

EDICIÓN ESPECIAL

24 años

QUINCENARIO

Boletín AFIN N° 255
Martes, 30 de junio de 2020



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



Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

3



¿SABÍAS QUÉ...?

Contribuciones/
aportes de LAP

4

EDITORIAL

Necesitamos
un Plan de
Infraestructura
Social



6

ECONOMÍA

Infraestructura
social en situación
de emergencia



11



LEGAL

Contratos
colaborativos: Una
transición necesaria
para una mejor gestión
de proyectos



Contribuciones LAP

¿SABÍAS QUÉ...?

Lima Airport Partners (LAP), empresa concesionaria para la operación y mantenimiento del Aeropuerto Internacional Jorge Chavez, ha realizado, desde el 2001 hasta febrero de 2020, contribuciones por US\$ 2,022 millones bajo el concepto de retribución al Estado y Corpac; además de aportes por regulación a Ositran.

Contribuciones de LAP, desde el año 2001 hasta febrero 2020

¿Qué cantidad de estos recursos (US\$ 1 497M), que ha recibido el Estado en calidad de retribución, se han ejecutado? ¿En qué están siendo invertidos? ¿Cuánto es el monto que queda? Son algunas de las interrogantes que merecen una respuesta

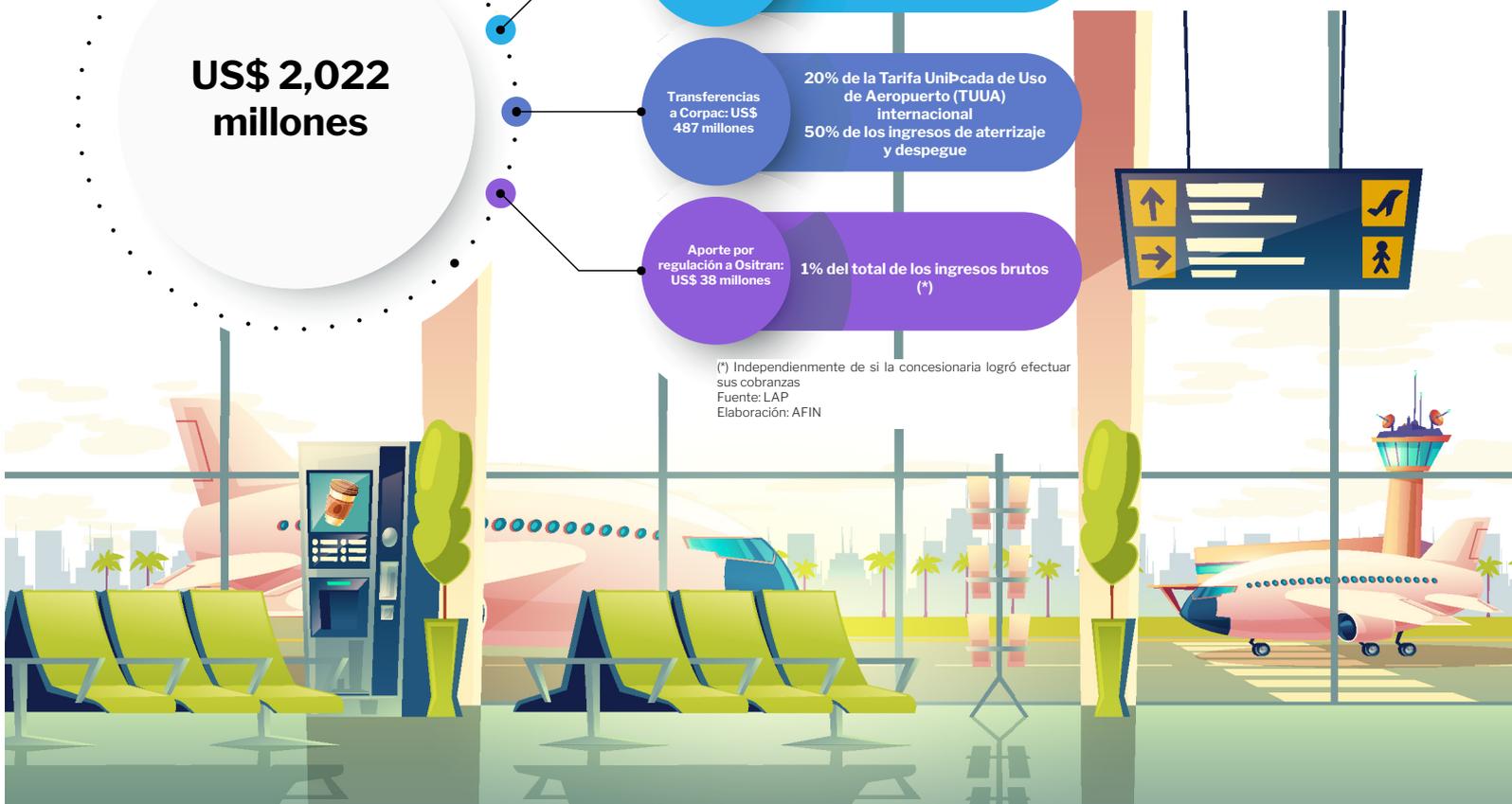
US\$ 2,022 millones

Retribución al Estado: US\$ 1,497 millones
46.511% de los brutos (*)

Transferencias a Corpac: US\$ 487 millones
20% de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) internacional
50% de los ingresos de aterrizaje y despegue

Aporte por regulación a Ositran: US\$ 38 millones
1% del total de los ingresos brutos (*)

(*) Independientemente de si la concesionaria logró efectuar sus cobranzas
Fuente: LAP
Elaboración: AFIN



NECESITAMOS UN PLAN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL



Una reflexión que surge del período de aislamiento social obligatorio, es la urgente necesidad de mejorar los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento, los cuales inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos; concepto que venimos promoviendo en AFIN desde hace un algunos años.

En el 2017 tuvimos el fenómeno climatológico denominado “Niño Costero”, que causó pérdidas de vidas humanas y materiales, afectó a los ciudadanos del norte y sierra central e impactó negativamente nuestra economía. Para enfrentar la tarea de la reconstrucción se creó la “Autoridad de la Reconstrucción”, y tres años luego nos percatamos que atomizar las obras y encargárselas a los Gobiernos Regionales, Locales y a los propios Ministerios, no tuvo ningún resultado, debido a que la lógica de solución para una coyuntura extraordinaria fue la misma que para situaciones normales.

Y en esas circunstancias, la falta de capacidades para gestionar proyectos y un marco legal formalista y punitivo que privilegia la forma sobre el objetivo, ha quedado desfasado, como lo señalamos en los resultados de inversión pública en salud (**Quincenario 254**) y en agua y saneamiento (**Quincenario 236**), sin perjuicio de los hechos de corrupción que también existen.

Ahora vemos que se ha firmado un convenio de Gobierno a Gobierno para dar la cobertura a la aplicación de los denominados “contratos colaborativos”, al *Project Management Office* y a la metodología BIM, lo cual nos parece muy bien, porque ataca al principal problema de gestión de proyectos y de abuso del derecho de malos empresarios. Esperamos que se mantenga la visión sostenible y se concesione la operación y mantenimiento de estos proyectos, en los casos que corresponda, de lo contrario, se perderán en poco tiempo.

La pandemia que atravesamos es la peor que vivimos en 140 años, según expertos, y los efectos son mucho mayores que el Niño Costero. Incluso existe incertidumbre en el mundo y en nuestro país, sobre la cantidad de personas afectadas, y se avizora en el mundo una profunda recesión económica que no tendrá una resolución clara hasta que descubran la vacuna u otra forma de cura contra este virus. Esto ha originado un cambio vertiginoso e inesperado en nuestra forma de relacionamiento y convivencia social que nos obliga a tomar medidas extraordinarias, y urgentes.

Si insistimos con el camino tradicional, de distribuir los escasos recursos a los Ministerios, Gobiernos Regionales y a las Municipalidades para proyectos de inversión, la realidad nos ha demostrado, que se malgastarán y sobre todo no se solucionará el problema de atención a nuestra población.

En consecuencia, siendo urgente atender a nuestra población con servicios públicos esenciales de calidad, proponemos la creación de un **Plan de Infraestructura Social**, que priorice los sectores de salud, educación y agua y saneamiento, con la ejecución conjunta de proyectos que satisfagan las necesidades más básicas de nuestra población, en estos sectores, asegurando el equipamiento, la operación y mantenimiento de los servicios.

Para ejecutar este Plan se debe crear una Autoridad de Reconstrucción de Infraestructura Social, a la que se le encargue la ejecución de estos proyectos previamente priorizados, utilizando los contratos colaborativos, el *Project Management Office*, la metodología BIM o cualquier otra herramienta que le de transparencia al proceso constructivo, con posibles convenios de Gobierno a Gobierno, asegurando la sostenibilidad del servicio con la operación y mantenimiento, para que no dependan de la voluntad del político de turno.

Los sectores y dependencias respectivas, cederían a esta Autoridad las facultades de ejecución y se empaquetarían un conjunto de proyectos de servicios básicos esenciales, a los cuales se les podría sumar el sector electricidad y conectividad. De esta manera, se optimizarían recursos y se ganaría escala, en función del ciudadano y no de la vetusta organización presupuestal, gubernamental o descentralizada que nos agobia. Además, se generaría empleo y se promovería la reactivación económica, hoy tan necesaria.

Nuestra población merece tener servicios públicos básicos esenciales de calidad. Esa es la gran tarea en este momento de emergencia sanitaria, que demanda no soluciones temporales sino permanentes.

“Proponemos la creación de un Plan de Infraestructura Social, que priorice los sectores de salud, educación y agua y saneamiento, con la ejecución conjunta de los proyectos que satisfagan las necesidades más básicas de nuestra población”



ECONOMÍA

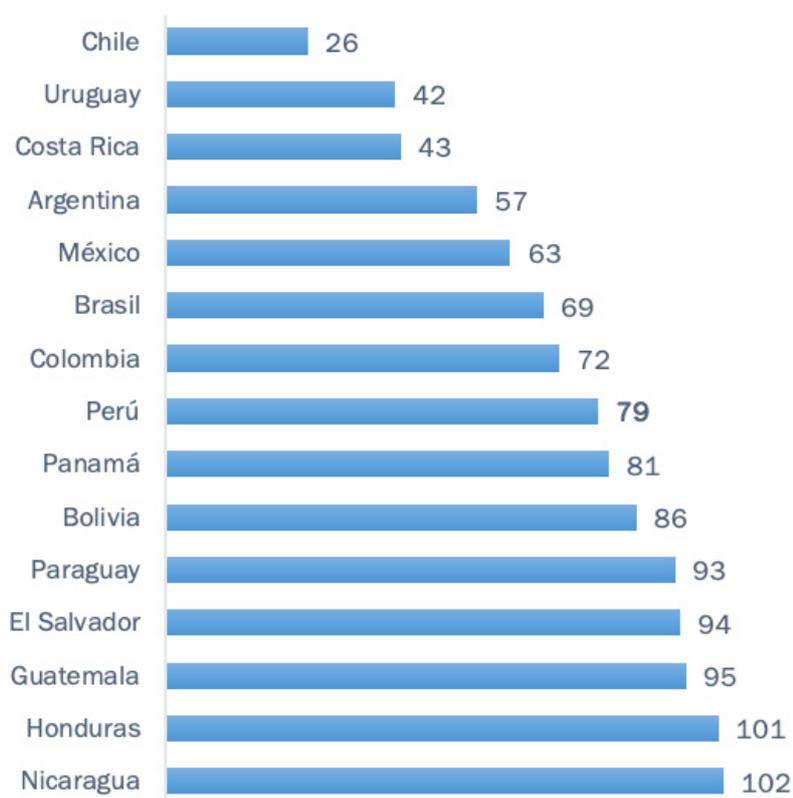




INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA

Antes de la situación de emergencia sanitaria no contábamos con las bases suficientes de infraestructura social que permitan implementar mejores estrategias para hacerle frente al Covid. El Ranking de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial (WEF) nos colocó en el puesto 69 de 141 economías en materia de infraestructura de los servicios públicos (electricidad y agua), por debajo de otros países de la región como Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina, entre otros.

Latinoamérica: Infraestructura de servicios públicos, 2019
(Posición en ranking de 141 economías)



Nota: Los aspectos evaluados: acceso a electricidad, calidad del suministro eléctrico, exposición a agua no segura y fiabilidad del suministro de agua.
Fuente: WEF, The Global Competitiveness Report 2019
Elaboración: AFIN

Veamos algunas cifras: 10% de hogares que no tiene conexión a red pública de agua potable y se necesita mejorar la calidad para un 46%, que consume agua sin cloro¹. En la zona rural, un 58% de los hogares, que no acceden al servicio, se abastecen de ríos, acequias, manantiales o similares. En la zona urbana el 37%, que no cuentan con red pública, se abastece a través de cisternas, lo que incrementa el costo notablemente. En Lima, un hogar que se abastece por cisterna paga seis veces más por agua que un hogar conectado a la red de Sedapal, según SUNASS.

Asimismo, se registra hay un serio déficit de acceso para el 27% de hogares que no cuenta con un sistema de alcantarillado en su vivienda². La cobertura de los servicios de agua y alcantarillado es insuficiente sobre todo en los ámbitos de las EPS, con menos de 40 mil conexiones.

Esta deficiencia de los servicios públicos se extiende a la infraestructura educativa. Solo 30.8% de locales escolares públicos de educación básica cuentan con los tres servicios básicos (agua, alcantarillado y alumbrado eléctrica)³. En el resto de locales, se tiene el déficit de al menos uno de éstos. Es decir, existen colegios sin las condiciones mínimas para el adecuado desarrollo presencial del servicio educativo.

El 45% de locales educativos públicos están en alto riesgo de colapso⁴. Naturalmente entre la etapa demolición y la construcción de las nuevas edificaciones, deberán ser

implementados, temporalmente, módulos prefabricados. Sin embargo, hay algunas instituciones educativas en Lima Metropolitana que tienen módulos con más de 10 años, como detectó la Defensoría del Pueblo⁵ en el caso de la IEI Comunal Santa Isabel de Villa (Chorrillos), que tiene módulos prefabricados desde el 2008.

En el marco de la emergencia por el Covid-19, a través del DU N° 070-2020, se ha dispuesto destinar más de S/ 45 millones al MINEDU y S/ 37 millones a los Gobiernos Regionales y Locales para financiar obras que mejoren el estado de la infraestructura educativa. Sin embargo, esto apenas representa el 1.4%, en relación al presupuesto anual promedio para gasto de capital del sector educación de los últimos cinco años.

Como adelantamos en el **Quincenario 254** cuando abordamos la problemática del sector salud, la razón de fondo de la debilidad en la ejecución de infraestructura no es la falta de recursos sino su inadecuada gestión y la priorización de proyectos de obra pública tradicional.

Entre 2010 y 2019 se ha destinado en promedio S/ 12 993 millones anuales como presupuesto para gastos de capital en salud, agua, alcantarillado y educación; pero solo el 65% fue ejecutado. Para el 2020 se está destinando 10% menos presupuesto de gasto de capital que el año anterior del cual solo se ha ejecutado el 13% hasta la fecha (luego de casi medio año).

Presupuesto promedio para gasto de capital en sectores sociales, 2010-2019

	Presupuesto (Millones S/)	Ejecución
Salud	2,347	62%
Agua y alcantarillado	5,199	66%
Educación	5,447	67%
total	12,993	65%

Fuente: MEF. Transparencia Económica. Consulta al 24 de junio de 2020.

Elaboración: AFIN

1. INEI, Encuesta Nacional de Hogares 2019

2. Ídem

3. Minedu - Escala

4. Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad

5. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-modulos-educativos-deben-ser-solo-de-uso-temporal/>

En la obra pública tradicional diversas entidades públicas se encargan de ejecutar centros de salud, colegios, obras de conexión a la red de agua y alcantarillado, cada proyecto debe contar estudios, expedientes técnicos, permisos, entre otros requerimientos. Y cada uno de los proyectos de diferentes sectores que se desarrollarán en la misma área de influencia, termina asumiendo los plazos que toma todo el proceso burocrático.

Esta forma separada de hacer las cosas trae como consecuencia que la población no reciba algunos servicios en la calidad óptima. Si los problemas de saneamiento físico legal son transversales en distintos sectores sociales (agua, saneamiento, salud y educación), se genera una pregunta obvia: ¿por qué no empaquetar proyectos para mejorar la gestión territorial de los servicios?

Necesitamos contar con un Plan Nacional de Infraestructura Social para la ejecución de proyectos de inversión de infraestructura y equipamiento (incluyendo acciones para su mantenimiento) la cual puede ejecutarse bajo la dirección de un Project Management Office (PMO) que establezca contratos colaborativos, y que aplique la metodología BIM para la administración de proyectos, promoviendo Asociaciones Público Privadas-APP en paralelo, cuando corresponda, para la operación y mantenimiento de estos servicios.

Como parte de la estrategia de implementación de este Plan se pueden incluir distintas modalidades de financiamiento que complementen la inversión pública, como las APP, los contratos take or pay para compra de servicios, entre otros.

Los números del Covid-19 en Perú lamentablemente superan los 268 602 casos confirma-

dos, 10 587 hospitalizados y 8 761 fallecidos, al 25 de junio. Además, 538 mil trabajadores fueron desvinculados entre el 16 de marzo y 7 de junio, otras fuentes refieren de 2 300 000 trabajadores que han perdido su fuente de ingreso solo en Lima. El ingreso de trabajadores al sector formal ha caído 49% entre marzo y mayo en relación al promedio del mismo periodo entre 2015 y 2019⁶, y el PBI caería entre 4.5%⁷ y 12% este año⁸, en el escenario más positivo. Para hacerle frente, se han dispuesto S/ 9 009 millones⁹ (de lo cuales S/ 308 son para gasto de capital), además del paquete Reactiva Perú por S/ 60 000 millones (DL 1485).

Hace tres años enfrentamos una situación de emergencia por el Fenómeno El Niño Costero, que dejó 169 fallecidos, 505 heridos, 19 desaparecidos, 283 mil damnificados, y 1.6 millones de afectados¹⁰. Aunque dicho evento limitó el crecimiento de la economía en 2017, logramos crecer 2.5% (1.5 puntos porcentuales menos que en 2016). Para superar de dicho devastador evento se creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, que cuenta con un presupuesto total de S/ 25 000 millones, de los que ha transferido S/ 20 200 millones para 15 131 intervenciones.

En la emergencia actual, en la que el número de víctimas continúa avanzando, conviene evaluar las modificaciones que sean necesarias para la creación de una Autoridad Nacional para la Reconstrucción Social que asuma la responsabilidad de la implementación del Plan mediante la transferencia de las competencias y recursos asignados normalmente a las partidas correspondientes de las entidades del gobierno nacional y subnacional en materia de infraestructura social (agua, alcantarillado, salud y educación).



6. En base a cifras del MTPE

7. Fondo Monetario Internacional

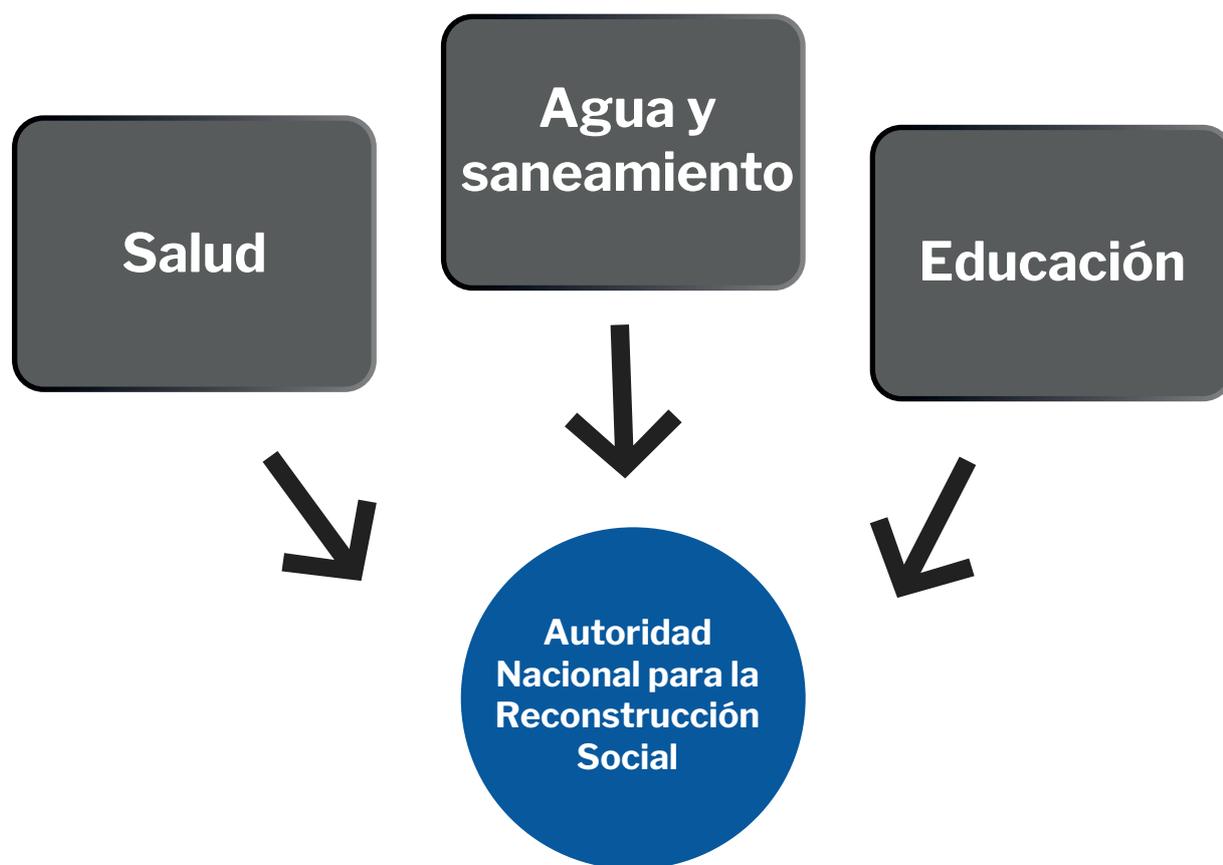
8. Banco Mundial

9. Consulta de "recursos para el Covid-19" al 24 de junio de 2020

10. Compendio de INDECI. Además, entre los daños materiales se cuentan: 66 mil viviendas destruidas y 381 mil viviendas afectadas, 456 IE destruidas y 3,703 IE afectadas; 71 EESS destruidos y 1,159 EESS afectados.

Ilustración 1. Propuesta: Trasladar recursos para infraestructura social a una entidad central a responsable de la implementación del Plan Nacional de Infraestructura Social.

Elaboración: AFIN



Dicha Autoridad se enfocaría exclusivamente en la ejecución de infraestructura social, aligerando la carga de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Locales, para poder regular e implementar los demás componentes de la inversión social: fortalecimiento de capacidades de recursos humanos (docentes y médicos), material educativo, planes curriculares, campañas de prevención de la salud, estrategias sanitarias, entre otras.

El Plan como instrumento de planificación y la Autoridad como ente implementador, orientarían los recursos a cubrir las demandas en los servicios que prestaría la infraestructura social mediante la repotenciación de los centros de atención primaria de salud y hospitales que permitan, además, atender las demás necesidades de salud que se han dejado de lado por la pandemia.

Se enfocaría también en dotar de servicios públicos esenciales a las escuelas, como electricidad, agua y saneamiento, y sobre todo lo haría en función de la necesidad del ciudadano, solucionando la necesidad en forma empaquetada, saliendo del enfoque tradicional del presupuesto por sector o de nivel de gobierno, que no ha generado resultados positivos.

De esta manera no solo se soluciona el problema social actual, sino además contribuimos a la reactivación económica generando empleo para nuestra población y evitar la lectura de una crónica de una crisis anunciada, en la que se trasladan recursos que no son utilizados, que se ejecutan ineficientemente o con visos de corrupción.

La situación de emergencia, demanda un cambio de enfoque para facilitar la reactivación deseada. Esta es la oportunidad de realizar una reforma en la ejecución de la inversión en infraestructura social y generando un impacto positivo en las condiciones de vida de la población y contribuyendo a una reactivación económica necesaria.

LEGAL



EsSalud

HOSPITAL GUILLERMO KAELIN DE

CONTRATOS COLABORATIVOS: UNA TRANSICIÓN NECESARIA PARA UNA MEJOR GESTIÓN DE PROYECTOS

Las reglas para la gestión de los proyectos de inversión han sufrido constantes cambios en los últimos años. Desde el 2012 hasta la actualidad, se emitieron tres normas marco, igual número de reglamentos y diversas modificaciones.

La justificación ha sido la necesidad de acelerar y a la vez, controlar mejor este tipo de proyectos. Sin embargo, ninguna ha tenido los efectos esperados para su promoción y puesta en marcha.

Analizando el sistema actual en el que se desarrollan los proyectos de inversión, incluidas las Asociaciones Público-Privadas (APP), queda claro que su diseño no prioriza el objetivo antes mencionado sino las opiniones de cada entidad o nivel de gobierno involucrado.

En ese sentido, el Titular, Regulador, MEF, ProInversión, Contraloría, etc., analizan el proyecto desde su perspectiva, pronunciándose sobre cada aspecto, incluso sin ser de su competencia, discrepando, generalmente, con lo que otros opinan, lo que origina la imposibilidad de llevar a cabo un proyecto en un plazo razonable. Incluso cada opinante busca desligar cualquier tipo de responsabilidad particular ante cualquier inconveniente a posteriori.

Este tipo de visión no conjunta y sin un objetivo compartido origina luego que el concesionario o contratista deba explicar, a través de medios sumamente burocráticos, los posibles problemas suscitados que, generalmente, plantean una modificación al plan original que luego de años de debate deben reflejarse en adendas, o cambios, en las que nuevamente se originan un sin fin de opiniones y que seguramente serán aprobadas luego de procedimientos engorrosos. Todo un círculo vicioso.



Es evidente, entonces, que el problema radica en la gestión de los proyectos. ¿Cómo solucionarlo?

Primero, teniendo en cuenta que muchos funcionarios que tienen a su cargo la gestión de los proyectos, son los que promueven este círculo vicioso por lo que muchas modificaciones normativas promulgadas a un nivel macro, fallan en solucionar este problema.

Segunda, promoviendo la utilización de los contratos colaborativos que proponen que la responsabilidad por la ejecución de los proyectos sea compartida, desde un inicio y en todas las fases, con todas las entidades competentes, asegurando mayor velocidad resolutive frente a situaciones que se presenten sobre la marcha, evitando procesos engorrosos, sin olvidar que se debe asegurar la operación y el mantenimiento, y sin olvidar que en las Asociaciones Público Privadas, también se puede y se debe utilizar los *Project Managemet Officer (PMO)* y la metodología BIM, que incluso le da mucho mayor transparencia al proceso constructivo.

De esta manera, cada entidad interviniente participa en cada fase del proyecto de la mano con los concesionarios, constructores y proveedores en proyectos de gran magnitud, facilitando el conocimiento de la problemática que día a día enfrentan los proyectos, promoviendo soluciones integradas.

Con esta figura, además, los proyectos se vuelven mucho más eficientes, al generarse ahorros en tiempo y materiales, y una mejor gestión de los recursos humanos. En otros países, en un primer momento estos contratos solo se aplicaron en proyectos de construcción de índole privada pero ahora, y merced de su gran éxito, en la realización de proyectos de inversión pública y publico privada.

Atendiendo a los graves problemas que tenemos en la gestión de proyectos, que son públicos y evidentes, surge la interrogante ¿Debe el Perú migrar hacia sistemas de gestión de



proyectos más eficientes como los contratos colaborativos e incluirlos en la normativa correspondiente? ¿es necesario institucionalizar estos cambios? ¿O no es conveniente porque nuestro sistema jurídico vetusto y formalista le quitaría su esencia y malograría su aplicación?

Considerando que el sistema vigente en el Perú para la gestión de proyectos de inversión no ha sido exitosa, la necesidad de un cambio es urgente, más aún frente al reto de activación económica post pandemia y analizar esta conveniencia de migrar a uno con experiencias exitosas en otros países.

Este cambio implica una nueva modificación a la normativa existente, por cierto, pero la coyuntura es apremiante. Es necesario que nuestras autoridades realicen todos los cambios posibles para promover y facilitar la inversión en proyectos de infraestructura de servicios públicos que significarán no solamente el cierre de brechas de necesidades básicas para millones de peruanos, sino, miles de puestos de trabajo, que harían realidad la reactivación económica.



TERMINAL PORTUARIO PARACAS



DONACIONES

Instalación de una **planta de oxígeno** para el Hospital San Juan de Dios - Pisco.



4200 mascarillas a la Municipalidad de Paracas y 300 mascarillas a la Subprefecta de Pisco

2000 pruebas rápidas



Ambulancia tipo II, **50 000** mascarillas, termómetros y 500 canastas con víveres





afin

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

QUINCENARIO
