

La gestión del **gasto público** en obras

Segunda edición

Gonzalo Priale



I Gonzalo Prialé

Empresario con más de tres décadas de trayectoria en comercio internacional, finanzas y actividades gremiales. En el sector empresarial privado, ha sido fundador y presidente de empresas en los sectores de exportación de productos agrícolas, desmote y comercio de algodón, y servicios financieros. En el sector público fue gerente central de comercio exterior de ENCI.

En actividades gremiales, fue presidente del Comité de Exportadores de Algodón y después de la Sociedad Nacional del Algodón. Fundó y presidió el Comité de Exportadores Peruanos integrado por la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, la Sociedad Nacional de Pesquería, la Asociación de Exportadores de Café y el Comité de Exportadores de Algodón. Ha sido director y primer vicepresidente de Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), y presidente de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) durante once años.

Es ingeniero civil por la Universidad Nacional de Ingeniería. Ha realizado diplomados en programas para ejecutivos en University of Columbia, New York; Harvard University, Boston; y The Wharton School, Philadelphia.

Es articulista sobre temas económicos y políticos. Fue fundador y presidente de la ONG Wiñaypaq, dedicada a la difusión de ideas por la democracia económica y política. Actualmente es presidente de CORAL S. A. y asociado fundador y presidente del Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión (IIG).

La gestión del gasto público en obras

Segunda edición

La gestión del **gasto público** en obras

Segunda edición

Gonzalo Prialé

PRIALÉ ZEVALLOS, Gonzalo

La gestión del gasto público en obras / Gonzalo Prialé Zevallos.
-- 2.º ed. -- Huancayo: Universidad Continental, Fondo Editorial,
2021

ISBN electrónico: 978-612-4443-31-2

1. Gastos públicos 2. Proyectos de construcción 3. Administración
pública

354.64 (SCDD)

Datos de catalogación Universidad Continental

Es una publicación de Universidad Continental.

Serie Apuntes de Gestión Pública 1

La gestión del gasto público en obras. Segunda edición

Gonzalo Prialé Zevallos

Primera edición versión e-book

Huancayo, agosto de 2021

El texto completo está disponible en: <https://repositorio.continental.edu.pe/>

© Autor

© Universidad Continental SAC

Av. San Carlos 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: fondoeditorial@continental.edu.pe

www.ucontinental.edu.pe

© Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión (IIG)

Av. Camino Real 1236-G, San Isidro

Lima, Perú

Correo electrónico: iig@iigperu.org

www.iigperu.org

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-07599

ISBN electrónico: 978-612-4443-31-2

DOI: 10.18259/978-612-4443-31-2

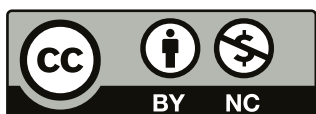
Corrección de estilo: Jorge Coágula

Diseño de cubierta y diagramación: Yesenia Mandujano Gonzales

Cuidado de edición: Jullisa del Pilar Falla Aguirre

La obra ha sido sometida al proceso de arbitraje o revisión de pares antes de su divulgación.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de su autor. No refleja necesariamente la opinión de la Universidad Continental.



La gestión del gasto público en obras segunda edición se publica bajo Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial 4.0 Perú. Compartir bajo la misma licencia. Se autoriza su reproducción, siempre que se cite la fuente y sin ánimo de lucro.

I Índice

| | |
|--|-----------|
| Preámbulo | 13 |
| Presentación | 15 |
| Integrantes de la Mesa Redonda | 17 |
| | |
| 1. Introducción | |
| Una panorámica de la gestión fallida | 18 |
| ¿Estado ineficiente o ineficaz? | 22 |
| | |
| 2. Preinversión | |
| 2.1. El banco de proyectos para cerrar las brechas | 27 |
| 2.2. Innumerables debilidades y una fortaleza | 30 |
| | |
| 3. Inversión | |
| 3.1. Programación y empaquetamiento | 35 |
| 3.2. ¿Ejecutar el presupuesto o lograr el resultado? | 37 |
| 3.3. Ley de Contrataciones, la gran traba | 39 |
| 3.4. El PNIC y la infraestructura social | 40 |
| 3.5. La ejecución de obras y el fracaso descentralizador | 42 |
| | |
| 4. Modalidades y herramientas de inversión | |
| 4.1. Obra pública y gasto corriente | 45 |
| 4.2. PMO | 47 |
| 4.3. Los acuerdos de gobierno a gobierno (G2G) | 51 |
| 4.4. APP | 55 |
| | |
| 5. Posinversión | |
| 5.1. Seguimiento y control para enfrentar la corrupción | 62 |
| 5.2. Carrera pública e institucionalidad (la política <i>versus</i> lo técnico) | 67 |

| | |
|--|-----|
| 6. Instituciones | |
| 6.1. ProInversión | 69 |
| 6.2. El arduo camino hacia un Ministerio de Infraestructura | 71 |
| 7. Conclusiones y recomendaciones de política | |
| 7.1. Conclusiones | 75 |
| 7.2. Recomendaciones de política | 79 |
| 8. Epílogo: enfoque y perspectiva poselectoral de la gestión del gasto | 85 |
| 8.1. El discurso político y la precaria situación de los servicios públicos: el caso OTASS | 87 |
| 8.2. Los problemas de gestión son estructurales y deben encararse con realismo | 90 |
| 8.3. Análisis de las propuestas en los planes de gobierno | 92 |
| 8.4. ¿Por qué no cambian las cosas? | 95 |
| 8.5. Pautas para nuevas políticas de gestión del gasto | 96 |
| Anexo | |
| Hojas de vida de los expertos participantes | 100 |

I Índice de gráficos

Gráfico 1

El círculo vicioso de la ineficacia de la normativa y de su implementación

25

Gráfico 2

Gasto devengado 2019 en porcentaje del PIM por niveles de gobierno

39

Gráfico 3

El círculo vicioso de los proyectos trabados

43

Gráfico 4

Inversión adjudicada y promedio móvil de APP a nivel nacional (en millones de dólares)

57

Gráfico 5

La radiografía de una pobre gestión

97

I Índice de cuadros

Cuadro 1

Inversión pública del Gobierno general en proyectos de inversión
(en millones de soles) 19

Cuadro 2

Obras paralizadas acumuladas al 31/7/2018 a nivel gobierno
nacional y gobiernos regionales 19

Cuadro 3

Avance de obras paralizadas acumuladas al 31/7/2018 a
nivel gobierno nacional y gobiernos regionales 20

Cuadro 4

Evaluación de cumplimiento de metas vinculado a
infraestructura, 2020 24

Cuadro 5

Sistemas administrativos del Estado peruano 31

Cuadro 6

Estacionalidad del gasto devengado en inversión pública del
gobierno general (en millones de soles) 37

Cuadro 7

Inversiones en infraestructura (millones US\$) 46

Cuadro 8

Participación de entidades públicas en las fases de una APP
en Chile, Colombia y Perú 58

Cuadro 9

Análisis de opiniones de organismos reguladores en el marco
de una APP 65

Cuadro 10

Duplicidad de contenidos entre el perfil y el IE 70

Cuadro 11

Iniciativas privadas de APP cofinanciadas en salud rechazadas por ProInversión

87

Cuadro 12

Reporte de algunos indicadores de gestión al cuarto trimestre de 2020 para 30 EPS seleccionadas

89

Cuadro 13

Indicadores de gestión promedio al cuarto trimestre de 2020 para una muestra de 30 EPS seleccionadas

91

Cuadro 14

Gasto devengado en proyectos de inversión por niveles de gobierno de 2015 a 2019 (en miles de millones de soles)

93

Cuadro 15

Comparación de propuestas sobre gasto en obras contenidas en los planes de gobierno presentados en la elección presidencial 2021

94

I Prólogo

La Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, en sus inicios conocida como Escuela de Gerencia Continental, es el primer centro especializado en gestión pública del Perú, y desde hace 21 años viene formando a miles de profesionales y líderes del sector público peruano de los tres niveles de gobierno, con el propósito de empoderar a los estudiantes para que crean en sus capacidades para generar impacto social positivo y crear valor público para los ciudadanos.

El gasto público es un componente importante del producto bruto interno del país; este gasto está compuesto por el gasto corriente, el gasto de capital y el pago del servicio de la deuda. El gasto de capital, conocido como inversión pública, es uno de los instrumentos más importantes que tienen los gobiernos para cerrar las brechas en la prestación de servicios básicos a los ciudadanos y, además, permite sentar las bases para mejorar la productividad y el crecimiento del país en el mediano y largo plazo.

Son cuatro las causas estructurales por las cuales el Estado no puede cumplir sus objetivos formulados¹, incluida la inversión pública: (i) su reducida información, (ii) su reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones, (iii) su reducido control de la burocracia y (iv) las limitaciones que imponen los procesos políticos.

La inversión pública realizada con eficiencia y eficacia es la aspiración que todo gobierno busca, pero esta, por diferentes razones que se explican en este libro, escrito por Gonzalo Priale, con base en el aporte de reconocidos especialistas con experiencia en posiciones relevantes dentro la administración pública, no se concreta según lo planificado y, por lo tanto, no tiene el efecto esperado.

1 Stiglitz, J. *La economía del sector público*. 3.^a ed. Business & Economics, 2003, pp. 16 y 17.

Que el Estado tiene una limitada capacidad de gestión del gasto público en obras es una de las conclusiones de este trabajo, y son varios los factores que se explican para demostrarlo; sin embargo, quiero resaltar uno de ellos: no tenemos un servicio civil de carrera. Las personas son las que toman las decisiones en toda la cadena de valor del proceso de la gestión pública, y procurar que estas sean las idóneas para el puesto es una condición necesaria para mejorar la inversión pública.

La gestión de gasto público en obras, libro editado en esta segunda edición por el Fondo Editorial de la Universidad Continental en conjunto con el Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión, pone sobre la mesa la problemática de la gestión del gasto público en obras y brinda recomendaciones de política para superarlas.

Esta obra es de lectura obligatoria para todo servidor público, en especial para los hacedores de políticas públicas en los tres niveles de gobierno que quieran adoptar acciones para mejorar el gasto público en obras en beneficio de los ciudadanos a través de más y mejores bienes y servicios públicos.

Jaime Enrique Sobrados Tapia
Escuela de Posgrado
Universidad Continental

I Presentación

La recesión producida por el cierre de la economía para enfrentar la pandemia del COVID-19 es inédita y de grandes proporciones. La recuperación económica dependerá de la reactivación de la inversión pública y privada en un año electoral, y uno de los motores de la reactivación es la inversión en infraestructura de servicios públicos.

Ha quedado evidenciada la brecha en servicios de agua y saneamiento, vivienda digna, salud y educación, y la gran cantidad de obras públicas paralizadas o abandonadas, así como también numerosos proyectos de asociaciones público-privadas (APP) que, tras su adjudicación, demoran en iniciarse y después se paralizan por trabas o por adendas que se discuten interminablemente.

Las dificultades en la gestión del gasto público son estructurales y de muy larga data. El sistema de inversión pública y el sistema de inversión público-privada en obras no logran resultados. Los casos de corrupción descubiertos incrementaron el temor de los funcionarios a tomar decisiones.

Para analizar y entender los problemas de gestión del gasto público en obras y sus causas desde una perspectiva holística, el Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión (IIG) organizó una mesa redonda de reputados expertos con amplios conocimientos y variadas experiencias al frente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Contraloría General de la República (CGR), así como en el sector público, el sector privado inversionista, la promoción de inversiones desde el sector público, la sociedad civil, la academia y organismos multilaterales.

Los expertos sostuvieron un extenso diálogo, acompañados por asociados del IIG. Tras la mesa redonda, se realizaron reuniones con algunos expertos para profundizar aspectos relevantes. La información

y opiniones recogidas sirvieron de base para el análisis cualitativo del tema realizado por el IIG.

Agradecemos a los participantes de la mesa redonda por su valioso y desinteresado aporte. Extendemos un reconocimiento especial a la constante ayuda y colaboración de Rodrigo Acha Fort en la elaboración del documento.

Al final del documento, concluido en diciembre de 2020, presentamos las conclusiones y recomendaciones del IIG orientadas a la formulación de políticas y medidas que sirvan para implementar una mejora continua, institucionalizada y sostenible de la gestión del gasto público.

Posteriormente, hemos agregado un epílogo poselectoral, en que revisamos los planes de las agrupaciones que compitieron en la segunda vuelta, y ponemos en perspectiva los retos que aguardan al gobierno electo en la gestión del gasto público.

Julio de 2021

I Integrantes de la Mesa Redonda

Expertos

Carlos Oliva
Alonso Segura
Alfredo Thorne
Luis Valdivieso
Fuad Khoury
Alejandro Chang
Juan Pacheco
Gabriel Daly
Camilo Carrillo
Jose Luis Guasch
Jose Escaffi
Enver Figueroa

Panel de análisis

Gonzalo Prialé
Jaime de Althaus
Aldo Defilippi
Fernando Cilloniz
Rodrigo Acha

I 1. Introducción

Una panorámica de la gestión fallida

La capacidad de gestión del gasto público en obras es muy limitada. Sobre esto hay un consenso generalizado de las autoridades y la ciudadanía. Estamos ante un problema congénito de larga data. El problema es estructural e institucional. ¿Cuáles son los vicios hereditarios y cómo corregirlos? ¿Cuáles son los principales obstáculos y cómo superarlos?

Antes de comenzar a responder estas interrogantes, deben reconocerse avances en el aprovisionamiento de infraestructura de servicios públicos en las últimas dos décadas. No todo ha sido negativo. El objeto del estudio es contribuir a responder las preguntas planteadas en el párrafo anterior, proponer soluciones y recomendar políticas para enmendar el rumbo de la gestión del gasto y lograr resultados.

En cuanto a cifras de gasto global, como se aprecia en el cuadro 1, en el periodo 2006-2019 no se gastó en promedio S/ 10,940 millones por año, equivalentes a 33.2 % del presupuesto institucional modificado (PIM) anual promedio. La tendencia a no gastar un tercio del PIM anual se mantiene, pero como el PIM se ha incrementado, en los últimos dos años (2018 y 2019) no se gastó S/ 17,032 millones por año, equivalente a 2.2 % del PBI.

Según se muestra en el cuadro 2, la Contraloría General de la República (CGR) reportó al 31 de julio de 2018 un *stock* acumulado de 16,870 millones de soles en obras paralizadas a nivel del gobierno nacional y gobiernos regionales solamente, equivalentes a 56 % del monto devengado promedio anual del periodo 2016-2019. Estas cifras no incluyen las numerosas obras paralizadas a nivel de gobiernos locales (provinciales y distritales) que, por lo general, son obras pequeñas fuera del radar del sistema de control. 40.2 % del presupuesto anual de obras está a cargo de gobiernos locales.

Cuadro 1
Inversión pública del Gobierno general en proyectos de inversión
(en millones de soles)

| Año | PIM(1) | Devengado(2) | Recursos no gastados | |
|---|--------|--------------|----------------------|-----------------|
| | | | Monto | % |
| | | | (1)-(2) | [(1)-(2)] ÷ (1) |
| 2006 | 7,294 | 4,556 | 2,738 | 37.5 % |
| 2007 | 15,657 | 8,090 | 7,567 | 48.3 % |
| 2008 | 25,224 | 13,406 | 11,818 | 46.9 % |
| 2009 | 30,185 | 18,911 | 11,274 | 37.3 % |
| 2010 | 31,846 | 22,997 | 8,849 | 27.8 % |
| 2011 | 32,632 | 21,805 | 10,827 | 33.2 % |
| 2012 | 36,897 | 26,211 | 10,686 | 29.0 % |
| 2013 | 41,351 | 30,160 | 11,191 | 27.1 % |
| 2014 | 40,345 | 31,560 | 8,785 | 21.8 % |
| 2015 | 39,069 | 30,551 | 8,518 | 21.8 % |
| 2016 | 39,842 | 26,955 | 12,887 | 32.3 % |
| 2017 | 42,261 | 28,313 | 13,948 | 33.0 % |
| 2018 | 49,334 | 32,285 | 17,049 | 34.6 % |
| 2019 | 48,851 | 31,835 | 17,016 | 34.8 % |
| Promedio de recursos no gastados (2006-2019) | | | 10,940 | 33.2 % |

Fuente: MEF. Consulta Amigable (al 14.8.2020). Elaboración AFIN. Actualización IIG.

Cuadro 2
Obras paralizadas acumuladas al 31/7/2018 a nivel gobierno nacional y
gobiernos regionales

| Nivel de gobierno | Monto contratado | | Obras paralizadas | |
|-------------------|-----------------------|------------|-------------------|------------|
| | S/ | % | N.º | % |
| 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 (CGR).

Y tal como se observa en el Cuadro 3, según montos, 39 % de las obras paralizadas alcanzaron menos de 20% de avance y 28 % muestran avance superior a 80 %. La obra paralizada promedio es de un monto de S/ 19.5 millones.

Cuadro 3
Avance de obras paralizadas acumuladas al 31/7/2018 a nivel gobierno nacional y gobiernos regionales

| Rango según avance físico % | Cantidad de obras paralizadas | Monto contractual S/ |
|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 0-10 | 82 | 4,429,534,245 |
| 10-20 | 36 | 2,143,699,306 |
| 20-30 | 32 | 556,113,352 |
| 30-40 | 50 | 527,719,738 |
| 40-50 | 38 | 547,553,840 |
| 50-60 | 57 | 799,420,295 |
| 60-70 | 73 | 637,383,456 |
| 70-80 | 90 | 375,991,913 |
| 80-90 | 91 | 1,100,482,635 |
| 90-100 | 217 | 3,589,464,568 |
| Subtotal | 766 | 14,707,363,350 |
| Información limitada | 101 | 2,163,492,417 |
| Total | 867 | 16,870,855,767 |

Fuente: Información proporcionada por las unidades orgánicas/gerencias regionales de control

Elaboración: Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos (CGR)

Las cifras a continuación evidencian grandes atrasos. Actualmente, solo 31 % de escuelas públicas tienen los tres servicios básicos: agua,

desagüe y electricidad. Solo 22 % de las escuelas públicas tienen acceso a internet. Solo 22 % de los centros primarios de atención de salud pública y 49 % de los hospitales tienen capacidad instalada adecuada. Y, según EY, de 49 hospitales adjudicados de 2010 a 2019, solo 15 (30 %) funcionan.

Las fallas de implementación de las políticas del gasto y la ausencia de resultados responden a que el programa de inversión pública se maneja por decisión política. Como mecanismo de defensa, se ha desarrollado un marco complejo con reglas estrictas y programación multianual, el cual debería servir para blindar a las inversiones de la injerencia política.

Sin embargo, la injerencia política resulta inevitable y se manifiesta cuando ministros, alcaldes y autoridades sacan de los planes y programas de inversión proyectos que estaban presupuestados o los paralizan, y los reemplazan por otros de su predilección.

Surge la interrogante ¿el problema es la gestión o es la normativa? Se aprecia un divorcio entre el objetivo y los resultados en la formulación de políticas de gestión pública. En última instancia, una buena idea plasmada en una norma puede parecer prometedora, pero si no se puede implementar, no sirve.

Para explicar por qué los ministerios son tan débiles en la gestión de proyectos, Juan Pacheco, gerente general de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), pone como ejemplo los bajos niveles de ejecución del gasto de inversión, típicamente trabado por demoras en la liberación de interferencias y el saneamiento de terrenos. Pacheco señala que se sabe que hay un problema de catastro, y que el sistema de registro de la propiedad tiene más de 50 % de informalidad, pero se insiste en la modalidad de seguir modificando las mismas normas sin resultados, con los mismos gestores encargados del mismo tema.

En los últimos años, anota Alonso Segura, exministro de Economía y Finanzas, el Estado se congeló, los destapes de corrupción paraliza-

ron a los funcionarios, la lucha contra la corrupción devino en más trámites, todo se trabó más, y se generó inercia en una coyuntura política compleja por los enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Otra razón para el debilitamiento de la capacidad de gestión, agrega, es la politización de las decisiones, pues, en vez de empaquetar proyectos, se continúa repartiendo pequeñas obras a los alcaldes, para lograr apoyo político, satisfaciendo a congresistas que son aliados de los alcaldes.

El retraso que se observa, acota Alejandro Chang, exviceministro de Transportes y expresidente de Ositran, se deriva de que nadie se enfoca en mejorar la gestión en infraestructura. El problema es institucional: falta talento humano, liderazgo y ordenamiento, la calidad de los expedientes no es buena, y se asume que, solo con dar una orden, esta tendrá que ejecutarse.

¿Estado ineficiente o ineficaz?

Según Luis Valdivieso, exministro de Economía y Finanzas, es desalentador constatar la ineficacia en la inversión pública, pero la ineficiencia es otra cosa. La eficiencia no se mide comparando el gasto realizado *versus* el gasto programado. Para medirla, se construye un índice combinado de eficiencia de los servicios públicos brindados, a partir de la cobertura que es cuantitativa y medible, y la calidad, que es una percepción, tomando como referentes a países con niveles de ingresos similares¹.

Que el Gobierno no esté siendo eficaz en usar los recursos destinados a inversión en los proyectos identificados es algo distinto, agrega Valdivieso. El Perú está considerado entre los países con el marco institucional mejor desarrollado, pero con grandes problemas de implementación por falta de liderazgo y de capacitación de las personas a cargo de los procesos.

1 Valdivieso señala que en 2015 se desarrolló en el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Public Investment Management Assessment, un instrumento que ayuda a evaluar todo el sistema de inversión pública, incluida la administración de las APP.

La eficiencia aplicada a la administración implica lograr las metas de inversión con la menor cantidad de recursos, u obtener los mayores resultados con la mínima inversión. Al maximizarse el uso adecuado de los recursos, se suele perder de vista la meta a lograr.

Los instrumentos de gestión del gasto que orientan al Estado hacen énfasis principalmente en la eficiencia, en que lo más importante para el sector público es cumplir las normas, los procedimientos y las disposiciones. Esta lógica se difunde mediante los conocidos sistemas administrativos, seis de ellos bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y es reforzada por la Contraloría, que vigila el correcto uso de los recursos². Esto se da a pesar de que la misma normatividad establece que los sistemas administrativos deben promover la eficacia³.

Ante la falta de resultados en la gestión pública, en vez de corregir los errores de ejecución, algunos de los sistemas administrativos, con ayuda de organismos multilaterales, adoptan nueva normativa que incorpora las mejores prácticas de países referentes.

El circuito se cierra cuando las entidades ejecutoras reportan el impacto y los avances de la implementación de políticas de gestión derivadas de la normativa, con indicadores que maquillan la situación y aparentan resultados. Esto se aprecia en el cuadro 4, emitido por la Oficina de Cumplimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) sobre la base de información recabada de los sectores y entidades a cargo. Conceptos como «en buen camino», «con retrasos» y «con problemas» son laxos, y en temas como agua y saneamiento, intervenciones en la Reconstrucción con Cambios

2 Tellys Paucar, *Hacia un Estado estratégico en el Perú: entre la eficacia y la eficiencia*, Lima, 2020. Los seis sistemas administrativos bajo la rectoría del MEF son: abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad e inversión pública.

3 Según el artículo 46 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), «los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso».

Cuadro 4
Evaluación de cumplimiento de metas vinculado a infraestructura, 2020

| Temas | N.º de metas | Evaluación de metas antes de la pandemia a marzo (en %) | | | Evaluación de metas a julio (en %) | | | | |
|---|--------------|---|--------------|---------------|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | en buen camino | con retrasos | con problemas | por definir | en buen camino | con retrasos | con problemas | por definir |
| Redes Integrales de Salud (1) | 16 | 0 | 44 | 6 | 50 | 90 | 0 | 10 | 0 |
| Cobertura de agua clorada | 12 | 0 | 50 | 0 | 50 | 0 | 0 | 0 | 100 |
| Agua y saneamiento | 15 | 80 | 20 | 0 | 0 | 80 | 20 | 0 | 0 |
| Seguridad ciudadana (1) | 27 | 85 | 0 | 15 | 0 | sin información | sin información | sin información | sin información |
| Reconstrucción con cambios intervenciones | 26 | 42 | 46 | 12 | 0 | 32 | 56 | 12 | 0 |
| Cartera de inversiones en proyectos | 62 | 52 | 27 | 21 | 0 | 24 | 37 | 39 | 0 |

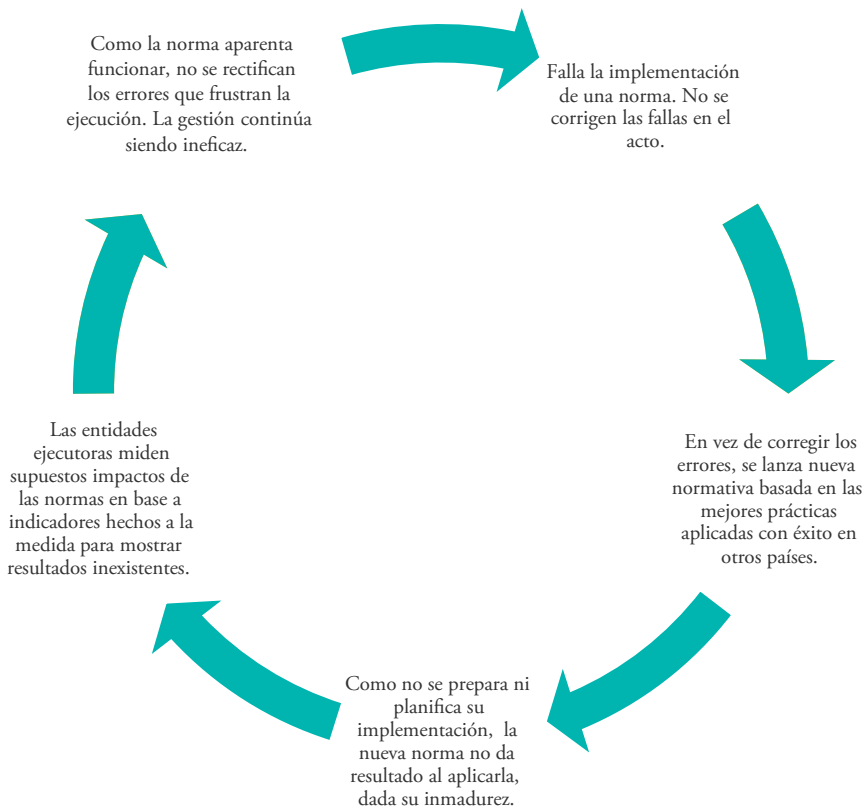
(1) Temas *proxies* de infraestructura de salud y de comisarías con sistema informático.
Fuente: Oficina de Cumplimiento de la PCM. Elaboración Diario *El Comercio* / IIG. Publicado 26/7/2020.

(RCC), y cartera de inversiones en proyectos, los porcentajes de avance son abismalmente lejanos a la realidad percibida. Para mejorar la presentación, se recurre a modificar los ítems prioritarios en el tema, y si hay retrasos se adecúan los plazos, se declara problemas de registro o se reporta que no se recibió la información.

Estamos ante un círculo vicioso que no permite superar los problemas de ejecución y corregir los errores, como se detalla en el siguiente gráfico.

Gráfico 1

El círculo vicioso de la ineficacia de la normativa y de su implementación



Elaboración: IIG.

Los problemas se potenciaron al haberse asignado competencias en infraestructura a muchos ministerios y gobiernos regionales que no cuentan con la organización, personal ni capacidad para realizar una gestión eficaz y eficiente del gasto destinado a construir y mantener infraestructura.

Usar la menor cantidad de recursos presupuestales posible, en busca de la denominada eficiencia del gasto, parece servir para aliviar la conciencia del aparato público respecto a la deficiente calidad de los proyectos y su preparación.

Esta matriz de ahorro, como sinónimo de eficiencia en el gasto, no se proyecta hacia la eficacia, traducida en proyectos que sirvan para cerrar brechas, terminados en el tiempo previsto y dentro del monto presupuestado. El objetivo del gasto —su eficacia— se pierde de vista y queda fuera de la preocupación y el radar del sistema administrativo estatal.

La falta de capacidades, la injerencia política y la ejecución del gasto al menor costo posible derivan en concursos o licitaciones de proyectos inmaduros, sin la preparación debida, que acaban costando más de lo presupuestado, trabados por años, sin terminar o judicializados.

La inmadurez de los proyectos, o su falta de preparación, es otra consecuencia de ahorros mal entendidos. Se gasta poco y mal en estudios de factibilidad, y se deja los estudios definitivos de ingeniería (EDI) a los adjudicatarios de las obras. Con estudios de factibilidad poco profundos, la desviación de costos respecto al monto de adjudicación del concurso puede ser cuantiosa al ejecutar el proyecto con el EDI.

I 2. Preinversión

2.1. El banco de proyectos para cerrar las brechas

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), iniciado en el año 2000, cumplió su rol y fue evolucionando durante 16 años. En 2014, por ejemplo, se dio viabilidad a proyectos por S/ 65,000 millones, tres veces más que en 2011. El SNIP se creó sobre la base de un modelo difundido, en uso en diversos países. Aquí se utilizó al inicio para poner un marco defensivo que frenara la selección y programación arbitraria de proyectos, buscando proteger al país de la injerencia política de los gobiernos de turno, y el despilfarro de recursos escasos.

Como los recursos eran limitados, el SNIP era un filtro que servía de valla contra su uso demagógico, inorgánico y sin visión de desarrollo del país, y la proliferación de proyectos sin sentido social ni económico.

En los años subsiguientes, al mejorar las cuentas fiscales mientras la economía crecía, el SNIP se fue convirtiendo en un híbrido, con barreras formalistas acumuladas en sus años iniciales, que hacían difícil armar a buen ritmo un banco de proyectos mayor, en un contexto de relativa abundancia de recursos y grandes brechas de necesidades insatisfechas. Así, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) decidió sustituir el SNIP, para acelerar las inversiones en infraestructura.

Su reemplazo, Invierte.pe, relata Alfredo Thorne, exministro de Economía y Finanzas, fue lanzado en 2016 como un intento de acelerar la obra pública mediante la introducción del criterio de cierre de brechas, la clasificación de los proyectos por nivel de complejidad, los proyectos replicables y la implementación de la multianualidad en un horizonte de tres años⁴.

⁴ Sin embargo, indica Thorne, muchos criterios de Invierte.pe se cambiaron luego. Hoy con una ficha técnica se puede ejecutar un proyecto hasta de S/ 1,500 millones, y la definición de complejidad considera solo el tamaño del proyecto.

Al introducir el concepto de brechas, con Invierte.pe se trató de corregir la falla conceptual del SNIP, que identificaba un problema o necesidad aislado y desarticulado de alguna concepción de desarrollo, anota Enver Figueroa, economista conductual.

Segura añade que la filosofía tras Invierte.pe fue eliminar los estudios de preinversión —usualmente malos—, considerando que igual se haría después el expediente técnico. Sin embargo, el esquema simplificado de fichas demoró en armarse, y no ha funcionado realmente. Y al asignar presupuesto sobre la base de estimados simplificados, se abre la incertidumbre sobre cuál puede ser el costo real del proyecto.

Estamos ante una normativa que, como en tantos otros casos, no se puede implementar por falta de planeamiento detallado y criterios que debieran haberse sistematizado antes de lanzar el cambio.

La gestión pública vista como un macroproceso de gasto en inversiones priorizadas de calidad necesita partir de una buena planificación. Esta se hace fuera del sistema de Invierte.pe, en el sistema administrativo de planificación, cuyo rector es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), que ha sido dejado de lado largo tiempo, indica Carlos Oliva, exministro de Economía y Finanzas⁵.

Valdivieso explica que esto sucedió porque en vez de pensar en grande, el Ceplan quiso meterse en políticas económicas de corto plazo, olvidando que su idea original era formular una visión país y una estrategia de desarrollo que trascienda los periodos quinquenales de gobierno.

El cierre de brechas se constituyó en el criterio central del nuevo sistema de inversión pública, Invierte.pe. AFIN estimó la brecha de infraestructura de servicios públicos en US\$ 160,000 millones para el periodo 2016-2025⁶. Pero la brecha oficial estimada en

5 Thorne comenta que, al lanzar Invierte.pe, se analizaron los proyectos en el banco de datos del MEF. Se halló que más de 50 % de ellos no generaban cierre de brecha. Agrega que ir a un sistema de planificación e incorporar al Ceplan generaría retrasos.

6 Escuela de Gestión Pública Universidad del Pacífico. *Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025*, Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), 2015, p. 3.

US\$ 110,000 millones a largo plazo (20 años) en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)⁷ es el eje fundamental para cuantificar las inversiones necesarias, integrar territorialmente al país y atender las necesidades insatisfechas de la población con infraestructura pública de calidad.

Cabe señalar que el PNIC es modesto en sus alcances, pues estima solo la cobertura de las brechas básicas. Por ejemplo, que los hogares tengan alguna forma de acceso al agua potable, sin criterios de calidad del servicio, ni cobertura 24×7 .

El Estado carece de capacidades para cubrir estas necesidades por cuenta propia. Fuad Khoury, excontralor general de la República, anota que es virtualmente imposible cerrar la brecha de infraestructura en el Perú sin el concurso del sector privado, del que proviene 80% de la inversión. Pacheco subraya que el Estado ha fallado en el cierre de brechas sociales, tema en que el avance es mínimo o se viene retrocediendo. Agrega que los sectores no quieren definir los niveles de servicios para las asociaciones público-privadas (APP) y demoran seis años en evaluar iniciativas privadas en educación o salud, para terminar rechazándolas.

En el tema de brechas hay vacíos evidentes. No se dispone de información sistematizada, ni de criterios uniformes para determinarlas, y aunque se contara con ellos, los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad técnica para precisarlas. Tampoco está claro que la definición de brechas haya sido ordenada y que estén cerrándose. Por si fuera poco, las regiones, por lo general, no saben formular ni ejecutar proyectos para cerrar las brechas.

Segura comenta que la improvisación prevalece y en la práctica los sectores le piden a cada alcalde municipal que diga cuáles son sus brechas, sin establecerles requisitos para evitar entrar en tensión con las autonomías locales.

7 Ministerio de Economía y Finanzas. *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*, Lima: BID y British Embassy, 2019, p. 20.

Además, prevalece el enfoque de obra pública, en que solo importa la construcción y su ingeniería, sin considerar el nivel de servicio exigible, ni la operación y el mantenimiento de la infraestructura.

2.2. Innumerables debilidades y una fortaleza

Para promover la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos y regular su utilización en las entidades de la administración pública, se establecieron los sistemas administrativos de aplicación nacional.

Según Oliva, no podemos hablar de gestión pública sin entender el significado de los 11 sistemas administrativos dentro del Estado, que usualmente no conversan entre sí y lamentablemente fueron concebidos, cada uno, como compartimientos estancos. El macroproceso del gasto, desde la idea inicial hasta que el servicio llega al público, pasa por seis, siete u ocho sistemas administrativos, y es necesario dominarlos y saber cómo se articulan entre ellos, más allá de la mejora de cada sistema en particular.

Sin relacionar Invierte.pe, planificación y presupuesto con el sistema de abastecimientos, que es el más importante, no tendremos una buena ejecución. El sistema de presupuesto es vital, pues si el proyecto no tiene plata, no existe. La vinculación entre planificación y presupuesto es clave para darle viabilidad a las inversiones y hacer una buena programación. Al final, todo conduce a otro sistema administrativo que ha sido dejado de lado, el de recursos humanos, concluye Oliva.

En este contexto, en setiembre de 2018, en uso de facultades legislativas otorgadas al Poder Ejecutivo, se dictaron decretos legislativos para modernizar la gestión pública y facilitar la coordinación y articulación entre los sistemas administrativos para adecuarlos a la heterogeneidad institucional del Estado. Esto se muestra en el cuadro 5.

Este destacable esfuerzo normativo modernizador aún no arroja los resultados deseados. No existe un sistema de seguimiento integral.

Cuadro 5
Sistemas administrativos del Estado peruano

| Sistema administrativo | Normas relevantes | Ente rector | Alcance principal |
|-----------------------------|---|---|--|
| Gestión de recursos humanos | Ley 30057, Ley del Servicio Civil 2013 / TUO de la Normativa del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 007-2010-PCM / Decreto Legislativo 1442, de la Gestión Fiscal de Recursos Humanos en el Sector Público, setiembre de 2018 / Decreto Legislativo 1450, que modifica artículos del Decreto Legislativo 1023 de junio de 2008, que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, setiembre de 2018. | Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) | Sector público, con excepciones, sobre todo para regímenes laborales especiales. |
| Abastecimiento | Decreto Legislativo 1439 del Sistema Nacional de Abastecimiento, que modifica artículos de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales, y del Decreto Ley 22867, Ley para Impulsar el Proceso de Desconcentración Administrativa, setiembre de 2018. | Dirección General de Abastecimiento (DGA) del MEF | Compras y contrataciones del sector público. |
| Presupuesto público | Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que deroga parcialmente la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, setiembre de 2018. | Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF | Gobierno General, y de manera puntual y expresa otras entidades públicas. |
| Tesorería | Decreto Legislativo 1441 del Sistema Nacional de Tesorería, setiembre de 2018. | Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF | Gobierno General y acceso de información del sector público no financiero. |
| Endeudamiento público | Leyes anuales de endeudamiento público / Decreto Legislativo 1436, Marco de la Administración Financiera del Sector Público, setiembre de 2018 / Decreto Legislativo 1437 del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, setiembre de 2018. | Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF | Sector público, excepto el Banco Central de Reserva (BCR). |

| | | | |
|-------------------------------------|---|---|---|
| Contabilidad | Decreto Legislativo 1438 del Sistema Nacional de Contabilidad, setiembre de 2018. | Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del MEF | Sector público y sector privado en lo que le corresponda. |
| Inversión pública | Decreto Legislativo 1432, que modifica el Decreto Legislativo 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, setiembre de 2018. | Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF | Sector público no financiero. |
| Planeamiento estratégico | Decreto Legislativo 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2008. | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) | Gobierno General, BCR y Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), salvaguardando su autonomía. |
| Defensa judicial del Estado | Decreto Legislativo 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, 2017. | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) | Sector público. |
| Control | Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, 2002 / Ley 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, marzo de 2018. | Contraloría General de la República (CGR) | Sector público. |
| Modernización de la gestión pública | Decreto Supremo 004-2013-PCM, que aprueba la política nacional de modernización de la gestión pública al 2021 / Decreto Legislativo 1446, que modifica la Ley 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, setiembre de 2018. | Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM | Sector público. |

Fuente: Carlos Oliva, *Gestión de las finanzas públicas en el Perú*, Lima: Cooperación Suiza SECO, Ed. Basel Institute on Governance (2018), pp. 17-18. Actualización IIG.

Como cada sistema administrativo actúa como si fuera un compartimiento estanco, el objetivo del gasto y el resultado alcanzado no cuentan y la responsabilidad final se diluye en el camino.

La entidad formuladora, los sistemas administrativos intervinientes, los sectores participantes, el nivel de gobierno involucrado y el organismo regulador se desentienden.

En suma, funcionalmente fallan la rectoría, la planificación, el financiamiento, la implementación y el servicio.

El resultado esperado, el objetivo del gasto público en obras, que nadie parece recordar en el Estado, debería ser una obra terminada, con un nivel de servicio deseado exigible, construida en el tiempo previsto y dentro del presupuesto.

En contraste, el Perú desarrolló una gran fortaleza en la gestión de sus finanzas públicas (GFP), lo que le permite mantener cuentas públicas sostenibles que facilitan la preservación del equilibrio macroeconómico, y podría incidir en la cobertura y calidad de los servicios que presta el Estado si se efectuara un gasto eficiente y eficaz. El MEF, consciente del reto, promueve y lidera la mejora continua de la GFP en todos los niveles de gobierno, como responsable de la rectoría de los principales sistemas administrativos vinculados con la GFP⁸.

Para mejorar el marco de la GFP, se priorizan cinco áreas de acción: planificación y programación multianual, gestión integrada de activos y pasivos financieros, mejora de la calidad y la transparencia del gasto, fortalecimiento del cumplimiento tributario y predictibilidad de los ingresos, y articulación y modernización de los sistemas informáticos⁹.

Para evaluar la GFP, se aplicó la metodología PEFA (Gasto Público y Responsabilidad Fiscal) a nivel del gobierno nacional con 7 pilares,

8 Oliva, Carlos. *Gestión de las finanzas públicas en el Perú*, Lima: Cooperación Suiza SECO Ed. Basel Institute on Governance, 2018, p. 7.

9 *Ibidem*, pp. 21-22.

31 indicadores y 94 dimensiones, y a nivel de los gobiernos subnacionales con 7 pilares, 32 indicadores y 97 dimensiones¹⁰.

El Perú obtuvo la primera posición entre 141 países en equilibrio macroeconómico en el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF) 2019, por lo que se puede colegir que en este pilar la gestión pública ha venido siendo sumamente exitosa¹¹. Sin embargo, al mismo tiempo, se aprecian fallas estructurales en la gestión del gasto y la operación de sus 11 sistemas administrativos, que impiden ser optimistas.

Existe una distancia notoria entre la GFP y la gestión del resto del aparato público en los sectores y los tres niveles de gobierno.

10 Oliva, Carlos. *Gestión de las finanzas públicas en el Perú*. Lima: Cooperación Suiza SECO Ed. Basel Institute on Governance, 2018, pp. 30-31. PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability.

11 Un ambiente de equilibrio macroeconómico estable y sólido permitirá un mejor desarrollo de la competitividad de un país y por ende su crecimiento económico. El reporte del WEF mide los siguientes indicadores del equilibrio macroeconómico: endeudamiento del gobierno, inflación y ratio crediticio del país, que se traducen en grado de inversión, acceso a nuevo endeudamiento, tipo de cambio estable y déficit fiscal controlado.

I 3. Inversión

3.1. Programación y empaquetamiento

La ineficacia de las directivas y procedimientos ocasiona fallas en la implementación de las inversiones programadas. Prevalece la noción de que las limitaciones pueden superarse con nueva normativa y procedimientos, muchas veces trasplantados de países referentes donde funcionan. El resultado es la superposición de regulaciones o nuevas exigencias, sin que se llegue a solucionar el problema detectado ni se corrijan los errores cometidos durante la implementación. Esto se origina por una conjunción de factores.

Segura explica la secuencia. Hay un déficit de capital humano y una mala concepción inicial de los proyectos que luego se preparan mal. Después no se pueden ejecutar porque no hay capacidades, o porque al estar mal formulados, los presupuestos no se condicen con las necesidades de recursos, y vienen los problemas presupuestales y las paralizaciones. A esto se añade la participación de la Contraloría, y la posible corrupción.

Agrava la situación el hecho de que las oficinas de programación multianual, las unidades formuladoras y las unidades ejecutoras actúan desarticuladamente, tienen objetivos distintos, lógicas diferentes de actuación, y se rigen por sistemas administrativos separados. Por lo tanto, no es posible lograr un producto consistente, puntualiza Figueroa.

Hay un vicio persistente en la programación y ejecución de proyectos de obras públicas pequeñas a cargo de los gobiernos locales, pese a que las escuelas, postas médicas, comisarías, caminos vecinales, veredas, redes de agua y saneamiento, reservorios de agua de lluvia, etcétera, son fácilmente modulables, replicables, y empaquetables.

Hace años se aprobaron diseños de prototipos de escuelas para costa, sierra y selva. Sin embargo, el Ministerio de Educación (Minedu)

no logra que se utilicen porque los gobiernos locales, con autonomía constitucional, no muestran interés. Llama la atención que el MEF, después de tantos años, no condicione los desembolsos a los gobiernos locales a la ejecución de proyectos de escuelas con diseño de prototipos modulares, únicamente.

Los gobiernos subnacionales, sobre todo las municipalidades distritales, rechazan el empaquetamiento de proyectos porque pierden el control de la contratación del gasto. Como en el caso de las escuelas, el gobierno nacional no se atreve a encarar la situación y hacer mandatorio el empaquetamiento de obras diversas. La RCC viene complicándose y atrasándose porque se sigue entregando recursos a los gobiernos locales para cientos de pequeñas obras. La ineficiencia en el enfoque es notoria.

José Escaffi, experto en gestión pública, comenta que en lugar de pequeñas fichas técnicas de proyectos de inversión pública (PIP) por cada centro de salud u obra de alcantarillado, se debería hacer un estudio por región de la brecha de salud y la de agua y saneamiento, e identificar todos los proyectos para los próximos cinco años, actualizable cada tres. Agrega que la formulación de los PIP se ha vuelto un fin en sí mismo, y, por falta de estándares, hay cambios de criterio, se exige demasiada ingeniería y se termina duplicando estudios con más gasto.

Lanzar pequeños proyectos locales, uno por uno, es ineficiente e ineficaz, y el impacto en la disminución de la brecha es mínima. El manejo de presupuestos es mejor si se generan paquetes a nivel regional, a nivel de conjuntos de municipalidades, o por objetivos claves a nivel de Estado, sostiene José Luis Guasch, exjefe del grupo de expertos globales en APP del Banco Mundial.

En la formulación de PIP se cruzan los diferentes sistemas administrativos del Estado que intervienen para aprobar proyectos. La demora es de años, y esto es un problema muy grave, afirma Camilo Carrillo, economista *senior* del Consejo Privado de Competitividad (CPC).

Por su parte, Chang señala que debe mejorarse la calidad de la formulación y del diseño de los proyectos, y dejar un monto pendiente de pago hasta que la obra esté concluida, como incentivo para que el consultor se esmere en hacer un buen expediente.

3.2. ¿Ejecutar el presupuesto o lograr el resultado?

Hay un patrón histórico del gasto público del gobierno general en proyectos de inversión, y en promedio cada año no se gasta 33.2 % del presupuesto institucional modificado (PIM) anual. Esto equivale a alrededor de 1.5% del PBI, y representa 30 % del gasto promedio anual 2014-2019 en obras públicas y APP.

En el cuadro 6 se aprecia la estacionalidad del gasto devengado. El patrón se mantiene a través de los años. No hay cambio de 2012 a 2014 y en 2019. El gasto del gobierno general en proyectos de inversión es mínimo en el primer trimestre (promedia 13.3 % del gasto devengado anual), y salta en el cuarto trimestre (promedia 41.3 % del gasto devengado anual), con la mayor parte devengada en diciembre de cada año, particularmente en los últimos días del año. El gasto devengado anual promedia 68 % del PIM aprobado.

Cuadro 6

**Estacionalidad del gasto devengado en inversión pública del gobierno general
(en millones de soles)**

| Trimestre | Gasto devengado | | | | | | | | |
|---------------|-----------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------------|
| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2019 | | Prom. ponderado |
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | % |
| I trimestre | 3,448 | 13.1 | 4,0022 | 13.3 | 4,543 | 14.1 | 4,025 | 12.7 | 13.3 |
| II trimestre | 5,153 | 19.6 | 6,578 | 21.8 | 6,737 | 20.9 | 7,342 | 23.1 | 21.5 |
| III trimestre | 6,053 | 23.1 | 7,236 | 23.9 | 7,595 | 23.5 | 7,911 | 24.9 | 23.9 |
| IV trimestre | 11,575 | 44.1 | 12,390 | 41.0 | 13,408 | 41.5 | 12,519 | 39.4 | 41.3 |
| Total | 26,229 | 100.0 | 30,226 | 100.0 | 32,283 | 100.0 | 31,797 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Consulta Amigable, MEF. Elaboración: IIG.

Thorne indica que el dinero presupuestado para inversión se suele entregar al final del año para aparentar mayor ejecución del gasto, cuando, por el contrario, debería entregarse muy temprano en el proceso, a partir de enero. Además, llama la atención las reasignaciones presupuestales en el PIM, generadas porque no se hizo la planificación presupuestal entre los proyectos y el presupuesto institucional de apertura (PIA) de manera correcta. Es decir, se sabía que a quien se le dio ese dinero no lo iba a poder ejecutar.

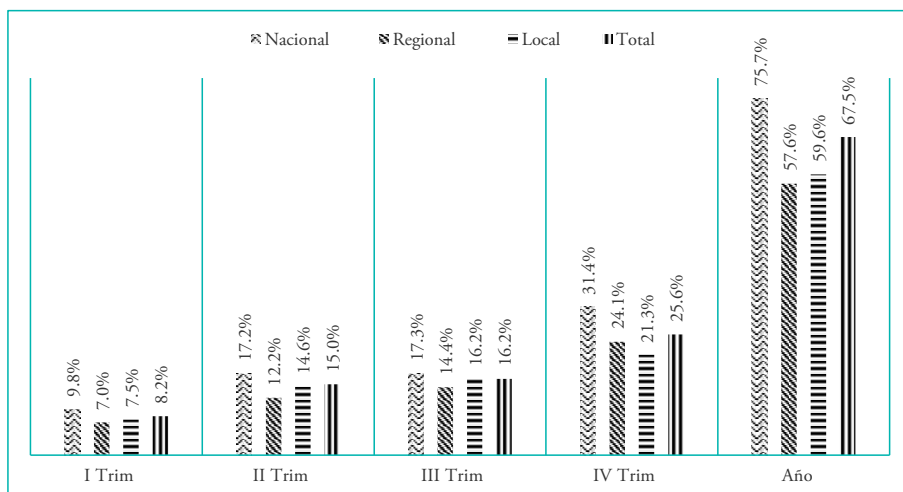
Oliva concuerda en que hay que eliminar las transferencias o reasignaciones que se hacen durante la ejecución del presupuesto, pues son materia de corrupción, y añade que para eliminarlas debe mejorar el sistema de planificación. La plata tiene que estar en el PIA al momento de formular el presupuesto, no en el PIM. Oliva agrega que hay mucha resistencia de los sectores a ser sinceros, porque quieren manejar esos recursos presupuestales durante la ejecución, e ir viendo a quién le dan o no le dan la obra.

Otro problema al presupuestar es la duplicidad de roles, anota Carrillo. El MEF debería decirle al sector de qué recursos dispone, y con esos recursos el sector puede hacer los proyectos que tiene capacidad de formular y presupuestar. Ocurre al revés: el sector le dice qué proyecto va a hacer al MEF, el MEF verifica si lo puede hacer bien o no, y evalúa lo que el sector presupuesta, sin que realmente le corresponda.

En el gráfico 2 se muestra el comportamiento del gasto devengado anual 2019 por niveles de gobierno, en porcentaje del PIM. Los gobiernos regionales y locales muestran un desempeño similar, detrás del porcentaje del gasto devengado (mal llamado ejecutado) por el gobierno nacional. Todos ellos subejecutaron el PIM, como es habitual.

El sistema de seguimiento del gasto público en obras se enfoca en el desembolso del gasto presupuestado. Se enfatiza la ejecución del gasto financiero, medido por el presupuesto devengado, que es una medida de

Gráfico 2
Gasto devengado 2019 en porcentaje del PIM por niveles de gobierno



Fuente: MEF, Transparencia Económica.. Elaboración: AFIN.

gasto desvinculada del resultado. Además, suele ocurrir que los proyectos presupuestados y ejecutados no sirven para atender las necesidades que los motivaron.

3.3. Ley de Contrataciones, la gran traba

La Ley de Contrataciones ha sufrido cambios constantemente¹² y es el dolor de cabeza de todos los funcionarios en el área de logística, comenta Khoury. Es un documento complicado, una herramienta con detalles difíciles de cumplir que permite interpretaciones a propios y extraños, y a la Contraloría también. Y como no todos los auditores tienen una preparación sólida, hacen sus propias interpretaciones, y los procesos se dilatan. La Contraloría tiene una tarea pendiente: calificar a los auditores.

¹² La Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, se dictó el 11 de julio de 2014. El Decreto Supremo 344-2018-EF, Reglamento de la Ley, se dictó el 29 de diciembre de 2018. El Decreto Supremo 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley, se dictó el 13 de febrero de 2019. El Decreto Supremo 168-2020, que modifica el TUE de la ley, se dictó el 30 de junio de 2020.

La Ley de Contrataciones fue creada para no hacer nada, en una época diferente. Pese a que es un gran estorbo, afirma Pacheco, se preserva la ley creando sistemas paralelos, excluyendo de sus alcances a proyectos especiales de inversión pública donde se utiliza PMO y herramientas como los contratos colaborativos New Engineering Contracts (NEC) y la metodología Building Information Modelling (BIM).

La Ley de Contrataciones es un laberinto sin salida. Es difícil entender cómo una misma norma puede aplicarse a la contratación de obras públicas y a la contratación de servicios, dos universos diferentes. Con la misma ley se compran lapiceros, se contratan servicios de limpieza o se construye una línea del Metro de Lima.

Resulta penoso seguir recurriendo, caso por caso, a exceptuar de los alcances de la ley a los proyectos que se desea acelerar, como ocurrió con los Juegos Panamericanos, en vez de hacer los cambios necesarios para que los proyectos en general fluyan.

3.4. El PNIC y la infraestructura social

Oliva sostiene que el PNIC es un buen primer paso que prioriza los proyectos de inversión importantes para el país, con una visión territorial y no tanto sectorial. Una de sus ventajas es que asegura la vinculación entre un proyecto de inversión y su presupuesto, aunque falta crear los mecanismos para la institucionalización del plan.

Pacheco anota que el PNIC es una buena señal de política de Estado y de priorización de criterios, que, sin embargo, no han sido seguidos posteriormente. Los proyectos en el plan no han sido impulsados y no se ha dictado el decreto supremo que iba a institucionalizar el seguimiento de dichos proyectos.

Haciendo un balance, el PNIC no es perfecto, pero es lo que se tiene y habría que verlo como un punto de partida. Su enfoque territorial es destacable, y debiera servir para evitar proyectos mascota o proyectos mesiánicos de los gobernantes de turno, tanto como la

selección improvisada recopilando pedidos de los sectores sin orden ni concierto.

La falta de institucionalidad lamentablemente impide que el PNIC surta el efecto deseado. Como de costumbre, se dictan normas ambiciosas sin preparar el aparato encargado de implementarlas. Lanzar un plan oficial, que el Estado no está en capacidad de implementar, no dará buen resultado.

Los países con el mayor PBI per cápita tienen la mejor infraestructura y la menor informalidad. ¿Cómo enfrentar el reto inmenso y urgente que implica desarrollar una infraestructura social necesaria para cerrar las brechas y contribuir a reducir la informalidad que domina el país?

Pacheco sostiene que el PNIC es una buena herramienta, con limitaciones porque no incluyó el tema social y solo se refirió a acceso básico. Por eso es importante que se considere un plan nacional de infraestructura social, que no fue incluido como tal en el PNIC oficial.

La pandemia del COVID-19 ha desnudado las falencias en infraestructura social, y la incapacidad de gestión pública de las inversiones necesarias. Los sectores más atrasados —agua, educación y salud— son precisamente aquellos donde hay más necesidades urgentes y se rechaza la participación privada¹³.

En salud y educación, la calamitosa situación de las escuelas y los hospitales no es tomada en cuenta. En agua y saneamiento, la situación del servicio es lamentable y no cubre las necesidades de la población. Sedapal y las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) en las regiones han fracasado, y sin embargo se repiten los intentos de reflotarlas.

13 En el Ministerio de Educación (Minedu), comenta Carrillo, no hay capacidad ni voluntad de evaluar una iniciativa privada, ni equipos que entiendan de APP y de niveles de servicio. El área de infraestructura educativa piensa solo en términos de obra pública, y no tiene intención de cambiar de enfoque. En el Ministerio de Salud (Minsa) existe una gran resistencia a las iniciativas privadas, los sindicatos pesan mucho, y ven las APP y la participación privada como un factor de cambio que afectaría sus intereses de grupo.

3.5. La ejecución de obras y el fracaso descentralizador

La ejecución de obras públicas es un problema irresuelto. Las obras públicas con frecuencia no se terminan, o se quedan paralizadas o trabadas por largo tiempo, debido a trámites inconclusos, expropiaciones, o la falta de presupuesto, o corrupción, o adicionales de obra como consecuencia de las demoras y fallas de diseño, todo ello derivado, en primera instancia, de la mala preparación de los proyectos por la falta de capacidad de los gestores en el Ejecutivo.

Falta un hilo conductor gerencial o de gestión de la ejecución de obras que abarque desde la idea original, pase por su ejecución física —no solo financiera— y cubra la fase de posinversión del proyecto. Sin seguimiento organizado e integral del gasto, incluida la fase de posinversión, no resulta posible reducir la corrupción en forma drástica¹⁴.

Por la mala preparación de los proyectos, surgen conflictos después, comenta Figueroa. Cuando el ejecutor, el ganador de la buena pro, considera que los estudios de factibilidad no le sirven para hacer la inversión, entonces recurre a la vía arbitral o se judicializa la disputa, y eso añade retrasos a la ejecución del presupuesto de obra.

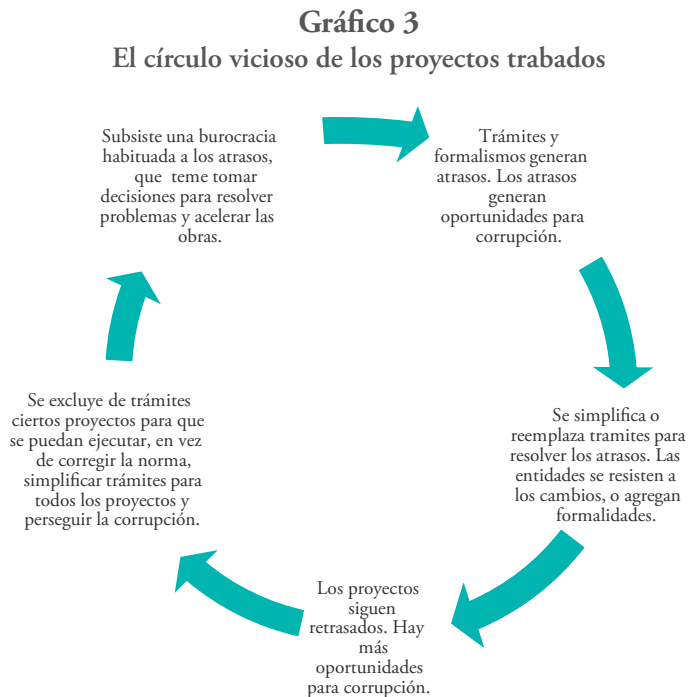
Como se aprecia en los cuadros 2 y 3, existe un *stock* grande de proyectos inconclusos que no se ejecutan dentro del tiempo establecido, ni dentro del monto presupuestado. El costo para el Estado no es solo el de la demora de años, sino el costo de oportunidad de no brindar un servicio público, y su impacto al no generar la demanda prevista. Lo que no se logra ejecutar se acumula, se queda sin presupuesto y no se puede financiar.

14 Para mejorar la ejecución en obras públicas, señala Segura, se trató de fortalecer las capacidades de las unidades ejecutoras, con apoyo técnico desde el MEF. Se abrieron las oficinas descentralizadas, y los comités de inversiones para dar apoyo en la formulación de cartera en las regiones y los principales gobiernos locales. Se empezó con las mesas ejecutivas, en un esquema participativo de recojo de información del privado. Estos mecanismos no subsanan todas las deficiencias que pueda haber en el Estado, pero ayudan, y dependen del empoderamiento y de la tracción.

En el sector público no existen gerentes capaces de gestionar el acompañamiento de la preparación y ejecución de grupos de proyectos o megaproyectos por el contratista de la obra pública o el concesionario de la APP. Esta es una gran debilidad institucional, acentuada por los bajos sueldos pagados en el aparato estatal.

Chang sugiere alinear incentivos para una buena ejecución de proyectos. Si la ejecución se hace con menos adicionales de obra y se termina a tiempo, habría que darle un incentivo al contratista de la obra pública. Eso haría mejorar la calidad del servicio.

Por trámites y meros formalismos, se acumulan atrasos, y, para solucionarlos, se cambian o se simplifican trámites que tampoco logran el efecto deseado. Esto forma parte de un círculo vicioso del cual es muy difícil escapar (véase gráfico 3). Los trámites y permisos municipales son una enorme traba, y el Estado, en vez de atacar el problema de raíz, los deja de lado y excluye de esta permisología a proyectos que desea impulsar, como los de la RCC.



Elaboración: IIG.

La descentralización forma parte de las barreras que impiden la ejecución de obras públicas. Para corregirla y evitar que siga haciendo daño, parecería necesario volver a centralizar responsabilidades relativas a la ejecución de obras públicas, lo que resulta complejo y enfrentaría resistencias de intereses creados.

Diversos sectores del gobierno central, como salud, educación, agricultura, no tienen la capacidad suficiente para planificar, formular y acompañar la ejecución de proyectos. La incapacidad se multiplica a nivel de las regiones y crece en forma exponencial en las alcaldías, con autonomía meramente nominal amparada en la Constitución. La calidad de las obras a cargo de cientos de pequeñas unidades ejecutoras no interesa, muchas terminan haciéndose por administración directa, o se quedan abandonadas.

En el corto plazo no parece posible cambiar la ley descentralización, afirma Thorne. Para él, una forma de dotar a los gobiernos subnacionales de competencias sería utilizar algunas de las universidades como consultores y capacitadores para que las municipalidades y los gobiernos regionales puedan mejorar su capacidad de formulación de proyectos.

I 4. Modalidades y herramientas de inversión

4.1. Obra pública y gasto corriente

Oliva comenta que cuando se habla de obra pública, de alguna manera, se sataniza el gasto corriente. Cada tipo de gasto tiene su papel y lo importante es dar un servicio a la población. Pero tampoco se puede decir que la obra pública va a salvar al Perú. Agrega que es necesario encontrar la combinación apropiada para cada tipo de inversión y servicio. En salud, por ejemplo, un buen médico es tan importante como tener buenos equipos o un buen hospital.

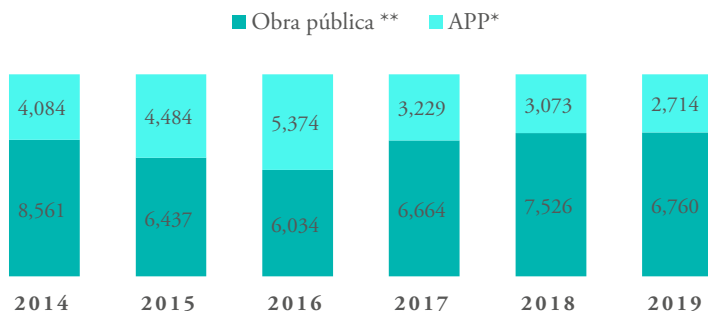
Otro problema grande es la falta de operación y mantenimiento de las obras públicas. Como los proyectos se formulan solo con criterios de ingeniería, el proceso concluye al terminarse la obra. La operación y el mantenimiento no están previstos y no son algo prioritario. Si se llega a hacer mantenimiento, lo más probable es que dure pocos años, en el marco presupuestal multianual.

A esto se suma lo señalado por Thorne, respecto a que el gran problema no necesariamente son las obras públicas, sino que las unidades ejecutoras en los ministerios, como Ministerio de Educación (Minedu), Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS), y ProVias en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), no son buenos ejecutores.

La capacidad de ejecución del gasto en las municipalidades es débil, generalmente no logra resultados y la posibilidad de fiscalizar su gasto es muy limitada, pero el gobierno nacional persiste en entregarles masivos recursos por clientelismo político¹⁵.

15 Informe «1,680 municipios ejecutaron menos del 50% de recursos para obras». Diario *Gestión*, p. 2, 12 de octubre de 2020. En el periodo enero-setiembre 2020, según la información de consulta amigable del MEF, 90 % de las 1,874 municipalidades del país, han ejecutado menos de la mitad de sus recursos presupuestales. Y 41 % de ellas, han devengado menos del 20% de los recursos a su disposición.

Cuadro 7
Inversiones en infraestructura (millones US\$)



* Inversión de APP en transporte, telecomunicaciones y electricidad.

** Inversión en obra pública en todos los sectores.

Fuente: Transparencia Económica, MEF; Ositran, Osipitel, Minem.

Elaboración: AFIN.

Se gasta más en obras públicas que en APP. En el Cuadro 7 se observa que, según AFIN, en el periodo 2014-2019 se gastó por año, en promedio, US\$ 7,001 millones en obras públicas (64.7%) y US\$ 3,822 millones en APP autosostenibles y cofinanciadas (35.3 %). El total invertido anual descendió 25 %, de US\$ 12,645 millones en 2014 a US\$ 9,474 millones en 2019. El año en que se efectuó más gasto relativo en APP fue 2016, con 47 % del total invertido.

Estas cifras son relevantes porque permiten apreciar la importancia de la inversión privada en infraestructura de servicios públicos y el potencial de las APP, más aún si se toma en cuenta que estas tienen su operación y mantenimiento asegurados a largo plazo, lo que no ocurre con las obras públicas y constituye su mayor debilidad.

Al optar por una obra pública las trabas y demoras son comunes, las adendas se llaman adicionales de obra, el Estado asume y retiene todos los riesgos, y concluida la obra pública se pone en riesgo todo lo invertido por falta de mantenimiento.

4.2. PMO

Una oficina de gestión de proyectos, en adelante PMO (Project Management Office), tiene fines de apoyo a la gestión del Estado en la formulación, preparación, licitación o concurso, seguimiento de la ejecución y posinversión de proyectos de obras públicas y APP, con énfasis en la eficacia de los procesos facilitada por el uso compartido de recursos, metodología y herramientas como los contratos colaborativos FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils) o NEC (New Engineering Contract) y la metodología de registro y acopio de información de obras BIM (Building Information Modeling). Los PMO ayudan en la gestión de proyectos, pero no asumen las responsabilidades del Estado ni lo sustituyen.

Es importante que los PMO sean empresas especializadas con amplia experiencia internacional en el apoyo a la gestión de proyectos de infraestructura de importancia. Se necesita que sean imparciales respecto a actores locales y no tengan filiales en construcción, consultoría o supervisión de proyectos, para evitar conflictos de interés.

No basta con tener un PMO que gestione y acompañe la preparación, administración, ejecución y funcionamiento de un proyecto por encargo del Estado. La entidad pública debe estar organizada como los PMO, sostiene Oliva. Así, el MTC debería tener su PMO interno, una oficina de inversiones con una estructura de PMO, y contar con el apoyo de un PMO externo que ayude a gestionar los grandes proyectos.

Pacheco señala que un PMO no puede solo acompañar el seguimiento de la construcción, debe también garantizar la sostenibilidad, la operación y el mantenimiento de los proyectos. Agrega que para usar las herramientas de los Juegos Panamericanos se crearon los proyectos de inversión especial en inversión pública, pero estas herramientas no se han ampliado a las APP, a pesar de que se incluyeron en el Decreto Legislativo 1362 como una posibilidad. No hay una sola APP donde se haya contratado un PMO y esto es una falencia.

Los PMO son útiles para liderar y acompañar la gestión desde el Estado, y hacen falta. El líder sabe organizar, administrar los recursos y gerenciar. Contar con simples administradores de contratos que obedecen a pedidos de obra, no es liderazgo. El liderazgo debe servir para mejorar la gestión continuamente, sostiene Chang.

Los PMO son fundamentales, pero selectivamente. La idea es que ese *know how* se incorpore en el Estado peruano, aunque tomará muchos años para que eso ocurra, sostiene Segura. Caben PMO estratégicos en sectores con grandes portafolios de proyectos, en algunos megaproyectos, en ProInversión y en gobiernos regionales agrupados. Supongamos que se contratan diez PMO. ¿Cómo hacer para que puedan coordinar? Se necesita alguien que procese y priorice la información e identifique los problemas. El que está diseñado como el centro neuronal al cual llega la información es el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI) en el MEF, concluye.

En el MTC, el director general de concesiones, con un pequeño equipo, es el responsable de todas las concesiones en puertos, aeropuertos y carreteras, algo imposible. Es evidente la necesidad de contratar PMO internacionales para ayudar en el manejo de la cartera, en vez de recurrir a más burocracia sin conocimientos ni calificaciones para hacerse cargo, indica Gabriel Daly, director general de políticas y promoción de la inversión privada del MEF.

Un PMO no viene a dar asesoría en ejecución y en contratos si no hay una cantidad mínima de proyectos o un megaproyecto. Con un PMO se puede garantizar una buena ejecución con un buen gestor. Lo que se debe hacer es poner equipos de funcionarios al lado del gestor internacional, para que absorban ese conocimiento y mañana puedan estar en una unidad gestora, concuerda Valdivieso.

Sobre los contratos colaborativos NEC, se presentan y comentan en la página 50 extractos de un artículo que enfoca el asunto desde su raíz. Los contratos NEC son utilizados en el Reino Unido, se hicieron conocidos porque se utilizaron en el G2G de los Juegos Pa-

americanos, pero no son los únicos. Con frecuencia, organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recomiendan la utilización de los contratos FIDIC de uso difundido en países europeos y otros.

La metodología BIM es un proceso de captura de información durante toda la vida útil de una obra, compartida en forma digitalizada entre los participantes del proceso con fines de optimizar el concepto, diseño, construcción, entrega y operación del proyecto, y contribuir a solucionar de manera expeditiva los problemas que se van presentando.

La moda es que un G2G venga de la mano con un PMO para gestionar el acompañamiento de la ejecución de obras públicas. No existe inconveniente, excepto el temor político, a contratar un PMO para que ayude al Estado a gestionar una APP. El Decreto Legislativo 1362 permite contratar un PMO para una APP, exonerando dicha contratación de la ley de contrataciones, pero esto no ha ocurrido por la resistencia o temor de funcionarios públicos a perder su puesto.

Daly acota que se necesita estandarizar términos de referencia (TdR) para licitar la contratación de PMO, que es como contratar una asesoría, solo que es una asesoría cara, digamos que por un 3 % del monto de inversión.

La rectoría de los PMO, está en la Dirección General de Abastecimiento del MEF. Lo que tiene que hacer cada sector es contratar a su propio PMO, y los proyectos grandes también deben tener su PMO, con gente motivada, concluye.

Debe subrayarse que el PMO no toma decisiones. Lo que hace es acompañar la gestión o gerencia de los procesos y su ejecución hasta la posinversión, lo cual incluye apoyo en las tareas de administrar, ordenar, organizar, identificar riesgos y manejar presupuestos, pero la decisión y la responsabilidad del Estado no se puede tercerizar.

Sería interesante dilucidar si es necesario tener una entidad que centralice el trato con los PMO, o si conviene tener una oficina que sea la contraparte de los PMO en cada sector.

¿Y si hacemos «colaborativos» nuestros contratos «adversariales» de infraestructura?

¿De adversarial a colaborativos por arte de magia?¹⁶

Junto con los G2G, la administración pública ha descubierto que puede copiar los denominados contratos colaborativos que vienen de la mano de los gobiernos extranjeros en los G2G.

No existe un modelo *único* de contratos colaborativos de infraestructura. En general, ellos presentan un enfoque integrado de gestión donde las partes entran en un proceso colaborativo de optimización, ahorros y eficiencias del proyecto.

Los contratos colaborativos modelo NEC ayudan a superar la indecisión, aversión a la responsabilidad futura, formalismo y búsqueda de culpas, que intoxican la ejecución y culminan en conflictos y arbitrajes en los contratos de infraestructura.

El autor encuentra que, si bien es cierta la comparación en favor de los contratos colaborativos, es equivocado el planteamiento de importar esos modelos de contratos estandarizados como si fueran una fórmula mágica, por las siguientes razones:

- En principio, todo contrato debe ser colaborativo, basado en el principio de buena fe contractual de las partes para su adecuado cumplimiento. No hay reglas mágicas que conviertan en colaboradores a quienes hasta hoy solo atizan el conflicto, y no miran al objetivo del proyecto.
- La causa original de la condición adversarial en nuestros contratos no son las normas, sino el modo de gestionarlos. Las normas formales, detallistas que agobian la gerencia pública vinieron después, acogiendo criterios y prácticas erróneas, algunas de las cuales se listan a continuación.
- Como no cuentan con toda la información o conocimiento para anticipar los riesgos contractuales, las entidades «hacen» como que identifican y asignan riesgos y tratan de trasladarlos y no retenerlos.
- Aunque las especificaciones del proyecto no estén ni medianamente definidas, se recurre a la sumaalzada como síndrome de ahorro (se dice «ya vendrá un postor que acepte eso y asuma el riesgo»).
- Las entidades pretendan ser irresponsables de la información incompleta y deficiente que vuelcan en el expediente, exigiendo a la contraparte una debida diligencia que las entidades no tienen.
- Los cambios relevantes en calendario, adicionales, adendas, aunque sean evidentemente necesarios, son sinónimo de ilegalidad o favorecimiento y se posergan o rechazan.

- Se exorbita el presupuesto inicial estimado de la obra, que se convierte en un referente del gasto real que demande el proyecto, en la creencia que esto evitará el posterior «sobrecosto indebido».
- Se percibe al supervisor como al «policía» del contrato, quien se mimetiza con los *órganos* de control.

El autor redondea su propuesta identificando las buenas prácticas de los contratos colaborativos que se pueden acoger, con nuestros matices idiosincráticos, sin que haya que adoptar el paquete G2G/NEC.

- Regular compromisos y espacios de colaboración obligatoria para identificar y solucionar problemas, durante el proceso de ejecución contractual.
- Incentivos por ahorros de tiempo y plazo.
- Respetar al máximo las cargas de colaboración naturales, como proveer al contratista adelantos, terrenos disponibles, planos, licencia de construcción y relaciones con otras autoridades.

4.3. Los acuerdos de gobierno a gobierno (G2G)

Tras el reconocimiento público de la escasa capacidad del Estado para gestionar la ejecución de proyectos y el temor a las APP por los casos de corrupción, se introdujo los G2G en los Juegos Panamericanos. Un G2G acompañado de un PMO, para ejecutar una o varias obras públicas, ha devenido la fórmula mágica para cubrir el vacío institucional que sufre el país. Surge entonces una interrogante sobre hasta qué punto los acuerdos G2G son convenientes.

En la segunda mitad del siglo XX, proliferaron los contratos con gobiernos que proporcionaban equipos costosos fabricados por empresas de su país para grandes proyectos de energía acompañados de financiamiento a largo plazo, aparentemente blando, que hacía digerible el sobreprecio del equipo. Empresas de los países receptores participaban en consorcios encargados de la construcción, sobre la base de estudios generalmente hechos en el país del fabricante. Fue la versión G2G del siglo XX, y cayó en desuso.

16 Extracto del artículo de Juan Carlos Morón. ¿De adversarial a colaborativos por arte de magia? *Quincenario AFIN*, número 260, setiembre de 2020. Resumido y glosado por IIG.

Otra variante usual en esa época eran los proyectos llave en mano. El Banco Mundial participaba financiando la construcción con préstamos soberanos. Este modelo se utilizó aquí en unos pocos grandes proyectos por la falta de recursos y la mala situación de la economía peruana.

Luego, a principios de la década de 1990, aparecieron las APP en el Reino Unido. Bajo este nuevo modelo de asociación, el Gobierno británico contrataba con empresas privadas, a partir de la distribución de los riesgos entre las partes, la ejecución de proyectos de infraestructura con niveles de servicio definidos, y su operación y mantenimiento asegurados a largo plazo. Esto se financiaba con la banca privada, o emisiones de obligaciones de las empresas adjudicatarias. Al cabo de unos años, el modelo inglés de asociaciones público-privadas se expandió con éxito en los cinco continentes.

Por la inseguridad y la falta de capacidad del gobierno general para gestionar la ejecución de proyectos de todo tamaño y por el éxito de los Juegos Panamericanos, el Gobierno peruano ha optado por la celebración de más acuerdos G2G: con Corea del Sur para la construcción del Aeropuerto Internacional del Cusco, con Francia para la construcción de dos hospitales, con los gobiernos del Reino Unido e Irlanda del Norte en proyectos de la RCC, y otro más con Francia para la construcción de una Nueva Carretera Central. Se anunció también que se planea desarrollar las líneas 3 y 4 del Metro de Lima bajo este mecanismo. Veamos opiniones recogidas sobre el tema.

Los acuerdos G2G son una modalidad de ejecución cuya intención es aliviarle los problemas administrativos al Estado, para que se pueda hacer las obras complejas a mayor velocidad. Es una salida de corto plazo, que no debería institucionalizarse en el país, señala Oliva.

Segura sostiene que los G2G no son una buena práctica en infraestructura y no se usan para eso. Básicamente se usan cuando no hay empresas a nivel internacional que puedan proveer determinados bienes o servicios, como armamento. Ahora bien, dadas nuestras debilidades, se pueden aplicar, bajo ciertas condiciones, en cierto perfil de proyectos.

G2G es una idea muy buena en el corto plazo, y está bien que lo estén utilizando en la RCC, pero en el largo plazo quizá no debería utilizarse. El esquema de G2G para los Juegos Panamericanos, desarrollado en el MEF, fue algo muy concreto, muy específico, afirma Thorne.

Valdivieso acota que G2G es la solución que se ha usado en África, en países donde no hay administración pública. Ese no es el caso del Perú. G2G es una solución de corto plazo, que no debe quedarse para siempre, agrega.

Escaffi anota que en G2G y PMO sería bueno contar con una agencia autónoma para darles continuidad, como el Banco Central de Reserva (BCR) o la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), y entonces no necesitaríamos los G2G y podríamos hacer los PMO por medio de esta agencia.

Se cree que como G2G funcionó para los Juegos Panamericanos hay que repetir el esquema. Pero las circunstancias en las cuales se utilizó el G2G en los Juegos Panamericanos fueron muy particulares. Nada garantiza que si se generalizan los G2G, vayan a contar con el apoyo popular que tuvieron en ese caso.

Resulta dudoso esperar que se pueda avanzar a la velocidad ofrecida con los proyectos de la RCC en el G2G con el Reino Unido e Irlanda del Norte. Es muy distinto operar en Lima para habilitar escenarios deportivos que ejecutar proyectos de reconstrucción en zonas de desastre o en zonas de pobreza, con numerosos gobiernos locales como entidades ejecutoras¹⁷.

El problema radica no solo en el uso de G2G, sino que G2G acompaña la construcción del proyecto como obra pública, donde el Estado peruano se queda con los riesgos de diseño, construcción, vicios ocul-

17 Ver «La autoridad de la reconstrucción con cambios sincera metas», *Semana Económica*, 25 de octubre de 2020, p. 30. El exigente calendario de adjudicación de obras bajo la modalidad G2G y retrasos en la viabilidad de los proyectos obligaron a la ARCC a postergar sus objetivos de adjudicación a 2021. «No podemos abordar todos los proyectos en plazos tan ajustados, saldremos por etapas y mejoraremos la gestión para llegar a ejecutar», declaró la directora de la ARCC. El Reino Unido ha firmado un acuerdo con plazos muy difíciles de lograr.

tos y otros, los retiene durante la concesión a largo plazo de la operación y el mantenimiento. Además, debe pagar contra avances de obra.

En este contexto, el anuncio de la ejecución de las líneas 3 y 4 del Metro de Lima en G2G como obra pública resulta desafortunado. Al retener riesgos durante la fase de operación y mantenimiento, cualquier problema constructivo que impida la operación generará lucro cesante a favor del operador, que el Estado peruano tendrá que reconocer y pagar tras arbitrajes. El otro gobierno en el G2G no se hace responsable de esto.

Entonces, afirma Segura, un G2G no es una solución mágica, y podría considerarse solo en condiciones particulares cuando convenga ejecutar el proyecto por obra pública, pero si el valor por dinero sugiere que tiene que ser APP, no debe usarse un G2G porque el Estado retiene los riesgos.

Otro problema es que el G2G tradicional es peligroso porque el otro gobierno gana bajo sus reglas y usualmente concursa y contrata a proveedores de su país, lo que limita la competencia y puede elevar los precios. Por último, los países tienen distintos grados de transparencia en sus contrataciones y ese es otro riesgo indeseable.

Los G2G no incluyen operación y mantenimiento, y ese es un tema crítico para evitar que lo invertido se pierda.

Más económico sería hacer lo mismo contratando PMO directamente, sin tener que recurrir a G2G. Por ejemplo, para paquetes de proyectos en grupos de regiones, aplicando un enfoque territorial en vez de una óptica presupuestal por niveles de gobierno, en agua, desagüe, postas médicas, escuelas, comisarías, reservorios de agua de lluvia, vías, caminos vecinales, electricidad, paneles solares, internet, etcétera.

Los instrumentos que acompañan los G2G en el Perú, como los PMO, los contratos colaborativos y la metodología BIM, son comúnmente utilizados en el mundo acompañando las APP, sin G2G de por medio.

Lo que debería hacerse es reformar los sistemas de contratación pública y APP para dinamizarlos, antes que exceptuar los G2G de requisitos para que fluyan.

4.4. APP

La inversión en APP sale del ámbito Invierte.pe, y está en el ámbito rector de la Dirección General de Promoción de la Inversión Privada (DGPIP) en el MEF. Con el Decreto Legislativo 1362, en 2018 se intentó corregir problemas detectados, como la falta de estandarización de los contratos y dificultades con las expropiaciones que impiden o traban la ejecución de APP, sostiene Oliva.

Otro problema frecuente con las APP son los encargos apresurados de los sectores a ProInversión. Esto conduce a la preparación deficiente y concurso de proyectos inmaduros, propicia el oportunismo de los postores y acarrea adendas a los contratos.

Segura señala que el empaquetamiento de riesgos en una APP bien diseñada funciona, y el riesgo de diseño es del concesionario, quien hace el estudio definitivo de ingeniería de detalle (EDI) tras la adjudicación.

Este asunto es complejo. Como el EDI se aprueba después de la adjudicación, si el proyecto no estaba bien preparado y suficientemente maduro al concursarse —y esto es bastante frecuente— el presupuesto base se queda corto y se abren paso las adendas¹⁸. Que el concesionario asuma el riesgo del diseño no evita las trabas y demoras, ni las desviaciones de presupuesto. El concesionario, como es usual, asume el riesgo de defectos en la construcción, independientemente

18 Escaffi anota que las adendas se minimizan concursando proyectos maduros, pero siendo inevitables se necesita incorporar en los contratos de concesión un procedimiento interno de solución de disputas y de ampliación de plazos, que evite discusiones interminables de adendas por todo motivo. En cierta forma, se trata de incorporar en los contratos de APP criterios colaborativos para solucionar controversias, como sugiere Juan Carlos Morón en su artículo glosado.

de quien haga el EDI. En el fondo, prevalece la gran desconfianza de los postores respecto a la capacidad de formulación y preparación de procesos a cargo del Estado, lo que vuelve sensato encargar el EDI al adjudicatario.

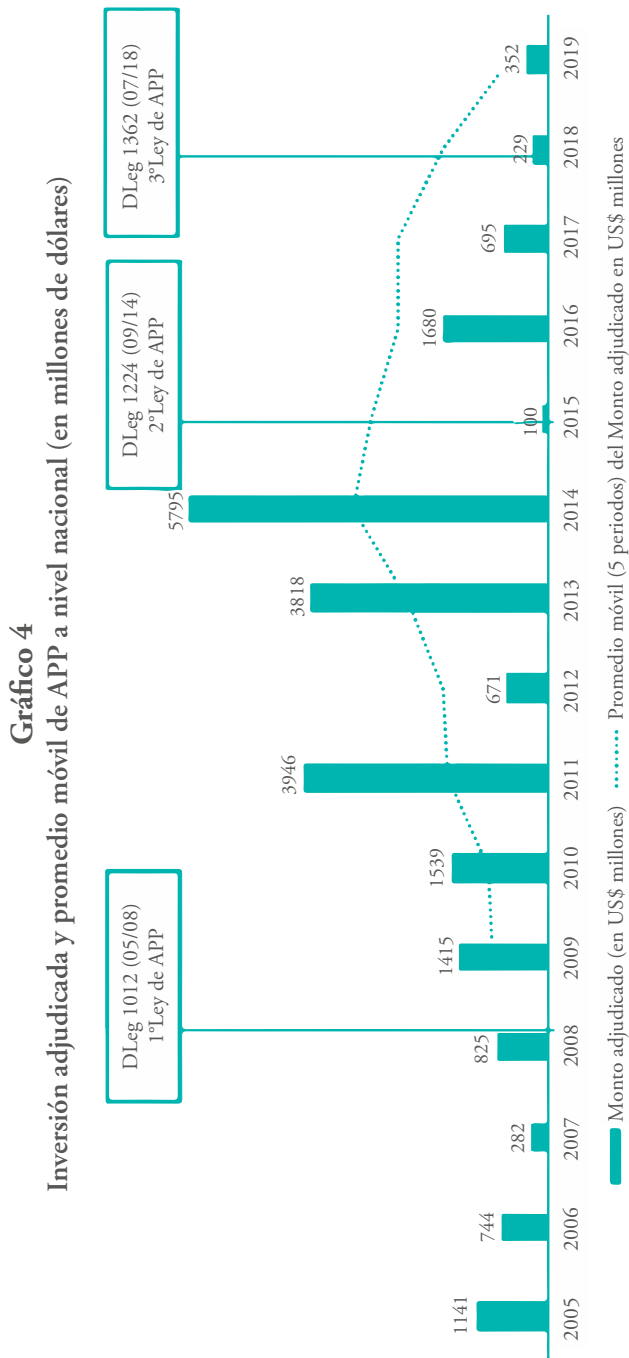
Carrillo explica la evolución de las APP en el Perú y señala que de 2005 a 2019 se adjudicaron 78 proyectos de APP por más de US\$ 23,000 millones, en dos periodos marcadamente distintos, como se observa en el gráfico 4.

Durante la vigencia del Decreto Legislativo 1012 (2008-2014), se adjudicaron 54 proyectos por más de US\$ 18,000 millones (promedio anual US\$ 2,864 millones), con un máximo anual de US\$ 5,795 millones en 2014. A partir de 2015, bajo el Decreto Legislativo 1224, que otorga un poder excesivo al MEF y desempodera a ProInversión, las adjudicaciones cayeron sistemáticamente (promedio anual US\$ 611 millones) hasta 2019, cuando se adjudicaron dos proyectos por US\$ 352 millones.

Carrillo agrega que antes, con el Decreto Legislativo 1012, adjudicar un proyecto de salud demoraba 17 meses, y ahora toma 94 meses, si se logra adjudicar a tiempo. El proyecto más simple, que es una línea de transmisión, antes se adjudicaba en 13 meses y hoy se adjudica en 28¹⁹.

A ProInversión le tomó 20 años convencerse de que era apropiado generar un contrato estandarizado modelo y el que finalmente lanzó es demasiado genérico. Los contratos modelo deberían ser temáticos para tres o cuatro temas prioritarios como transporte, agua y saneamiento, electricidad. Eso está pendiente, apunta Guasch.

19 Los tiempos de ejecución de las APP son inaceptables y se deben reducir significativamente. Las idas, venidas y modificaciones de los borradores de proyecto y toda esa logística, vienen de hace 20 años, y poco se ha hecho para mejorar, comenta Guasch.



Fuente: ProInversión – MEF
Elaboración: Consejo Privado de Competitividad (CPC).

Cuadro 8
Participación de entidades públicas en las fases de una APP en Chile, Colombia y Perú

| Fases y Etapas | Objetivos de Evaluación | Chile | Colombia | Perú |
|------------------------------|---|-----------------------------|---------------------------|--|
| Planeamiento y programación | * Planificación y presupuesto | MOP | DNP | Entidad MEF |
| Formulación | *Beneficio Social | MOP | ANI o EC DNP | Entidad Concedente PROINVERSIÓN MEF |
| | *Pertinencia entre APP u Obra Pública | | | |
| Estructuración y transacción | *Estructuración del contrato | MOP CGR Min. Hacienda | ANI o EC Min. Hacienda | Entidad Concedente PROINVERSIÓN MEF (VMH) MEF (VME) Regulador CGR |
| | *Distribución de riesgos | | | |
| Adjudicación | * Garantizar la competencia | MOP | ANI o EC | PROINVERSIÓN |
| Construcción | *Monitoreo y control de las obras | MOP | ANI o EC | Entidad Concedente Regulador |
| Supervisión | *Indicadores de servicio | MOP | ANI o EC | Entidad Concedente |
| Modificaciones contractuales | *Mantener equilibrio económico financiero | MOP CGR Min. Hacienda | ANI o EC Min. Hacienda | Entidad Concedente PROINVERSIÓN MEF (VMH) MEF (VME) Regulador CGR |
| | *Condiciones de competencia | | | |
| | *Matriz de riesgos | | | |

Fuente: Consejo Privado de Competitividad (CPC).

En la ejecución y durante el funcionamiento de las APP debería haber un solo contacto, para así reducir los costos de transacción en que incurren los operadores para entenderse con muchas entidades. Además, hay que separar la función de los reguladores, de la de los supervisores.

En el cuadro 8, Carrillo muestra la comparación con Chile y Colombia respecto a procesos duplicados en el Perú. En Chile y Colombia el Ministerio de Hacienda evalúa la capacidad de cumplir los compromisos fiscales, y es la Contraloría General la que verifica la legalidad del proceso. En el caso peruano son cinco las entidades que intervienen, y, como no está precisada su intervención, opinan de todo, sobre los mismos temas, de manera desarticulada y difusa, lo que genera considerables retrasos.

La traba por excelencia en APP y obras públicas son las expropiaciones, adquisiciones y saneamiento de terrenos que constituyen un dolor de cabeza para los sucesivos gobiernos. Como suele suceder en el país con los temas sin solución, se elude enfrentarlos de raíz. La mayor parte de las propiedades inmuebles son informales, el registro de una propiedad es facultativo, no es constitutivo de derecho, y los catastros son deficientes y no ayudan.

En APP, la asignación de riesgos entre las partes, o el traslado razonable de la mayor parte de riesgos por el Estado al privado, es fundamental. El análisis de riesgos es complejo. En realidad, cada riesgo que se traslada al concesionario, en alguna medida entra a formar parte del precio. El concedente espera que, por la competencia entre postores, el costo de los riesgos trasladados baje y se consiga un buen precio de compra del proyecto. Esto no es sencillo. Lo que en apariencia se gana al haber trasladado riesgos a la otra parte, puede volver como adendas que incrementan el presupuesto original de la APP.

Supongamos que fuera posible para el Estado trasladar al concesionario todos los riesgos, y que en vez de incluirlos en el precio, este adquiriese un seguro contra todo riesgo —que igualmente incluiría en el precio. Pero no existe seguro de este tipo, es imposible conseguirlo,

y si lo hubiera sería extremadamente caro. Además, si se pudiera establecer un precio aceptable para las partes sin riesgos para el Estado, el proyecto sería llave en mano. Los proyectos llave en mano no están exentos de problemas y riesgos, pues los concesionarios buscan ser compensados por cualquier atraso, o durante su ejecución proponen cambiar las especificaciones para abaratar el proyecto, y las disputas se incrementan. No son una fórmula ideal²⁰.

Respecto al tema de las adendas, acota Thorne, el gobierno estableció, durante su gestión en el MEF, que no es posible hacer adendas en los primeros tres años tras la adjudicación de la APP, para frenar así las ofertas temerarias que algunas empresas presentaban para capturar las obras.

Las APP son la mejor forma de hacer infraestructura, señala Daly, pero Lava Jato fue devastador e hizo muchísimo daño. Algunos proyectos salieron crudos, muy rápido, y se llenaron de adendas. Añade que el gran problema de las APP es que no juegan con los tiempos políticos, entonces los políticos se desesperan y apresuran los proyectos.

Las APP y los PMO son compatibles. Proinversión y el MTC deberían tener un PMO estratégico organizado para que acompañe los principales proyectos, mientras que el equipo de seguimiento del MEF, el EESI, seguiría el destrabe, comenta Segura. Conceptualmente, el EESI es un PMO estratégico que debería ser un ancla neuronal que coordine con todos los PMO, agrega.

20 El gran conflicto que se plantea en los contratos llave en mano son las variaciones de precio durante la ejecución de la obra. El contratista o el concesionario no pueden pedir aumento del precio contratado, aunque aumenten el costo de la mano de obra o los precios de los materiales, salvo cuando se introducen cambios en el diseño a solicitud o con la conformidad del contratante o el concedente. En la práctica, los errores de diseño, de cálculo o cambios de normativas, e incluso los atrasos en la obra de responsabilidad del contratante o del concedente, no pueden ser resueltos en este rígido formato. La única salida es el litigio, que puede eternizarse judicialmente en obras públicas, o el arbitraje en el caso de APP, lo que suele conducir a la paralización de los proyectos, o a que se queden inconclusos, en abandono.

Escaffi sugiere empaquetar APP más PMO para agua y alcantarillado en un solo programa nacional que en cinco años cierre todas las brechas, y durante ese periodo se vayan «apepeando» los proyectos. Lo mismo, añade, se puede hacer en las redes de salud y educativa, en la gestión integral de residuos sólidos, la distribución eléctrica, y las redes viales por departamentos y provincias.

Guasch acota que algunos países lanzan un concurso para estudiar todos o un buen número de los proyectos en agua u hospitales, y luego otro concurso para que los ejecute en paquete una empresa en el lapso de cinco años, como APP. Por la competencia, se logra reducciones en tiempo y en costos, y aumenta la calidad. Esto no se ha hecho aún en el Perú, y no necesariamente hay que recurrir a G2G y PMO para estos fines, concluye.

I 5. Posinversión

5.1. Seguimiento y control para enfrentar la corrupción

Existe un desarticulado sistema de seguimiento de inversiones, que vincula la información del Banco de Inversiones (banco de proyectos) y del Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) ambos a cargo del MEF, la del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) a cargo del Organismo Supervisor de las Compras del Estado (OSCE), con el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) a cargo de la Contraloría. Las siglas resultan sonoras, pero, excepto la información financiera, informan con atraso y parcialmente.

Si bien se reportan cifras del avance diario del gasto financiero devengado en el sitio denominado Consulta Amigable en la página web del MEF, el sistema de seguimiento del gasto público en obras, como los demás sistemas, no funciona como tal. No hay quien se responsabilice por reportar lo que realmente cuenta: si se están terminando las obras a tiempo y dentro del presupuesto, con la calidad exigida, y si operan una vez terminadas o se quedan paralizadas sin terminar. Los resultados no importan.

La información financiera del gasto, reportada diariamente, no tiene relación con la ejecución física, con la calidad de la obra terminada, ni con su nivel de servicio al entrar en operación. El sistema de seguimiento basado en los montos devengados no es suficiente para velar por la correcta ejecución de la inversión y la posinversión. Este es un tema pendiente y de la mayor relevancia.

El seguimiento del gasto ahora es puramente financiero y con un sesgo, ya que la ejecución existe en el papel, pero no en la práctica, y no se sabe lo que pasa realmente con las obras públicas, anota Oliva.

Por ejemplo, la plata del canon se incorpora en julio al PIM, y se sabe que no se va a gastar. Al entregar adelantos, financieramente se tiene un avance, pero la obra pública puede estar en cero.

La prensa confunde al público, porque llama ejecutado al gasto devengado, y el público confunde la ejecución financiera con la ejecución física, que ni siquiera ha comenzado, y puede demorar años o quedar inconclusa en muchos casos.

INFObras permite apreciar la ejecución física de la obra, pero el universo de obras que son seguidas es limitado y se actualiza con posterioridad a los hechos.

Segura explica la potencia del equipo EESI, creado en el MEF para acompañar un grupo de proyectos grandes e identificar dónde están las problemáticas a fin de ayudar a solucionarlas, y diagnosticar dónde hay problemas estructurales o de marco normativo que dificultan el avance. Agrega que la potencia de este equipo dependerá de la tracción que tenga en el sector público sobre las unidades ejecutoras, de su empoderamiento y su llegada al más alto nivel necesario.

Desde otra óptica, la potencia atribuida o asignada al EESI podría otorgarse a una gerencia de proyectos en los sectores. En un medio institucionalizado, el rol del EESI lo debería ejecutar uno o varios gerentes, y resulta problemático que dependa de la llegada al más alto nivel o de relaciones con personas claves, pues si cambian a estas o al ministro se desactiva su tracción.

El EESI cobra sentido en un medio no institucionalizado, enrarecido por el temor de los funcionarios a tomar decisiones, y proclive a las trabas. En tal contexto, puede presionar para corregir demoras y está protegido legalmente, pero su efecto y duración tiende a ser limitado y solo puede dedicarse a unos cuantos proyectos.

¿Cómo controlar el gasto y evitar la corrupción? ¿Puede la Contraloría, de alguna manera, controlar semejante cantidad de obras de todo tamaño?

Khoury señala que la Contraloría tiene tres tipos de controles: control previo, control concurrente y control posterior. El control concurrente no puede ser aplicado de la forma como se viene aplicando, debe ser muy específico y para temas de envergadura. Además, hay un control del que se habla poco: el control interno.

Khoury agrega que el control interno no es el control interno a cargo de la Contraloría en las entidades (las denominadas OCI), sino el sistema de ambiente de control que tiene que instalarse en cada institución o entidad, para proteger activos, y asegurar pasivos y una buena operación, y el rector del control interno no puede ser la misma Contraloría, debe ser el Ejecutivo. Afirma que se debe crear un sistema anticorrupción que no sea de responsabilidad exclusiva de la Contraloría. Quien tiene que cuidar los recursos y asegurar que no haya corrupción, en primera instancia, es el titular de cada entidad y de cada sector.

Actualmente hay pánico a la Contraloría, los funcionarios temen tomar decisiones discrecionales de asignación de recursos, y por eso nos amparamos en los acuerdos G2G, acota Escaffi. Erradicar el pánico implica quitarle el procedimiento administrativo sancionador a la Contraloría, que deje de ser juez y parte, y sancionar a los auditores que opinan fuera de su ámbito de competencia y anteponen su opinión a la de los funcionarios. No al control concurrente.

Chang indica que, en realidad, el control concurrente es una competencia directa de la gerencia del proyecto. Daly halla absurdo que el control concurrente cueste, ya que la Contraloría tiene su presupuesto. Añade que el control posterior, con visitas inopinadas, le parece más eficiente y que, en general, el control concurrente no debería ser la norma, sino la excepción.

Khoury opina que la Contraloría debe pasar por un proceso de reinención y se debe profesionalizar, entrenando auditores gubernamentales de carrera para evitar los problemas que genera un auditor que no está preparado ni tiene la capacidad de diferenciar el error de la irregularidad.

Cuadro 9
Análisis de opiniones de organismos reguladores en el marco de una APP

| |  OSITRAN OFICINA SUPERINTENDENTE DE TRANSPORTE |  OSIPTel OFICINA SUPERINTENDENTE DE ENERGÍA |  OSINERGMIN OFICINA SUPERINTENDENTE DE NORMAS Y REGULATORIO |  Sunass OFICINA SUPERINTENDENTE DE AGUAS | Total |
|--|---|--|---|---|-------|
|  Aspectos propios del contrato ¹ | 24% | 29% | 20% | 40% | 25% |
|  Ejecución de obras ² | 27% | 7% | 20% | 0% | 25% |
|  Aspectos financieros ³ | 24% | 14% | 0% | 40% | 23% |
|  Propios del Organismo Regulador ⁴ | 25% | 50% | 60% | 20% | 27% |

El 27% de las opiniones técnicas de las Versiones Finales de Contratos o Adendas son propias del Organismo Regulador.

¹ Vigencia de la concesión, proceso de modificaciones contractuales, asignación de riesgos, y contratación de seguros.
² Entrega de terrenos e interferencias; ejecución de obras obligatorias; ejecución de obras adicionales y procedimiento de aceptación de obras.
³ Mecanismo de pago o retribución, acreedores permitidos, cierre financiero, y garantías del Estado.
⁴ Niveles o calidad del servicio, política sobre tarifas, pago y costos de supervisión, y penalidades.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad (CPC).

Otro instrumento con el que se cuenta es el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que es un listado de buenas intenciones y nula efectividad²¹.

Un problema recurrente es la extralimitación de las autoridades regulatorias y de control. Sobre la base del cuadro 9, Carrillo resalta que tras analizar 20 informes de reguladores, se observó que solo 27% de las observaciones de un regulador tratan sobre lo que les compete, que es nivel de servicio, tarifas y accesibilidad. El 73% de sus opiniones versa sobre cláusulas contractuales, detalles arquitectónicos, y aspectos financieros del proyecto que no le corresponden, siendo el caso más grave el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) y el menos grave, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin).

Complementariamente, anota Carrillo, tras revisar más de 15 informes de Contraloría, se halló que 86% de sus opiniones versa sobre temas contractuales, de ingeniería y de modelación financiera que no le competen, y no sobre lo único que le corresponde según la normatividad, que es la capacidad presupuestal para cumplir los compromisos.

En el mismo sentido, sugiere Guasch, es necesario hacer una sumilla de todas las observaciones que ha hecho la Contraloría en los últimos diez o quince años, sobre todo en APP, identificarlas y estratificarlas en temas blanco, negro y gris. El blanco, donde sí debe intervenir. El negro, donde hace denuncias, pero no debería. Y gris, áreas que hay que discutir y acotarlas. Esa sumilla sistemática, se debería publicar en la web y sería muy útil para reducir el miedo, el impacto y las demoras que pueda generar la Contraloría.

21 Aprobado por el Decreto Supremo 044-2018-PCM. Ver en sus objetivos específicos 2.3 Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios (acciones del 38 a la 47). Es de corte meramente declarativo, por ejemplo, la acción 45 señala que se debe «fortalecer los procesos de planificación, programación y priorización de las carteras de proyectos de infraestructura [...] para maximizar los impactos y la rentabilidad social, así como reducir los riesgos de la corrupción».

Segura precisa que los destapes de corrupción ocurren también en obras públicas, pero por razones ideológicas se ve a las APP como corruptas.

Muy probablemente en obra pública hay mayor prevalencia de corrupción, pero como ha habido indicios de corrupción en unos proyectos de APP grandes, se ha generado una sensación de rechazo hacia ellas. Respecto a obras públicas, agrega, al empaquetarlas hay mayor capacidad de filtrar corrupción que cuando se atomizan. No obstante, por el contrario, parte de la estrategia política ha sido el incremento de transferencias, no en bloques, sino para proyectos grandes y pequeños, y al abrirse el abanico para la formulación se abre el abanico para la ejecución, lo que hace difícil controlar la corrupción²².

La eficiencia en el seguimiento de obras puede comenzar a desarrollarse de manera sencilla. Independientemente de la introducción del uso de la metodología BIM, con enlaces a entidades ejecutoras en los tres niveles de gobierno, que permitirá resolver problemas con prontitud, pero requerirá largo tiempo de aprendizaje y una amplia data de soporte para funcionar, se puede recurrir al uso de tecnología de bajo costo para seguir el avance de obras pequeñas y de todo tamaño en tiempo real, con enfoque de gerencia de proyectos.

5.2. Carrera pública e institucionalidad (la política versus lo técnico)

Oliva relata que, en 2013, se aprobó la Ley de Servicio Civil (Servir), que no llegó a implementarse. Del millón y medio de empleados públicos que existe, no llegan ni a 100 las personas que están en este

22 «Ministro de Vivienda reconoce que aún tiene baja ejecución en su sector». Diario Gestión, 20 octubre 2020, p. 15. Tras cuatro meses de lanzarse el programa Arranca Perú 1, se ha devengado solo 4.2% del monto transferido a las entidades competentes, según el ministro, por la falta de un procedimiento abreviado de contratación. Como ocurre típicamente, para subsanar esta falla, se anunció que Arranca Perú 2 se ejecutará con una estrategia distinta, los recursos se transferirán directamente a gobiernos subnacionales, y las unidades formuladoras serán las municipalidades distritales y provinciales, lo cual potencia el problema de gestión y el riesgo de corrupción.

sistema. Se necesita tener 90% del sector público con gente de carrera. Agrega que en un gobierno regional, cada tres o cuatro meses, se cambia al gerente general, al gerente de infraestructura, al gerente de desarrollo económico, etcétera. Así, con tal rotación de personal, es imposible tener una buena gestión pública.

Este es otro ejemplo de normas que no se logra implementar. Tras muchos años sin resultados, se continúa apostando por un fortalecimiento que no llega a ocurrir. La falta de resultados de Servir se debe a que las autoridades de turno recurren al personal de confianza para ocupar los puestos claves, que justamente debieran reservarse para personal selecto de carrera. La denominada confianza es antiinstitucional.

¿Por qué se hacen tantos cambios de personal? Thorne sostiene que los ministerios quieren manipular el proceso de inversión y llevan a su gente. Allí comienzan los problemas, al politizarse los sistemas de inversión y los anuncios de las obras públicas.

I 6. Instituciones

6.1. ProInversión

En 2016, relata Thorne, se prohibieron las adendas de bancabilidad. El cierre financiero se volvió definitivo, y se podía eliminar postores que presentaban ofertas temerarias muy bajas para capturar contratos de APP y generar retorno con adendas posteriores. Además, se trasladó la unidad de destrabe del MEF a ProInversión, y se creó una unidad de liberación de predios para que todo proyecto que se licitaba estuviera avanzado.

Se ha intentado numerosas veces, con modificaciones normativas, acelerar las expropiaciones, las adquisiciones de terrenos, y la liberación de interferencias, sin buenos resultados²³. La raíz del problema es la informalidad prevaleciente en la propiedad inmueble, la falta de catastros, y el hecho de que el registro de las propiedades no es obligatorio ni constitutivo de propiedad. Sin atacar las causas, no es posible superar los efectos.

Otro problema es la contratación de estudios técnicos, legales y financieros, o asesoría de inversiones por montos menores que no guardan relación con el tamaño del proyecto.

Un proyecto maduro bien preparado toma su tiempo, y ese tiempo es tiempo bien invertido. El problema es que ProInversión toma años, pero no logra preparar proyectos maduros.

23 La tentativa más reciente es el Decreto Supremo 015-2020-Vivienda, publicado el 26 de octubre de 2020, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1192, ley marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura. Esta norma, sigue al Decreto de Urgencia 003-2020, del 7 de enero de 2020, que estableció disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el PNIC y la RCC. Comentarios de IIG al Decreto de Urgencia 003-2020 se pueden ver en el documento «Expropiaciones y liberación de interferencias: las trabas frente a la realidad», de la sección Publicaciones en www.iigperu.org

Cuadro 10
Duplicidad de contenidos entre el perfil y el IE

| Ítem | Perfil | IE | Propuesta |
|--|--------|----|-----------|
| Diagnóstico y descripción del proyecto | ✓ | ✓ | ✓ |
| Definición del problema central, causas y efectos | ✓ | | |
| Análisis del mercado del servicio | ✓ | ✓ | ✓ |
| Análisis técnico del proyecto | ✓ | ✓ | ✓ |
| Evaluación de alternativas | ✓ | ✓ | ✓ |
| Niveles de servicio | | ✓ | ✓ |
| Estimación de costos de inversión y de operación y mantenimiento (OyM) | ✓ | ✓ | ✓ |
| Evaluación social | ✓ | | ✓ |
| Evaluación privada | ✓ | ✓ | ✓ |
| Análisis de riesgos | | ✓ | ✓ |
| Análisis de sostenibilidad | ✓ | ✓ | ✓ |
| Financiamiento | ✓ | ✓ | ✓ |
| Matriz de marco lógico | ✓ | | |
| Análisis de valor por dinero | | ✓ | ✓ |
| Plan de implementación | ✓ | ✓ | ✓ |

Elaboración: Consejo Privado de Competitividad (CPC).

Y como no logra prepararlos, pierde la confianza en lo que hace. Entonces, ante las dudas, vuelve a intervenir el MEF, se pide nuevas opiniones al sector proponente, se incrementa la demora y los temores, y el concurso se posterga sucesivamente.

A lo largo de los años, se ha revisado la ley de APP varias veces, y se cambió de director ejecutivo de ProInversión cada siete meses, lo que

muestra una institucionalidad incipiente, comenta Guasch. No obstante, agrega, más importantes son los procesos, los procedimientos y las capacidades. Los buenos resultados se garantizan modernizando la estructura operacional, estableciendo protocolos, criterios de estandarización y empaquetamiento, y términos de referencia apropiados.

ProInversión, afirma Guasch, necesita formular una cartera que permita cortar la brecha de infraestructura con proyectos de alto impacto. El tema del volumen es importante. El costo-beneficio de un programa de APP que lanza dos, tres o cuatro proyectos al año solamente, casi no vale la pena.

ProInversión, anota Carrillo, hace el informe de evaluación o *business case* para verificar si tiene sentido hacer una APP, y considera su pertinencia financiera, su aporte al cierre de brechas, la transferencia de riesgos, el modelamiento inicial, y formula el proyecto, pero termina siendo el MEF el que aprueba ese informe de evaluación.

En el cuadro 10 (página anterior), Carrillo muestra que la cantidad de procesos que se duplica entre el perfil y el informe de evaluación (IE) de una APP equivale prácticamente al 100 %. ProInversión se pasa cuatro años haciendo el perfil dado por el sector, y luego hay que volverlo a hacer para que el sector lo vuelva a ver. Ocurre una duplicidad muy fuerte que no permite avanzar.

6.2. El arduo camino hacia un Ministerio de Infraestructura

Tras todo lo anterior, se abre un debate en torno a la institucionalidad o las instituciones que deben acompañar y conducir el cierre de brechas. Un país cuyo Estado fallido no logra los resultados más elementales de gestión, que no logra efectuar adquisiciones de insumos necesarios para enfrentar la pandemia del COVID-19, ni ejecutar la entrega de ayuda a la población y no ha podido empadronarla, muy probablemente no lograría poner en marcha un nuevo ministerio, que, además, sería el más grande de todos, medido por el monto de recursos bajo su responsabilidad. Los expertos tienen opiniones variadas al respecto.

En Chile, relata Carrillo, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) realiza todo el proceso de una APP, su planeamiento, formulación, estructuración, adjudicación, supervisión y hasta las modificaciones contractuales. Obviamente, le pregunta al Ministerio de Hacienda si hay dinero para hacer la obra, le pregunta a Contraloría si lo que está haciendo es legal, cumple con los procedimientos y cuenta con las opiniones favorables requeridas, y entonces continúa. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), de Colombia, hace lo mismo que el MOP de Chile y lidera todo el proceso.

Oliva señala que definitivamente hay que quitar la parte de infraestructura a sectores que no saben ejecutar obras, y tener un Ministerio de Infraestructura con peso específico, que asuma todas las funciones que pueda tener ProInversión ahora, y más de ellas. Pero si este tipo de reformas no se ejecutan al inicio de un gobierno, se vuelve prácticamente imposible hacerlo, y hay que evitar las duplicaciones, agrega.

Khoury cree firmemente que se requiere un Ministerio de Infraestructura que centralice las funciones de inversión, ya que la dispersión en la inversión hace que sea materia dispuesta para la corrupción.

El Ministerio de Infraestructura es una propuesta que requiere ser evaluada. Debería tener su propia ley de contrataciones y adquisiciones, pues no cabe una ley común para toda clase de contrataciones y adquisiciones, afirma Chang. La implantación del nuevo ministerio requiere trazar una estrategia gradual y paulatina, que debería organizarse con el enfoque de procesos, tener una gerencia de proyectos a cargo de ingenieros, contar con sistemas de planificación, y hacer seguimiento y control de los costos y la calidad del servicio brindado.

Escaffi apunta que si se va a crear un Ministerio de Obras Públicas, el aparato que maneje las obras no tiene que ser el aparato administrativo del nuevo ministerio. Habrá pocos funcionarios en el nuevo ministerio, pero tiene que haber una gran agencia totalmente autónoma para grandes obras públicas, para contratar PMO, y para soluciones integrales de agua a nivel nacional, o de caminos y carreteras, o de re-

des de colegios, que se podría unir con una ProInversión igualmente autónoma.

Si bien algunos países lo tienen, un Ministerio de Infraestructuras no garantiza el buen funcionamiento y ejecución de los proyectos, sostiene Guasch. Aunque puede facilitar la coordinación y evitar el diezmo de proyectos fragmentados en diferentes ministerios, su efectividad es dudosa. En Chile, por ejemplo, su MOP creó problemas en relación al desarrollo de proyectos de APP en hospitales y escuelas, hasta el punto en que los ministerios de Educación o de Salud han decidido no hacer APP por la carencia de efectividad y compromiso del MOP.

Otros expertos apuntan que la creación del MOP es un ideal hacia el que se puede ir avanzando progresivamente a partir de una agencia que vaya empaquetando proyectos con enfoque territorial, porque las condiciones políticas no están dadas. Además, crear un MOP tendría muchas limitantes, habría que cambiar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley de Bases de Descentralización y la Constitución. Eso puede conducir a problemas políticos bastante grandes.

Thorne señala que hacer un MOP generaría mucho ruido. Sugiere que se podría empezar por articular las entidades de inversiones del MTC, agua y saneamiento y Minedu, que son las más importantes, en una especie de unidad colaborativa para encargarle los proyectos de alta complejidad.

En el Perú, indica Segura, no deberíamos crear un superministerio de obras públicas, porque hacer una fusión —como las fusiones de empresas— de ministerios con problemas no soluciona el asunto, sino que lo potencia. Mientras se organiza ese superministerio, se perderían dos años. Para él, sería mejor comenzar a darles instrumentos a los ejecutores para que puedan gestionar mejor.

A Valdivieso le parece innecesario crear un Ministerio de Infraestructura. Podría fusionarse las direcciones de infraestructura de varios ministerios, sin crear uno nuevo. Entonces surge el problema sobre qué se queda en los ministerios sectoriales: ¿el gasto corriente y las obras pequeñas?

Daly anota que crear un nuevo ministerio y pasarle todas las obras del país generaría un tiempo de paralización, y de discusiones legales sobre quién es competente y quién no lo es. Al final se puede tener la misma burocracia, absorbida por un nuevo ministerio, y probablemente no se va a dejar de tener al otro ministerio, concluye.

Independientemente de si se requiere una nueva institución y dónde se ubica, cualquier institucionalidad organizacional con enfoque de procesos necesita tener claro el producto final, el resultado deseado. En el caso de la infraestructura pública, el producto final es una obra pública o una APP terminada a tiempo y dentro del presupuesto, con un nivel de servicio de calidad exigible, que opera y es mantenida eficientemente a largo plazo.

En este largo proceso intervienen actualmente el MEF —Economía y Hacienda— ProInversión, Provias, los concedentes o las unidades ejecutoras de los ministerios, según corresponda, y los reguladores.

El hilo conductor debe ser el producto terminado antes mencionado, pero quien lidera, quien pide acelerar, o detecta una falla y la corrige, debe ser alguien ajeno a todas las entidades participantes, un gerente de proyecto, o un PMO contratado por el Estado que ayude y acompañe su gestión, desde la formulación hasta la ejecución y la posinversión.

El problema de liderazgo se supera con empoderamiento y tracción para hacerse escuchar y lograr resultados a tiempo, pero dentro de un manejo institucionalizado. El liderazgo no debe suplir la falta de institucionalidad. Sin institucionalidad no hay liderazgo que valga la pena ni dure.

I 7. Conclusiones y recomendaciones de política

7.1. Conclusiones

1. La capacidad de gestión del gasto público en obras es muy limitada. El problema es estructural e institucional y se exagera por la alta rotación de los funcionarios responsables. El consenso sobre las limitaciones del Estado no implica que una mayor participación privada se haya vuelto aceptable en la opinión pública.
2. La priorización de proyectos con impacto social y económico para el cierre de brechas se ve menguada por la carencia de criterios apropiados para su identificación y selección, y la injerencia política en la asignación de recursos presupuestales, que continúa siendo inevitable.
3. El sistema de seguimiento de inversiones opera desarticuladamente. La información diaria del gasto devengado brindada por el MEF no tiene relación con la ejecución de las obras, que ni ha comenzado, toma años y suele quedar inconclusa. La información del avance de obras es limitada, inexacta y tardía.
4. Usar la menor cantidad de recursos presupuestales posible en busca de la eficiencia del gasto conduce a ahorrar en la preparación de los proyectos, a gastar en exceso en su ejecución, y a obras sin terminar o judicializadas.

La eficacia se pierde de vista y la responsabilidad colectiva sobre el resultado del gasto se diluye en los desarticulados sistemas administrativos del Estado.

5. En la programación de inversiones se constata la ineficacia de las directivas y procedimientos. En vez de corregir fallas en su implementación, se dicta nueva normativa basada en las mejores prácticas de otros países, y los ejecutores suelen reportar impactos de las normas sobre la base de indicadores que simulan resultados.

La adopción de las mejores prácticas internacionales es muy deseable. Pero si los procesos en la estructuración de proyectos son inconsistentes y hay falta de capacidades, no resulta posible lograr resultados similares a los de países exitosos.

6. Tal como sucede con los proyectos de inversión, se lanzan normas inmaduras sin contar con información suficiente, criterios uniformes, recursos, ni capacidad técnica en el aparato encargado de implementarlas.
7. En el macroproceso del gasto nadie parece sentirse responsable de las debilidades de la gestión pública. La entidad formuladora y los demás participantes a todo nivel se desentienden y no introducen correctivos.
8. Por trámites inacabables, procesos enredados, ambigüedad de jurisdicciones y carencia de límites de tiempo para la toma de decisiones, se atrasa la ejecución de los proyectos. Por incapacidad de gestión, no se solucionan las trabas *in situ*. Para eludir el problema, el Estado excluye de estos requisitos a proyectos que desea impulsar, como los de la RCC.
9. La corrupción en obras, revelada desde 2017, generó desconfianza, acrecentó el temor de los funcionarios a tomar decisiones, y debe ser combatida y castigada sin contemplaciones de acuerdo a ley.

Se necesita madurar los proyectos antes de concursarlos o licitarlos, y efectuar un seguimiento integral y eficaz del gasto en todas sus fases, incluida la posinversión, para minimizar las oportunidades para la corrupción y reducirla drásticamente.

10. El PNIC es una buena herramienta, limitada a un acceso básico. En los sectores sociales —agua, educación y salud— hay un rechazo infundado a la participación privada que los políticos no encaran. En estos sectores, la calidad de las prestaciones y del servicio no es considerada, y las promesas incumplidas se acumulan por décadas.
11. No será posible ejecutar un plan de largo plazo como el PNIC si la gestión del corto plazo no funciona ni logra resultados.
12. Los sectores del gobierno central enfrentan injerencia política, carecen de herramientas y capacidades para planificar y formular proyectos, y ejecutan deficientemente el gasto en infraestructura. Las debilidades se multiplican en las regiones, y se amplifican en las municipalidades pero el gobierno nacional persiste en entregarles masivos recursos por clientelismo político.
13. El sector público carece de recursos humanos con capacidades para acompañar paquetes de proyectos o megaproyectos. Es evidente la necesidad de contratar PMO con experiencia internacional para ayudar y acompañar al Estado en el manejo de la cartera, y la preparación, administración, ejecución y funcionamiento de proyectos.
14. Los G2G son una salida de corto plazo que no debiera institucionalizarse. Las circunstancias en las cuales se utilizó G2G en los Juegos Panamericanos fueron excepcionales e irrepetibles.
15. Por deficiencias en la elaboración de los expedientes técnicos de obras públicas y falta de estándares, se generan licitaciones dudosas, adicionales de obra, litigios y obras públicas sin terminar, donde el Estado asume y retiene todos los riesgos.
16. El control concurrente tiene que ser muy específico y para temas de envergadura. La mayor parte de las opiniones de la Contraloría versan sobre temas que, según la normatividad, no le competen. Lo mismo sucede con los reguladores en las APP.

17. El nombramiento de personal de confianza en los niveles de gobierno es una práctica antiinstitucional, imposible de revertir, que discontinúa la gestión de los proyectos y la afecta significativamente.
18. Las expropiaciones de terrenos y la liberación de interferencias son la gran traba. Los ajustes normativos para acelerarlas no dieron resultado por la informalidad en la propiedad inmueble, ya que el registro de una propiedad es facultativo, no constituye derecho, y los catastros son deficientes o inexistentes.
19. La contratación de estudios o asesoría de inversiones en las APP por montos no acordes con el tamaño del proyecto conducen a su mala preparación y cuestionable calidad. Esto genera dudas en los sectores, revisiones sucesivas, desaliento a postores, y los concursos se postergan por años o se frustran.
20. Los problemas de falta de liderazgo y del destrabe de proyectos deben superarse dentro de un manejo institucionalizado. El liderazgo empoderado y los *delivery units* no alcanzan resultados debido a la falta de institucionalidad y tampoco la suplen.
21. ProInversión trabaja a la sombra del MEF y no ha desarrollado estándares, protocolos y procesos que conduzcan a la preparación de proyectos maduros, lo que se traduce en la constante postergación de las adjudicaciones programadas.
22. El Ministerio de Infraestructura es una propuesta que requiere ser evaluada. Introducir un nuevo ministerio o fusionar ministerios existentes puede ser traumático y potenciar los problemas, y no garantiza que la falta de capacidades en el Estado se subsane. En general, cualquier forma de nueva institucionalidad traería complicaciones, y no resuelve los problemas de gestión *per se*.

7.2. Recomendaciones de política

Objetivo de política 1. *Gestión integral de proyectos*

- Establecer la obligatoriedad de concursar la contratación de PMO con experiencia internacional a partir de un umbral de monto de proyectos definido, tanto para obras públicas como APP, en vez de recurrir a más burocracia, sin suficientes conocimientos ni calificaciones para hacerse cargo. Los PMO acompañarían la gestión y ayudarían en la formulación, preparación, coordinación, concurso, ejecución y posinversión de: a) carteras de proyectos de los sectores; b) cartera de proyectos de ProInversión; c) paquetes de obras y redes en las regiones o grupos de regiones y sus localidades; y d) megaproyectos individuales.
- Armar una oficina PMO interna espejo en cada entidad que contrate un PMO internacional, con funcionarios a cargo de trabajar junto al PMO contratado y tomar las decisiones pertinentes a los proyectos en su cartera. Estos funcionarios de carrera adquirirán, en la práctica, las capacidades necesarias para acompañar desde el Estado la gestión de proyectos de infraestructura a gran escala.
- Contratar PMO, tanto en obras públicas como APP, y dejar los G2G de lado. Impulsar decididamente la incorporación y la adecuación de la normativa necesaria para institucionalizar el empleo habitual de los PMO, utilizando herramientas exitosas como los contratos colaborativos y la metodología BIM, sin tener que recurrir a G2G o normativa *ad hoc* que permita excepcionalmente su uso.

Objetivo de política 2. *Reformas normativas para dinamizar proyectos*

- Reformar y dinamizar los sistemas de contratación de obras públicas y APP, por medio de la eliminación de trámites y formalidades que demoran el avance de los proyectos, e introducir los cambios normativos necesarios para que todos los proyectos en general fluyan, dejando de exceptuar, caso por caso, a proyectos que se desea acelerar, como ocurrió con los Juegos Panamericanos.

- Dictar una nueva Ley de Contrataciones, específica para proyectos de infraestructura, con un enfoque integral colaborativo, no confrontacional, centrado en los resultados y los servicios brindados, no en el acto de licitación únicamente, y que permita incentivar ahorros.
- Instituir los contratos colaborativos, aplicables a obras públicas y APP, que estipulen la cooperación obligatoria de las partes para identificar y solucionar con prontitud, entre otros, problemas de diseño, construcción, trámites, especificaciones e interpretaciones contractuales, evitando recurrir a adendas, y que establezcan incentivos por reducción de plazos y ahorros de montos en la ejecución.
- Reformar el régimen del registro de la propiedad inmueble para hacerlo obligatorio, y emprender la ampliación, puesta al día y perfeccionamiento de los catastros de propiedades, o implantar nuevas modalidades de titulación, utilizando tecnología moderna con el objeto de solucionar definitivamente las demoras en expropiaciones, adquisiciones y liberación de terrenos e interferencias que traban las obras de infraestructura.

Objetivo de política 3. Cierre de brechas y reducción de la informalidad

- Formular un Plan Nacional de Infraestructura Social oficial complementario al PNIC, con enfoque territorial y de proyectos integrales. Ejecutarlo estructurando paquetes de obras similares y de redes de servicios, en las modalidades de obra pública y APP. Utilizar los PMO para desarrollar en regiones agrupadas estos paquetes de proyectos integrales de agua, desagüe, plantas de tratamiento, postas médicas, hospitales, escuelas, comisarías, vías, caminos vecinales, electricidad, energías renovables, internet, etcétera.
- Impulsar paquetes y programas ejecutables en cinco años de: a) escuelas modulares para costa, sierra y selva; b) hospitales concursados en conjunto en la modalidad APP, a ejecutarse y construirse

escalonadamente a nivel nacional; c) redes regionales de agua y saneamiento, que cierren las brechas a nivel nacional, ejecutadas en las modalidades de obras públicas y APP.

- Constituir empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) de alcance regional o multirregional con la escala necesaria para operar económicamente. En el caso de Sedapal, concursar la contratación de gerencia integral e inversiones a largo plazo a cargo de empresas reconocidas de alcance global, con metas de cobertura, calidad y reducción tarifaria.
- Condicionar la asignación de recursos por parte del MEF a gobiernos subnacionales, al empaquetamiento obligatorio de proyectos de infraestructura social, utilizando prototipos modulares replicables, siempre que estén disponibles.
- Incorporar el personal necesario, equipamiento y mobiliario, conexión a internet y energía eléctrica o solar, al diseño y al presupuesto asignado a módulos replicables de infraestructura social.
- Establecer una visión de largo plazo del gasto público en obras que trascienda las administraciones, minimice la injerencia política, cese de dedicarse a atender pedidos urgentes, y enfrente con éxito la paralización de obras atacando los problemas en su raíz, cuando se presentan.
- Respetar la planificación y no asignar presupuesto arbitrariamente, bajo una regla que limite a un porcentaje mínimo la parte del presupuesto anual que puede asignarse fuera de planes aprobados.

Objetivo de política 4. Capacitación y mejoras del sistema de control

- Dotar a los gobiernos subnacionales de competencias mediante la capacitación. Esto se haría autorizando a universidades y escuelas de negocios calificadas a dictar programas de educación ejecutiva, para funcionarios de carrera encargados de la formulación de pro-

yectos y la gestión del gasto en las municipalidades provinciales y distritales y los gobiernos regionales.

- Formar y calificar, mediante la transferencia práctica de capacidades sumada a la formación educativa descrita en el párrafo precedente, al menos 300 funcionarios de carrera en tres años, capaces de gestionar y acompañar la preparación y ejecución de grandes proyectos o paquetes de proyectos de infraestructura.
- Crear un sistema anticorrupción en el gasto en obras, que no sea de responsabilidad exclusiva de la Contraloría, y asigne la responsabilidad de cuidar los recursos y asegurar que no haya corrupción al titular de cada entidad y de cada sector, en primera instancia.
- Profesionalizar la Contraloría, entrenando auditores gubernamentales de carrera para evitar los problemas que genera su falta de preparación y de capacidad de diferenciar el error de la irregularidad. Establecer sanciones para los auditores que opinan fuera del ámbito de su competencia. Evitar que el control concurrente paralice obras.
- Implantar el uso generalizado de tecnología de videovigilancia de bajo costo, para seguir el avance de obras pequeñas en las localidades y obras de todo tamaño en tiempo real. Este seguimiento se haría con enfoque de gerencia de proyectos y de control, mientras se llega a implementar la metodología BIM, con enlaces a entidades ejecutoras en los tres niveles de gobierno, que requerirá largo tiempo de aprendizaje y una amplia data compartida de soporte para llegar a funcionar.
- Imponer la rendición de cuentas y la evaluación de resultados de la aplicación de normas y la ejecución de proyectos mediante el establecimiento de observatorios, neutrales y ajenos al aparato público, dedicados a efectuar un seguimiento por lo menos trimestral de las obras, así como de las promesas y anuncios de los encargados del Ejecutivo y sus ofertas electorales

Objetivo de política 5. *Proyectos maduros y retos en la gestión de procesos y la formulación de políticas*

- Establecer, tanto para obras públicas como APP, estándares de preparación de proyectos en sus aspectos claves o *drivers* por tipo de proyectos, con el objeto de que alcancen la madurez requerida antes de concursarlos. Esta madurez, una vez alcanzada, será certificada por una empresa de consultoría global. Efectuar los concursos de APP y las licitaciones de obras públicas, utilizando los contratos tipo Perú para proyectos de madurez certificada en condiciones confiables y transparentes, que atraigan a los mejores y más serios inversionistas nacionales y extranjeros.
- Introducir transversalmente en la administración pública el concepto del resultado esperado, que debe ser el objetivo e hilo conductor de la institucionalidad —la actual o una nueva— a cargo del gasto público en obras: una obra adjudicada sobre la base de un proyecto bien preparado y maduro, que se construye y ejecuta en el tiempo establecido dentro del presupuesto del proyecto, porque los problemas que van surgiendo se solucionan sobre la marcha de manera colaborativa entre las partes, que es terminada con el nivel de servicio exigible y sirve eficazmente en los años siguientes porque opera y se mantiene adecuadamente.
- Restringir al mínimo posible los denominados cargos de confianza, especificando los cargos que pudieran cubrirse así, y exigir el nombramiento de personal de carrera seleccionado mediante concurso de méritos, para todos los demás cargos de la denominada alta dirección de las entidades públicas.
- Crear un Ministerio de Infraestructura no es aconsejable. Constituir un ministerio con el presupuesto más grande de todos los sectores es un inmenso reto y no garantiza la debida preparación y ejecución de los proyectos, y puede generar duplicaciones que ocurren al fusionar ministerios que arrastran problemas en un nuevo superministerio, que no será inmune a los mismos proble-

mas. No se debería lanzar por decisión política una nueva institución que, al no funcionar, haría que el país pierda años en el proceso.

- Tener presente, al formular políticas, que existen tres frentes de acción: a) los procesos que deben enfocarse de manera integral y articulada, b) la normativa que requiere una preparación previa antes de ser dictada y c) las instituciones que lideran los procesos. La superación de los problemas de gestión de los procesos del gasto es condición *sine qua non*, lo primero que hay que enfrentar. Por la desarticulación de los sistemas administrativos, la injerencia política y la falta de capacidades de los entes ejecutores, los procesos no fluyen ni alcanzan resultados según lo planificado y presupuestado. Esto no se resuelve con normativa correctiva lanzada sin la necesaria preparación previa, aunque incorpore las mejores prácticas de otros países, ya que no arroja resultados precisamente porque los procesos no funcionan. Del mismo modo, impulsar una nueva institucionalidad, de cualquier tipo, no resuelve los problemas de gestión *per se*, sino que los complica, y no garantiza necesariamente el buen proceso, funcionamiento y ejecución de los proyectos.

I 8. Epílogo: enfoque y perspectiva poselectoral de la gestión del gasto

En la segunda vuelta electoral un eje del debate —sobre el que hubo consenso— fue la incapacidad de gestión del Estado durante las restricciones a la circulación de personas y las actividades económicas por la pandemia del COVID-19, lo que evidenció la falta de infraestructura social de redes de agua y desagüe, hospitales en número insuficiente sin equipamiento ni el personal de médicos y enfermeras necesario, postas médicas cerradas, desabastecimiento de oxígeno medicinal, la compra tardía de vacunas, y dificultades logísticas en la entrega de bonos de ayuda a la población, entre otros aspectos.

Donde surgieron discrepancias fue en torno al origen del problema de la falta de servicios públicos de calidad: por un lado, se responsabilizó a la Constitución Política de 1993 por otorgarle un papel subsidiario al Estado, lo que dejaba supuestamente desprotegida a la población; y, por otro lado, se atribuyó la falencia a fallas del Estado, no del modelo económico. También hubo discrepancia respecto al modo de encarar el problema: por un lado, con un Estado intervencionista a cargo de los servicios; por otro, mediante la participación del sector privado para ayudar a aliviar la carga financiera y de gestión al Gobierno, y contribuir al logro de resultados.

Durante décadas el Estado no ha superado estos inconvenientes por su cuenta. Así, incumplía el artículo 58 de la Constitución de 1993, que precisa que el Estado «orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura».

Precisamente allí donde el Estado ha impedido la participación privada, en construcción de hospitales, postas médicas y redes de agua

y desagüe, y en servicios hospitalarios y de salud pública, la situación es precaria y se observa los mayores déficits de servicios públicos de calidad.

En el ámbito de la salud pública, en la campaña electoral se argumentó a favor de la salud universal a cargo del Estado, y dejar de ver a la salud como negocio, llegándose a atribuir el abandono y deterioro de los servicios brindados por el Estado a la existencia de clínicas privadas. En realidad, la participación privada alcanza solo al 5 % de la población y el Estado no logra atender al 95 %, la inmensa mayoría.

Hasta la actualidad se invierte en hospitales públicos que demoran más de lo previsto en terminarse, luego se inauguran y no entran en operación por falta de personal capacitado, presupuesto o equipos, o falta de capacidad para instalarlos. Según AFIN, se requieren 1791 establecimientos de atención primaria (brecha de 44 %) y 156 hospitales adicionales a los existentes (brecha de 41 %), y 96 % de los hospitales públicos cuentan con capacidad instalada inadecuada²⁴.

Las exitosas experiencias de APP integrales de bata blanca en los hospitales Kaelin de la Fuente en Villa María del Triunfo y Barton en Callao fueron promovidas por EsSalud, inauguradas en 2014 y proporcionan atención a 500 000 asegurados satisfechos, con eficiencia y adecuados niveles de servicios. Sin embargo, esta modalidad tan exitosa fue dejada de lado por presiones ideológicas, sindicales y políticas, tal como se aprecia en el cuadro 11.

Así como otros servicios públicos mencionados en el referido artículo de la Constitución, la falta de agua potable y desagüe en los domicilios de millones de peruanos marginados se puede enfrentar con participación de la inversión privada, como veremos más adelante, pero el discurso político sigue lejos de esto.

24 De infraestructura a servicios, Y. Ramirez, Quincenario AFIN, número 276, junio de 2021. Indicadores de brecha de infraestructura y equipamiento del sector salud 2020, Quincenario AFIN, número 277, junio de 2021.

Cuadro 11
Iniciativas privadas de APP cofinanciadas en salud rechazadas por
ProInversión

| Región y distrito | Nombre del proyecto | Monto referencial (en millones de soles) | Admitido | Rechazado |
|---|-------------------------------|--|-----------|-----------|
| Lima San Martín de Porres | Hospital Cayetano Heredia | 690 | Set. 2014 | Set. 2019 |
| Lima Ate Vitarte | Hospital Huaycán | 259 | Set. 2014 | Oct. 2020 |
| Lima San Juan de Miraflores, San Martín de Porres, Cercado de Lima | Centro de Radioterapia | 129 | Set. 2014 | Dic. 2015 |
| Lima Metropolitana | Servicio de Patología Clínica | 95 | Set. 2014 | Dic. 2015 |
| Lima Comas | Hospital Sergio Bernales | 894 | Dic. 2014 | Ene. 2017 |
| Lima El Agustino | Hospital Hipólito Unanue | 729 | Oct. 2014 | Dic. 2014 |
| Cercado de Lima | Hospital Nacional Dos de Mayo | 752 | Mar. 2015 | Ene. 2017 |

Fuente: Minsa, ProInversión. Elaboración IIG.

8.1. El discurso político y la precaria situación de los servicios públicos: el caso OTASS

Los servicios públicos han sido un foco de ideologización y debate politizado, donde a lo largo de las décadas se impuso en la ciudadanía, como lugar común, la idea de que los servicios no deben ser negocio y deben permanecer como monopolios estatales. Los políticos, en vez de proponer cambios, explicarlos y corregir la situación, se pasman por temor al rechazo del público y todo sigue igual.

Cuánto habrá calado este enfoque que ha llegado a ser contraintuitivo entender que si la cobertura de agua potable y desagüe con calidad se universaliza, los costos de ampliar y renovar redes y mantenerlas se repartirán entre más usuarios y las tarifas tenderán a bajar en el tiempo al expandirse la facturación y su cobranza.

Al impedir la participación público-privada como alternativa que acompañe las obras públicas de costumbre, se vuelve aceptable para los políticos, las autoridades, los funcionarios y los ciudadanos que las empresas públicas a cargo no cubran sus costos, y trabajen a pérdida «para poner los servicios básicos al alcance de toda la población», sin importar que no sean capaces de ejecutar las inversiones necesarias para mantener el servicio, ampliar su cobertura, ni mejorarlo. Se impone la mediocridad, subsiste la precariedad y nada cambia.

Y cuando la situación llega a extremos como durante el encierro por la pandemia, se levantan voces exigiéndole al Estado que cumpla, y denunciando la precariedad y la falta de servicios. Se insiste en pedirle al Estado que haga lo suyo, cuando es evidente que no es capaz ni lo ha sido a lo largo de las décadas.

Las agencias multilaterales suelen hacer eco y apoyar a los gobiernos de turno, que cada cierto tiempo repotencian las empresas estatales prestadoras de servicios con inyecciones de capital para modernizaciones o reflatamientos que no corrigen la falencia. Usualmente el discurso político discurre bajo el mismo tenor, pidiendo una supuesta «verdadera» reactivación de las empresas estatales en crisis permanente.

Por ello, en 2013, en agua y saneamiento se creó el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), bajo el cual las EPS calificadas entran a un régimen de asistencia transitoria (RAT) revisable cada tres años. Transcurridos ocho años, del total de 50 EPS (incluidas Sedapal y Aguas de Tumbes) hay 20 dentro del RAT. Y las que no están en este régimen no necesariamente se hallan en mejor situación que las que sí lo están, como se aprecia en el cuadro 12, que contiene algunos indicadores de gestión de una muestra seleccionada de 30 EPS de distintos tamaños, según su número de usuarios.

Cuadro 12
Reporte de algunos indicadores de gestión al
cuarto trimestre de 2020 para 30 EPS seleccionadas

| EPS | Usuarios (en miles) | Continuidad (horas/día) | Micromedición (%) | Agua no Facturada (%) | Tratamiento de aguas residuales (%) |
|--------------------------------------|------------------------|----------------------------|----------------------|--------------------------|--|
| Sedapal | 1,583 | 21.4 | 89 | 27 | 90 |
| EPS grande 1 (4 de total 4) | | | | | |
| Sedalib | 180 | 10.7 | 80 | 49 | 65 |
| Epsel* | 166 | 14.1 | 28 | 49 | 99 |
| Sedapar | 302 | 23.2 | 84 | 32 | 94 |
| EPS Grau | 199 | 12.9 | 46 | 54 | 70 |
| Promedio Ponderado | | 16.3 | 80 | 44 | 83 |
| EPS grande 2 (14 de total 14) | | | | | |
| SEDA Huánuco* | 43 | 23.2 | 89 | 40 | 0 |
| Sedaloreto* | 75 | 11.9 | 50 | 57 | 0 |
| EMSA Puno | 40 | 10.1 | 74 | 42 | 52 |
| Sedacaj | 43 | 16.8 | 84 | 27 | 0 |
| EPS Tacna | 85 | 16.7 | 69 | 30 | 68 |
| Sedachimbote | 86 | 12.4 | 78 | 47 | 59 |
| SEDA Ayacucho | 62 | 21.3 | 91 | 26 | 99 |
| Emapa San Martín* | 47 | 15.0 | 75 | 37 | 3 |
| EPS Semapach* | 47 | 12.2 | 6 | 23 | 99 |
| EPS Sedacusco | 90 | 21.5 | 83 | 44 | 99 |
| Emapica* | 51 | 16.1 | 43 | 45 | 60 |
| EPS SEDA Juliaca | 52 | 5.9 | 16 | 7 | 55 |
| EPS Sedam Huancayo | 77 | 18.0 | 34 | 40 | 0 |
| UE Agua Tumbes* | 40 | 9.0 | 36 | 68 | 37 |
| Promedio ponderado | | 15.4 | 61 | 39 | 48 |
| EPS mediana (6 de total 16) | | | | | |
| Emapa Cañete* | 25 | 18.3 | 53 | 46 | 5 |
| Emapapisco* | 21 | 16.2 | 17 | 44 | 94 |
| EPS Moyobamba* | 14 | 19.7 | 89 | 29 | 0 |
| EPS Moquegua* | 22 | 23.2 | 90 | 28 | 99 |
| EPS Chavín | 31 | 23.9 | 81 | 54 | 0 |
| EPS Abancay | 16 | 24.0 | 89 | 33 | 0 |
| Promedio ponderado | | 21.0 | 69 | 41 | 33 |
| EPS pequeña (5 de total 15) | | | | | |
| Emapa Pasco | 12 | 1.72 | 0 | 20 | 0 |
| Emapa Huancavelica | 10 | 22.8 | 90 | 39 | 0 |
| EPS NOR Puno | 8 | 12.0 | 62 | 13 | 74 |
| EPS Agua del Altiplano S. R. L. | 6 | 9.6 | 4 | 9 | 55 |
| EPS Rioja S. A. | 5 | 20.0 | 61 | 55 | 0 |
| Promedio ponderado | | 12.2 | 42 | 26 | 22 |

* En Régimen de Apoyo Transitorio (RAT).

Fuente: Sunass, Dirección de Fiscalización. Elaboración: IIG.

Respecto a los indicadores en el cuadro, la continuidad se refiere a alguna forma de acceso a una conexión de agua que puede ser compartida entre varios hogares, y no implica una conexión domiciliaria. El agua facturada no mide la cobranza de las facturas.

En el cuadro 13 se observa la magnitud de la precariedad de los indicadores promedio para la muestra representativa de 30 EPS que incluye a Sedapal y todas las EPS grandes tamaño 1 y tamaño 2, más algunas EPS medianas y pequeñas representativas. Si se incluyeran todas las EPS medianas y pequeñas, los promedios serían peores.

En suma, la institucionalidad creada para sacar del hoyo a las EPS con el régimen de apoyo transitorio a cargo del OTASS no ha funcionado. Sin embargo, los sucesivos gobiernos no se deciden a reconocerlo y no aceptan que la participación del sector privado es necesaria.

8.2. Los problemas de gestión son estructurales y deben encararse con realismo

Es cierto que en muchos países desarrollados el Estado está a cargo de los servicios públicos y estos funcionan razonablemente bien, pero, para eso, se necesita un Estado meritocrático, con funcionarios calificados, que gestione bien.

Es necesario abrir los ojos al hecho de que el Estado y los sucesivos gobiernos en el país no han tenido capacidad para gestionar el gasto en obras de infraestructura social y productiva, ni para asegurar su operación y mantenimiento y brindar servicios de calidad. Superarlo requiere apoyar la inversión pública y la inversión público-privada cuando resulte conveniente, según criterios técnicos, sin prejuicios ideológicos de por medio.

Que se permita la inversión privada es conveniente, pero no suficiente. La gestión pública del gasto en infraestructura social o productiva, bajo cualquier modalidad, obras públicas o APP, para todo tipo de proyectos de cualquier tamaño, no funciona.

Cuadro 13

Indicadores de gestión promedio al cuarto trimestre de 2020 para una muestra de 30 EPS seleccionadas

| EPS | Usuarios (en miles) | Indicadores | | | |
|--|---------------------------|----------------------------|----------------------|-----------------------------|--|
| | | Continuidad (horas/día) | Micromedición (%) | Agua no facturada (%) | Tratamiento de aguas residuales (%) |
| Sedapal | 1,583 | 21.4 | 89 | 27 | 90 |
| Total muestra (incluida Sedapal) | 3,438 | 18.6 | 78 | 35 | 75 |
| Total muestra (sin Sedapal) | 1,855 | 16.1 | 70 | 41 | 62 |

Fuente: Sunass, Dirección de Fiscalización.

Elaboración: IIG.

El problema es estructural y, para lograr resultados y concluir las obras según lo planeado, es necesario resolver las dificultades que surgen en las fases del proceso del gasto, pero se acostumbra dejar los problemas sin atender, hasta que se acumulan generando parálisis, demoras y sobrecostos, que motivan a la administración de turno a dictar nueva normativa, generalmente adoptando las mejores prácticas de países referentes.

Tal como se explicó en este documento, la nueva normativa difícilmente tendrá algún impacto si, como es usual, no se preparan las condiciones previas para aplicarla —es decir, pautas, procedimientos, asignación de responsabilidades, personal calificado, presupuesto suficiente— y si los procesos siguen sin corregirse. Con normativa, no se resuelven los problemas de gestión.

La injerencia política es un factor omnipresente y un problema generalizado. Se manifiesta cuando las nuevas autoridades en todos los niveles de gobierno ignoran los planes aprobados antes, suspenden arbitrariamente obras en marcha e introducen nuevos proyectos de su predilección. Además, las nuevas autoridades llegan acompañadas

de funcionarios de su confianza para los puestos claves, y desplazan, impiden o desalientan la contratación de personal calificado de carrera, lo que inicia una nueva curva de aprendizaje que afecta los resultados del gasto.

Esto se traslada a una deficiente preparación de proyectos de obras públicas y APP, que conduce a licitaciones y concursos inmaduros que —como se vio en este documento— se traban, se demoran o se paralizan y generan oportunidades para la corrupción.

Además, en el macroproceso del gasto intervienen siete de los once sistemas administrativos del Estado de manera desarticulada, como si fueran compartimentos estancos. Esto se puede atribuir a falta de liderazgo, falta de capacidades, y a que, como la responsabilidad se diluye, nadie se siente responsable por la falta de resultados.

A esto se suma la falta de un sistema de seguimiento del gasto que acompañe todo el proceso, desde la selección y priorización de cada proyecto, su formulación y diseño, estudios, términos de referencia, concurso y adjudicación de la obra pública o la APP, permisos, ejecución física y entrada en operación.

Por si fuera poco, el presupuesto de proyectos de inversión en obras se maneja con criterio clientelista. Como se aprecia en el cuadro 14, en el periodo 2015-2019 se asignó y gastó en promedio 40.2 % del mismo, equivalente a S/ 12,000 millones anuales, en miles de pequeños proyectos al nivel de los gobiernos locales, a cargo de pequeñas unidades ejecutoras sin calificaciones. La descentralización ha potenciado la ineficacia de la gestión del gasto público.

8.3. Análisis de las propuestas en los planes de gobierno

En este contexto, cabe comparar las propuestas relativas al desarrollo de infraestructura de servicios públicos contenidas en los planes de gobierno de las agrupaciones políticas que compitieron en la segunda vuelta electoral. El cuadro 15, en la página subsiguiente, describe aspectos

Cuadro 14
Gasto devengado en proyectos de inversión por niveles de gobierno de 2015 a 2019 (en miles de millones de soles)

| Nivel de gobierno | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|-----------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % |
| Gasto devengado total | 30,551 | 100.0 | 26,954 | 100.0 | 28,315 | 100.0 | 32,285 | 100.0 | 31,764 | 100.0 |
| Gobierno nacional | 14,631 | 47.9 | 10,350 | 38.4 | 10,622 | 37.5 | 11,564 | 35.8 | 13,605 | 42.8 |
| Gobiernos locales | 10,368 | 33.9 | 11,274 | 41.8 | 12,071 | 42.6 | 14,571 | 45.1 | 12,036 | 37.9 |
| Gobiernos regionales | 5,552 | 18.2 | 5,330 | 19.8 | 5,622 | 19.9 | 6,150 | 19.1 | 6,123 | 19.3 |

Fuente: Consulta Amigable, MEF. Seguimiento de la ejecución presupuestal al 2/6/2021.
Elaboración: IIG.

Cuadro 15
Comparación de propuestas sobre gasto en obras contenidas en los planes de gobierno presentados en la elección presidencial 2021

| | Perú Libre | Fuerza Popular |
|------------------------------|---|---|
| Modelo | Obra pública. | Realizar contratos de gobierno a gobierno (G2G) acompañados por PMO. Manejar entidades ejecutoras y programas especializados en cada sector. |
| Rol de la Contraloría | Crear contraloría que fiscalice a empresas privadas. | Tener control concurrente y facultad sancionadora. |
| Compatible con PMO | No. | Sí. |
| Percepción del modelo actual | Otorgar exclusividad al sector privado y promovió la participación de empresas transnacionales en sectores estratégicos. Existencia de monopolios. | Continuar con la Constitución de 1993, que permitió generar crecimiento, aunque los gobiernos fueron incapaces de profundizar el carácter solidario de la economía social de mercado. |
| Salud | Otorgar presupuesto equivalente a 10 % del PBI para salud pública. Contar con cinco hospitales especializados por región. Ampliar número de camas UCI y hospitalarias. | Desarrollar red de centros de atención primaria. Incrementar el presupuesto de salud en 1 % del PBI cada año. Tener hospitales independientes que compitan entre sí por eficiencia. |
| Educación | Otorgar presupuesto equivalente a 10 % del PBI para educación pública. Construir una universidad estatal de educación por región, por un monto total de S/ 3,900 millones. El plan costaría S/ 26,088 millones. Ofrecer programas de acondicionamiento de infraestructura. | Edificar tres mil escuelas. Fortalecer la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu). |
| Agua y saneamiento | Repartir el 70 % del presupuesto en educación, salud, transporte y agricultura. | Firmar contratos G2G. Recurrir a la inversión privada mediante APP y obras por impuestos. Viabilizar obras paralizadas. |
| Seguridad | Fortalecer las escuelas de la Policía. | Construir centros penitenciarios. Equipar comisarías. Tener centro de comando, control y cómputo de instituciones vinculadas al orden público. |
| Transporte | Repartir el 70 % del presupuesto en educación, salud, agua y saneamiento y agricultura. | Ofrecer estrategias multisectoriales para transporte multimodal. Interoperabilidad de sistemas de diferentes entidades públicas. |
| Observaciones adicionales | El plan implica renegociar contratos mineros y energéticos, y cambiar la Constitución como objetivo central. En el debate electoral se planeó movilizar proyectos inconclusos en un sistema de gestión social integrado por el Estado, las empresas y las organizaciones de base. | El plan no precisa montos, modelos de gestión o fuentes de financiamiento. En el debate electoral se trazó el objetivo de trabajar con el esquema de G2G acompañados por PMO. |

Elaboración: IIG.

planteados por Perú Libre y Fuerza Popular. Es una aproximación a lo que podría esperarse del accionar del gobierno electo en los próximos años. No obstante, el historial de injerencia política, la falta de continuidad, y la manifiesta incapacidad de gestión pública del gasto de los sucesivos gobiernos, lleva a pensar que se trata de una oferta electoral que deberá ser confrontada con la dura realidad en los años siguientes.

Lo ofrecido por los contendores se ubicó en polos opuestos respecto a la participación del sector privado. Sin embargo, ambos planes no han estado orientados a cómo solucionar los problemas de gestión diagnosticados en este documento, sino están referidos, como es habitual, a ofrecer montos a gastar o incrementos de presupuesto y eventuales obras. La capacidad de gestión del nuevo gobierno para sacar adelante los proyectos de inversión será puesta a prueba.

8.4. ¿Por qué no cambian las cosas?

Se elude bajo diversas modalidades, enunciadas a continuación, la solución de los problemas que inevitablemente surgen en el proceso del gasto.

En cuanto a aspectos legales: a) La ley de contrataciones es una herramienta llena de formalidades que traban la ejecución de las obras, y en vez de corregirla y adecuarla para que todos los proyectos fluyan, se exceptúa de sus alcances a proyectos escogidos a dedo para impulsarlos. b) Se opta por dictar normativa con las «mejores prácticas» cada vez que la presión sube por los problemas acumulados, sin alcanzar resultados como vimos anteriormente.

Respecto a herramientas de gestión: c) Los acuerdos de gobierno a gobierno (G2G) en boga son otra forma de subsanar la falta de capacidades sin atacar los problemas subyacentes en la administración pública. d) En 2020 se crearon los proyectos especiales de inversión pública (PEIP) para facilitar la ejecución de proyectos de envergadura y paquetes de proyectos escogidos, dejando sin encarar los problemas de gestión que afectan a los proyectos en general e) Se crean unida-

des de entrega (*delivery units*) para destrabar proyectos específicos, o equipos de seguimiento de inversiones empoderados para el mismo fin. Sus resultados son pasajeros, duran tanto como el empoderamiento y los funcionarios en sus cargos, y con frecuencia resuelven una traba pero surgen otras.

Como se precisa en este documento, se recurre a la voluntad política como si fuera el ingrediente mágico que puede subsanar cualquier deficiencia. En los hechos, la voluntad política tiene alcance limitado, no entra en detalles de ejecución, dura mientras haya autoridades en busca de aprobación del público, interesadas en el tema a impulsar, y no impacta mayormente sobre los problemas de gestión porque ellos no ocurren por falta de voluntad política, sino por falta de organización, personal adecuado e institucionalidad. Por supuesto que es bueno contar con voluntad política favorable al más alto nivel, pero eso no reemplaza la gestión de los detalles en los procesos del gasto, que es donde las cosas se entrampan.

El público, frustrado por la ausencia de servicios públicos adecuados, desconfía de los políticos y de la inversión pública, en el contexto de una gestión ineficiente e ineficaz del gasto en obras y de casos de corrupción descubiertos en los últimos años. Sin embargo, seguiremos necesitando llevar adelante obras públicas y APP en infraestructura para cerrar las brechas sociales y productivas. El gran reto para recuperar la confianza del público y los usuarios es controlar y minimizar la corrupción en obras al mismo tiempo que se mejora drásticamente la capacidad de gestión pública.

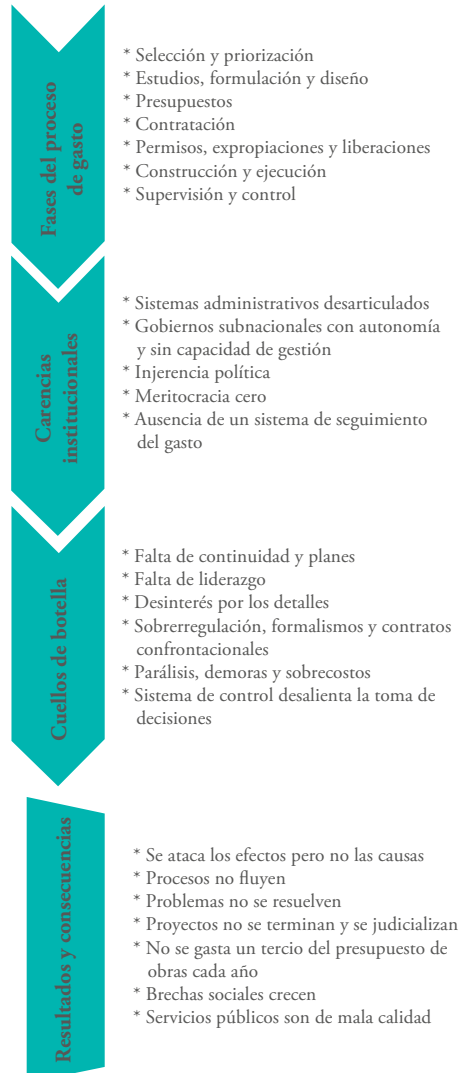
8.5. Pautas para nuevas políticas de gestión del gasto

Para poner en perspectiva la precariedad de la situación que soporta durante generaciones la mayoría de los peruanos por falta de servicios públicos de calidad, como consecuencia de la gestión fallida del Estado, en el gráfico 5 se muestra sus causas, manifestaciones y consecuencias.

Gráfico 5

La radiografía de una pobre gestión

¿Qué factores y carencias explican la ineficiencia e ineficacia de la gestión pública de proyectos? Enfrentar los problemas y superar los cuellos de botella es parte esencial del gran cambio que el país necesita y debe priorizar el gobierno electo.



Elaboración: IIG.

La informalidad del 75 % de la población se caracteriza por la falta de acceso a servicios de calidad de agua y saneamiento, salud, educación, seguridad, transporte, y vivienda digna, entre otros. Es evidente que los sucesivos gobiernos no han logrado cambiar la situación y le dieron la espalda a la sierra, la selva y al Perú rural.

El liderazgo que un cambio de esta magnitud requiere es uno decidido a implantar en la administración pública el hábito de preparar las condiciones necesarias y contar con los recursos presupuestarios y humanos requeridos antes de lanzar nueva normativa u ofrecer obras sin saber cómo ni cuándo podrán ejecutarlas.

Los problemas de la gestión pública del gasto en obras hay que enfrentarlos uno por uno, solucionarlos tan pronto ocurran, y aprender a repetir la experiencia cuando vuelvan a presentarse en cualquier proyecto. Esta capacidad de aprendizaje transmisible debería volverse un hábito, pero no es parte de la idiosincrasia nacional hasta el momento.

Los políticos de cualquier tendencia en el Perú se caracterizan por su impaciencia para lograr resultados y su despreocupación por los detalles. Esto podría ser balanceado —como ocurre en otros países— por servidores públicos eficientes, experimentados, de carrera, que aseguren la continuidad necesaria al cambiar los gobiernos o los gabinetes, pero sin meritocracia no hay balance posible para la injerencia y el cortoplacismo de los políticos. Así, la gente sigue sin servicios y el país continúa a la deriva.

Las brechas de servicios públicos de calidad no se cerrarán con artículos declarativos en una nueva Constitución, ni capturando mayor renta del sector privado para financiar mayor gasto en salud y educación, o en agua y saneamiento, cuando por incapacidad de ejecución se deja de gastar un tercio del presupuesto de obras año tras año. Tampoco se cerrarán declarando sectores en emergencia o fortaleciendo empresas públicas o municipales que no logran operar eficientemente, facturar, cobrar, mantener y expandir la cobertura como en el lastimoso caso de las EPS y Sedapal.

Para no alejar la inversión privada, es imprescindible que el nuevo gobierno respete los contratos de concesión celebrados para construir, operar y mantener infraestructura a largo plazo, y sería mejor aún que además de promover obras públicas, se abra a la participación de la inversión privada mediante APP en los sectores sociales, contrate PMO en ambos casos para que acompañen la gestión del gasto con eficacia, e instaure los contratos colaborativos.

La gestión del gasto en obras públicas y APP enfrenta un cuello de botella subyacente: la descentralización no ha dado resultado y la autonomía de los gobiernos subnacionales conduce a la atomización del gasto, que resulta de muy baja calidad por su falta de capacidades, e imposible de controlar. Este será uno de los mayores retos del gobierno electo. Apoyar a las pequeñas y medianas empresas de construcción nacionales con muchas pequeñas obras en los distritos, provincias y regiones tiene pronóstico reservado, considerando los vastos antecedentes de corrupción en gobiernos subnacionales durante varios periodos.

Para frenar la corrupción a nivel de los gobiernos subnacionales, el nuevo gobierno debería considerar el empaquetamiento de proyectos de infraestructura social similares en provincias o regiones enteras, para lograr una escala de inversión costo-eficiente y mayor posibilidad de control, y contratar PMO para suplir la falta de capacidades, mientras los funcionarios subnacionales van calificándose y aprenden a preparar proyectos y acompañar la gestión de las obras.

Tal como se planteó en este documento, es menester introducir un sentido transversal de misión en la administración pública para lograr que las obras se terminen a tiempo, dentro de su presupuesto y con los niveles de servicio de calidad contratados. Esto se viabiliza mediante la preparación de proyectos maduros antes de concursarlos, para así evitar oportunidades para la corrupción y minimizar las adendas en las APP o los adicionales de presupuesto en las obras públicas.

I Anexo

Hojas de vida de los expertos participantes

Alfredo Thorne

Es director ejecutivo de Thorne & Associates S. A. C., empresa dedicada a la asesoría financiera, y socio de la empresa de asesoría económica Global Source Partners, cuya sede se encuentra en Nueva York. De julio de 2016 a junio de 2017, fue ministro de Economía y Finanzas.

De 2009 a 2011, fue director general de Banca de Inversión del Grupo Financiero Banorte, el tercer banco más grande en activos de México. De 1995 a 2009 trabajó en el Banco de Inversión J.P. Morgan, donde fue jefe de análisis económico y estrategia para América Latina. Desde 1987 fue economista *senior* del Banco Mundial, cuya sede se encuentra en Washington D. C. Previamente trabajó en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), en Lima.

Es doctor en Economía por la Universidad de Oxford. Tiene maestría en Desarrollo Económico por la Universidad de Cambridge. Es licenciado y bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Carlos Oliva Neyra

Fue ministro de Economía y Finanzas de junio de 2018 a setiembre de 2019. Asimismo, miembro del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) de 2015 al 2018 y director del Banco Central de Reserva del Perú 2015-2016. También fue viceministro de Hacienda de 2011 a 2014, vicepresidente del Directorio del Banco de la Nación de 2011 a 2015. Antes fue vicepresidente del Directorio de Cofide.

Es consultor internacional, con experiencia en casi todos los países de América Latina. Socio en Governa, empresa de consultoría de 2002

a 2011. Fue economista de país en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington D. C., de 1992 a 2000.

Alonso Segura

Fue ministro de Economía y Finanzas, y antes jefe de Gabinete de Asesores del mismo ministerio, entre otras posiciones en el sector público peruano. En el sector privado, fue economista jefe y gerente de Estrategia de Inversiones en varios de los principales bancos del Perú. Ha sido asesor del director ejecutivo para el Cono Sur en el Fondo Monetario Internacional (FIM), así como economista de los departamentos de Finanzas Públicas y Africano.

Tiene una amplia trayectoria docente. Es director de la Especialidad de Finanzas y profesor del Departamento de Economía y de Centrum en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es socio fundador y miembro del Consejo Editorial de HacerPerú, *think tank* dedicado a políticas públicas.

Es economista por la PUCP. Tiene una maestría y estudios doctorales en Economía en la Universidad de Pensilvania, Estados Unidos. Es consultor internacional en temas de economía y finanzas.

Luis Miguel Valdivieso Montano

Ph.D., M.A. & B.A. in Economics. Tiene más de cuatro décadas de experiencia en el ámbito financiero nacional e internacional. Es socio fundador y CEO de LV Perú Invest, consultora *boutique* en asuntos financieros. También socio fundador de Pacífico HVDC Link, compañía canadiense de transmisión eléctrica.

Fue ministro de Economía y Finanzas, embajador del Perú en Estados Unidos, presidente de la Asociación de las Administradoras de Fondos Privados de Pensiones (AFP) y vicepresidente de la Federación Internacional de AFP. Trabajó 28 años en el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde ocupó puestos *senior* de alta responsabi-

lidad y acumuló experiencia en el diseño y negociación de políticas y programas de estabilización, políticas de endeudamiento de países emergentes, y el seguimiento del funcionamiento y regulación del mercado financiero internacional.

Es director de IpSoft Peru, empresa especializada en inteligencia artificial, subsidiaria de IpSoft Europe; asesor del Directorio del CFA Society Peru y presidente del Comité de Auditoría del Club Esmeralda. Fue presidente del Directorio de la CAF, el Fondo Consolidado de Reservas de la ONP, y miembro del Directorio de Proinversión, gobernador del Banco Mundial y gobernador alterno del Fondo Monetario Internacional, director y miembro del Comité Ejecutivo de la Confiep, *trustee* del Mountain Institute y miembro del America's Ambassadors' Advisory Group del Centro para Estudios Estratégicos Internacionales, ambos en Washington D. C., y miembro del Grupo Asesor Macroeconómico de Meketa Global Investment Group de California.

Fuad Khoury

Presidente ejecutivo del Instituto de Integridad y Gobernanza, ex contralor general de la República. Tiene más de 30 años de experiencia en gestión estratégica, control financiero y desempeño en empresas de clase mundial, 16 años en el sector financiero. Ha diseñado e implantado modernos modelos de gestión y prácticas de buen gobierno corporativo, generando valor en empresas de distintos sectores. Es contador público colegiado por la Universidad de Lima, con diferentes cursos de Alta Dirección por la Universidad de Chicago, ESAN y la Universidad de Piura.

Juan Pacheco Romani

Es abogado de profesión con Maestría en Finanzas y Derecho Corporativo. Tiene más de 20 años de experiencia en el sector público y privado. Fue viceministro de Comunicaciones en el MTC. Es gerente general de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN).

José Luis Guasch

Ha sido *senior regional advisor* para América Latina en el Banco Mundial, en Washington D. C., responsable en los temas de regulación, competitividad, infraestructura, APP, innovación, tecnología y clima de inversión. Fue jefe del Grupo de Expertos Globales en PPP del Banco Mundial. Es profesor emérito de Economía en la Universidad de California, San Diego, desde 1980.

Es doctor en Economía, Master of Science en Estadística, Master of Science en Investigación Operativa por Stanford University, California, Estados Unidos. Es ingeniero industrial por la Universidad Politécnica de Barcelona, España.

En más de 30 años ha asesorado a más de 70 gobiernos en mejoras de competitividad e innovación, en incorporación de las pymes en la cadena de valor; en infraestructura y APP, y en regulación.

Ha escrito para varias revistas especializadas. Algunos de sus libros son *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story*; *Granting and Renegotiating Concessions/APP: Doing it Right*; *The Impact of Private Participation in Infrastructure*; *The Most Common Mistakes in PPP Projects and How to Avoid Them*.

Gabriel Daly

Es director general de Políticas y Promoción de Inversión Privada en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde febrero de 2017. Antes fue director ejecutivo del Equipo Especializado de Seguimiento y asesor del Despacho Ministerial del MEF.

Ha sido editor de Informes Especiales de *El Comercio* y trabajó con Hernando de Soto durante siete años en el Instituto Libertad y Democracia.

Estudió Relaciones Internacionales en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE). Cuenta con una maestría en Historia por la misma universidad. Además, tiene una maestría en

Políticas Públicas con doble titulación (de LSE y de la Escuela de Gobierno de la Universidad Nacional de Singapur).

Alejandro Chang Chiang

Es ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería y magíster en Administración por ESAN, con estudios de alta dirección en el PAD de la Universidad de Piura.

Fue gerente administrativo y financiero de Panamericana Televisión S. A., gerente central financiero de CPTSA, gerente general de Autoglass S. A., gerente de Finanzas de Compañía Nacional de Cerveza S. A.

En el sector público, ha sido secretario general de Ministerio de Energía y Minas, director ejecutivo de Programa de Rehabilitación de Infraestructura de Transportes, PERT, presidente de Ositran y viceministro de Transportes.

Es consultor de entidades públicas y privadas, consultor del Banco Mundial para el gobierno de Chile. Promueve desde 1998 la organización con el enfoque de procesos. Autor de los libros *¿Reforma imposible?*, *Transformemos el transporte* e *Ideas para reconstruir la institucional del país*.

José Escaffi

Es economista por la Universidad del Pacífico, magíster en Planificación Urbana y Regional por la Universidad de Texas, Austin.

Tiene más de 30 años de experiencia en gestión pública. Fue gerente general de Osiptel, Foncodes y Corde La Libertad.

Exsocio y gerente de la División de Gestión Pública de Apoyo Consultoría. Hoy es socio y gerente de EGP S. A. C.

Camilo Carrillo

Es doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maastricht (Países Bajos), magíster en Economía por la Universidad Pompeu Fabra (España) y magíster en Finanzas por la Universidad de Tilburg (Países Bajos).

Es economista *senior* del Consejo Privado de Competitividad. Fue director general de Inversión Privada en el Ministerio de Economía y Finanzas, director general de Infraestructura en el Ministerio de Educación. Fue consultor de organismos multilaterales como el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC).

Enver Figueroa Bazán

Es economista conductual y *project manager*, con estudios de Maestría en Administración Pública por la Maxwell School, Universidad de Syracuse, Estados Unidos. Tiene maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Los Andes, Colombia. Además, estudios de doctorado en Economía Urbana/Regional y Ciencias Políticas por la Universidad de Syracuse. Es diplomado en Economía Agrícola y Ambiental, por la Universidad Cornell, Estados Unidos. Es economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

Tiene más de 20 años de experiencia como funcionario público, consultor y asesor en diseño y evaluación de políticas públicas, así como en formulación y gestión de proyectos. Ha trabajado en Estados Unidos, Chile y Paraguay.

Es director de Impacto Público y *project manager* de Perú Rail. Asesora al consorcio de empresas que elabora los proyectos de drenaje pluvial de las ciudades de Tumbes, Chiclayo y Trujillo.

En el país los problemas estructurales no se resuelven y las obras con frecuencia no se terminan. Las décadas pasan y los gobiernos cambian pero las brechas sociales y la falta de servicios básicos y de infraestructura social y productiva subsisten. Nunca se hizo esto más evidente que durante la pandemia del COVID-19.

La gestión del gasto público en obras es uno de los más grandes retos que enfrentaremos al llegar el Bicentenario. ¿Estará el gobierno electo a la altura del reto?

A lo largo del tiempo se han creado o reorganizado instituciones y entidades responsables de la provisión de infraestructura de servicios públicos, y se ha dictado cantidad de normas específicas, leyes marco y textos únicos ordenados, que no han dado el resultado esperado. Si los problemas de gestión no han logrado ser resueltos con instituciones ad-hoc o con nueva normativa, ¿qué hacer entonces?

¿Surtiría efecto introducir artículos declarativos en la Constitución garantizando acceso al agua, salud y educación para todos los peruanos, si la gestión pública no funciona? ¿Tendría impacto asignar más presupuesto a esos sectores si, año tras año, se deja de gastar un tercio del presupuesto disponible? ¿Cómo prevenir la corrupción en obras e impulsar los proyectos con una gestión transparente del gasto? ¿Cuál debe ser el rol del control para evitar y solucionar los entrampamientos, en vez de generar temor y parálisis? Con solo voluntad política y medidas que crean vías rápidas o exoneran de trámites o requisitos a algunos proyectos escogidos, no se ha logrado superar la incapacidad generalizada de gasto, ¿cómo se podría entonces atacar las causas de los problemas para solucionarlos pronto, superar los cuellos de botella y lograr que todos los proyectos, de cualquier tamaño, fluyan y lleguen a buen término?

En esta publicación, coeditada por la Universidad Continental y el Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión (IIG), se analiza la raíz de los problemas detectados, se proponen políticas que conduzcan a un drástico cambio para superarlos, y se responden las interrogantes planteadas.

IIG es una asociación civil sin fines de lucro que investiga y promueve la discusión de ideas y políticas relacionadas con la mejora continua de la gestión pública, el impulso de las inversiones y el fortalecimiento de la institucionalidad, mientras se reducen la informalidad, la pobreza y la desigualdad.

