

Cuatro medidas de gestión para que la Autoridad Nacional de Infraestructura logre buenos resultados

Opinión APOYO Consultoría

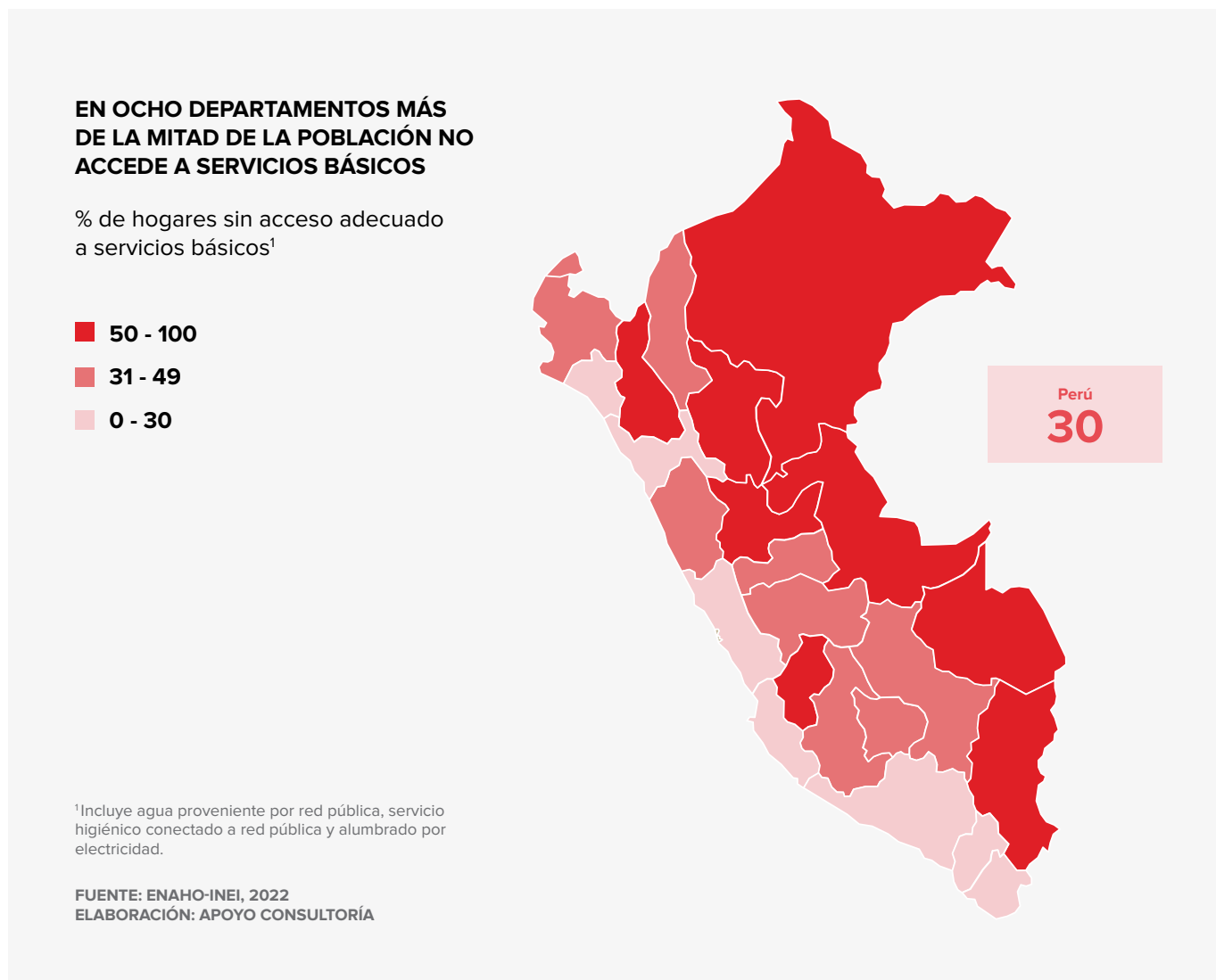
Mayo 2023



Este artículo contó con los aportes de Amalia Moreno, Camilo Carrillo y José Luis Escaffi

En las últimas tres décadas, el Perú ha mostrado un notable progreso económico. Sin embargo, el país aún registra una brecha en infraestructura significativa que afecta la provisión de servicios básicos, incrementa los costos logísticos y restringe el crecimiento de la productividad del país. Este desafío es especialmente crítico en las regiones de bajos ingresos que luchan por establecer conexiones eficientes con los mercados.

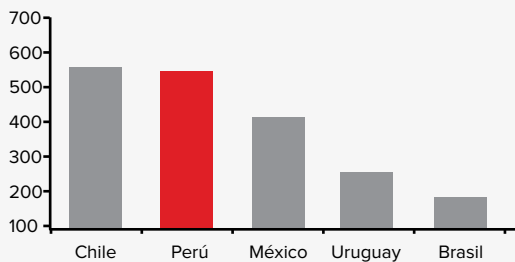
A nivel nacional, todavía existe cerca de un tercio de los hogares que carece de los tres servicios más básicos: agua, saneamiento y electricidad. Aún más alarmante es la situación de ocho departamentos, incluyendo Loreto, Ucayali y Huánuco, donde más de la mitad de la población vive sin estos servicios esenciales.



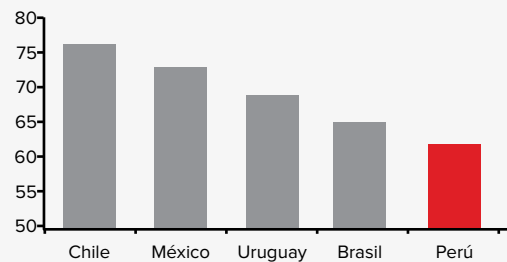
Adicionalmente, según el Foro Económico Mundial, el Perú se ubica entre los países con la calidad más baja de infraestructura de América Latina, a pesar de tener uno de los niveles más altos de gasto per cápita en este rubro.

AMÉRICA LATINA: PERÚ ES UNO DE LOS PAÍSES CON MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA, PERO CON MENOR CALIDAD

2012 – 2016: GASTO PER CÁPITA EN INFRAESTRUCTURA
US\$ PPP anuales, promedio



2019: ÍNDICE DE CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA¹
Puntos



¹Índice que utiliza encuestas y fuentes estadísticas como base.

FUENTE: THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT-WEF, BDD GIPAL (BID)

El problema radica en la ineficiencia del sector público para ejecutar el presupuesto asignado. En particular, son cinco factores claves, presentes a lo largo de todo el proceso de inversión pública, los que contribuyen al déficit de servicios públicos de calidad:

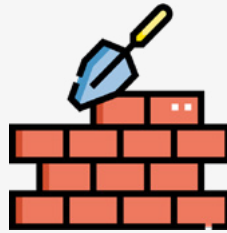
- **Expedientes técnicos deficientes:** Estos a menudo son de mala calidad o están incompletos, lo que provoca retrasos y paralización en los proyectos.
- **Sistema de licitación pública ineficiente:** Este sistema puede causar distorsiones, como la descalificación del ganador o el abandono de la obra por parte del contratista. Así, se obstaculiza la ejecución eficiente de las obras, pues retrasa su inicio o incluso se paralizan hasta que las disputas se resuelvan por vía administrativa o judicial.
- **Pérdida de capacidad de ejecución:** La descentralización transfirió apresuradamente funciones a los gobiernos regionales y locales, sin que estos tengan la capacidad técnica necesaria para ejecutar el presupuesto asignado. Estos concentran cerca del 70% del presupuesto público asignado a inversión, pero son los que peor ejecutan. Además, en los últimos dos años, la imposición de cuadros técnicos poco calificados en el Gobierno Nacional ha agudizado la crisis institucional que ya se venía observando en los ministerios que son principales ejecutores de la inversión pública.
- **Exceso de entidades involucradas y permisos necesarios:** Esto puede provocar la desarticulación y facilitar posibles actos de corrupción. Se requieren permisos municipales, de defensa civil, ambientales, arqueológicos aparte de lidiar con las interferencias de infraestructura eléctrica y de saneamiento que hay que subsanar con otras entidades. Esto puede tomar tanto tiempo que, en algunos casos, el costo proyectado de la obra termina desactualizado.
- **Falta de mantenimiento de las obras:** Esta situación conlleva a pérdidas físicas y económicas considerables para el país. Por ejemplo, entre 1992 y 2005, el Perú gastó siete veces más en rehabilitar carreteras desatendidas que lo que hubiera costado su mantenimiento de rutina (Cusato y Pastor, 2007).

Estos problemas han llevado a que obras en sectores clave para la población, como salud o saneamiento, tarden años en ejecutarse o nunca terminen de construirse. Dos claros ejemplos son el hospital Antonio Lorena, el cual debió ser inaugurado en el 2013 pero sigue en construcción, y el hospital de Andahuaylas que lleva cerca de 14 años en ejecución. De hecho, según la Contraloría, hay más de 1 700 obras paralizadas.

LOS GRANDES NÚMEROS DE LOS DESAFÍOS DE LAS OBRAS PÚBLICAS:



Hasta tres veces más de lo planeado tardaron los gobiernos subnacionales en 2022 para otorgar la buena pro, debido a problemas con los expedientes técnicos.



Actualmente, hay **1 746 obras** paralizadas, 70% de ellas bajo el mando de los gobiernos locales.



S/24 000 millones se han perdido en 2022 debido a casos de corrupción, según la Contraloría.

FUENTE: CONTRALORÍA, CPC. ELABORACIÓN: APOYO CONSULTORÍA.

Para atender parte de estos desafíos, el Gobierno ha propuesto la creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN). Esta nueva entidad se encargaría de formular, ejecutar y mantener las obras más importantes en todo el país, para lo cual absorbería a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC). Así, la ANIN centralizaría las buenas prácticas de los procesos de ejecución y de contratación de la ARCC, con el objetivo de asegurar una mejor calidad de los expedientes técnicos, una rápida ejecución de las obras públicas y un correcto mantenimiento de estas. Asimismo, al estar en el centro de la toma de decisiones, esta nueva autoridad tendría una visión integral en el proceso de ejecución. Esto no solo mejoraría la priorización de proyectos, sino que además facilitaría la contratación y promovería sinergias entre sectores clave, como saneamiento, salud, energía y telecomunicaciones.

No obstante, para que la ANIN funcione eficientemente, es fundamental considerar ciertos aspectos de gestión y de funciones. Estos deberían enfocarse principalmente en evitar entorpecer el avance de los proyectos que están encaminados, garantizar una transición ordenada y asegurar un equipo altamente calificado para evitar repetir errores pasados.



Para ello, desde APOYO Consultoría, proponemos cuatro puntos clave para la ANIN:

- 1. Asumir funciones de manera progresiva, enfocándose los tres primeros años en las obras de prevención y gestión de riesgos de desastre por inundaciones.** Durante esta primera fase, la ANIN tendría la oportunidad de demostrar su capacidad para ejecutar y alcanzar las metas establecidas. En una segunda fase, la ANIN podría expandir su alcance a proyectos de gran impacto regional (por ejemplo, carreteras o paquetes de colegios).
- 2. Iniciar sus operaciones a partir de julio de 2024, una vez que culmine el potencial Fenómeno El Niño (FEN).** Como lo recomendamos en una [nota anterior](#), se debe aprovechar la capacidad de los contratistas que están bajo los acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) en la ARCC, para expandir sus roles y brindar las soluciones integrales que se necesitan con urgencia. Para no obstaculizar el proceso, la absorción de la ANIN debería esperar a que un eventual FEN culmine. Asimismo, para garantizar una transición fluida, es esencial que el Gobierno nombre al director ejecutivo de la ARCC (a la fecha, solo se cuenta con un director encargado) con la visión de que este funcionario esté a cargo de la ANIN posteriormente.
- 3. Garantizar la atracción del talento más capacitado es clave.** Para lograr esto, se debe replicar el proceso de contratación que actualmente utiliza la ARCC. Durante la transición, la ANIN debería asegurar un proceso riguroso, transparente y meritocrático, en el que se priorice la incorporación del personal que cuente con el conocimiento técnico necesario.
- 4. Asegurar un mecanismo de auditoría de resultados, para garantizar que en el largo plazo la creación de esta autoridad siga cumpliendo sus objetivos y generando impacto positivo.** Un sistema de auditoría transparente e independiente proporcionaría un marco de responsabilidad y permitiría evaluar el rendimiento de la ANIN de manera constante. Esto podría contribuir a su mejora constante y a garantizar que la entidad siga siendo una herramienta efectiva para el desarrollo de la infraestructura pública.



La creación de esta autoridad marcará un hito, pero este es solo el inicio de un largo proceso de institucionalización de la inversión pública en el Perú. Idealmente, en el mediano plazo, la Autoridad Nacional de Infraestructura debería convertirse en un Ministerio de Obras Públicas. La creación de un ministerio no solo facilitaría la planificación de las obras de infraestructura, sino que también otorgaría mayor autoridad institucional y manejaría un presupuesto más significativo. Sin embargo, para que este traspaso sea exitoso, es esencial que la ANIN primero se posicione como una entidad ejecutora sólida, con buena gestión y resultados.