

DESCENTRALIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA

DECENTRALIZATION AND INFRASTRUCTURE

Entregado: 30 de marzo 2022 | Aprobado: 15 de junio 2022

LEONIE ROCA

PRESIDENTE DE AFIN
CORREO: LROCA@AFIN.ORG.PE

YOVANNA RAMÍREZ

JEFA DEL ÁREA ECONÓMICA DE AFIN
CORREO: YRAMIREZ@AFIN.ORG.PE

RESUMEN

En el presente artículo se pretende analizar la relación de la descentralización y la brecha de infraestructura en el Perú. En particular, se analizarán las condiciones en las que se ha llevado a cabo la descentralización y cómo estas han impactado sobre la inversión en infraestructura. Asimismo, se muestran reportes estadísticos donde se evidencia la deficiencia en infraestructura y las brechas que existen entre los departamentos en referencia a este indicador, por lo que se concluye que se debe impulsar la inversión en infraestructura con una mejor gestión del gobierno central de manera conjunta con los gobiernos regionales. Asimismo, plantear mecanismos que permitan la priorización de los proyectos establecidos hasta su finalización y el compromiso en la asignación de los recursos necesarios.

PALABRAS CLAVE: Descentralización; Infraestructura; Inversión; Gobierno; Presupuesto público.

ABSTRACT

This article aims to analyze the relationship between decentralization and the infrastructure gap in Peru. In particular, the conditions in which decentralization has been carried out and how these impact investment in infrastructure will be analyzed. Likewise, statistical reports show where the deficiency in infrastructure is growing up and the gaps that exist between the departments in reference to this indicator. Concluding that investment in infrastructure must be promoted with good management by the central government and regional governments, as well as proposing mechanisms that allow the prioritization of the projects established until their completion and the commitment in the allocation of the necessary resources.

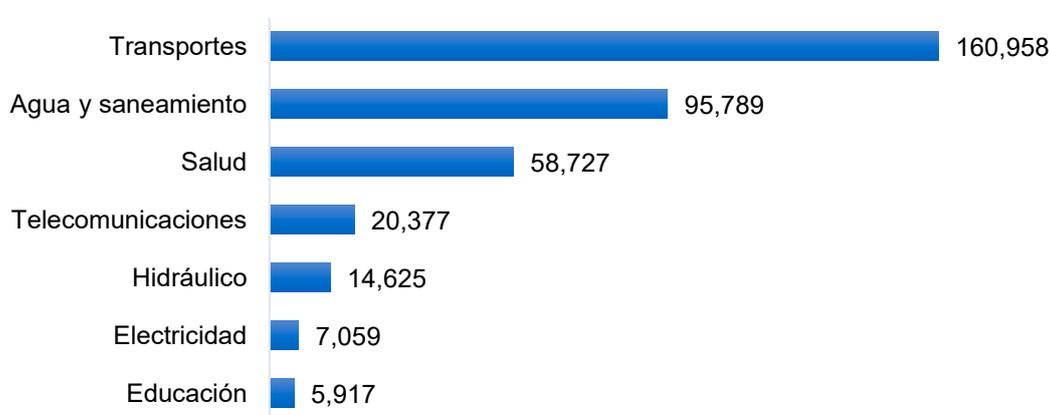
KEYWORDS: Decentralization; Infrastructure; Investment; Government; Public budget.

ANÁLISIS ENTRE DESCENTRALIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA

En primer lugar, la dotación de infraestructura pública es relevante para el crecimiento y desarrollo económico, contribuye a la equidad y es un pilar de la competitividad. Una aproximación del tamaño de la brecha de infraestructura en Perú fue desarrollada en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC).

El PNIC es el primer plan oficial del país en esta materia. En su diagnóstico se estimó que la brecha de infraestructura asciende a 363,452 millones de soles, sólo en acceso básico. Aunque la cifra anterior no incluye la brecha de calidad para todos los sectores, el PNIC estima que la brecha de calidad en agua y saneamiento asciende a 118,929 millones de soles. Además, se debe tener en cuenta que el MINEDU estima que la brecha de infraestructura educativa (de acceso y calidad) asciende a 111 mil millones de soles¹.

Gráfico 1.
Perú: Brecha de infraestructura de acceso básico de largo plazo, 2019
(Millones S/)



Fuente: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, aprobado Decreto Supremo N° 238-2019-EF

Más allá de la cuantificación monetaria de la brecha, el diagnóstico de las necesidades refleja la alta brecha de infraestructura en cada sector. Iniciando con los servicios básicos, alrededor de 7 millones de personas no tienen acceso a agua² o saneamiento³ y más de un millón de personas no acceden al servicio eléctrico, según se estima a partir de la Encuesta Nacional de Hogares 2020 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Asimismo, el diagnóstico de brechas de infraestructura y equipamiento del sector salud (Ministerio de Salud, 2022) arroja que el 97% de establecimientos del primer nivel de atención y hospitales se encuentran con capacidad instalada inadecuada, es decir, que no han tenido ninguna intervención integral con infraestructura y equipamiento en los últimos 5 años. Asimismo, en dicho documento también indica que se requiere implementar adicionalmente 1,791 establecimientos del primer nivel de atención y 156 hospitales.

En educación, alrededor del 96% de servicios educativos requieren alguna intervención en infraestructura, tales como, sea sustitución total o parcial, reforzamiento estructural, ampliación, servicios básicos, entre otras.

En gestión ambiental, solo el 54.94% de residuos sólidos urbanos generados son recogidos periódicamente y reciben disposición final adecuada.

En el sector vial, desde AFIN estimamos que terminar de pavimentar solo las vías de alcance nacional, tomaría más de 188 años si se sigue el ritmo en que se terminan las obras públicas con solución definitiva a cargo de ProVías Nacional, de aproximadamente 15 días por Km. Aún está pendiente la pavimentación de 4,510.6 km de carreteras de alcance nacional existentes, que representan el 16.7% de esta red.

1 Declaraciones del Ministro de Educación en enero 2022. <https://canaln.pe/peru/ministro-educacion-faltan-111-mil-millones-soles-cerrar-brecha-atencion-infraestructura-n442461>

2 No acceden a agua por red pública o pilón/ pileta de uso público.

3 No tienen conexión a la red de alcantarillado o al menos a letrina/pozo séptico.

Además, 3 millones de peruanos no acceden a internet. Más aún, tomando en cuenta la tecnología, la brecha crece a 6 millones de personas que no acceden a 4G. El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) estima que se necesitan más de 36,000 estaciones base celular adicionales que se deberían implementar entre 2020 y 2025.

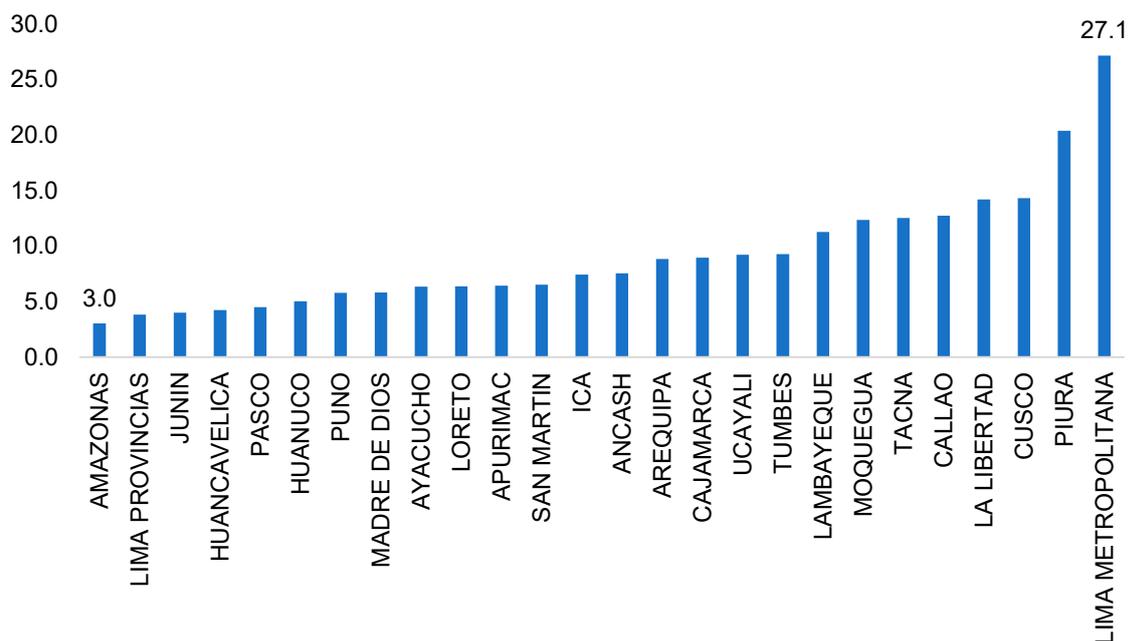
Ahora bien, según el artículo 188 de la Constitución Política del Perú,

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales [...]

La descentralización se fundamenta en que la cercanía de las autoridades locales a la ciudadanía les permite conocer mejor las necesidades en sus territorios y ello ha sido el argumento central para otorgarles mayor autonomía en la gestión del gasto público. No obstante, los gobiernos subnacionales presentan debilidades (bajas capacidades técnicas y de gestión, presupuesto) que limitan su capacidad de ejecución de inversiones.

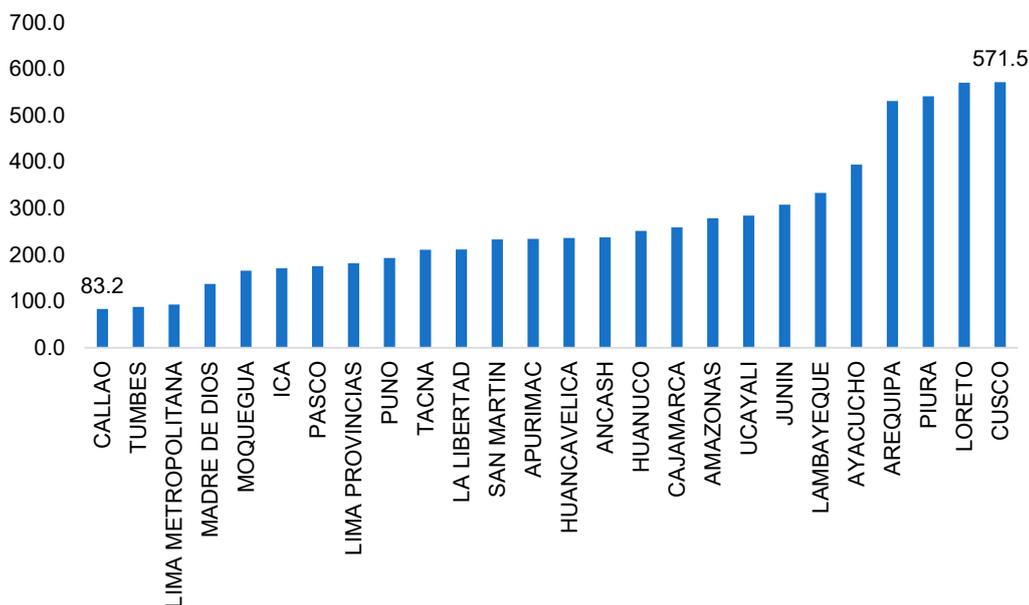
Sin embargo, la descentralización en el Perú se ha concentrado en la distribución del presupuesto público, desagregando el gasto en inversión pública en muchos actores que realizan intervenciones de bajo alcance. En 2021, el gasto promedio por municipalidad fue de 8 millones de soles, en tanto que solo 4 gobiernos regionales gastaron más de 500 millones de soles (Gráficos 2 y 3).

Gráfico 2.
Perú: Gasto de inversión pública promedio por municipalidad según región, 2021
(Millones S/)



Fuente: MEF Transparencia Económica
Elaboración: AFIN

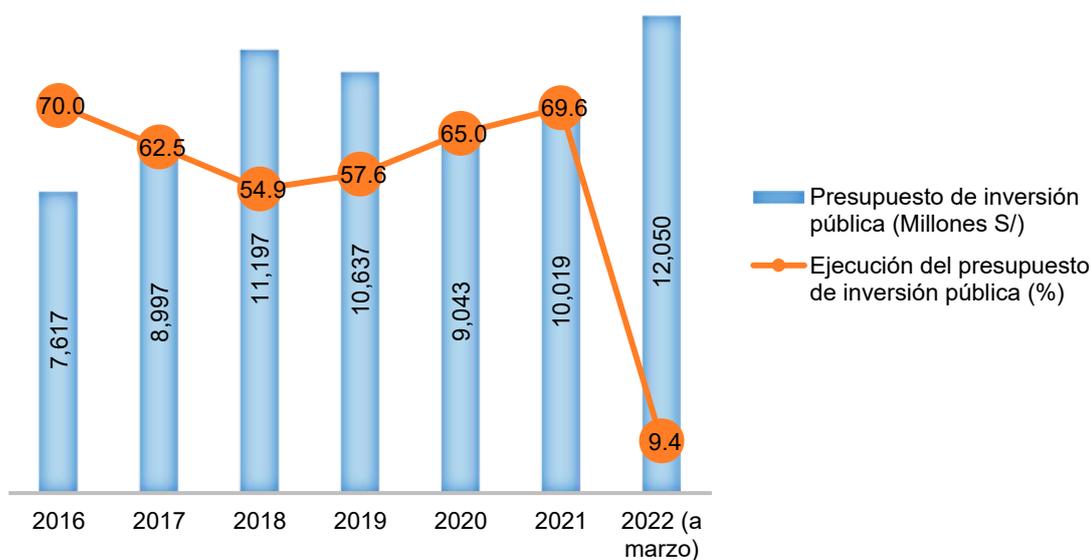
Gráfico 3.
Perú: Gasto de inversión pública promedio por Gobierno Regional según región, 2021
(Millones S/)



Fuente: MEF Transparencia Económica
 Elaboración: AFIN

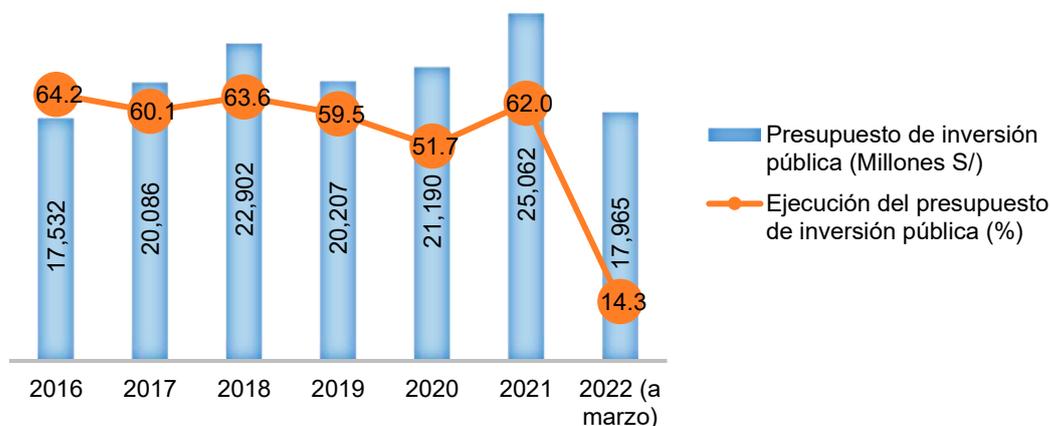
Además, el bajo gasto de los gobiernos subnacionales se presenta pese a que se les asignan recursos que no pueden ejecutar. Entre 2016 y 2021, el presupuesto de inversión pública del país ascendió a 47,000 millones de soles anuales en promedio, de los cuales el 45% fue asignado a los gobiernos locales y el 20.4% a los gobiernos regionales. No obstante, estos gobiernos subnacionales no ejecutaron alrededor del 40% (Gráficos 4 y 5).

Gráfico 4.
Perú: Presupuesto y ejecución de inversión pública de gobiernos regionales, 2016 - 2022
(Millones S/ y %)



Fuente: MEF Transparencia Económica
 Elaboración: AFIN

Gráfico 5.
Perú: Presupuesto y ejecución de inversión pública de gobiernos locales, 2016 - 2022
(Millones S/ y %)



Fuente: MEF Transparencia Económica
 Elaboración: AFIN

El Consejo Privado de Competitividad (CPC) analizó una muestra de 844 proyectos convocados por entidades subnacionales en 2021, y encontró que el ratio de adjudicación fue de 85% y que las adjudicaciones tardaron en promedio el doble del plazo previsto⁴.

En los gobiernos subnacionales se presentan amplias deficiencias de capital humano (calidad). Según el INEI, el 94% de municipalidades requieren capacitación para fortalecer las capacidades del personal en 2020. Asimismo, el 89% de municipalidades realizó algún requerimiento de asistencia técnica para la gestión municipal (Gráfico 6).

Estas debilidades estructurales afectan el cierre de brechas. La cartera priorizada del PNIC⁵ presenta un lento avance: cuando fue publicado (fines de julio 2019) registraba una ejecución del 9.7% de la inversión total, y desde entonces a diciembre 2021 solo se ejecutó el 7.3%; con lo cual, el avance acumulado al 2021 es de 17.0% (Tabla 1).

Según el reporte de seguimiento del PNIC elaborado por el equipo especializado de seguimiento de la inversión (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022), los principales factores de riesgo para el cumplimiento de los hitos de la cartera priorizada PNIC son: la disponibilidad de predios, liberación de interferencias, incumplimiento de plazos para la emisión de opinión y/o de autorizaciones, permisos y licencias, y la disponibilidad o incumplimiento de los consultores; aspectos que requieren de capacidad de gestión de los tres niveles de gobierno.

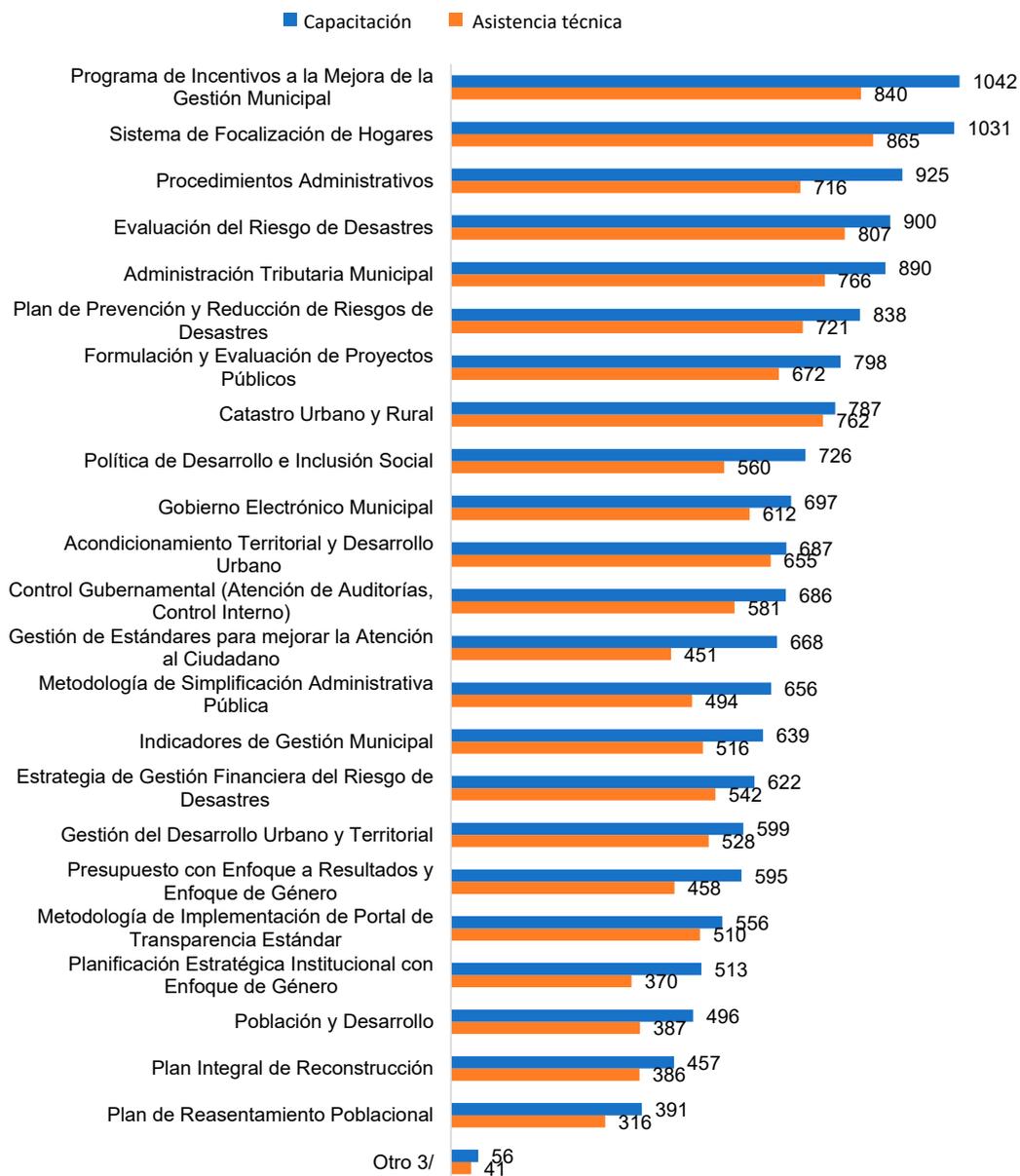
Los retrasos en la liberación de interferencias son un cuello de botella común en los proyectos y la burocracia alarga su destrabe. Por ejemplo, la Autoridad de Transporte Urbano de Lima y Callao (ATU) identificó que entre los motivos de los retrasos en la ejecución de obras para la liberación de interferencias en las estaciones y pozos de la Línea 2 del metro se encontraban los permisos pendientes por parte de la Municipalidad Provincial del Callao, sin los cuales no se podían realizar las intervenciones requeridas, como se detalla en un informe de la Contraloría General de la República⁶.

4 CPC. Índice de Gestión Pública al 4T2021. <https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2022/02/IRGP-al-4T2021.pdf>

5 El PNIC priorizó una cartera de 52 proyectos (que se desagregan en 88 proyectos) que permitirían cerrar en una década el 30% de la brecha de acceso básico de largo plazo.

6 Contraloría General de la República. Informe de control concurrente N° 029121 -2021-CG/APP-SCC.

Gráfico 6.
Perú: Municipalidades que requieren capacitación y asistencia técnica, 2020
(Cantidad)



Nota: 1872 municipalidades informantes
Fuente: INEI Indicadores de Gestión Municipal 2020
Elaboración: AFIN

Tabla 1.
Perú: Cartera PNIC y su avance acumulado e inversiones pendientes, 2021
(Millones US\$ y %)

Sector	Avance acumulado a dic. 2021 (% Inversión total)	Inversión pendiente (MM US\$, sin IGV)
Metro	19.3%	7,767
Vial	16.0%	5,085
Gas natural	1.8%	4,058
Aeroportuario	5.2%	2,480
Saneamiento	0.5%	1,148
Agricultura	24.6%	1,015
Portuario	52.6%	835
Energía eléctrica	33.8%	678
Ferrovionario	0.0%	207
Telecomunicaciones	51.7%	156
Vías navegables	0.8%	94
Ambiente	43.7%	15
Total general	17.0%	23,538

Nota: La cartera del PNIC no priorizó los sectores de salud y educación

Fuente: MEF Reporte de seguimiento de la cartera PNIC enero 2022

Elaboración: AFIN

Asimismo, los requerimientos de licencias sin criterio técnico constituyen trabas al despliegue de infraestructura. En 2021, en el sector de telecomunicaciones las municipalidades distritales y provinciales (incluyendo a la Municipalidad Metropolitana de Lima) impusieron 41 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad (Tabla 2); adicionalmente los gobiernos locales eliminaron voluntariamente 137 barreras burocráticas que afectaban a este sector (Tabla 3).

Tabla 2.
Perú: Barreras burocráticas en el sector de telecomunicaciones: ilegales y/o carentes de razonabilidad, 2021
(Cantidad)

Entidad	Cantidad de barreras
Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre	1
Municipalidad Distrital de Ancón	5
Municipalidad Distrital de Barranco	3
Municipalidad Distrital de Jose Luis Bustamante Y Rivero	9
Municipalidad Distrital de San Borja	5
Municipalidad Distrital de Villa El Salvador	1
Municipalidad Distrital de Wanchaq	1

Municipalidad Distrital de Yanahuara	1
Municipalidad Metropolitana de Lima	10
Municipalidad Provincial de Espinar	1
Municipalidad Provincial de Huaura	1
Municipalidad Provincial de Sullana	3

Fuente: Indecopi. Ranking negativo de barreras burocráticas 2021
Elaboración: AFIN

Tabla 3.
Perú: Barreras burocráticas en el sector de telecomunicaciones: eliminadas voluntariamente, 2021 (Cantidad)

Entidad	Cantidad de barreras
Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre	8
Municipalidad Distrital de Cerro Colorado	3
Municipalidad Distrital de Chilca	3
Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante Y Rivero	3
Municipalidad Distrital de Miraflores	3
Municipalidad Distrital de San Rafael	38
Municipalidad Distrital de San Ramón	9
Municipalidad Distrital de Tiabaya	5
Municipalidad Distrital de Uchumayo	10
Municipalidad Provincial de Angaraes - Lircay	23
Municipalidad Provincial de Ascope	11
Municipalidad Provincial de Cusco	3
Municipalidad Provincial de Huancayo	5
Municipalidad Provincial de Picota	2
Municipalidad Provincial de Sullana	3
Municipalidad Provincial de Tacna	2
Municipalidad Provincial de Zarumilla	6

Fuente: Indecopi. Ranking positivo de barreras burocráticas 2021
Elaboración: AFIN

Es importante notar que aun cuando la inversión pública en los últimos 5 años representa el 4.2% del PBI, el tamaño de las brechas de infraestructura de acceso y calidad excede la capacidad de los recursos públicos. En ese sentido, es relevante el impulso de la participación privada a través de mecanismos como las Asociaciones Público-Privadas (APP).

No obstante, esta modalidad no es aprovechada en diversos sectores. Por ejemplo, en la gestión de residuos sólidos, la infraestructura autorizada para la disposición final de residuos (64 rellenos sanitarios, 6 celdas transitorias y 6 rellenos de seguridad para materiales peligrosos) resulta insuficiente, ya que existen más 1,600 áreas degradadas (botaderos informales). No obstante, pese a que el artículo 72 del Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos establece que las operaciones o procesos de manejo de residuos sólidos municipales podrán desarrollarse a través de APP no se aprovecha esta modalidad de inversión.

Asimismo, en el caso de agua y saneamiento, sector en el que si bien la modalidad de APP ha sido empleada en plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), tiene espacio para el desarrollo de proyectos APP en otros segmentos de la cadena del servicio.

De otro lado, un gran reto de la descentralización y del despliegue de infraestructura es la lucha contra la corrupción. Shack, Pérez & Portugal (2021), estiman que la corrupción habría generado un daño patrimonial equivalente a 22 mil millones de soles en 2020, encontrando una mayor incidencia en los gobiernos locales y regionales (Tabla 4).

Tabla 4.
Perú: Perjuicio de la corrupción e inconducta funcional, 2019 - 2020
(Millones S/)

Nivel de gobierno	2019		2020	
	Millones S/	Incidencia (*)	Millones S/	Incidencia (*)
Gobierno Nacional	13,671	13.9	11,580	10.3
Gobierno Regional	4,066	16.6	5,763	15.7
Gobierno Local	5,561	16.5	4,716	17.6
Gobierno General	23,297	14.9	22,059	12.6

(*) Incidencia como porcentaje del presupuesto gastado

Fuente: Shack, N., Pérez, J. & Portugal, L., (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/INCIDENCIA_DE_LA_CORRUPCION_Y_LA_INCONDUCTA_FUNCIONAL_2020.pdf

Lo que es peor, la mayoría de las regiones más afectadas se encuentran entre las de mayor pobreza, resaltando Huancavelica que debido a la corrupción habría perdido 3 de cada 10 soles que ejecutó de su presupuesto público, de acuerdo con los mismos autores (Tabla 5).

Finalmente, la inversión en infraestructura debe permitir ampliar la conectividad y facilitar el acceso a los mercados, reduciendo los costos de transacción. Además, tomando en cuenta la dimensión de las inversiones, se deben buscar economías de escala. En ese sentido, lo lógico es abordar la problemática desde un enfoque territorial y no desde la mirada que el ordenamiento administrativo-presupuestal mantiene.

Tabla 5.
Perú: Perjuicio de la corrupción en los gobiernos subnacionales y pobreza, 2020
(Millones S/)

Regiones	Perjuicio extrapolado de gobiernos subnacionales 2020		Grupo de pobreza 2020
	Millones S/	Incidencia (*)	
Huancavelica	598.7	34.5%	Grupo 1: pobreza entre 41.4% y 45.9%
Ayacucho	478.7	17.9%	
Pasco	145.8	15.0%	
Huánuco	243.5	11.1%	
Cajamarca	401.3	10.6%	
Puno	199.9	6.1%	

Callao	722.0	40.9%	Grupo 2: pobreza entre 31.3% y 34.6%
Apurímac	455.6	24.5%	
Piura	816.3	18.4%	
Junín	554.8	18.0%	
Áncash	59.3	17.3%	
Tumbes	107.3	15.0%	
Cusco	584.7	13.0%	
Loreto	301.5	10.3%	
La Libertad	373.8	9.9%	
Amazonas	81.9	5.3%	
Tacna	311.0	25.5%	Grupo 3: pobreza entre 23.9% y 28.6%
Ucayali	377.1	25.5%	
Lima provincias	435.2	19.3%	
Lima metropolitana	724.3	15.0%	
San Martín	244.4	10.4%	
Moquegua	317.3	34.4%	Grupo 4: pobreza entre 15.1% y 19.5%
Lambayeque	435.5	21.1%	
Arequipa	637.3	18.2%	
Ica	272.9	15.5%	Grupo 5: pobreza entre 6.6% y 11.3%
Madre de Dios	65.3	12.2%	

(*) Incidencia como porcentaje del presupuesto gastado

Fuente:

- Shack, N., Pérez, J. & Portugal, L., (2021). *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.
- INEI. *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2020*.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En ese sentido, se deben impulsar mecanismos que faciliten el adecuado control de las inversiones. Se requiere avanzar en la implementación del BIM (Building Information Modeling) y otras similares; y entornos colaborativos que además de reducir tiempos fortalecen la transparencia de los procesos.

Desde AFIN proponemos abordar la problemática de las inversiones desde un enfoque territorial que considere a los tres niveles de gobierno en la planificación de las inversiones de un territorio en específico (región o macroregión), con empaquetamientos de servicios, y encargar su ejecución a una autoridad regional / macrorregional bajo la figura de oficinas altamente especializadas en gestión de proyectos (PMO).

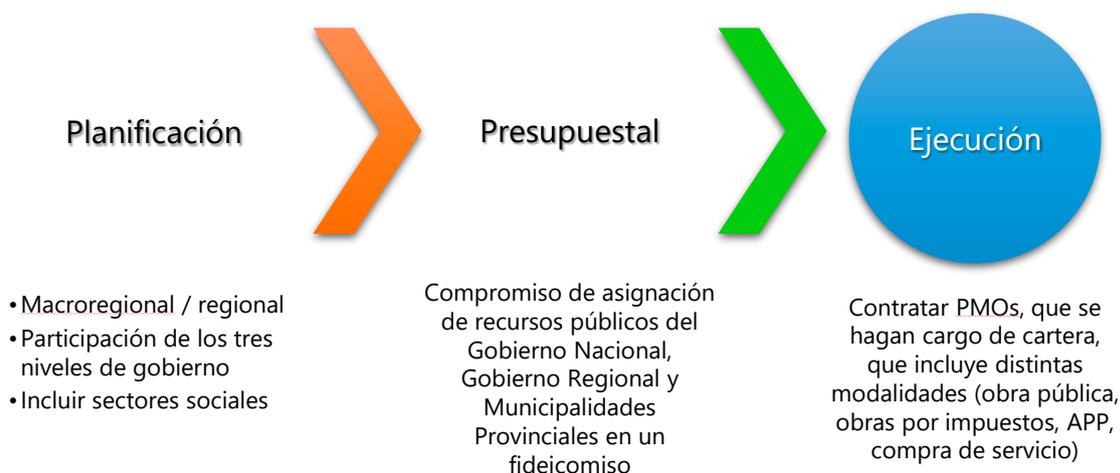
Asimismo, no basta firmar actas de compromisos cuando en la práctica no se asignan los recursos cuando estos son requeridos. Por ello, complementariamente, y para garantizar la disponibilidad presupuestal en cada caso, las entidades involucradas deben comprometerse a la asignación de recursos en un fideicomiso para la cartera priorizada.

La politización del gasto público genera incentivos para que los gobiernos subnacionales prioricen la inauguración de obras más que el mantenimiento de lo existente. En ese sentido, es importante fomentar que los componentes de operación y mantenimiento sean incorporados en la gestión de inversiones.

Considerando que las grandes necesidades sobrepasan la capacidad de ejecución de la inversión pública, es relevante incorporar modalidades de participación privada como las APP que incorporan la operación y mantenimiento del servicio público.

De otro lado, es necesaria la simplificación administrativa en proyectos de infraestructura de alcance nacional, los cuales deberían estar exentos de solicitudes de licencias y permisos de los gobiernos locales.

Figura 1.
Enfoque territorial de inversiones



Elaboración: AFIN

BIBLIOGRAFÍA

1. Banco Central de Reserva del Perú. Estadísticas. Serie anual del PBI.
2. Consejo Privado de Competitividad. Índice de Gestión Pública al 4T2021.
3. Constitución Política del Perú de 1993.
4. Contraloría General de la República. Informe de control concurrente N° 029121 -2021-CG/APP-SCC. https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2021CSIC92000140&TIPOARCHIVO=ADJUNTO
5. Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
6. DN Consultores (2021). Conectividad digital. Agenda inicial para el nuevo gobierno.
7. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Individual (2021). Ranking positivo de barreras burocráticas.
8. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Individual (2021). Ranking negativo de barreras burocráticas.
9. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). Encuesta Nacional de Hogares del año.
10. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). Evolución de la pobreza monetaria.
11. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). Indicadores de Gestión Municipal.
12. Ministerio de Economía y Finanzas. Transparencia Económica. Consulta mensual de ejecución de gasto.

13. Ministerio de Economía y Finanzas (2022). Reporte de seguimiento de proyectos del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad.
14. Ministerio de Ambiente (2021). Listado de rellenos sanitarios.
15. Ministerio de Salud (2022). Diagnóstico de brechas de infraestructura y equipamiento del sector salud.
16. Ministerio de Educación (2022). Diagnóstico de Brechas de Infraestructura o Acceso a Servicios del Sector Educación para el PMI 2023-2025 (Resolución Ministerial N° 020-2022-Minedu).
17. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021). Estadísticas. Infraestructura de la Red Vial Nacional del SINAC, según departamento (Clasificador de Rutas D.S.011-2016-MTC al 31 de julio 2021).
18. Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (2020). Estimación del número de estaciones base celular para atender la demanda de servicios móviles en el Perú al año 2025. Documento de trabajo de la DPRC.
19. Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (2019). Decreto Supremo N° 238-2019-EF.
20. Provias Nacional. Memoria 2018.
21. Shack, N., Pérez, J. & Portugal, L., (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.
22. Sistema Nacional de Información Ambiental. Estadística ambiental. Residuos.