

# IPE INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

Setiembre de  
2018

INFRAESTRUCTURA DE USO PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN PRIVADA:  
SITUACIÓN ACTUAL

**¿Por qué es importante el desarrollo de la infraestructura en el Perú?**

La provisión de infraestructura es una herramienta efectiva para incrementar productividad y competitividad, que reducen la pobreza de manera sostenible.

Diversos autores han encontrado **una relación positiva entre la dotación de infraestructura y el desempeño económico y social de un país**. Esto ocurre porque la **infraestructura mejora la productividad** y ésta, a su vez, **se traduce en mayor competitividad** y, por lo tanto, en más oportunidades de desarrollo.

*Aschauer, 1989; Munnell, 1990; Hulten y Schwab, 1991; BID, 2001; McCaan y Shefer, 2004; Runsinarith, 2008; Roy, 2009; Seetanaah, Ramessur y Rojid, 2009; Ogun, 2010; Aparicio, Jaramillo y San Román, 2011*

*“Una **mayor cantidad y calidad de Infraestructura aumentaría**, en América Latina, entre 1.1% y 4.8% el **crecimiento per cápita de la economía y reduciría** entre 0.02 y 0.10 el coeficiente Gini, indicador de **desigualdad** en el ingreso.”*

*Calderón y Servén, 2004*

*“Durante el periodo 2007 – 2012, **las actividades de inversión y operación en Infraestructura** de las empresas de la AFIN\* contribuyeron en un **9.8% del PBI**, en un **6.2% del empleo** y en un **20.8% de la recaudación de impuestos.**”*

*IPE, 2013*

Sin embargo, según el Foro Económico Mundial, el Pilar Infraestructura del Perú no alcanza siquiera la mitad de la tabla.

## El Perú se encuentra en el **PUESTO 86\*** en el Pilar de Infraestructura

**Puesto 111**  
Calidad total de la Infraestructura

**Puesto 87**  
Calidad de la Infraestructura ferroviaria

**Puesto 83**  
Líneas de teléfonos fijas

**Puesto 85**  
Calidad de la infraestructura aeroportuaria

**Puesto 108**  
Calidad de los caminos

**Puesto 69**  
Afilaciones de teléfonos celulares

**Puesto 83**  
Calidad de la Infraestructura portuaria

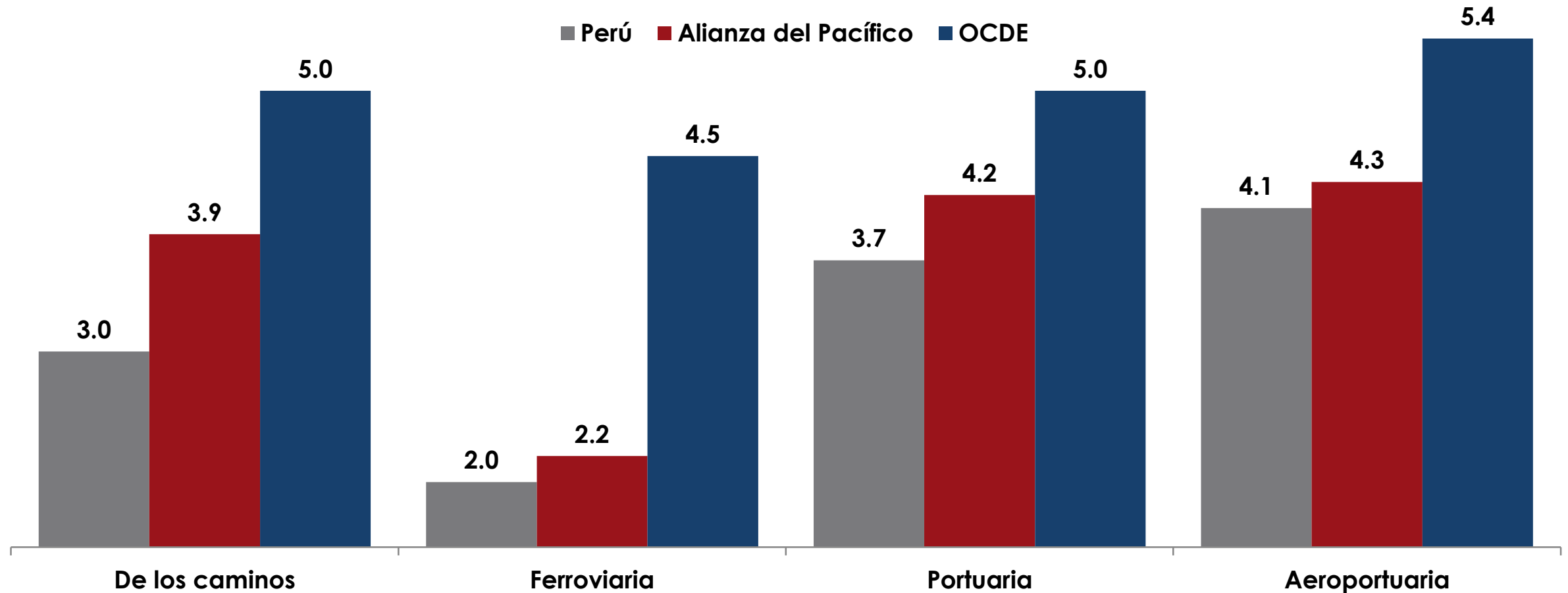
**Puesto 62**  
Calidad de la oferta de electricidad

\*De un total de 140 países

Fuente: Global Competitiveness Report 2017-2018 (WEF)

Si bien el estado deficiente de la infraestructura es un común denominador entre los países de la región. En el caso peruano resulta más grave.

## Puntaje del estado de la infraestructura en Perú, Alianza del Pacífico y OCDE, 2017-2018 (puntaje de 1 a 7\*)



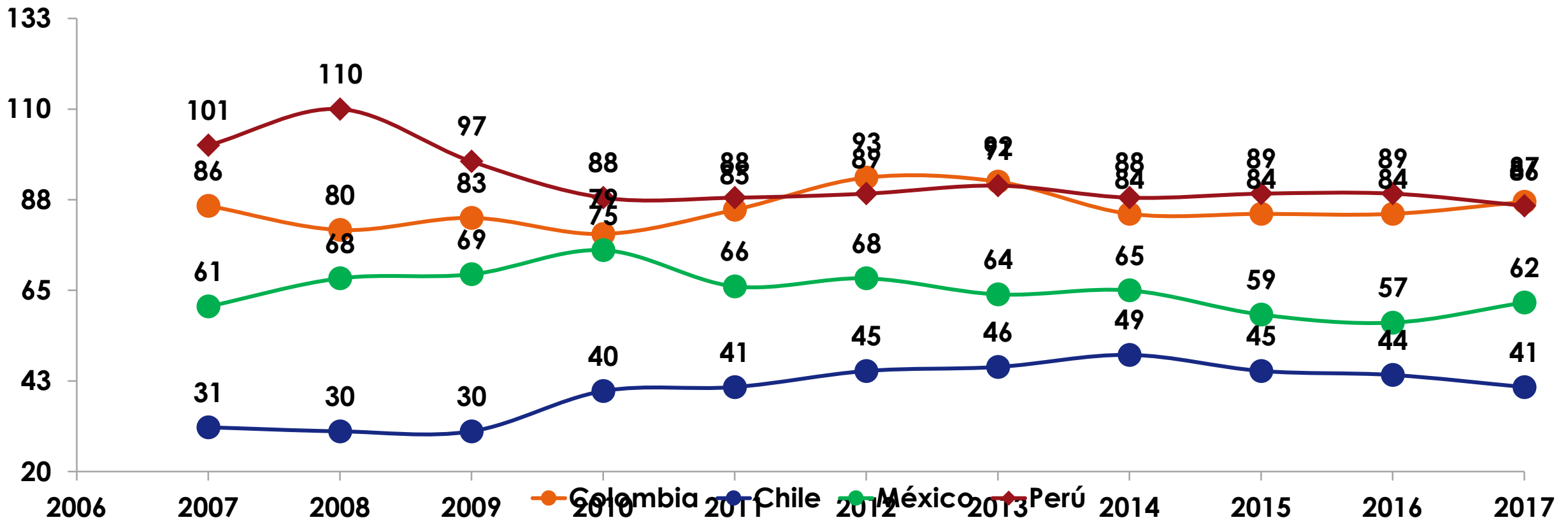
\*Donde mayor puntaje significa mejor estado.

Fuente: WEF 2017-2018.

En la Alianza del Pacífico, Chile sigue liderando y se ubicó en el puesto 41 en 2017, mientras que Perú sigue en la cola.

## Comparación en el Pilar de Infraestructura en la región, 2007 – 2017 (en puestos)

N° países 121 131 134 133 142 144 148 144 140 138 137



Fuente: Global Competitiveness Report (WEF)

La brecha urbano-rural se hace más notoria al evaluar el estado de las redes viales. Menos del 15% de las redes subnacionales están pavimentadas.

**Estructura de la red vial según superficie, 2016<sup>1</sup>**  
(en Km.)

Superficie	Nacional	%	Departamental	%	Vecinal	%	Total (Km)	%
Pavimentada	19,682	74%	3,673	15%	1,898	2%	25,253	15%
No Pavimentada	7,001	26%	20,719	85%	112,718	98%	140,438	85%
Red Vial Existente	26,684		24,392		114,616		165,692	100%

¿Cuál es el reto de infraestructura? Podemos usar varios indicadores, todos dicen lo mismo. El CIUP estimó la brecha en US\$ 160 mil millones.

### Brecha en Infraestructura de mediano y largo plazo, 2016-2025

(en millones de US\$ del 2015)

Sector	Brecha a mediano plazo 2016-2020	Brecha a largo plazo 2021 - 2025	Brecha Total 2016 - 2025	% (del total)
<b>Agua y Saneamiento</b>	<b>6,970</b>	<b>5,282</b>	<b>12,252</b>	<b>8 %</b>
Agua Potable	1,624	1,004	2,629	2 %
Saneamiento	5,345	4,278	9,623	6 %
<b>Telecomunicaciones</b>	<b>12,603</b>	<b>14,432</b>	<b>27,036</b>	<b>17 %</b>
Telefonía móvil	2,522	4,362	6,884	4 %
Banda Ancha	10,081	10,070	20,151	13 %
<b>Transporte</b>	<b>21,253</b>	<b>36,246</b>	<b>57,499</b>	<b>36 %</b>
Ferrocarriles	7,613	9,370	16,983	11 %
Carreteras	11,184	20,667	31,850	20 %
Aeropuertos	1,419	959	2,378	1 %
Puertos	1,037	5,250	6,287	4 %
<b>Energía</b>	<b>11,388</b>	<b>19,387</b>	<b>30,775</b>	<b>19 %</b>
<b>Salud</b>	<b>9,472</b>	<b>9,472</b>	<b>18,944</b>	<b>12 %</b>
<b>Educación</b>	<b>2,592</b>	<b>1,976</b>	<b>4,568</b>	<b>3 %</b>
<b>Hidráulico</b>	<b>4,537</b>	<b>3,940</b>	<b>8,477</b>	<b>5 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>68,815</b>	<b>90,734</b>	<b>159,549</b>	<b>100 %</b>

Fuente: CIUP (2015)



La cartera de ProInversión alcanza US\$ 11 mil millones al 2020.

**Cartera de proyectos de ProInversión\*, 2018-2020**  
(en millones de US\$)

<b>Sector</b>	<b>Inversión estimada (en millones de US\$)</b>
<b>Agua y saneamiento</b>	<b>1,096</b>
<b>Educación</b>	<b>329</b>
<b>Energía</b>	<b>920</b>
<b>Irrigación</b>	<b>399</b>
<b>Minería</b>	<b>2,500</b>
<b>Telecomunicaciones</b>	<b>359</b>
<b>Transporte</b>	<b>4,432</b>
<b>Salud</b>	<b>1,122</b>
<b>Número de Proyectos total</b>	<b>50</b>
<b>Monto de inversión total</b>	<b>11,156</b>

\*Actualizado a agosto del 2018.  
Fuente: ProInversión.

# Problemas para cerrar la brecha de infraestructura

**1. Inexistencia de un plan nacional de infraestructura**

**2. Recursos Insuficientes**

**3. Prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública**

En Alianza del Pacífico, somos el único país que carece de un plan nacional de infraestructura de mediano-largo plazo y una entidad especializada.

## Inexistencia de un plan nacional de infraestructura

País	Entidad	Plan nacional de infraestructura	Monto (US\$ millones)
Colombia	Agencia Nacional de Infraestructura	2014-2018	18,208*
Chile	Plan Director de Infraestructura	2010-2025	15,917
México	Programa Nacional de Infraestructura	2014-2018	406,156
Perú	No tiene	No tiene	11,156**

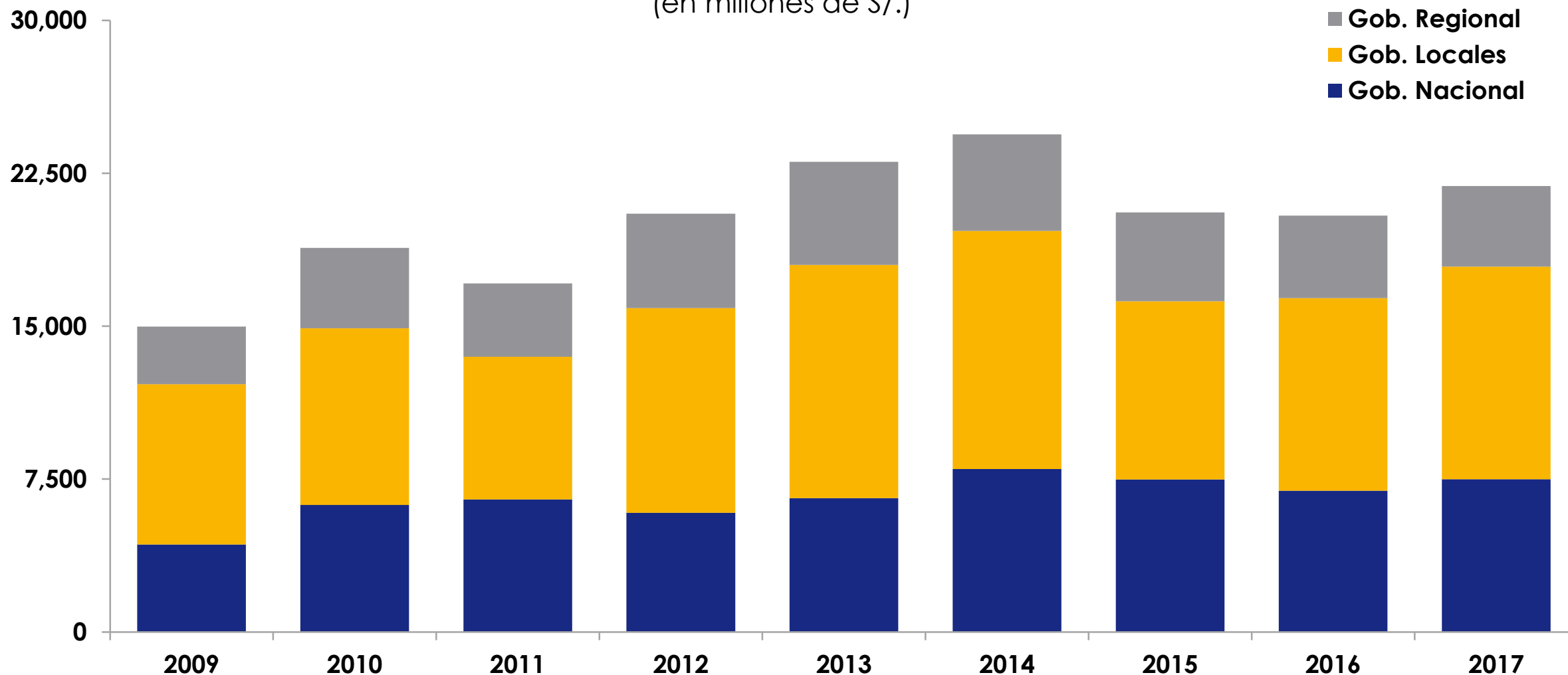
\*Solo considera los proyectos viales \*\*Portafolio de ProInversión 2018-2020

Fuente: IPE, ProInversión, Agencia Nacional de Infraestructura de Colombia, Ministerio de Obras Públicas de Chile, Programa Nacional de Infraestructura de México

El incremento de la responsabilidad de la inversión pública en infraestructura entre los gobiernos subnacionales no ha sido acompañada de mayores capacidades de gestión.

## Inversión en infraestructura según nivel de gobierno

(en millones de S/.)

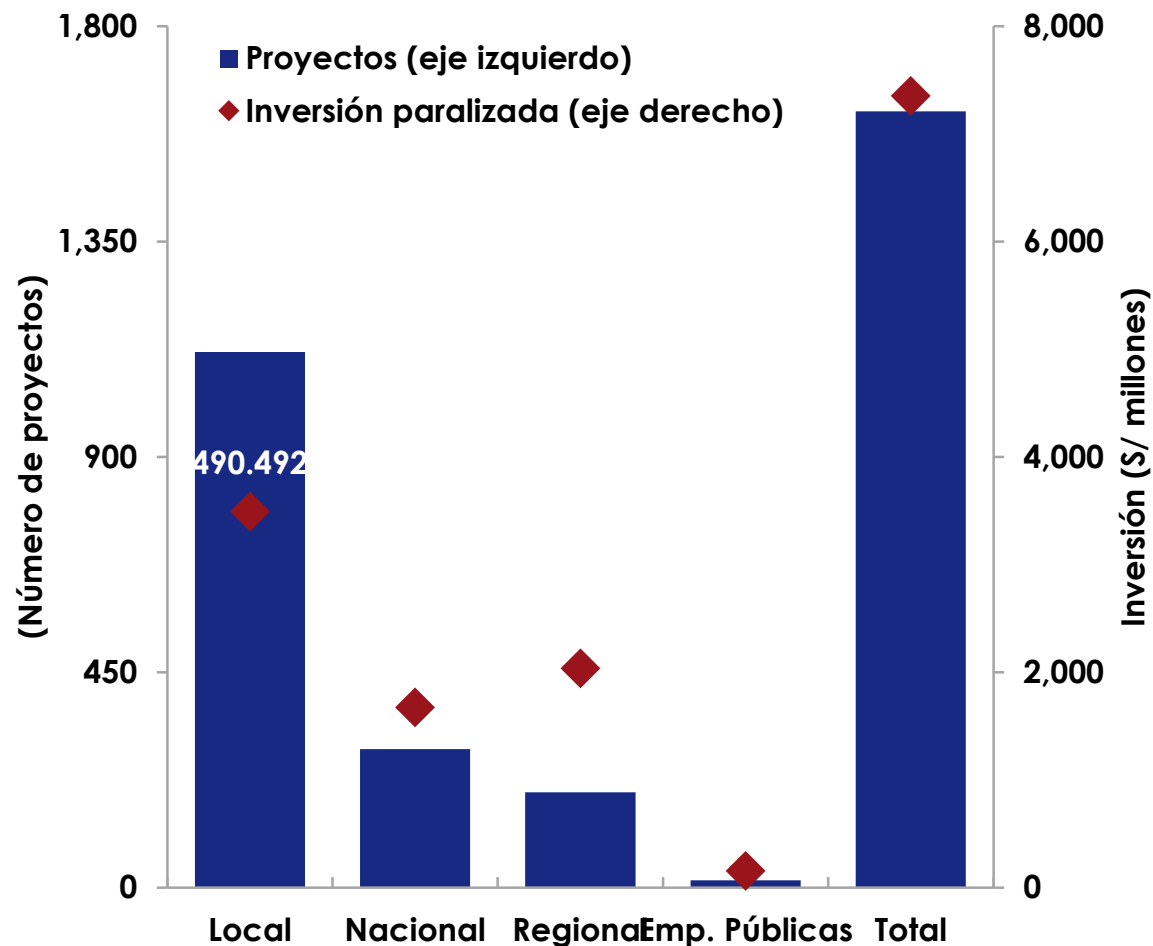


Fuente: MEF

Más de 1 600 obras públicas se encuentra paralizadas y se concentran en gobierno locales. Según la Contraloría, la inadecuada formulación de proyectos es el principal motivo.

### Obras paralizadas por nivel de gobierno

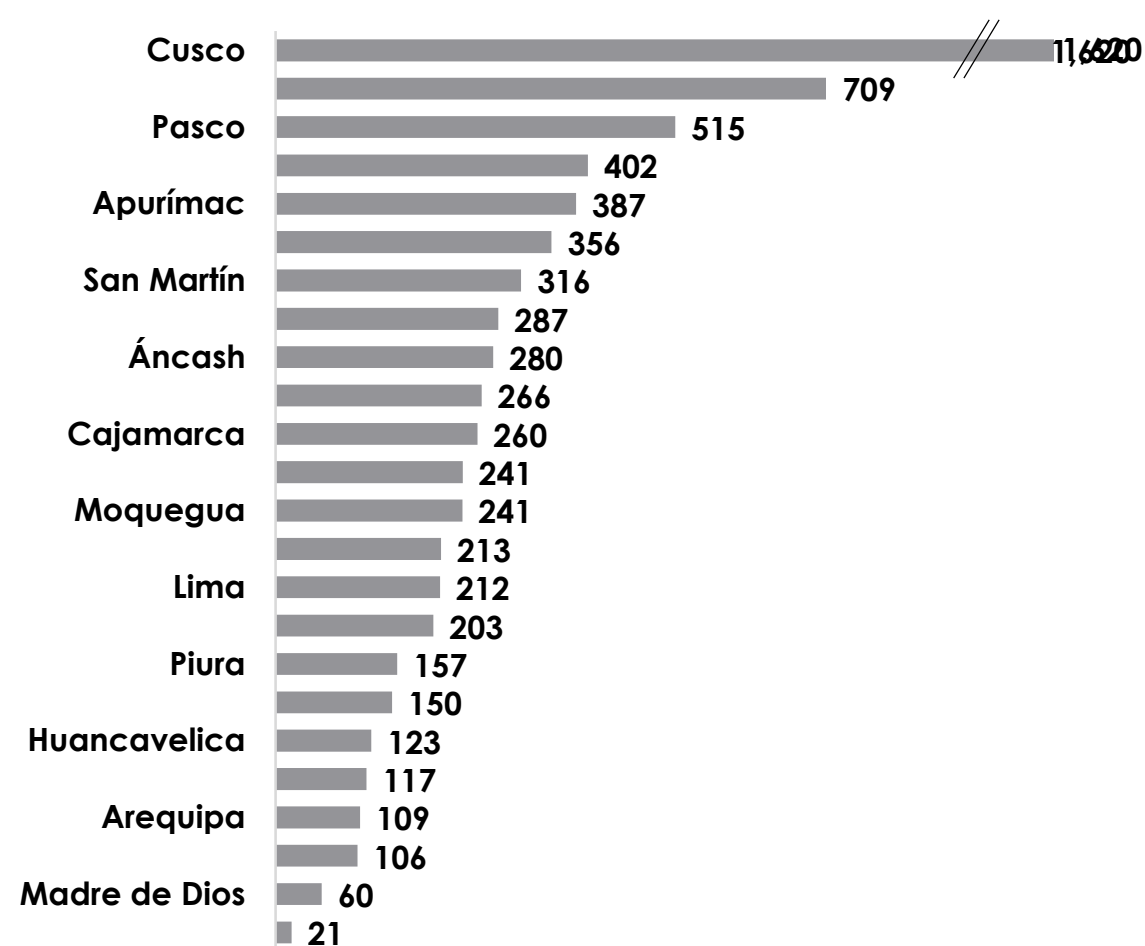
(en número y millones de S/)



Fuente: InfoObras

### Inversión viable paralizada según regiones

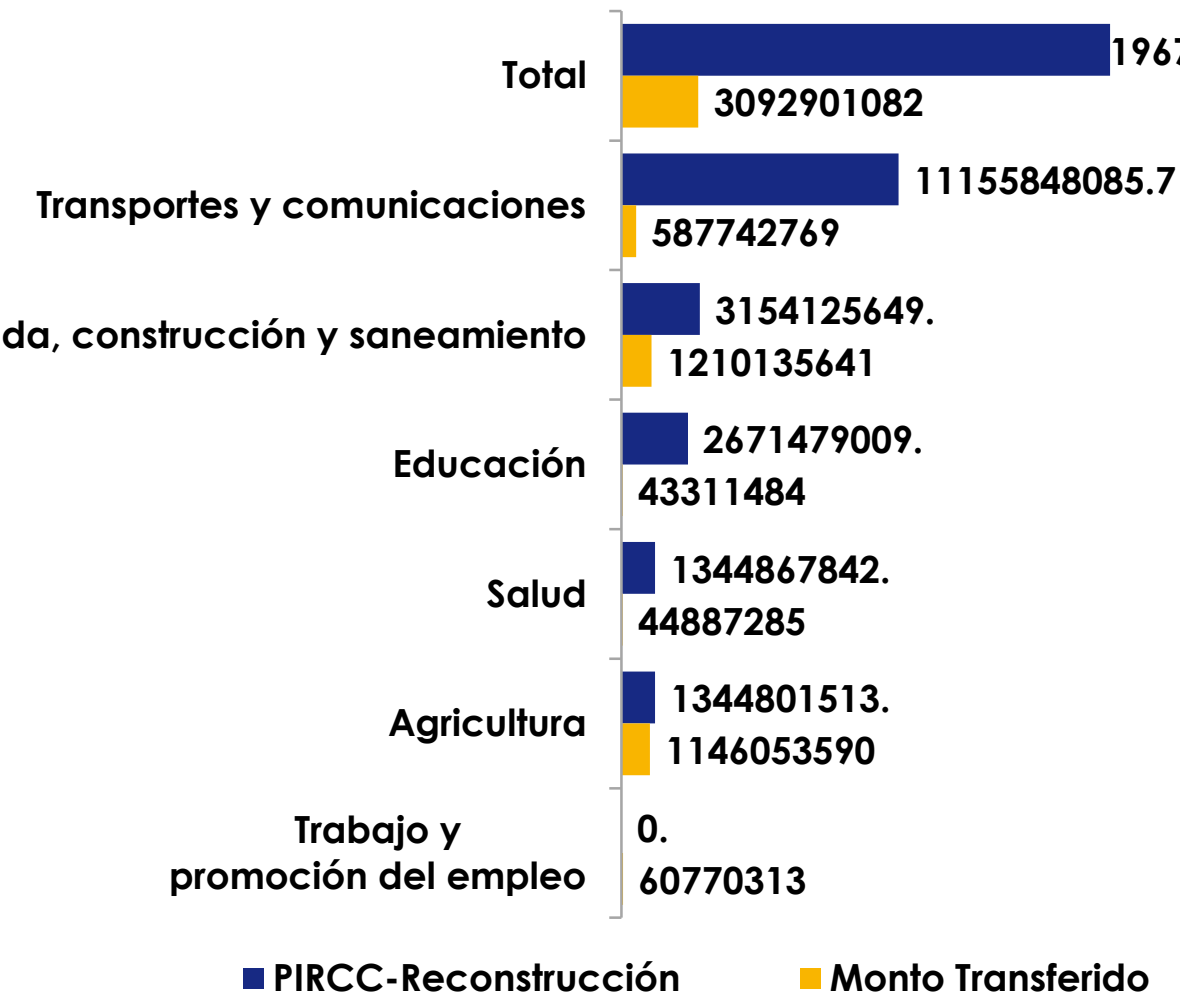
(en S/ millones)



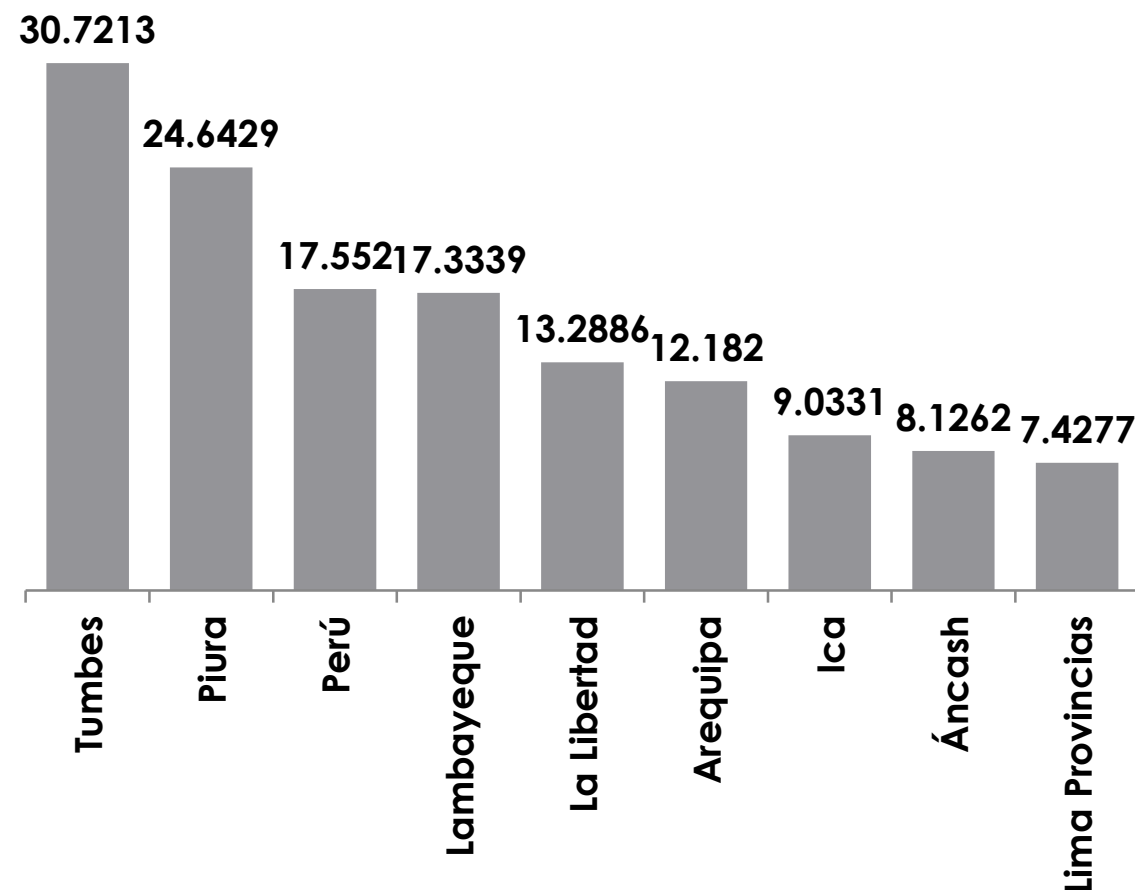
Fuente: InfoObras

# Avance del PIRCC resulta bajísimo.

**Monto transferido en relación al PIRCC, según sectores**  
(en millones de soles)



**Avance en transferencia de montos, según regiones**  
(en %)



Fuente: ARCC.

Fuente: ARCC.

# Participación privada en los proyectos de infraestructura pública



## Principales cambios en Oxl y APP

### Obras por Impuestos (Oxl)

- **Estandarización de documentos requeridos.**
- **Actualización de proyectos**  
Sector privado podrá hacerlo pero con cargo a su CIPRL.
- **Límite al reconocimiento del monto de variaciones o modificaciones durante la ejecución:**  
30% con expediente técnico aprobado y 50% si no lo tiene.
- **Ampliación de Oxl a cuatro ministerios:**  
Vivienda, MTC, Produce y PCM.
- **Permite la ejecución conjunta de Oxl entre entidades del gobierno nacional.**

### Asociaciones Público-Privadas (APP)

- **Composición del Directorio de Pro Inversión:**  
Tres funcionarios públicos para evitar conflictos de interés.
- **Delimitación de responsabilidades:**  
MEF es el encargado de hacer seguimiento a proyectos de APP y de emitir la opinión técnica sobre los planes multianuales de inversión en APP.
- **Intervención del sector privado en proyectos de alta complejidad:**  
Participación del sector privado en fases de formulación, estructuración, transacción y ejecución de proyectos complejos.

La falta de coordinación gubernamental genera severos obstáculos para la provisión adecuada de los servicios públicos.

## Proceso para el inicio de la implementación del aire acondicionado en la sala de check-in del aeropuerto de Piura



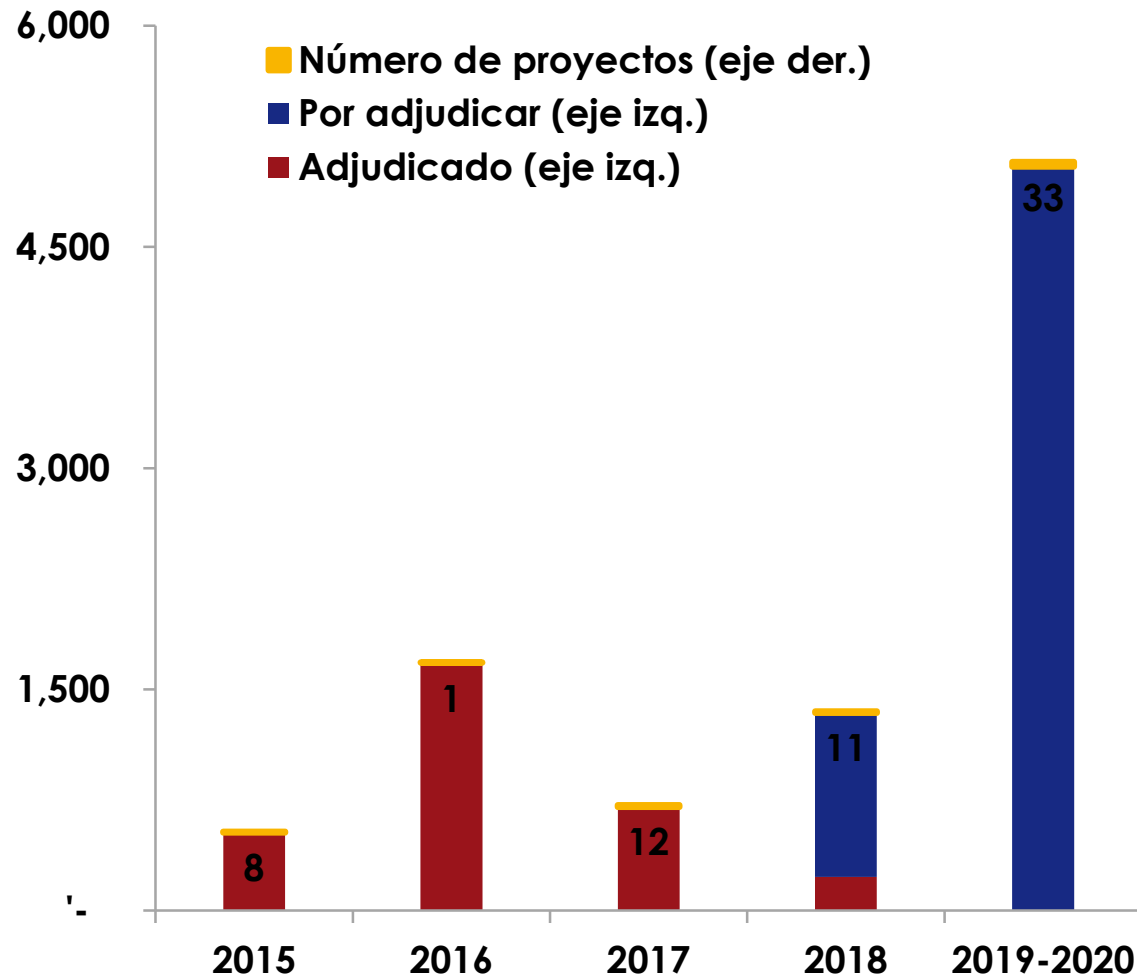
En febrero de 2016 finalmente se dio inicio a las obras de aire acondicionado en el aeropuerto de Piura:

**1,432 días después de solicitar permiso al MTC.**

Se espera un alto nivel de adjudicación de los proyectos en cartera.

### Proyectos de infraestructura adjudicados y por adjudicar

(en millones de US\$, número de proyectos)



Fuente: Proinversión, MEF

\*Límite de emisión de los CIPRL señalado por el MEF

### Potencial de inversión del 2018, según región

(en millones de S/)

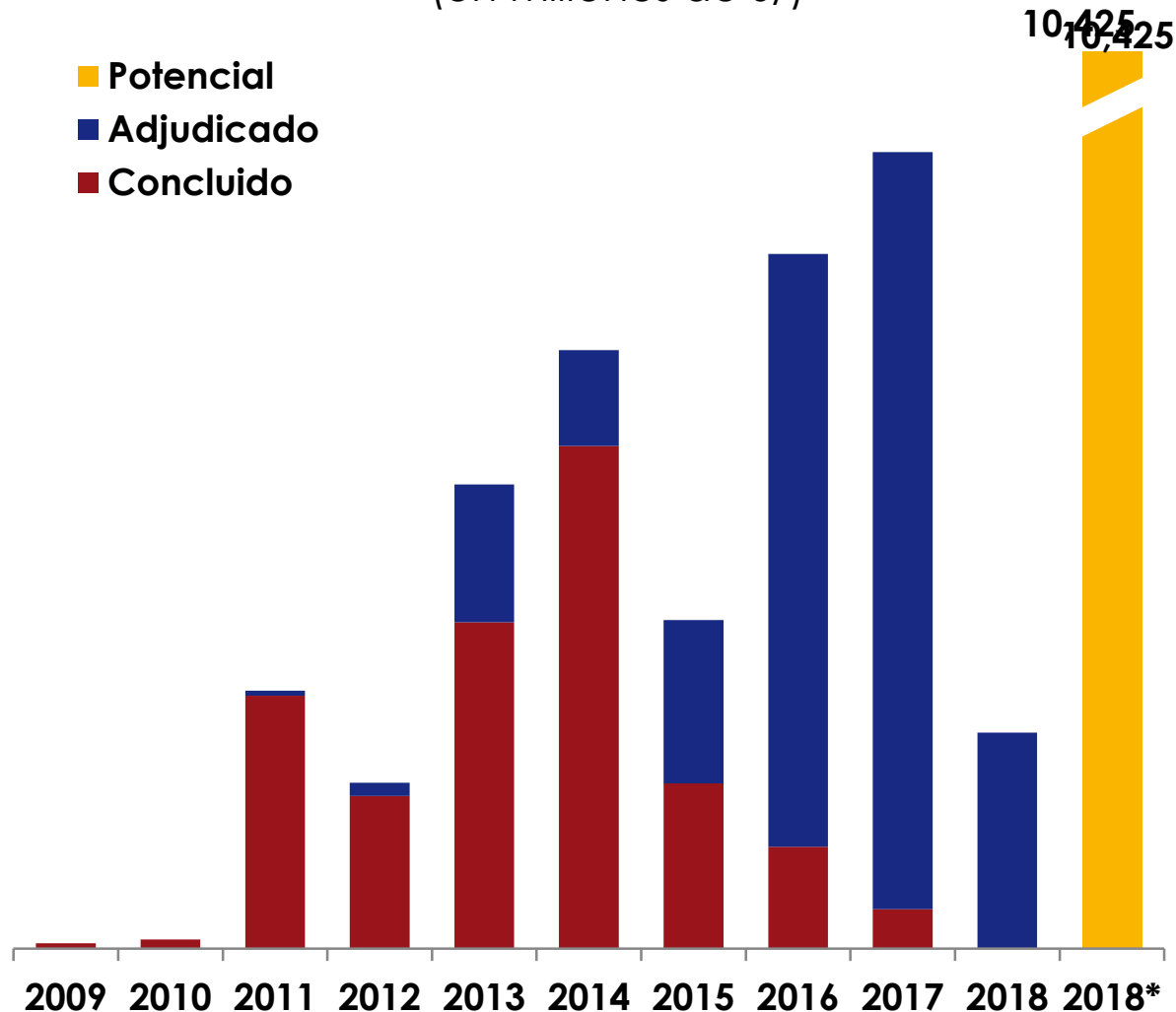
Proyectos	Modalidad	Inversión total (millones de US\$)
2018 (12 proyectos)		1,112
Masificación del uso de gas natural	IEA	400
L.T. Carabayllo y Compensador SubEst. Trujillo	IEA	90
Seis bandas anchas	PA	359
PTAR Titicaca	IPC	263
2019-2020 (33 proyectos)		5,044
Obras de cabecera	IEA	720
Terminal portuario Marcona	IPA	582
Long. de la Sierra - Tramo 4	IEC	464
Ferr. Huancayo - Huancavelica	IEC	235
ESSALUD Piura y Chimbote	IEC	254
Hospital Hipólito Unánue	IPC	250

Fuente: Proinversión, MEF

También se espera más dinamismo en adjudicación de proyectos Oxl.

### Monto invertido en Oxl y potencial del año 2018

(en millones de S/)

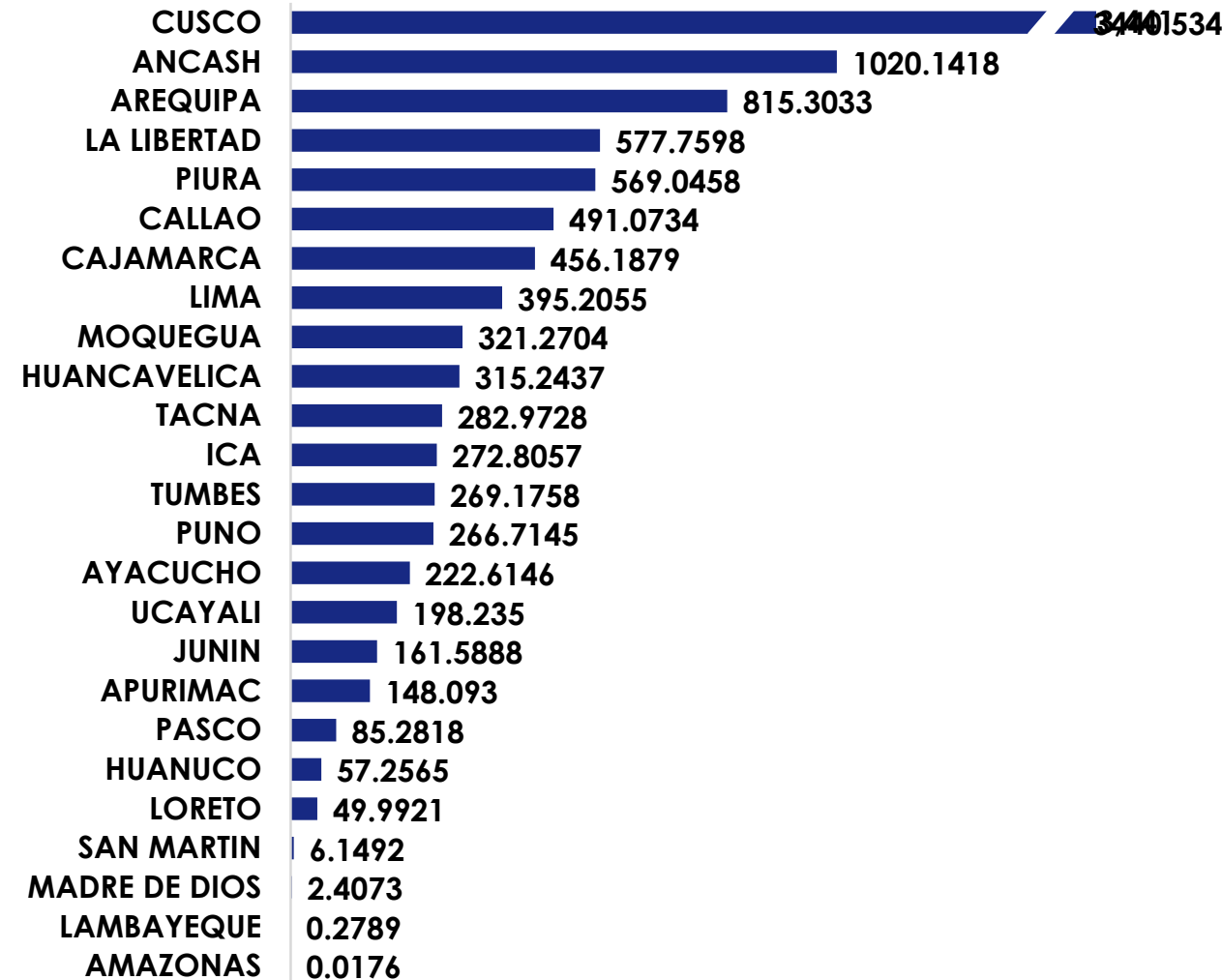


Fuente: Proinversión, MEF

\*Límite de emisión de los CIPRL señalado por el MEF

### Potencial de inversión del 2018, según región

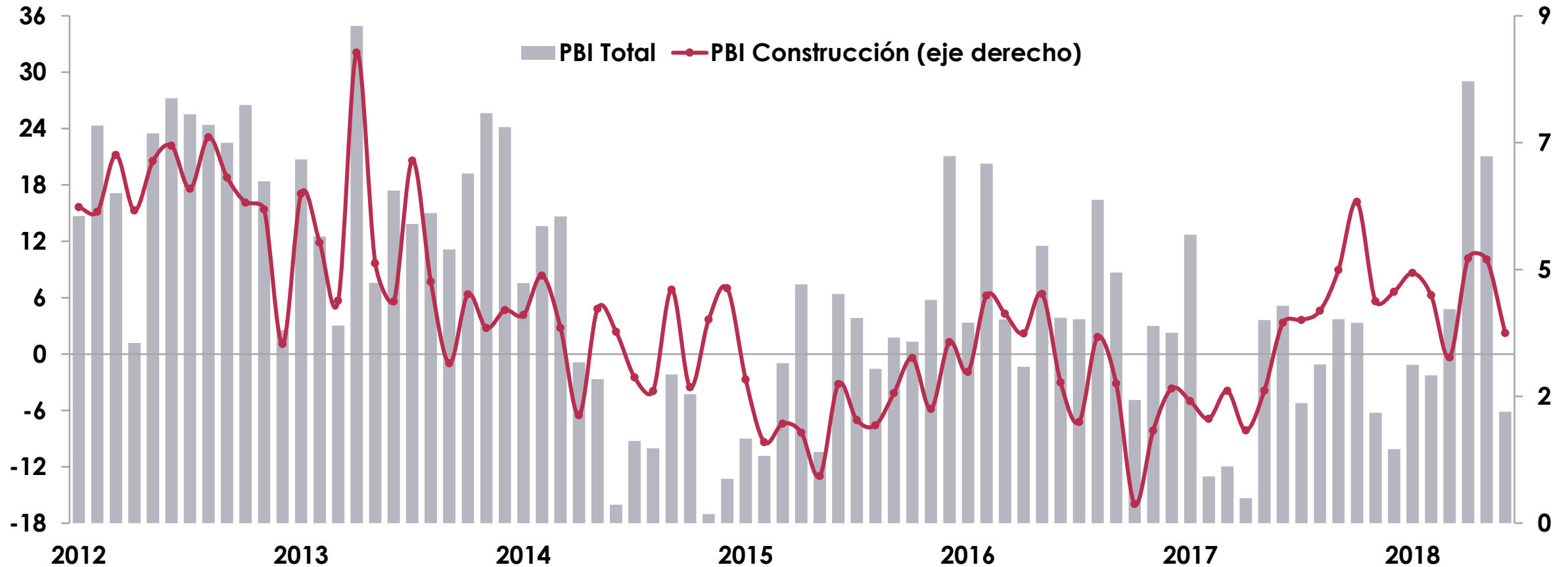
(en millones de S/)



Fuente: Proinversión, MEF

# Evolución y desafíos

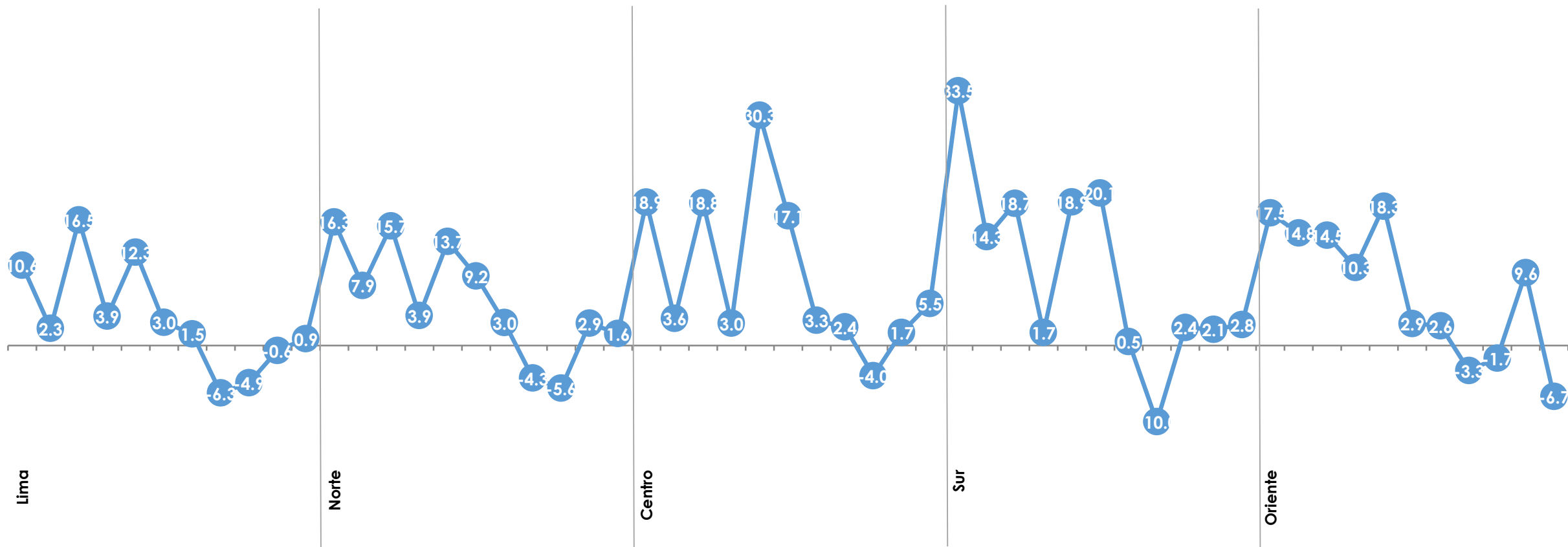
### PBI: Perú y sector construcción, Ene2013 – Jun 2018 (en %)



\*A junio de 2018.  
Fuente: INEI

Fuera de las regiones del Centro, en el resto de regiones se registra una pobre dinámica del sector construcción.

## Evolución del PBI construcción según zonas geográficas (en %)

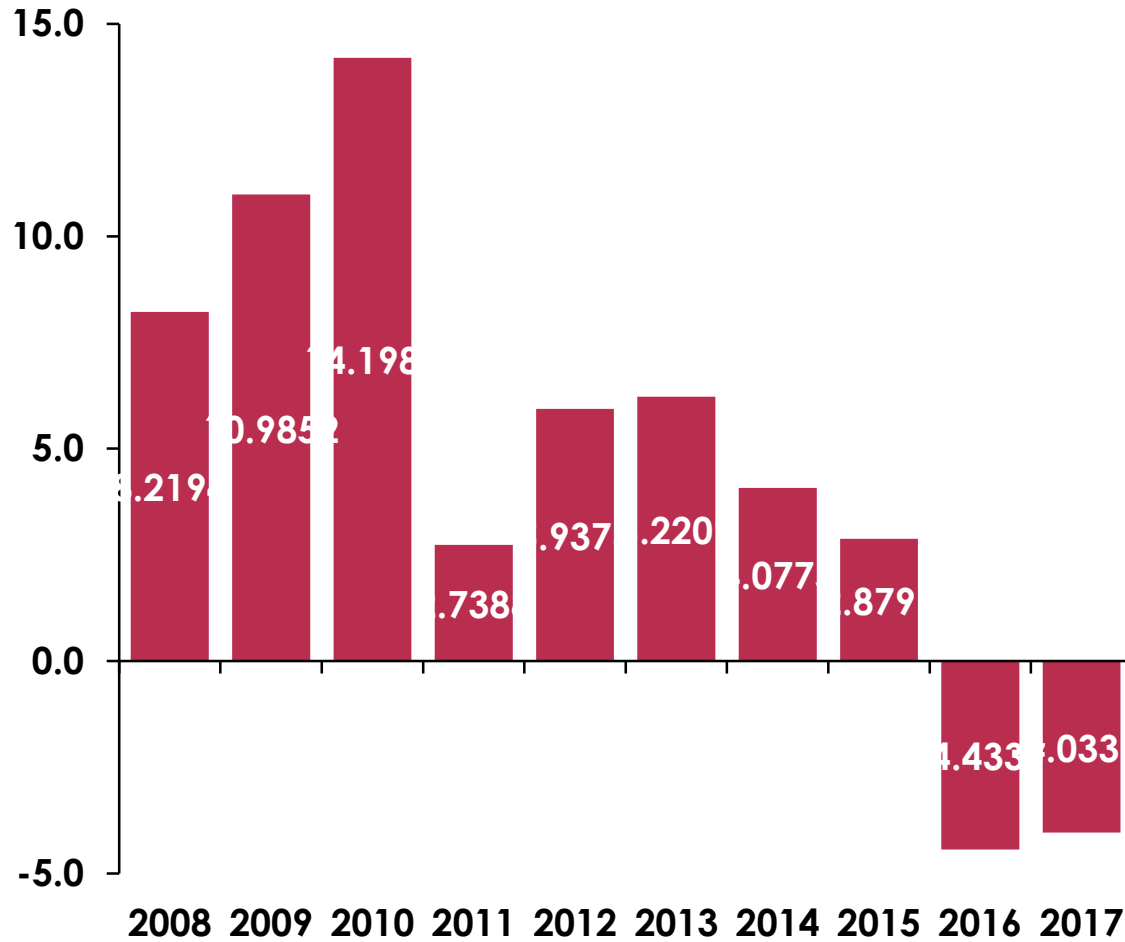


\*Al primer trimestre del 2018.

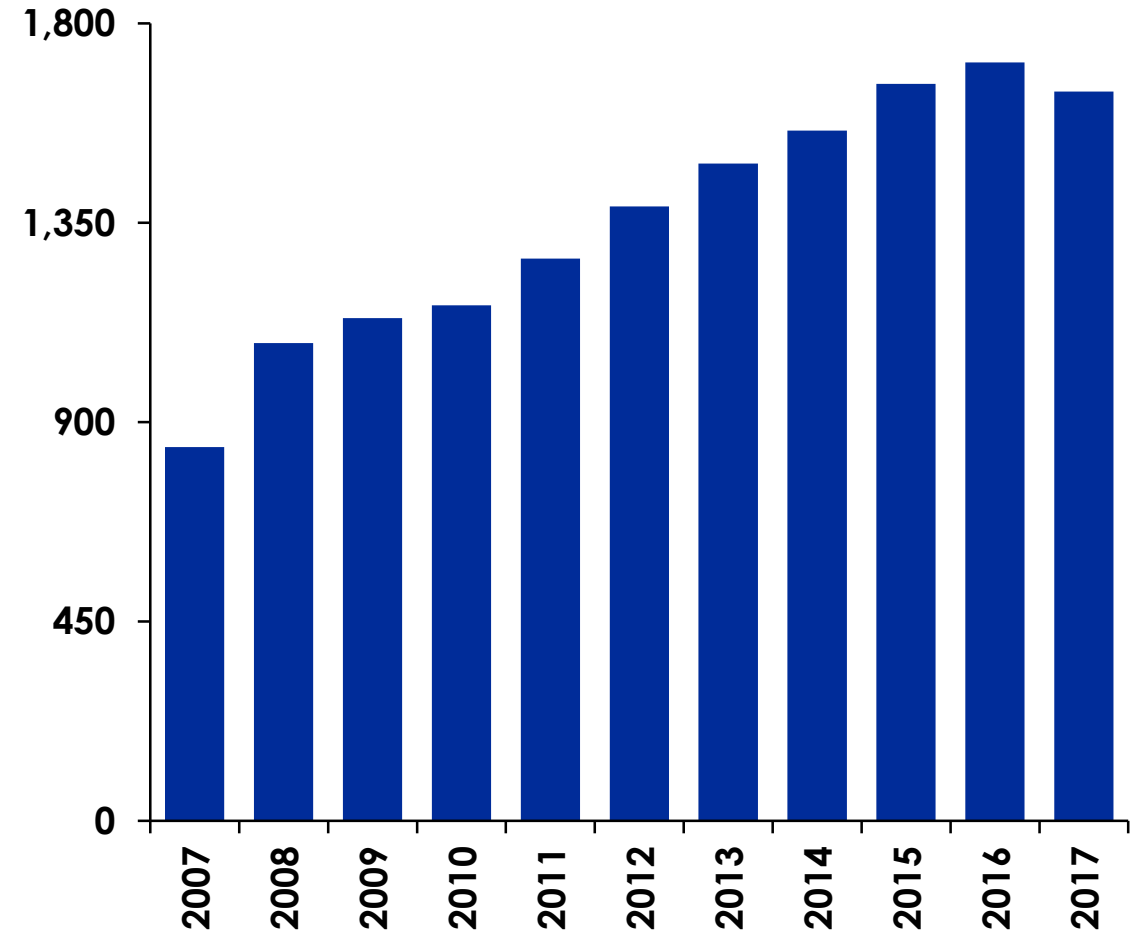
Fuente: INEI

Esto ha impactado directamente sobre empleos y salarios.

**Construcción: Crecimiento del Empleo, 2008-2017**  
(en %)



**Construcción: Ingreso promedio mensual a nivel nacional, 2007-2017**  
(en S/)



Fuente: INEI.

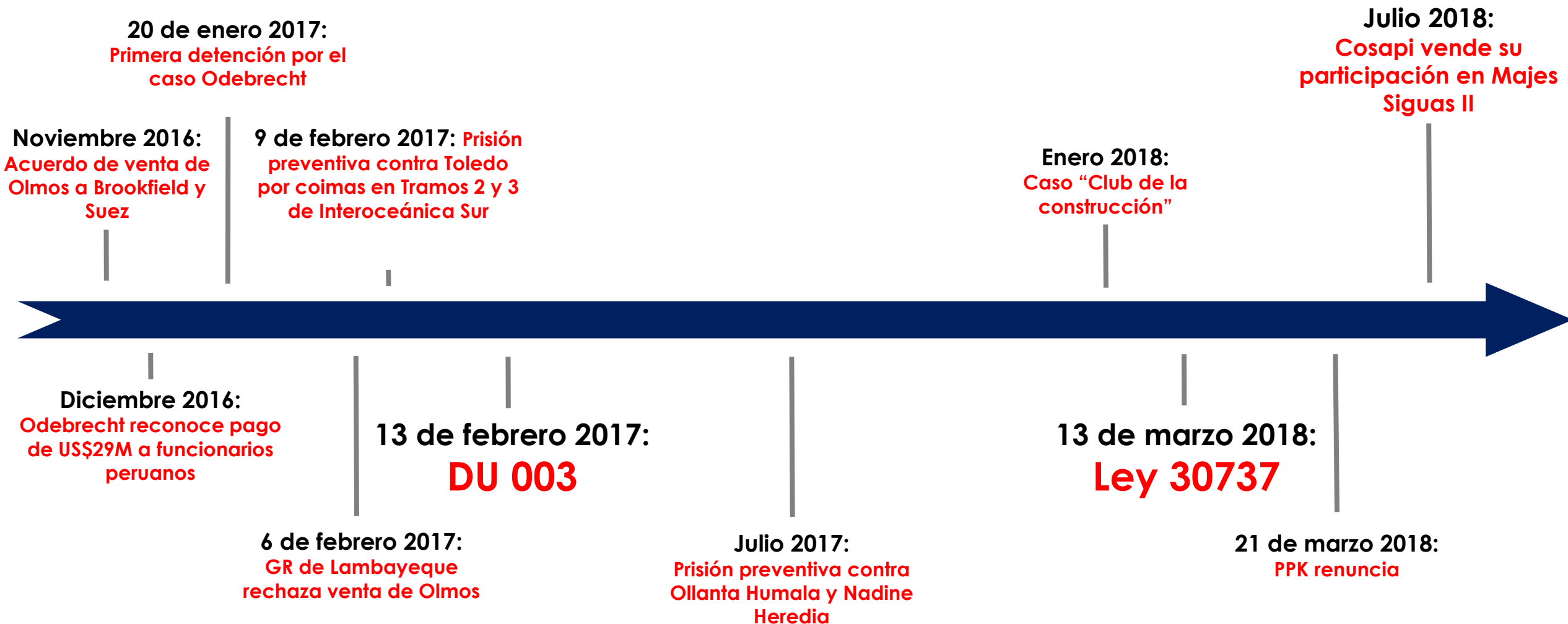
Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.



Principal objetivo de DU003 fue garantizar el pago de la reparación ante los casos de corrupción. Sin embargo, terminó afectando la continuidad de los proyectos.

- El **DU 003 se publicó el 13 de febrero de 2017.**
- **Objetivos del DU:**
  - **Salvaguardar los interés del Estado** y garantizar el pago de la reparación correspondiente.
  - **Asegurar la continuidad de los proyectos de inversión pública.**
  - **Salvaguardar la cadena de pagos en el sector construcción.**
- **Balance del DU**
  - **Ante la incertidumbre** sobre los alcances, la banca optó por **limitar el financiamiento.**
  - Se **afectó significativamente el desarrollo de proyectos** de infraestructura.
    - ❖ Según el MEF, **se paralizaron 200 mil empleos**, más de **250 proyectos** y **S/30 mil millones en inversión**, lo cual representó **cerca del 4% del PBI.**
  - A febrero de 2018, según la Asociación de Proveedores de Odebrecht, **169 de 450 empresas proveedoras de Odebrecht quebraron.**

La promulgación de la Ley 30737 resulta una respuesta a los problemas que presentó la aplicación del DU 003.



La Ley 30737 busca generar predictibilidad y garantizar la continuidad de los proyectos a través del establecimiento de reglas al cálculo de la reparación civil.

## Ley 30737

Mecanismo buscaba generar **predictibilidad sobre los flujos financieros** de las empresas que asegura el pago inmediato de la reparación civil

**Garantizar la continuidad de los proyectos** de infraestructura paralizados.

### Claridad en el cálculo de la reparación civil

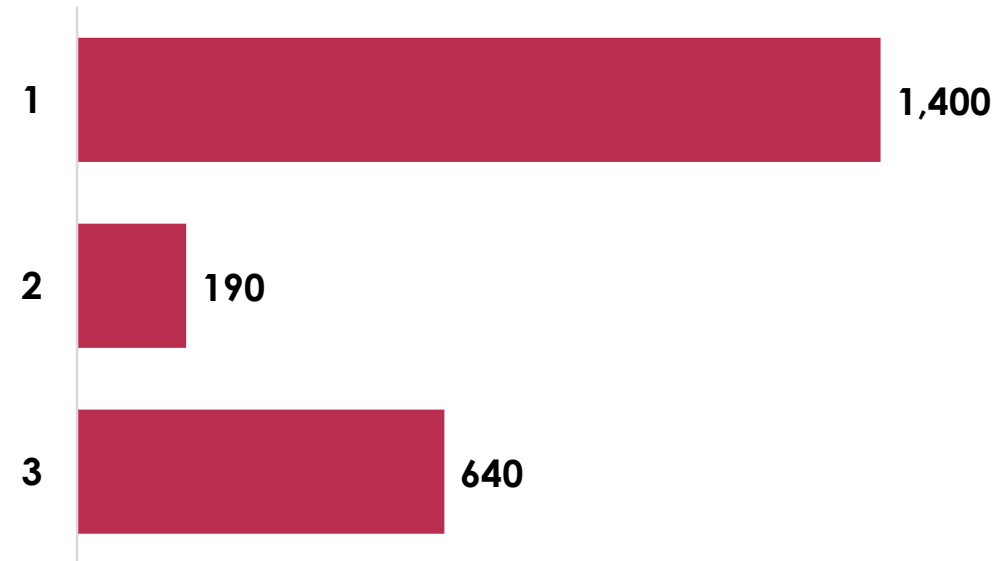
Venta de activos puede realizarse antes del cálculo de la reparación civil y el Estado podrá hacer retenciones sobre éstas.

- Daño patrimonial
- Daño extrapatrimonial

### Comisión de seguimiento (MEF, MINJUS, PCM)

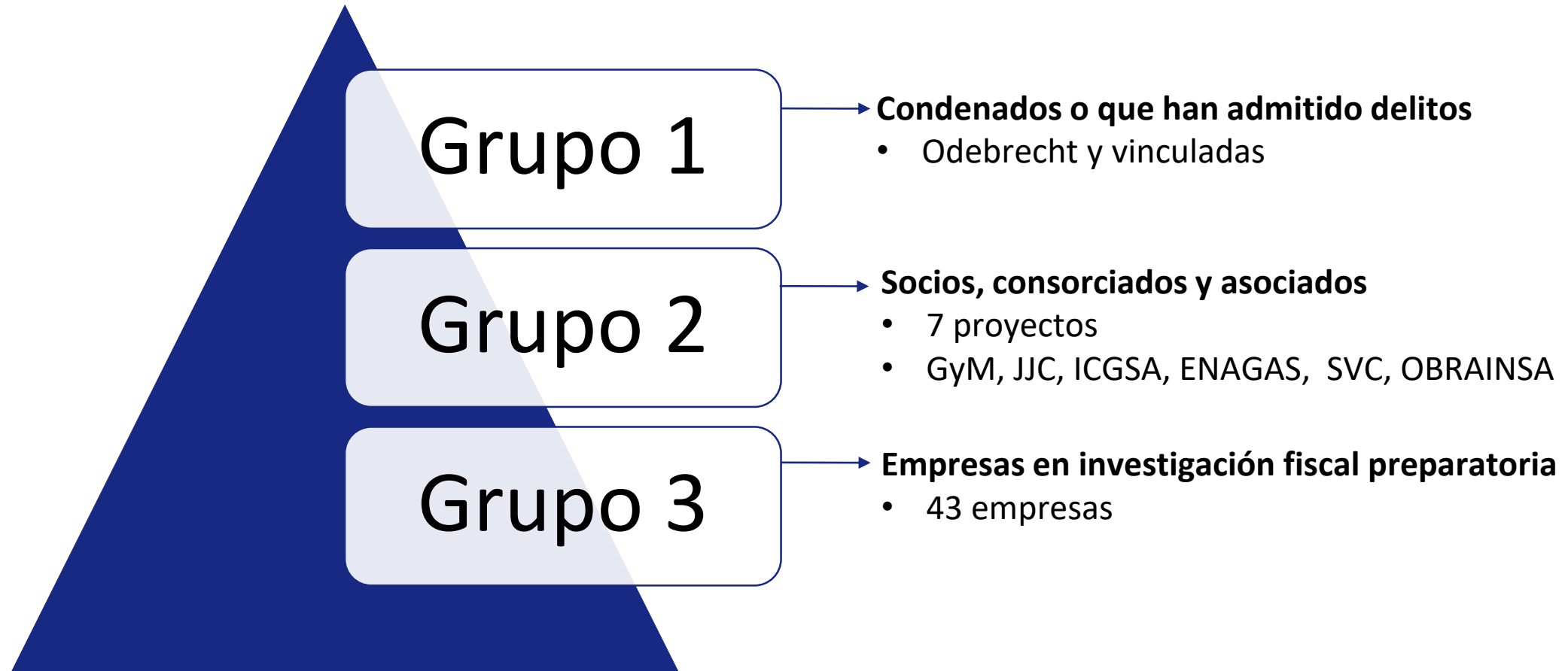
- En conjunto determinan la categoría a la que pertenecen empresas involucradas.
- Opinión favorable en procesos de venta.

### Reparación civil estimada por MEF según categoría de involucrados (\$/ millones)



Fuente: MEF

En ese sentido, se establecieron tres grupos de empresas según condición de investigación.



Resalta el acogimiento voluntario de las empresas del grupo 3 a un fideicomiso de garantía que buscaba asegurar el cumplimiento de una posible reparación civil sin afectar sus operaciones.

### Ley 30737: Medidas según categoría de involucrados

Grupos	Fideicomiso de retención	Transferencias al exterior	Seguimiento	Deudas tributarias	Programa de cumplimiento
Grupo 1		Suspendidas	Al movimiento económico y situación patrimonial	Suspensión de medidas cautelares previas y definitivas o embargos	
Grupo 2	Obligación de constituir un fideicomiso en garantía de la RC			Suspensión de medidas cautelares previas	Gestión de riesgos relacionados con la comisión de delitos
Grupo 3	Fideicomiso en garantía voluntario				

Sin embargo, el sistema actual de manejo de coyuntura todavía tiene limitaciones.

- **Grandes proyectos** de infraestructura **siguen paralizados**:
  - Por ejemplo, Chavimochic (La Libertad), Majes Siguanas II (Arequipa), Olmos (Lambayeque), Gasoducto del Sur, Costa Verde del Callao, Líneas de Metro, etc.
- **Procedimiento de la Comisión de seguimiento resultan insuficientes. Criterios de decisión deben ser claros y objetivos.**
- **No existe una clara separación en las investigaciones entre representantes y empresas.**
- En el caso del “Grupo 3”:
  - Buena parte de las empresas en esta lista **no pertenecen al sector construcción, son investigadas por lavado de activos, por vínculo con Odebrecht.**
  - Solo 2/43 empresas en esta lista forman parte del “Club de la Construcción”.
  - Sistema financiero se muestra cauteloso debido a sus sistemas de *compliance*.
  - A agosto, **ninguna empresa se ha acogido al régimen de intervención voluntaria.**
  - El efecto reputacional negativo afecta los posibles contratos con el Estado, a pesar de letra de la ley.

- Ordenar el mediano plazo de la inversión pública a través de planeamiento y descentralización funcional.
- Invertir, sin miedo, en la elaboración de expedientes técnicos. Participación del sector privado puede ser buena idea, pero no lo único.
- Se podría lograr importantes cambios con mejoras del reglamento de la Ley 30737 en función a lo que ha funcionado o no hasta ahora. Se necesita establecer **criterios objetivos**, que no dependan de la interpretación de los funcionarios.
- **Volver a poner estos temas en la agenda pública.**



Encuéntrenos en: [ipe.org.pe](http://ipe.org.pe)

Síguenos en redes sociales:

The Facebook logo, consisting of the word 'facebook' in its characteristic blue, lowercase, sans-serif font.

[facebook.com/institutoperuanodeeconomia](https://facebook.com/institutoperuanodeeconomia)

The Twitter logo, featuring the word 'twitter' in its lowercase, blue, sans-serif font.

[@IPEopinion](https://twitter.com/IPEopinion)

The YouTube logo, with the word 'You' in black and 'Tube' in white inside a red rounded rectangle.

[youtube/ipeopinion](https://youtube.com/ipeopinion)



IPE Opinión