

LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Un análisis de las APP y Oxl en infraestructura educativa



Con el apoyo de:



Canadá



La Inversión Privada en el Sector Educación

Un análisis de las APP y Oxl en Infraestructura Educativa

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



cedep

Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



ASOCIACION
ARARIWA

Asociación ARARIWA



centro
bartolomé
de las casas

Centro de Estudios
Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas"
CBC



ceder
CON EL SABER POR EL DESARROLLO REGIONAL

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



cedepas
CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL
norte

Centro Ecuménico de
Promoción y Acción Social
Norte - CEDEPAS Norte



alternativa
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN POPULAR

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

Con el apoyo de:



OXFAM



FORGE

FORTALECIMIENTO
DE LA GESTIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Canadá

GRADE

LA INVERSIÓN PRIVADA
EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Un análisis de las APP y Oxl en Infraestructura
Educativa

Editor:

Grupo Propuesta Ciudadana
Calle León de la Fuente 110
Lima - Lima - Magdalena del Mar
Teléfonos 613-8313 / 613-8314
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio: Federico Tenorio

Coordinador Ejecutivo: Álvaro Campana

Elaboración de contenidos: Marisa Glave

Corrección de estilo: Teresa Cabrera

Edición de publicación: Nelly Carrasco

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Impresión: Idea Gráfica Impresiones SAC

Dirección: Jr. Inca 188. Surquillo, Lima

Teléfonos: 242-3932

Primera edición, enero 2017

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2017-00909

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
1. LA BRECHA EN LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL PERÚ	6
2. LINEAMIENTOS PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	10
PRONIED	10
APP y Oxl: una política de inversión privada en INFE	11
Oferta de APP y Oxl en el sector educación	13
3. RIESGOS DEL USO DE APP Y Oxl EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA	15
4. MECANISMOS DE INVERSIÓN PRIVADA EN DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA: EXPECTATIVA VERSUS REALIDAD	17
(i) La apuesta por la promoción de la inversión privada en INFE	17
(ii) El efecto 'recentralizador'	19
(iii) Capacidad del MINEDU para fiscalizar las APP y Oxl	22
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25


PRESENTACIÓN

En el seguimiento al presupuesto público que realiza el Grupo Propuesta Ciudadana, en los últimos años identificamos, entre otras, dos tendencias importantes. La recentralización del presupuesto asociado a la caída de los recursos del canon y la decisión del gobierno de Ollanta Humala de tener un mayor control sobre el manejo del presupuesto, asociada a una cierta privatización del gasto público a través de los mecanismos de Asociaciones Público Privadas (APP) y Obras por Impuestos (Oxi), sustentados con el argumento de mejorar la eficacia y eficiencia de las inversiones públicas en infraestructura con el aporte del sector privado.

Bien llevados, ambos mecanismos pueden aportar efectivamente al cierre de brechas de infraestructura, pero al mismo tiempo traen consigo riesgos que la literatura internacional identifica, especialmente en el mayor costo para el Estado. Con la finalidad de aportar informa-

ción y análisis para el necesario debate, el año 2015 publicamos el estudio "Obras por Impuestos, posibilidades y riesgos", que alertaba sobre los peligros de seguir este camino sin una adecuada regulación y supervisión. El presente estudio responde al interés de ofrecer información más detallada sobre la implementación de estos mecanismos y sus resultados.

El presente documento se inicia con un breve análisis de la "brecha de infraestructura educativa" sobre la base de la información disponible del Censo de Infraestructura Educativa (CIE) 2013, intentando dar cuenta de algunas de sus características y alcances sobre: escuelas, distribución territorial, brecha urbano-rural y recursos estimados. Es necesario precisar que todos los datos fueron obtenidos de distintos documentos internos del MINEDU, dado que a la fecha del cierre del estudio (abril 2016) el CIE no había sido publicado. Asimismo, si bien el país



cuenta ya con una propuesta de Plan de Infraestructura Educativa (PNIE), éste aún no ha sido aprobado.

El segundo capítulo da cuenta del marco normativo de los lineamientos de inversión en infraestructura educativa, expresados en el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), con especial énfasis en la implementación de Alianzas Público Privadas y el desarrollo del mecanismo Obras por Impuestos. Se ofrece una descripción de sus modalidades, sus características, la cobertura de la brecha, los criterios de priorización utilizados y la cartera de proyectos.

En la tercera sección se abordan los criterios técnicos que deberían contemplarse a la hora de optar por una Oxl o APP en la ejecución de infraestructura pública, así como sus posibles riesgos. El cuarto capítulo analiza los avances en el uso de los mecanismos de inversión privada para la ejecución de infraestructura

educativa, así como los principales cuellos de botella identificados. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para la mejora en el uso de estos mecanismos, enfatizando el rol de los gobiernos descentralizados.

Para este trabajo se han revisado diversas fuentes documentales y bases de datos, cuyo análisis sirvió posteriormente para desarrollar entrevistas a profundidad a funcionarios de la Dirección General de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación.

Esta publicación es posible gracias al aporte del proyecto “Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE)” que busca examinar la implementación de las APP y Oxl en el sector educación y sugerir medidas para fortalecer el rol de los Gobiernos Regionales en dicha materia, así como el de OXFAM que promueve iniciativas en favor de la justicia fiscal.

1

LA BRECHA EN LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL PERÚ

Para identificar el estado de infraestructura educativa pública en el país, el gobierno peruano programó en 2013 la realización del primer Censo de Infraestructura Educativa (CIE),¹ cuya información sirviera de base para un plan de inversiones en el que se establecieran las necesidades de construcción, ampliación, sustitución, rehabilitación, adecuación o mantenimiento de la infraestructura educativa- INFE en el territorio. Hasta abril del 2016, los resultados de este Censo aún no han sido publicados íntegramente y solo se tiene acceso parcial a ellos a través de documentos de trabajo del Ministerio de Educación. Al 2016 está también pendiente la aprobación del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) por parte del Ministerio de Educación.

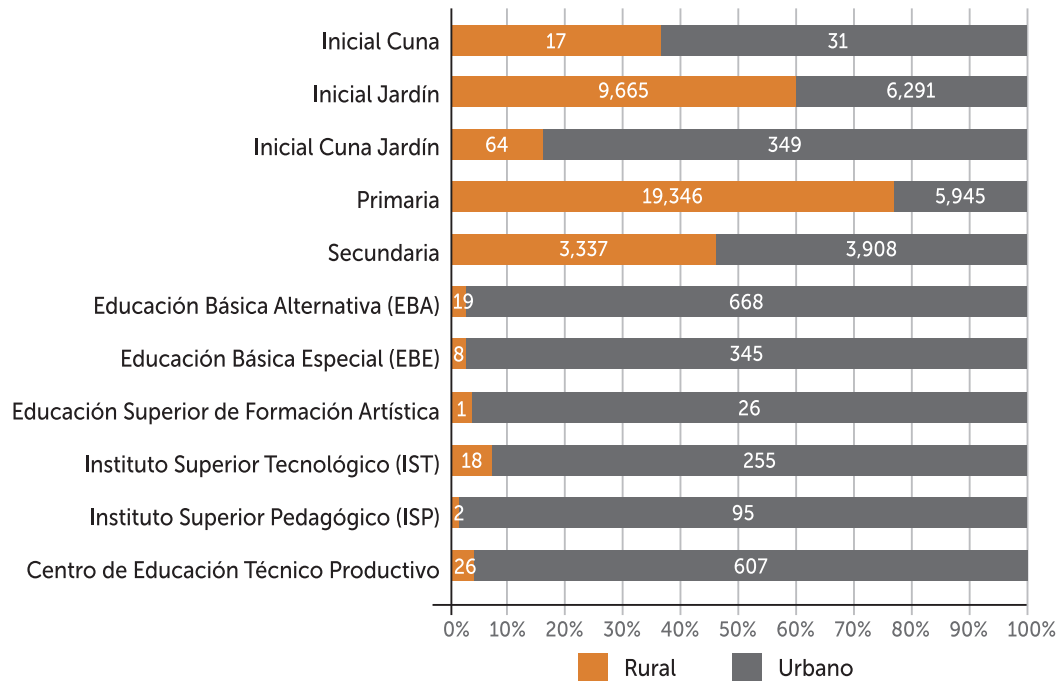
En los últimos años, los gobiernos subnacionales han solicitado reiteradamente la información actualizada del CIE a fin de priorizar sus inversiones, sin recibir aún respuesta. Si a ello se suma la falta de instrumentos de gestión en los que se definan las competencias según nivel de gobierno,² podemos concluir que enfrentamos un significativo vacío normativo en relación a la inversión en INFE.

El CIE fue aplicado a 42,331 locales escolares pertenecientes a los 11 niveles educativos sobre los que tiene jurisdicción el Estado a través de sus tres niveles de gobierno (municipal, regional y central), sin incluir la educación superior universitaria. De este total, los niveles primaria, inicial-jardín y secundaria concentran el mayor número de locales, siendo a la vez los dos primeros niveles los de mayor representación del ámbito rural.

"Los niveles primaria, inicial-jardín y secundaria concentran el mayor número de locales, siendo los dos primeros los de mayor representación en el ámbito rural".

-
- 1 Mediante Decreto Supremo N° 079-2013-EF de abril de 2013, sustentado en Informe N° 003-2013-MINEDU/VMGI-OINFE-UPLAN, se autorizó una partida presupuestal de 56 millones de soles para financiar el CIE. El INEI tuvo a su cargo la ejecución, cumpliendo con el levantamiento y sistematización de la información entre noviembre de 2013 y marzo de 2014. Durante 2015 algunos resultados han sido utilizados por el MINEDU y otras entidades del Gobierno Central en intervenciones públicas. Las bases de datos por región figuran en el portal en internet de MINEDU, pero aún no han sido publicados resultados agregados finales.
 - 2 Si bien en marzo de 2015 se aprobó la Matriz de Gestión Descentralizada del sector Educación en la que se determinan roles y funciones de cada nivel de gobierno, ésta sólo contempla tres aspectos de la gestión educativa: materiales y recursos educativos, desarrollo docente y mantenimiento de la infraestructura educativa, dejando de lado la inversión. Cf. Resolución Ministerial N°195-2005-MINEDU.

Gráfico N° 1
Número de locales censados según nivel educativo



Fuente: Censo de Infraestructura Educativa 2013
Elaboración: MINEDU

En cuanto a los requerimientos de inversión en INFE, los resultados más salientes del Censo³ muestran que del total de locales escolares censados:

- El 25% requiere sustitución de la infraestructura existente⁴.
- El 46% requiere reforzamiento de sus estructuras.
- El 5% requiere rehabilitación.
- El 15% requiere mantenimiento, no requiere de intervención de carácter estructural.
- El 9% no requiere intervención.

3 De acuerdo a la ayuda memoria de la Dirección General de INFE del MINEDU que se toma como fuente, el cálculo se definió tomando como referencia cuatro aspectos: sistema de construcción, estado de conservación estructural, estado de conservación de elementos no estructurales y el resultado de inspección de Defensa Civil. El portal del MINEDU muestra resultados distintos, pero se opta por los de la Dirección General de INFE dada su responsabilidad en la materia.

4 En otros documentos, destinados a promover la participación de capitales privados en ejecución de INFE, se consignan cifras diferentes. En la presentación "Mecanismos de intervención Público-Privadas para la inversión en educación" se indica que 64% de las edificaciones requieren ser sustituidas completamente <<https://goo.gl/OjuC6K>>, en Diapositiva 3; mientras que en la presentación "Mecanismos de Participación Público-Privadas para la inversión en educación" <<https://goo.gl/DknXGF>>, en diapositiva 8, se afirma que se trata del 15%. Ambas citan como fuente a la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación.

Asimismo, en relación a los servicios básicos se evidenció que:

- El 61% no tiene agua y el 68% no tiene desagüe.
- El 25% aún no cuenta con energía eléctrica.
- En la zona de selva, el 85% de Instituciones Educativas (IIEE) no tiene agua, el 84% no tiene desagüe y el 51% carece de conexión eléctrica.

La brecha en INFE, calculada en el borrador del PNIE, es de 108 mil millones de soles y se concentra principalmente en el ámbito rural (Cuadro N° 1). El PNIE ha establecido 5 líneas de acción para

avanzar en el cierre de la brecha, tarea que podría tomar al menos diez años.

Para entender la dimensión de la brecha en INFE analizaremos el gasto que efectuó el Estado en los últimos 5 años: 15,270 millones de soles⁵ entre 2011 y 2015 (Cuadro N° 2). De acuerdo a la Dirección General de Infraestructura Educativa del Minedu, en este período

"La brecha en infraestructura educativa calculada en el borrador del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, es de 108 mil millones de soles y se concentra principalmente en el ámbito rural".

Cuadro N° 1
Necesidades de gasto priorizadas por programa, región y zona
(en millones de soles)

	Urbano	Rural
Reducción de vulnerabilidad	5, 612	5, 431
Nueva infraestructura	6, 739	20, 144
Mejoramiento y ampliación	13, 506	6, 016
Mobiliario y equipamiento	3, 421	3, 247
Mantenimiento	4, 397	3, 409

Fuente: Versión preliminar del PNIE a abril del 2016

5 Incluye gasto de inversión y gasto corriente, este último incluye presupuesto para mantenimiento. El monto equivale al 66,82% del PIM total, 22,853 millones de nuevos soles. Dado que la información proporcionada por la Dirección General de INFE contempla otros montos de ejecución, se optó por colocar los datos sobre ejecución presupuestal registrados en el portal del MEF, al ser los que se consideran oficiales para la medición de gasto.

los Proyectos de Inversión Pública (PIPs) en ejecución fueron 5465, mientras que el número de IIEE en las que invirtió en infraestructura y en mantenimiento llegó a 6889. En este lapso, la ejecución presupuestal de los Gobiernos Locales y Regionales superó a la del Gobierno Nacional (Cuadro N° 2), salvo el 2014, año en el que este último superó a los Gobiernos Locales.

Cuadro N° 2
Ejecución presupuestal de INFE

Nivel de Gobierno	PIA	PIM	Devengado	Avance (en porcentaje)
2011				
Nacional	1,021,549,362	1,060,142,024	635,799,689	60.0
Local	463,100,349	1,259,974,225	766,954,649	60.9
Regional	289,938,576	984,364,103	602,000,318	61.2
TOTAL	1,774,588,287	3,304,480,352	2,004,754,656	60.7
2012				
Nacional	2,237,261,401	1,165,614,116	573,369,026	49.2
Local	554,621,162	2,194,129,460	1,245,957,225	56.8
Regional	330,858,049	1,289,630,162	988,201,063	76.6
TOTAL	3,122,740,612	4,649,373,738	2,807,527,314	60.4
2013				
Nacional	1,889,235,307	1,245,847,017	662,172,902	53.2
Local	655,954,968	2,495,129,520	1,749,328,419	70.1
Regional	557,668,955	1,281,666,133	969,470,832	75.6
TOTAL	3,102,859,230	5,022,642,670	3,380,972,153	67.3
2014				
Nacional	461,494,557	1,166,807,185	820,821,007	70.3
Local	512,590,486	2,226,402,988	1,652,679,073	74.2
Regional	504,918,770	1,221,820,458	814,040,923	66.6
TOTAL	1,479,003,813	4,615,030,631	3,287,541,003	71.2
2015				
Nacional	872,379,831	1,265,422,945	830,633,441	65.7
Local	536,491,834	2,552,685,159	1,808,853,187	70.9
Regional	727,753,296	1,443,408,571	1,117,429,838	77.0
TOTAL	2,136,624,961	5,261,516,675	3,756,916,466	71.3
TOTAL 2011-2015	11,615,816,903	22,853,044,066	15,237,711,592	66.7

Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2

LINEAMIENTOS PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

En 2014 el MINEDU creó el Programa Nacional de Infraestructura Educativa encargado de "ampliar, mejorar, sustituir y/o dotar de nueva infraestructura educativa a nivel nacional de manera concertada y coordinada con los otros niveles de gobierno y en forma planificada, articulada y regulada".⁶ El PRONIED lidera la política de infraestructura educativa sobre la base de un Plan de Infraestructura Educativa. En tanto este no se apruebe, el PRONIED ejecuta los proyectos existentes que estaban a cargo de la Oficina de INFE del MINEDU como Unidad Ejecutora. Entre las funciones del PRONIED se encuentra la de "promover la participación del sector privado y la sociedad civil en el financiamiento, ejecución de infraestructura y estudios relacionados, así como en la gestión, mantenimiento, implementación y evaluación de infraestructura educativa pública, en las formas previstas por el marco normativo aplicable".

Ese mismo año se promulgó la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para

"el MINEDU puede ejecutar proyectos de infraestructura educativa en alianza con la inversión privada, mediante recursos que podrá pagar a futuro".

promover el crecimiento económico,⁷ en la que se autoriza la ejecución de proyectos de inversión del Gobierno Central mediante el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi). Con arreglo a esta ley, el MINEDU puede ejecutar proyectos de infraestructura educativa en alianza con la inversión privada, mediante recursos que podrá pagar a futuro.

Veamos en detalle ambos mecanismos y cómo a partir de 2014 se diseñaron programas que permitían su convergencia en función de la tarea de cerrar la brecha en INFE.

PRONIED

El PRONIED está facultado para suscribir convenios de transferencia de partidas presupuestales a los Gobiernos Regionales y Locales a fin de que estos ejecuten obras de infraestructura en IIEE en sus territorios, según criterios de necesidad y riesgo. Del mismo modo, los Gobiernos Regionales y Locales pueden ceder competencias compartidas al Minedu, para que a través del PRONIED este desarrolle en los territorios aquellos proyectos que se definan en el marco de convenios de encargo. Como veremos más adelante, este esquema facilita la

6 Decreto Supremo DS-004-2014-MINEDU.

7 Ley N° 30264. Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico. 11 de noviembre del 2014.

introducción de la inversión privada en INFE.

APP y Oxl: una política de inversión privada en INFE

En el portal en internet del PRONIED existe información detallada sobre el estado de ejecución de los PIPs transferidos, además de los proyectos ya culminados que han sido inaugurados o están en uso (314 IIEE en total). Para cumplir el rol de supervisión y ejecución de la inversión, se creó un sistema de monitoreo y supervisión de la transferencia.⁸

Los mecanismos que permiten a los capitales privados participar en la ejecución y gestión de INFE de carácter público son dos. Por un lado, las Asociaciones Público Privadas (APP), orientadas principalmente a proyectos de inversión y gestión con montos y plazos mayores. Por otro, las Obras por Impuestos (Oxi) que funcionan como un adelanto

Gráfico N° 2
Normativa que regula la inversión privada en INFE

Decreto Legislativo N° 1012	Ley N° 29230	Ley N° 30167	Decreto Supremo N° 004	Ley N° 30264	Decreto Supremo N° 006-2015-EF	Decreto Supremo N° 001
Aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.	Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.	Ley que modifica el DL N° 1012.	Crean el Programa Nacional de Infraestructura Educativa-PRONIED.	Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico.	Aprueban Reglamento del Artículo 17 de la Ley N° 30264.	Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.
12 de mayo del 2008.	19 de mayo del 2008.	1 de marzo del 2014.	30 de mayo del 2014.	15 de noviembre del 2014.	23 de enero del 2015.	30 de enero del 2015.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

⁸ La Directiva N° 002-2015-MINEDU/VMGI-PRONIED, para la formulación, aprobación, seguimiento y monitoreo de convenios de transferencia de partidas presupuestales a los Gobiernos Regionales y Locales, define todo el procedimiento a seguir para las transferencias, incluyendo 4 anexos con modelos de convenios a suscribirse y modelo de informe a presentar al PRONIED sobre el avance de ejecución de las obras.

"la apuesta por incorporar inversión privada en la estrategia de ejecución de infraestructura educativa se hace visible al crear el PRONIED e incluir entre sus funciones la promoción de la participación del sector privado".

del Impuesto a la Renta que las empresas realizan mediante la ejecución de proyectos de infraestructura, los cuales suelen ser de montos menores y de plazos cortos de ejecución y pago.

Es entre febrero de 2014 y enero de 2015 que se define la arquitectura normativa y organizativa para incorporar ambos mecanismos de inversión privada como parte de la estrategia de reducción de la brecha de INFE.

Si bien el marco normativo para promover las APP en el país se remonta a 2008,⁹ la apuesta por incorporar inversión privada en la estrategia de ejecución de infraestructura educativa se hace patente al crear el PRONIED incluyendo entre sus funciones promover la participación del sector privado. En 2014 se

legisla también un nuevo ajuste a los alcances de las APP,¹⁰ permitiendo su uso en todas las entidades del Sector Público No Financiero y en todos los niveles de gobierno.

Un camino inverso al de las APP ha recorrido el mecanismo de las Oxl. Hasta 2014 solo estaban autorizadas para los Gobiernos Regionales y Locales, pero a partir de ese año su uso fue ampliado para incorporar a las entidades del Gobierno Nacional en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad.¹¹ Para sacar adelante proyectos bajo esta modalidad se estableció como requisito "la suscripción de convenios de transferencia de competencias de los Gobiernos Regionales y Locales".¹²

Para adaptarse a los cambios normativos, en 2015 el MINEDU actualizó su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), incorporando de manera expresa acciones dirigidas a atraer inversión privada para el desarrollo de INFE. Así, fueron modificadas de manera notoria las competencias del Despacho Viceministerial

9 Decreto Legislativo 1012 que aprueba la ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. El DL 1012 distingue dos clases de APP: (i) las auto-sostenibles, bajo administración privada pero basadas financieramente en el recaudo directo a los usuarios del servicio y (ii) las cofinanciadas, que requieren recursos públicos de manera significativa. Es en este segundo bloque que se encuentran las APP del sector Educación.

10 Mediante la Ley N° 30167 (febrero de 2014) que además crea un Registro Nacional de Contratos por Asociación Público Privada y precisa requisitos de procedimiento y los roles del MEF y de PROINVERSIÓN. <https://goo.gl/tPC9Yi>

11 Ley N° 30264, que establece medidas para la promoción del crecimiento económico. Art.17.

12 Decreto Supremo N° 006-2015-EF, "Reglamento del Artículo 17 de la Ley N° 30264 que incorpora a las entidades del Gobierno Nacional en los alcances de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado". Tercera disposición complementaria final.

Cuadro N° 3
Productos ofertados para APP

APP según tipo de producto			
	COAR	Colegios en Riesgo	Institutos Superiores Tecnológicos
CRITERIOS DE INVERSIÓN	C+M+E Administración de: - Residencia. - Comedor. - Salud Básica. - Lavandería.	C+M+E Colegios que cumplan con: - Más del 50% de INFE requiere sustitución. - Atiende más de 1000 alumnos. - Predio saneado. - No figura en programación multianual.	C+M+E+Gestión Educativa - Regiones con mayor Índice de Competitividad Regional. - Mayor número de alumnos. - Carácter emblemático - Predio saneado.
PAQUETES OFERTADOS	13 COAR divididos en 3 paquetes - Norte. - Centro. - Sur.	- Lima: de 10 a 16 paquetes. - 22 regiones con colegios identificados.*	- 2 Lima. - 1 Ica. - 1 Arequipa. - 1 Trujillo.

Fuente: Minedu
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana
Nota: *Información sobre paquetes consignada por Minedu es variable

de Gestión Institucional, las de la Dirección General de Infraestructura Educativa y las de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto.¹³

Oferta de APP y Oxl en el sector educación

La oferta preparada por el MINEDU para las APP diferencia una estrategia para la Educación Básica, orientada a la construcción, mantenimiento y equipamiento (C+M+E) de la INFE, y otra para

la Educación Tecnológica, que incluye la gestión educativa. Teniendo en cuenta esta distinción, se ofrecen tres tipos de producto: Colegios de Alto Rendimiento (COAR), Colegios en Riesgo e Institutos Superiores Tecnológicos.

De los tres tipos de producto, el de Colegios en Riesgo es el que puede agrupar mayor cantidad de proyectos. Sin embargo, no parece haber mucha claridad acerca del criterio para organizar estos agrupamientos, a juzgar por la

13 DS 001-2015-MINEDU, que aprueba el ROF del MINEDU.

Cuadro N° 4

Paquetes ofertados para APP en rubro Colegios en Riesgo- APP CR

	Primera oferta /1	Segunda oferta /2	Tercera oferta /3
UNIVERSO DE REFERENCIA	173 colegios. 261,093 alumnos.	275 colegios. 423,169 alumnos.	70.
PAQUETES OFERTADOS	- Lima: 16 paquetes que agrupan 69 colegios. - Regiones: 12 paquetes en 9 regiones que agrupan 37 colegios.	- Lima: 10 paquetes que agrupan 45 colegios. - Regiones: no especifica paquetes.	- Lima: 6 paquetes que agrupan 24 colegios. - Regiones: 12 paquetes en 9 regiones que agrupan 46 colegios.

Fuente: Minedu

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Notas:

(1) Documento "Paquetes APP 2014- 2015", <http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/app/paquetes_APP_2014_2015.pdf>(2) Documento "Especificaciones de paquetes de APP Colegios en Riesgo", <<http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/p/especificaciones-paquetes-app-colegios-en-riesgo-lima.pdf>>(3) Documento "APP Cartera de Proyectos", <http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/app/app_cartera_proyectos.pdf>

variabilidad de los paquetes ofrecidos en el portal en internet del MINEDU (Cuadro N° 4).

En el caso de las Oxi,¹⁴ el MINEDU identificó 5,221 proyectos de inversión pública (PIP) viables para presentarlos a empresas privadas como alternativa de inversión. Esta cartera incluye por igual proyectos del MINEDU como aquellos provenientes de Gobiernos Regionales y Locales mediante convenios de encargo. Cada PIP está georeferenciado en un "Mapa de obras por impuestos" disponible en el portal de internet del Ministerio, al que se ha incorporado información proveniente del CIE sobre el nivel de deterioro o riesgo, así como el porcentaje de infraestructura que debe ser sustituida.

En el caso de Lima Metropolitana el MINEDU mantiene competencias exclusivas en materia de INFE debido a que la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana no ha sido transferida como parte del proceso de descentralización. Esta situación, única en el país, le permite al MINEDU definir las prioridades para ejecutar proyectos sin necesidad de firmar convenios. En este marco, en 2014 se aprobó la "Estrategia de corto plazo para la atención inmediata de infraestructura educativa en Lima Metropolitana en el 2015",¹⁵ denominada Plan Lima. Allí se incorpora un listado de IIEE a ser intervenidas por encontrarse en riesgo y/o para recuperar condiciones operativas. Inicialmente se consideraron 252 y después se incorporaron 100 más.

14 La información disponible es más ordenada, registrándose sólo una discrepancia entre los documentos disponibles en línea, relativa al número de paquetes de proyectos en Piura, Junín y Huánuco. http://www.minedu.gob.pe/p/oxi_cartera_de_proyectos.php

15 Aprobada mediante Resolución Ministerial N°562-2014-MINEDU.

3

RIESGOS DEL USO DE APP Y OXI EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA

Tanto el BID¹⁶ como el Grupo Propuesta Ciudadana¹⁷ han planteado la necesidad de contemplar una serie de riesgos respecto a las APP y las Oxi.

"Expertos coinciden en afirmar que para un eficaz funcionamiento de Alianzas Público Privadas se requiere normas claras e instituciones sólidas".

En la literatura sobre las APP existe consenso respecto a la necesidad de contar con normas claras e instituciones sólidas para su funcionamiento. Ello supone que los Estados hayan definido prioridades basadas en una planificación efectiva sobre el uso de sus recursos y margen de endeudamiento y que además cuenten con funcionarios profesio-

APP	Oxi
<ul style="list-style-type: none"> • Costos de licitación y obras de infraestructura pueden ser mayores que en proceso público. • La financiación está condicionada a la expectativa de retorno de la inversión, sin claridad de quién asume los costos del retorno esperado por los inversionistas. • La ambigüedad contractual y la falta de un sistema de monitoreo claro son ventanas a manejos deficientes o corruptos. • La mayor experiencia del sector privado puede significar una ventaja comparativa negativa frente a la capacidad del Estado, por lo que este debe solicitar informes periódicos detallados para reducir desequilibrio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a limitada capacidad de planificación del Estado, la selección de proyectos podría no responder a prioridades claras en la entidad pública. • Posibles límites a la fiscalización y la vigilancia ciudadana cuando el financiamiento se reporta después de la ejecución y no durante ella. • Percepción equivocada de los ciudadanos sobre los fondos de las obras por este mecanismo, si no existe claridad sobre su origen. Ello se agrava cuando las empresas incluyen a las Oxi como parte de sus políticas de Responsabilidad Social Empresarial.

16 Algunas alertas extraídas de "Los riesgos de las asociaciones público-privadas". Banco Mundial. <http://bit.ly/1Mut7Cf>

17 Glave, Marisa y Ávila, Gustavo (2015). "Obras por Impuestos: Posibilidades y Riesgos". Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

nalizados bajo altos estándares técnicos que puedan negociar en igualdad de condiciones con el sector privado. Respecto a la implementación de APPs en educación, Illescas¹⁸ recoge algunas lecciones aprendidas que pueden servir al caso peruano:

- Es necesario ceñirse a estándares de diseño actualizado, con criterios claros sobre la distribución del espacio. Se ha comprobado que en algunos países han surgido problemas por falta de espacio en las instituciones educativas.
- Es clave involucrar en el proceso de diseño a los usuarios: comunidad educativa, maestros, alumnos y padres.
- Es necesario generar mecanismos de mejoramiento de la gestión a lo largo de la vida del proyecto.

Asimismo, Alborta, Stevenson y Triana¹⁹ sostienen que en la decisión de emplear una APP para desarrollar infraestructura deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- a. Marco normativo e institucional claro: estabilidad en políticas públicas, capacidad técnica del sector público y fuertes mecanismos de transparencia.
- b. Valor por dinero: planificación estratégica y justificación clara, evaluados mediante mecanismos cuantitativos y cualitativos.
- c. Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos: previamente a la suscripción de contratos y repartidos con equidad.
- d. Flexibilidad, innovación y calidad del servicio: incorporación de sectores comunales o laborales en accionariado, y de sociedad civil en diseño y ejecución.
- e. Costos ambientales y sociales para APP de largo plazo. Incluye temas de consulta y relación con comunidades afectadas.
- f. Impactos de largo plazo y evaluación de costos transaccionales: se debe incluir comparación entre APP e inversión pública, incorporación y monitoreo de obligaciones fiscales, reporte de presupuestos fiscales y flujos, capacidad de veto a autoridades y de imponer límites a los compromisos.

18 Illescas, Javier (2015). "Lineamientos de asociaciones pública-privada en infraestructura de educación". Lima

19 Alborta, Stevenson y Triana (2011). "Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios públicos: una visión hacia el futuro". BID: Washington DC.

4

MECANISMOS DE
INVERSIÓN PRIVADA EN
DESARROLLO DE INFE:
EXPECTATIVA VERSUS
REALIDAD

En esta sección analizamos lo que propone el diseño de los mecanismos de inversión privada y lo que resulta de su implementación, considerando tres puntos: (i) la apuesta por la promoción de la inversión privada en INFE, (ii) su efecto "recentralizador" a contracorriente de la descentralización como reforma estructural del Estado y (iii) capacidad de MINEDU para fiscalizar a las APP.

(i) La apuesta por la promoción de la inversión privada en INFE

Aunque aún no se oficializa el enfoque sobre la participación de las inversiones privadas en el sector —al cierre de este informe estaba pendiente la aprobación del Plan Nacional de Infraestructura Educativa— es evidente que tanto las APP como las Oxl son valoradas como prioritarias para el Estado.

De acuerdo a la ley que regula las APP, las entidades que busquen promover el mecanismo deben analizar en cada caso si estas resultan más beneficiosas

que la inversión pública. Para que un proyecto sea incorporado como "Proyecto de Inversión Privada", se debe realizar este análisis comparativo en términos cualitativos o cuantitativos, y obtener la opinión favorable del MEF.²⁰ Para las Oxl corresponde el mismo análisis, que debe constar en una Resolución Ministerial en que se precise que la capacidad presupuestal de la entidad interesada es limitada, documento que a su vez requiere aprobación del MEF. Desde que se admiten estos mecanismos de inversión, en el sector educación la normativa solo obligaba a producir análisis cualitativo, mientras que la exigencia de los de tipo cuantitativo recién entró en vigencia en 2016.

Las APP y Oxl que provienen de la Iniciativa Privada (IP) están sujetas a una regulación y procedimiento diferente al de aquellas motivadas por las entidades públicas. En el caso de una APP, debe hacerse manifiesto el interés del Estado sobre el proyecto materia de la iniciativa privada, mediante una "Declaración de interés". Durante el tiempo de evaluación de la IP, la empresa proponente tiene prioridad sobre otras que pudieran mostrarse interesadas, en tanto que la entidad pública está obligada a guardar reserva sobre la información de la propuesta. Recién con la declaratoria de in-

"Según ley que regula APP, las entidades que implementan este mecanismo deben analizar si la inversión privada resulta más beneficiosas que la inversión pública."

20 Ley N° 30167, Art. 8.

terés se inicia la parte pública del procedimiento de adjudicación, llamando por solo 90 días a terceros eventualmente interesados en concursar.

Cuando un proyecto o paquete de proyectos de inversión se somete a concurso como una IP, es decir, como propuesta de un potencial inversionista predefinido, el margen de competencia es reducido, por varios factores. El principal es la ventaja que sobre cualquier otro postor tiene el proponente original en términos de tiempo para evaluar el proyecto y elaborar una propuesta. El segundo es la opción preferente de la que goza el proponente en caso de que se presentarán terceros interesados, lo que le permite igualar cualquier oferta que mejore la presentada inicialmente. Todo ello hace poco atractivo el concurso, con lo que el procedimiento suele concluir en una adjudicación directa.

La dinámica es similar en el caso de las Oxl, pues si bien la entidad pública prioriza un listado de obras que difunde públicamente para atraer potenciales inversionistas, el tiempo de concurso es relativamente corto una vez un postor expresa voluntad de participar. De acuerdo al equipo de MINEDU, apenas 2 de los 17 proyectos fueron priorizados de manera previa a la búsqueda de inversionistas, siendo los 15 restantes pre-seleccionados por potenciales postores para incluirlos en la lista oficial de priorización por medio de Resoluciones Ministeriales. Para la convocatoria al proceso de selección de la empresa privada que financie y/o ejecute la obra, los funcionarios del MINEDU optaron por colocar como prioritarios a los proyectos que cuentan con

"De acuerdo al equipo del MINEDU, la mayoría de proyectos ingresados a Oxl (15 de 17) son pre-seleccionados por potenciales postores e incluidos en la lista oficial de priorización por medio de Resoluciones Ministeriales".

algún inversionista interesado. Al parecer, priorizar un proyecto sin certidumbre de éxito no es considerado un uso eficiente del tiempo y recursos de la institución.

Cuadro N° 5 Iniciativas APP en el 2015

APP (Todas de Iniciativa Privada- IP)

Estado de los proyectos:

- 0 admitidos a trámite.
- 6 en evaluación.
- 1 rechazado (COAR-Paquete Sur).

Oferta:

- Paquetes COAR: 2 paquetes para 8 colegios
 - Tumbes.
 - Cajamarca.
 - Loreto.
 - Huánuco.
 - Ucayali.
 - Madre de Dios.
 - Lambayeque.
 - Apurímac.
- Paquetes Colegios en Riesgo: 6 paquetes en Lima
 - Puente Piedra.
 - Ate, La Victoria, El Agustino y San Luis.
 - Carabayllo.
 - Independencia y San Martín de Porres.
 - Los Olivos.
 - Villa María del Triunfo y Villa el Salvador.

Fuente: Proinversión
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro N° 6 Iniciativas Oxl en el 2015

Obras por Impuestos

Estado de los proyectos:

- 19 proyectos adjudicados.
- 8 proyectos en marcha.
- 12 proyectos por iniciar.

Oferta:

- 264 proyectos.
- 78 paquetes.
- 16 Regiones:

Amazonas	Áncash
Apurímac	Ayacucho
Cajamarca	Callao
Cusco	Huancavelica
Huánuco	Junín
La Libertad	Lambayeque
Loreto	Piura
San Martín	Ucayali.

Fuente: Proinversión
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Como se puede apreciar, la dinámica es mixta. El MINEDU publica en su portal de internet una lista de proyectos que los inversionistas pueden revisar y evaluar; cuenta además con un equipo dedicado a atender consultas de potenciales proponentes, algunas de las cuales puede culminar en una expresión de interés de invertir. En este punto, para formalizarse, la oferta se canaliza mediante el procedimiento de una IP, aunque en estricto no lo sea.

Para agilizar el proceso el equipo técnico del MINEDU ha implementado dos medidas:

- Pre-requisitos. Una vez que el inversionista expresa voluntad de invertir, el MINEDU le detalla una lista de prerrequisitos, que comprende desde la revisión del PIP por técnicos de la empresa y del OPI de MINEDU hasta la negociación con el Gobierno Regional o Local para conseguir la transferencia de facultades.
- Modelo de Bases pre-establecido. El equipo puede adjudicar una obra hasta en diez días, pues a diferencia del período inicial de la aplicación del marco legal de las APP -cuando tomaba 3 meses- ya se han identificado los elementos que deben considerarse en un claro diseño de bases.

Un potencial elemento crítico es que el MINEDU tiene como prioridad lograr el interés de los inversionistas, pero no generar competencia entre ellos. No obstante, la literatura sobre las APP es clara al referir que una de las claves de éxito radica en incentivar permanentemente la competencia, pues con el ingreso de proponentes y proyectos alternativos se reducen costos a la vez que se producen mejoras en la oferta.

(ii) El efecto 'recentralizador'

La Ley General de Educación (LGE) señala que "la gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible",²¹ inscribiéndose así como parte de las políticas

21 Ley N° 28044, Ley General de Educación, Artículo 63. El DS 011-2012-ED que reglamenta la LGE en su Artículo 125 también define la descentralización de la gestión educativa.

"Un potencial elemento crítico es que el MINEDU tiene como prioridad lograr el interés de los inversionistas, pero no generar competencia entre ellos, a pesar que esto puede producir mejor oferta".

nacionales que requieren de un trabajo colaborativo, coordinado y articulado entre los diferentes niveles de gobierno.

La LGE también considera que la descentralización del Estado peruano es progresiva y por etapas, tal como la define la Constitución. Por ello, las normas que regulan sistemas y políticas nacionales deben ser igualmente progresivas. Ello supone una etapa de transición, en la que el MINEDU debe acompañar a los gobiernos descentralizados en el proceso de transferencia de funciones y competencias. Salvo Lima Metropolitana, en la última dé-

cada todas las Direcciones Regionales de Educación han recorrido este camino.

En cuanto a las competencias relacionadas a la INFE, la LGE plantea un marco (Cuadro N°7) que va de la mano con lo señalado en el Art. 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), que establece que en materia educativa es competencia de los GR "diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales".

Mientras que el MINEDU lidera la búsqueda del presupuesto necesario para cerrar la brecha en INFE, los Gobiernos Regionales deben identificar las prioridades de inversión, gestionar su financiamiento y ejecutar los proyectos por medio de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa

Cuadro N° 7

Marco de Competencias en INFE según Ley General de Educación.

Gobierno Nacional MINEDU	Artículo 80 i) Liderar la gestión para conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa.
Gobierno Regional Dirección Regional de Educación	Artículo 77 d) Identificar prioridades de inversión que propendan a un desarrollo armónico y equitativo de la infraestructura educativa en su ámbito, y gestionar su financiamiento.
Gobierno Regional Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL	Artículo 73 m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento, en coordinación y con el apoyo del gobierno local y regional.

Fuente: Ley General de Educación
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Local (UGEL). En este sentido, la creación del PRONIED y el diseño de un Plan Nacional de INFE suponen gestos saludables en tanto pueden generar un mecanismo de priorización de la inversión pública, de gestión de recursos escasos y atracción de nuevos recursos (privados), así como de articulación con los Gobiernos Regionales para la superación de la brecha de INFE existente. Para lograrlo, la Dirección General de INFE debe generar mecanismos de articulación, colaboración y coordinación, pero no de reemplazo.

Por ello, vemos con preocupación el modo en que actualmente se gestionan los procesos de adjudicación de Oxl y de APP que se promocionan desde el MINEDU. Como ya se ha señalado, uno de los prerrequisitos que el Ministerio plantea en su relación con posibles inversionistas es la cesión de competencias y el cambio de unidad ejecutora por parte de los Gobiernos Regionales, arguyendo que los inversionistas prefieren interactuar directamente con el equipo especializado del nivel central.

Es preciso mencionar que la normativa establecida para la atracción de inversión privada permite que la agencia de promoción adscrita al MEF, PROINVERSIÓN, además de asesorar a los gobiernos descentralizados pueda eventualmente reemplazarlos en el proceso de adjudicación de las Oxl. Esto contraviene la dinámica descentralista que procura más bien conducir el Estado hacia mecanismos de fortalecimiento de capacidades regionales y asesoría técnica, más no de recentralización de funciones. Si bien puede ser más cómodo para inversionistas trabajar directamente con el MINEDU,

existen casos de negociación directa con los gobiernos descentralizados, quienes con asesoría de PROINVERSIÓN han adjudicado 44 proyectos destinados a mejorar la INFE bajo el mecanismo Oxl.

Cuadro N° 8 Adjudicación de proyectos desde los Gobiernos Regionales

Gobierno descentralizado	Proyectos
Gobierno Regional de Junín	6
Gobierno Regional de Lima	5
Municipalidad Provincial de Cajamarca	5
Gobierno Regional de Ica	3
Otros	25
TOTAL	44

Fuente: Proinversión
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

De abril de 2011 a octubre de 2015, los departamentos que concentraron mayor cantidad de proyectos adjudicados fueron Arequipa, Lima, Ica, Cusco, Piura, Junín, Cajamarca y Pasco, con monto total de inversión de 210.6 millones de soles. Los 44 proyectos de INFE adjudicados beneficiarán a 190,115 estudiantes. Todos se encuentran financiados por 10 grupos empresariales, entre los que destaca el Banco de Crédito del Perú (BCP), con 28 proyectos y otros 6 en consorcio con la empresa inmobiliaria Centenario. Su inversión es de 147.1 millones

"La normativa establecida para la atracción de inversión privada permite que PROINVERSIÓN, además de asesorar a los gobiernos descentralizados pueda eventualmente reemplazarlos en el proceso de adjudicación de las Oxl".

de soles que sumados a los 22.6 millones de la alianza con Centenario, representa el 80.6% del total de inversiones bajo el mecanismo Oxl en proyectos de INFE. Los 10 proyectos restantes están a cargo de Volcan Compañía Minera, con tres (3) proyectos, seguida de Inkabor S.A.C., Pluspetrol Norte S.A., Southern Peru Copper Corporation, Impala Terminals Perú S.A.C., Compañía Minera Antamina S.A., Compañía Minera Milpo S.A.A. y AFP Integra, con un (1) proyecto cada una.

(iii) Capacidad del MINEDU para fiscalizar las APP y Oxl

En cuanto a la capacidad fiscalizadora del MINEDU, es particularmente relevante analizar los mecanismos establecidos para el seguimiento de compromisos asumidos por los privados y las entidades del Estado en el marco de las APP y Oxl, así como los instrumentos legales que norman la vida de cada uno de los proyectos.

Contratos

Cada proyecto adjudicado por medio de una APP u Oxl tiene características particulares y presiones que dependen de las condiciones en las que los contratos han sido negociados. Si bien hay un conjunto de criterios similares –como hemos visto, el MINEDU tiene un patrón establecido para elaborar bases– la firma del contrato final responde a

los términos a los que hayan llegado las partes. Se contemplan criterios de pago, cambios en costos por externalidades no contempladas en la obra, penalidades, entre otros elementos. El contrato es “ley entre las partes” y será gravitante si se presentan controversias que deban ser atendidas por vía de conciliación o judicial.

La norma que regula las Oxl tiene especificaciones sobre el reconocimiento de inversión a la empresa privada y sobre procedimientos por la elevación de costos. Asimismo, en tanto son obras más específicas y se financian con los impuestos futuros de las empresas promotoras de la obra, la triangulación entre la entidad pública, la privada y el MEF queda claramente establecida en la ley y el reglamento.

En el caso de las APP, al ser proyectos de gran envergadura o la sumatoria de varios proyectos de inversión,²² el peso del contrato de asociación es mayor y a la vez, por la variedad de aspectos que contempla, está sujeto a discrecionalidad de los funcionarios. Siendo contratos de largo plazo, también se encuentran abiertos a posibles renegociaciones y adendas.

El reglamento de la Ley N° 30167²³ señala, respecto a contratos de APPs co-financiadas, las que más promueve el MINEDU, lo siguiente:

22 Para entender la magnitud una Oxl se hace sobre un colegio, una APP se hace sobre un paquete que puede incluir 5 colegios o más. La Oxl incluye únicamente la ejecución de la obra, las APP incluyen el mantenimiento de la obra y la administración de los servicios complementarios.

23 Decreto Supremo N° 127-2014-EF.

“14.(...) el diseño final del contrato de Asociación Público Privada, sea este originado por iniciativa estatal o iniciativa privada, y las modificaciones que se produzcan a la versión final del mismo, requerirán la opinión favorable de la entidad pública competente y del Ministerio de Economía y Finanzas. Para la emisión de la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Promotor de la Inversión Privada remitirá la documentación que sustente la distribución de riesgos y la estructuración económica financiera del contrato. Asimismo, deberán contar con la opinión del organismo regulador correspondiente, la cual deberá restringirse exclusivamente a los aspectos de su competencia de acuerdo a lo establecido en sus respectivas leyes de creación y en sus marcos normativos.

14.2 Para el caso de Asociaciones Público Privadas cofinanciadas, la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas al diseño final del contrato de Asociación Público Privada también deberá incluir su pronunciamiento, desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal y de la capacidad presupuestal, sobre el monto de cofinanciamiento máximo a ser otorgado en el contrato de Asociación Público Privada que haya sido aprobado por el Organismo Promotor de la Inversión Privada.”

Al ser contratos complejos, son per se incompletos. Respecto a ello, la Contraloría General de la República²⁴ señala:

“es difícil que las partes (concedente y concesionario) puedan prever, al momento de diseñar el contrato, todas las contingencias o eventos sobrevinientes que se puedan presentar durante su vigencia, y aún en el supuesto que pudieran preverlos, el número de estos resultaría tan elevado que su descripción, y por ende, la redacción del respectivo contrato terminarían siendo altamente costosa”.

Esta característica de los contratos supone un seguimiento permanente, pues los mismos serán materia de renegociación constante. En el mismo documento la Contraloría señala:

“la renegociación de dichos contratos deviene en un proceso natural a fin de corregir y perfeccionar los mismos, para hacerlos más eficientes. Sin embargo, existen renegociaciones que no son eficientes y que son explicadas por el comportamiento oportunista de las partes contrayentes, este tipo de renegociación puede menoscabar o eliminar los beneficios esperados”.

Dado el carácter incompleto de los contratos, la fortaleza institucional del MINEDU es clave para mantener el equilibrio en el balance de riesgos que abren las negociaciones iniciales. No obstante, como señala Balarín,²⁵ existen “serias debilidades y contradicciones en el marco regulador de la educación peruana, a lo que se suma la debilidad institucional del sector para hacer cumplir con la regulación existente

24 Contraloría General de la República “Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú”. Lima 2015. PP 297.

25 Balarín, María (2014). “Las múltiples formas y efectos de la participación del sector privado en la educación. Balance de investigación”. Lima: Proyecto FORGE (Documento de trabajo).

y para desplegar estrategias continuas de supervisión de la actividad del sector privado en la educación”.

Supervisión externa e interna

En el caso de las Oxl la legislación es muy específica sobre lo que debe incluirse en los contratos en materia de seguimiento de la ejecución de la obra y la emisión de Certificados de Inversión Pública Nacional-Tesoro Público (CI-PGN). La misma norma cierra alternativas sobre la supervisión y determina que se debe contratar a una empresa supervisora antes del inicio de la obra. El costo de supervisión será financiado con recursos de la entidad promotora, en este caso del MINEDU.²⁶ En el reglamento que regula la implementación de Oxl también se definen con claridad los roles que la entidad privada a cargo de la supervisión puede cumplir a lo largo de todo el ciclo del proyecto.

En el caso de las APP la situación es diferente. Ni la ley que regula su funcionamiento, ni sus modificaciones, plan-

tean de manera expresa el mecanismo de supervisión de los proyectos a ejecutar. En cuanto al reglamento, solo existe un artículo que indica la necesidad de incluir en el diseño del proyecto los costos de supervisión. Esto supone que en cada caso el rol de la empresa supervisora será diferente y determinado en el contrato de concesión.

Junto a la supervisión externa también es prioritario el arreglo organizativo para el seguimiento y supervisión del contrato desde el MINEDU. Mientras no se defina si se generará una oficina especializada en el seguimiento de contratos, la Dirección de Planificación de Inversiones del MINEDU (DIPLAN) será la que haga las veces de concedente y por tanto de responsable de seguimiento de obligaciones contractuales.

"Junto a la supervisión externa también es prioritario los cambios organizativos para el seguimiento y supervisión del contrato desde el MINEDU".

26 Ley N° 29230, Artículos 9 y 11. DS N° 006-2015-EF, Artículo 11.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los resultados del Censo de Infraestructura Educativa revelan que la situación de la infraestructura educativa es alarmante. La brecha, en términos económicos, supera los 108 mil millones de soles, siendo materialmente imposible que el Estado peruano pueda cubrirla en el corto plazo. En ese sentido, la apuesta por la inversión privada, mediante los mecanismos de Oxl y APP, se ha convertido en una alternativa atractiva. Para su buen funcionamiento deben cumplirse algunos requisitos:

- La priorización de obras a ser ejecutadas deben enmarcarse en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE). Este plan se encuentra en proceso de aprobación y, aunque ha sido presentado a los gobiernos descentralizados, hasta el fin de este estudio los datos del Censo aún no se han puesto a disposición de los equipos técnicos para que puedan ser utilizados en la planificación y gestión de estrategias regionales. Tampoco se conoce la estrategia de focalización de la inversión pública y su articulación con el uso de la inversión privada.
- La inversión en instituciones educativas bajo mecanismos de Oxl y APP debe evitar la profundización de la desigualdad entre el espacio

urbano y rural, y entre Lima y las regiones del país. Actualmente, las APP en evaluación se dirigen a grandes unidades escolares, aunque los datos del MINEDU muestran que la brecha en infraestructura educativa se encuentra en zonas rurales de baja concentración de alumnado.

2. Para una mejor distribución de riesgo entre el sector privado y el MINEDU no basta solo con negociar cada uno de los contratos; es necesario también promover la competencia y hacer seguimiento a los beneficios generados para el sector público. Aunque a la fecha todas las APP y Oxl han sido dirigidas desde la inversión privada hacia el Estado, sería recomendable avanzar hacia una lógica de iniciativa estatal que contemple al menos dos inversionistas potenciales cada vez. Asimismo, es necesario que exista claridad sobre el origen de los fondos, evitando que alguno de los mecanismos sean presentados por las empresas como parte de sus políticas de Responsabilidad Social Empresarial.

3. La gestión descentralizada supone un principio de trabajo coordinado y colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, el proceso de descentralización debería contar con mecanismos de capacitación permanente a las autoridades y funcionarios regionales y locales. En relación a la infraestructura educativa, el MINEDU –a través del PRONIED– contraviene esta ruta, al optar por reconcentrar competencias bajo la etiqueta de “convenios de cesión”. A esto se suma la resistencia de los últimos gobiernos para avanzar

en la descentralización fiscal. Asimismo, la simetría en la información es condición indispensable para desarrollar estrategias claras de inversión en los territorios. De ahí la importancia de poder acceder a los resultados del Censo de Infraestructura Educativa.

4. El seguimiento de compromisos de contratos con inversionistas, así como la supervisión de las obras en ejecución, requieren mayor atención del MINEDU. Preocupa que hasta la fecha el Plan Nacional de Infraestructura Educativa no haya sido aprobado y que no se hayan realizado arreglos organizativos que per-

mitan abordar las tareas de forma eficiente. En este contexto, el mecanismo de supervisión de la ejecución de las APP y las Oxl debe incluir la acción de los gobiernos descentralizados. Las DRE y las UGEL deben ser los organismos encargados de identificar problemas en la ejecución de obras y sugerir medidas correctivas.

5. La fiscalización ciudadana también debe estar contemplada como parte de los mecanismos de supervisión, por lo que es fundamental un acceso adecuado y oportuno a la información durante todo el proceso de ejecución de la obra y no solo al final.

LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR EDUCACIÓN
Un análisis de las APP y Oxl en infraestructura educativa

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
Idea Gráfica Impresiones SAC
Jr. Inca 188. Surquillo, Lima
ideagrafic@gmail.com
TELEF: 242-3932
Enero 2017 LIMA-PERÚ



LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Un análisis de las APP y Oxl en infraestructura educativa

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe

Elaborado por:



Con el apoyo de:



Canadá

