóstico de brechas presentado por el Minedu. A nivel nacional, solo el 30.8 % de locales públicos de educación básica cuentan con los tres servicios básicos (agua, alcantarillado y luz). La situación es más grave en las áreas rurales, donde solo el 21.3% se encuentran conectados a la red de agua potable y un 49.8%, están conectados a la red de alcantarillado, según las estadísticas del Minedu.



Fuente: Minedu - diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector educación para la PMI 2021-2023

Elaboración: AFIN

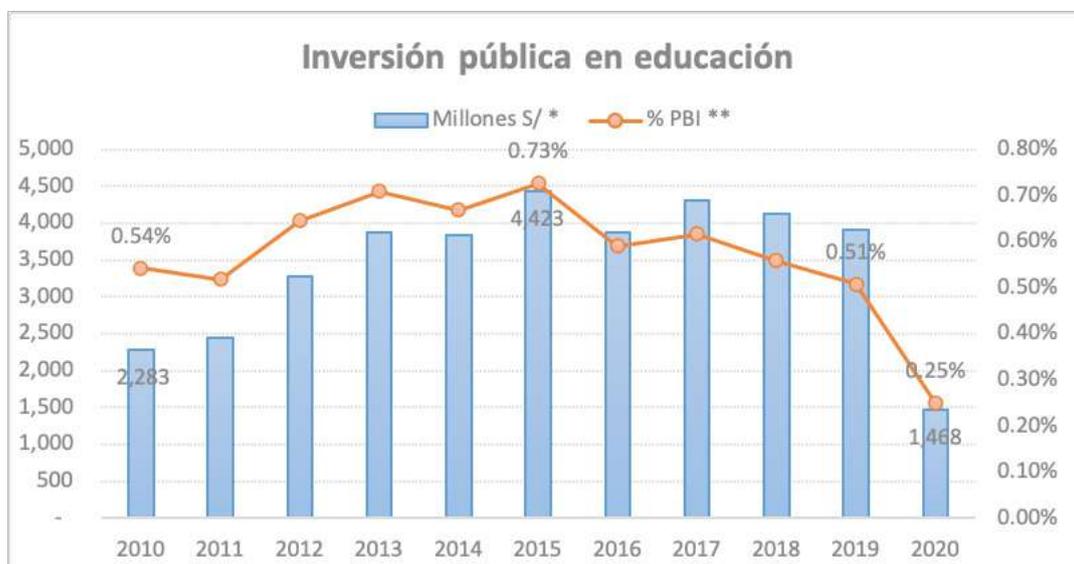
El diagnóstico del Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 identificó que el 76% de edificaciones educativas públicas requerían sustitución, reforzamiento o intervención contingente para evitar el riesgo de daño a la vida ante movimientos sísmicos, lo cual no sorprende considerando que el 41% de las edificaciones fueron ejecutadas por la APAFA o la comunidad (autoconstrucción). Asimismo, un 42% se construyeron antes de 1998, previamente a las modificaciones de la Norma de Diseño Sismorresistente.

Cabe destacar el déficit de acceso a internet y TIC: solo 42% de escuelas públicas de nivel primaria tienen acceso a internet, mientras que en el 73% de escuelas privadas, de este nivel educativo, acceden al servicio. Asimismo, en Ucayali y en Loreto existe en promedio una PC por cada 28 y 24 estudiantes de primaria, respectivamente.

Inversión en educación

En los últimos años la participación de la inversión en el presupuesto para educación cayó de 24.6% en 2010 a 19.8% en lo que va del 2020. Además, la ejecución del presupuesto en dicho periodo ha sido de 61.3%.

Adicionalmente, la inversión en educación está perdiendo participación en la inversión pública total en los últimos años, pasando de 15.2% en 2017 a 11.2% en la actualidad. La disminución del impulso de la inversión en educación se evidencia al comparar con la situación en 2015, cuando representaba el 0.73% del PBI, cayendo a 0.51% en 2019 y a 0.25% al segundo trimestre del 2020.



Nota: Gasto en Solo Proyectos de la función Educación

* Hasta el 30 de septiembre de 2020

** Hasta el segundo trimestre 2020

Fuente: MEF - Transparencia económica, BCRP

Elaboración: AFIN

Unesco estima que la pobreza en el mundo podría reducirse a la mitad si todos los adultos terminaran la secundaria. Lamentablemente, en nuestro país, el 13.4% de la población de 12 a 16 años en extrema pobreza no accede al servicio educativo (en ningún nivel o modalidad).

El Minedu identifica 27 distritos de 19 provincias con déficit de educación secundaria en el área rural.

Déficit de servicios de educación secundaria en el área rural, 2019

Departamento	Provincia	Número de servicios
Amazonas	Condorcanqui	2
Apurímac	Abancay	1
Apurímac	Andahuaylas	2
Cajamarca	Cajabamba	1
Cusco	Calca	1
	Chumbivilcas	1
	Quispicanchi	4
	Urubamba	1
Huancavelica	Angaraes	2
	Tayacaja	1
Junín	Jauja	1
	Satipo	2
La Libertad	Trujillo	1
Lambayeque	Ferreñafe	1
	Lambayeque	5
Lima	Huaura	1
Piura	Piura	1
	Paita	1
Puno	Puno	1
Total		30



Más del 90% de la infraestructura educativa se encuentra con capacidad instalada inadecuada, de acuerdo al diagnóstico de brechas presentado por el Minedu.



Fuente: Minedu - Escala

Elaboración: AFIN

Las características sociodemográficas de nuestro país son factores que dificultan la expansión y mejora de la cobertura del servicio educativo, y el aparato estatal no cuenta con la suficiente capacidad de gestión para los cada vez menores recursos para la inversión pública en educación.

En ese sentido, se debe buscar mecanismos para el financiamiento de las intervenciones y las necesidades de inversión en la infraestructura existente, y nueva, que se requiere para atender en mejores condiciones a la actual población matriculada. Asimismo, para lograr albergar en condiciones seguras y funcionales a la demanda potencial (población que no acceden al servicio y la que lo requerirá).

Para avanzar en el cierre de la enorme brecha de infraestructura educativa (que asciende a US\$ 28.6 mil millones a abril 2019¹) se necesita de la participación privada, para lo cual se pueden implementar estrategias de empaquetamiento territorial bajo estándares y niveles de servicio que establezca el órgano rector, focalizados en zonas de interés social.

Dada la proximidad de la clausura del actual año escolar marcado por una emergencia sanitaria que nos exige una mayor atención en el lavado de manos, nos preocupan las deficientes condiciones en las que se reiniciarán las clases presenciales el próximo año, y que constituyen un riesgo para la salud pública.



1. BID (2020). Brecha de infraestructura en el Perú: estimación de la brecha de infraestructura de largo plazo 2019-2038

LEGAL

**Los convenios Gobierno
a Gobierno como un
mecanismo de desarrollo
de infraestructura: la
experiencia del Perú**

Los convenios Gobierno a Gobierno como un mecanismo de desarrollo de infraestructura: la experiencia del Perú

Milagros Maraví

Socia del Área Administrativa de Rubio Leguía Normand



El Gobierno del Perú acude de manera cada vez más frecuente al mecanismo de Acuerdos Gobierno a Gobierno para el desarrollo de infraestructura pública. El crecimiento tan acentuado nos lleva a preguntarnos si hay alguna razón en particular por la que este mecanismo ha resultado más eficiente que los de contratación pública ordinaria o las Asociaciones Público Privadas (en adelante, APPs) para el desarrollo de infraestructura.

El resultado exhibible de éxito han sido los Juegos Panamericanos del 2019 que desarrollaron una infraestructura impresionante

requerida para el desarrollo de los mismos en tan solo 15 a 18 meses.

Estos resultados se pueden comparar con información pública reciente difundida por la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), según la cual de 49 hospitales adjudicados para construcción por obra pública del 2010 al 2019, solo 17 han sido concluidos y entregados y apenas 15 de estos están en funcionamiento. Este contraste refleja la situación de los mecanismos de contratación de obra pública tradicional.

Cuadro N° 1: Situación de Hospitales Adjudicados 2010-2019 (*)

Detalle	Número de obras	Monto adjudicado
Obra concluida	17	2 135
Hospital en funcionamiento	15	1 940
Hospital no está en funcionamiento	2	195
Obra no concluida	30	3 787
Sin retraso	2	148
Retraso menor a 1 pp	3	343
Retraso entre 1 y 10 pp	4	482
Retraso entre 10 y 30 pp	6	1 026
Retraso mayor a 30 pp	3	414
Paralizada	4	460
Resuelto	8	914
Sin info	2	286
Total general	49	6 208

(*)Pp: Puntos porcentuales de diferencia entre la ejecución y la programación de avance de obra.

(*)Obras de importes superiores a US\$ 15 mm. Hospitales adjudicados entre 2010 y 2019. Base de datos a abril 2020 .

Fuente: IBT, SEACE

Elaboración: AFIN

Y solo para quedarnos en el ámbito de la inversión de infraestructura hospitalaria, los establecimientos de salud para ser adjudicados por el mecanismo de APPs están empanzanados en la etapa de formulación desde el 2014 (Hospital Hipólito Unanue) y 2015 (Nuevo Hospital Militar Central) o en estructuración las APPs de EsSalud de los Hospitales de Piura y Chimbote desde el 2014 en ProInversión.

Frente a una brecha de infraestructura a largo plazo (20 años) calculada en 363 452 millones de soles y la de salud en 58 727 millones de soles (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019¹), es entendible que el Gobierno del Perú acuda al mecanismo más efectivo de desarrollo de la misma.

Es por ello, que el Gobierno del Perú ha optado por la celebración de los siguientes Acuerdos Gobierno a Gobierno:

(...)de 49 hospitales adjudicados para construcción por obra pública del 2010 al 2019, solo 17 han sido concluidos y entregados, y apenas 15 de estos están en funcionamiento. Este contraste refleja la situación de los mecanismos de contratación de obra pública tradicional.

3. PERUVIAN EXPERIENCE IN GOVERNMENT TO GOVERNMENT (G2G) AGREEMENTS

Peru has recently signed agreements under the Government to Government (G2G) scheme with countries with proven experience in the infrastructure sector, as can be seen in the following chart:

Project	Country	Date Signature of Agreement	Project / Location	Estimated Investment (USD Millions)
Pan American and Parapan American Games Lima 2019 ¹⁰	United Kingdom	April 2017	- Pan American Villa - National Sports Villa - Villa Maria del Triunfo Sports Complex - Yahuar Huaca Sports Complex - Gymnastic Sports Center	560
Reconstruction with Changes ¹¹	United Kingdom	June 2020	15 hospitals and 74 schools / North coast and highlands Integral solution for 17 rivers, 5 dams and a drainage system in 7 cities / North coast	640 1,400
Hospitals of Peruvian Health Ministry (MINSA) ¹²	France	June 2020	Completion of works in Antonio Lorena Hospital / Cusco Improvement and extension of Sergio Bernales Hospital / Lima	70 220
Chincheru International Airport (Cusco) ¹³	South Korea	October 2019	Chincheru Airport / Cusco	500

Sources: Central Reserve Bank of Peru (BCRP), El Peruano Official Gazette

¹⁰ Central Reserve Bank of Peru (BCRP)

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2018/junio/ri-junio-2018-recuadro-4.pdf>

¹¹ El Peruano Official Gazette

<https://elperuano.pe/noticia-el-peru-y-reino-unido-firman-acuerdo-para-ejecucion-obras-reconstruccion-97673.aspx>

¹² El Peruano Official Gazette

<https://www.elperuano.pe/noticia-peru-y-francia-firman-contrato-para-mejorar-hospitales-antonio-lorena-cusco-y-sergio-bernales-98858.aspx>

¹³ Government of Peru

<https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/61363-firma-de-contrato-entre-peru-y-corea-para-la-construccion-del-aeropuerto-de-chincheru-marca-un-punto-sin-retorno>

Fuente: Ernst & Young Perú <https://go.ey.com/313lmla>

Es preciso tener presente que estos contratos de Gobierno a Gobierno no se limitan a tercerizar la contratación o a contratar obra pública. Más allá de la misma infraestructura pública, lo particular de este mecanismo es que se desarrolla una prestación de asesoría técnica especializada para la gestión de los procesos de contratación y la formulación y ejecución de los proyectos. Incluye la provisión de bienes y servicios, la generación de capacidades a través de legados y planes de transferencia de conocimientos, tal como fue el caso de los Juegos Panamericanos de Lima 2019.

Como podemos observar en el cuadro, esta experiencia se ha replicado con el Gobierno de Corea para la construcción del Aeropuerto Internacional del Cusco, con el Gobierno de Francia para la construcción de dos hospitales, y con el Gobierno del Reino Unido en el proceso de Reconstrucción con Cambios. Asimismo, se planea desarrollar las Líneas 3 y 4 del Metro de Lima por este mecanismo.

Estos convenios se celebran en primer término a través de Compromisos de Colaboración, por medio de los cuales el Estado Peruano y el Estado Contratado, suscriben una intención de proporcionar un marco de cooperación y acuerdos de trabajo, así como los canales de comunicación para colaborar efectivamente en asuntos de interés común. Además, a través de estos Compromisos de Colaboración, el Estado Contratado presenta al Estado Peruano el equipo de implementación que se encargará de llevar a cabo el o los proyectos.

Son los casos del Compromiso de Colaboración suscrito el 22 de junio de 2020, entre el Estado Peruano -a través de la Autoridad Para la Reconstrucción con Cambios- y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, referente al Plan Integral de Reconstrucción con Cambios; y el Compromiso de Colaboración suscrito el 10 de septiembre de 2013, entre el Estado Peruano y el Estado de Francia, a través de sus respectivos Ministros, referente al Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Salud del Hospital Nacional Sergio. E. Bernales y Hospital Antonio Lorena Nivel III-1-Cusco.

Con posterioridad y sobre la base de estos convenios se suscriben otros específicos u operativos entre el Estado Peruano como Estado Contratante y el Estado Contratado. Es el caso del convenio o Contrato de Estado a Estado celebrado por el Estado Peruano -a través del Ministerio de Salud- y el Estado de Francia -a través del Consorcio Egis AP-Hpi-, suscrito el 27 de junio de 2020; y el Contrato de Estado de Estado entre el Estado Peruano y el Estado de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, suscrito el 22 de junio y 06 de julio de 2020, respectivamente.

Por otro lado, es preciso mencionar que las entidades públicas que acuden a estos mecanismos han ido aprobando normas que regulan la contratación Gobierno a Gobierno. Es el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que a través de la Resolución Ministerial N° 0623-2020-MTC/01 de fecha 21 de setiembre de 2020, aprobó la Directiva N° 007-2020-MTC/01 “Lineamientos Generales para la Contratación de Estado a Estado en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), sus Organismos Públicos adscritos y los Programas y Proyectos Especiales, dependientes del MTC”.

Así también, el Ministerio de Educación, que a través de la Resolución Ministerial N° 397-2020-MINEDU de fecha 29 de setiembre de 2020, aprobó la Directiva denominada “Contratación de Estado a Estado para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa del Ministerio de Educación”, de obligatorio cumplimiento para sus programas y proyectos adscritos, involucrados con la ejecución de proyectos de infraestructura educativa o cartera de inversiones.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que, respecto de estos proyectos, la Contraloría General de la República viene cumpliendo servicios de control simultáneo que, si bien no han estado exentos de sobresaltos, no han tenido efecto paralizador que sí tienen en otros ámbitos de la contratación pública.

Qué retos enfrentamos:

El primer reto del Perú es no generar una diversidad de regulaciones sectoriales para la Contratación Gobierno a Gobierno. Cada entidad no debería regular el procedimiento. Si se requiere, debería tratarse de un procedimiento común de i) identificación de posibles gobiernos; ii) solicitud de expresión de interés; iii) convocatoria de gobiernos iv) evaluación de propuestas; y, v) adjudicación.

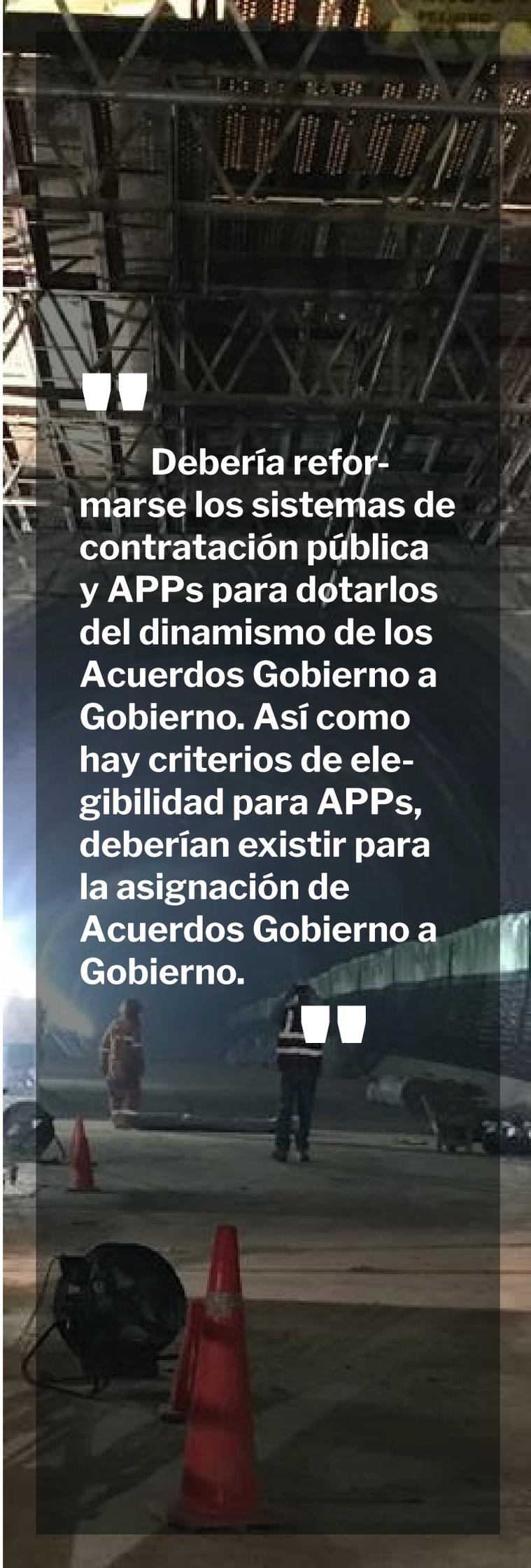
Por otro lado, debe garantizarse la operación y mantenimiento de la infraestructura pública y su equipamiento. Esto puede hacerse a través de APPs en los casos en que se cumplan los criterios de elegibilidad que deberían poder convocarse y adjudicarse antes de la culminación y entrega de las obras, de manera de no retrasar su disponibilidad.

Debería reformarse los sistemas de contratación pública y APPs para dotarlos del dinamismo de los Acuerdos Gobierno a Gobierno. Así como hay criterios de elegibilidad para APPs, deberían existir para la asignación de Acuerdos Gobierno a Gobierno.

Los legados de estos acuerdos son difíciles de mantener con una alta rotación de personal. La implantación del servicio civil es requerida para asegurar continuidad de gestión pública eficiente.

El sistema de control debe adaptarse a los nuevos mecanismos de contratación y gestión y no al revés. El sistema nacional de control es un lastre para la gestión pública porque no se basa en gestión por resultados, sino en una por procesos y cuestiona decisiones discrecionales de la administración pública.

Finalmente, es importante señalar que en los Acuerdos Gobierno a Gobierno debería existir un control concurrente (simultáneo) y cerrarse con un informe final del cual se debería desprender clara y precisamente qué puede ser objeto de control posterior.



Debería reformarse los sistemas de contratación pública y APPs para dotarlos del dinamismo de los Acuerdos Gobierno a Gobierno. Así como hay criterios de elegibilidad para APPs, deberían existir para la asignación de Acuerdos Gobierno a Gobierno.



afin

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

