Desarrollo de Infraestructura Pública a través del esquema de APP en sector salud
Experiencia y lecciones del Perú

Dra. Cecilia Má Cárdenas
Consejo Nacional de Competitividad
Ministerio de Economía y Finanzas

Organización de la presentación

1.- Generalidades de APP en Perú

2.- Resultados

3.- Lecciones

4.- Desafíos

Definición de Asociación Público Privada (APP)

Supuesto: la participación de la empresa privada en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos es mejorar la gestión pues incorpora su experiencia, conocimientos, equipos y tecnología y se distribuyen riesgos y recursos.

- APP es un modelo de contrato público **basada en indicadores de desempeño** con una adecuada distribución de riesgos y beneficios.
- *Generalmente, el Estado asume los riesgos de la "demanda" y el privado los riesgos de tiempo en la "Construcción" y "Operación"*

Promoción de la inversión privada en el Perú

ÓRGANOS PROMOTORES DE LA INVERSIÓN PRIVADA

COPRI

PROMCEPRI y Comités Especiales

PROINVERSION

1991

- Creación **Comisión de Promoción de la Inversión Privada-COPRI**
- Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado (D.L. N°674)

1996

1998

Se transfieren las funciones de PROMCEPRI a COPRI

2002

- Creación **PROINVERSIÓN:** Dirección Ejecutiva FOPRI + COPRI + Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE) + Gerencia de Promoción

2008

D.L. 1012 – Ley Marco de APPs para la generación de empleo productivo.

Dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada

2014

L. 30167 – Ley que modifica DL 1012

2015

D.L. 1224 – Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos
DS 410- EF Reglamento

Promoción de la inversión privada en el Perú

ÓRGANOS PROMOTORES DE LA INVERSIÓN PRIVADA

COPRI

PROMCEPRI y Comités Especiales

PROINVERSION

1991

- Creación **Comisión de Promoción de la Inversión Privada-COPRI**
- Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado (D.L. N°674)

1996

1998

Se transfieren las funciones de PROMCEPRI a COPRI

2002

- Creación **PROINVERSIÓN** Dirección Ejecutiva FOPRI + COPRI + CONITE + Gerencia de Promoción Económica de PROMPERÚ

2008

D.L. 1012 – Ley Marco de APPs para la generación de empleo productivo.

Dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada

2014

L. 30167 – Ley que modifica DL 1012

2015

D.L. 1224 – Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante APP y Proyectos en Activos
DS 410- EF Reglamento

2016-2017

D.S. 1251 y DS 1233 modifican D.L. 1224 – Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada
DS 068 - EF Reglamento

Clasificación de las Asociación Público Privada (APP)

		Por tipo de financiamiento	
Por tipo de iniciativa		**Autosostenible**	**Cofinanciada**
	Estatal	Planta de tratamiento de aguas residuales Taboada	INSN San Borja
	Privada	Carretera longitudinal de la sierra tramo 2	Hospital Cayetano Heredia

Fuente: DL 1224 y www.proinversion.gob.pe

Un buen contrato de APP logra una adecuada distribución de riesgos

	OBRA PÚBLICA	APPS
Proyecto Ejecutivo / Ingenieria	●	◐
Contingencias Ingenieria	●	◐
Construcción (tiempo)	●	●
Operación y Mantenimiento	●	●
Riesgo de Ingreso / Tráfico / Demanda	●	◐
Riesgo Ambiental	●	◐
Riesgo de Financiamiento	●	●

● Público ◐ Compartido ● Privado

No es Asociación Público Privada (APP)

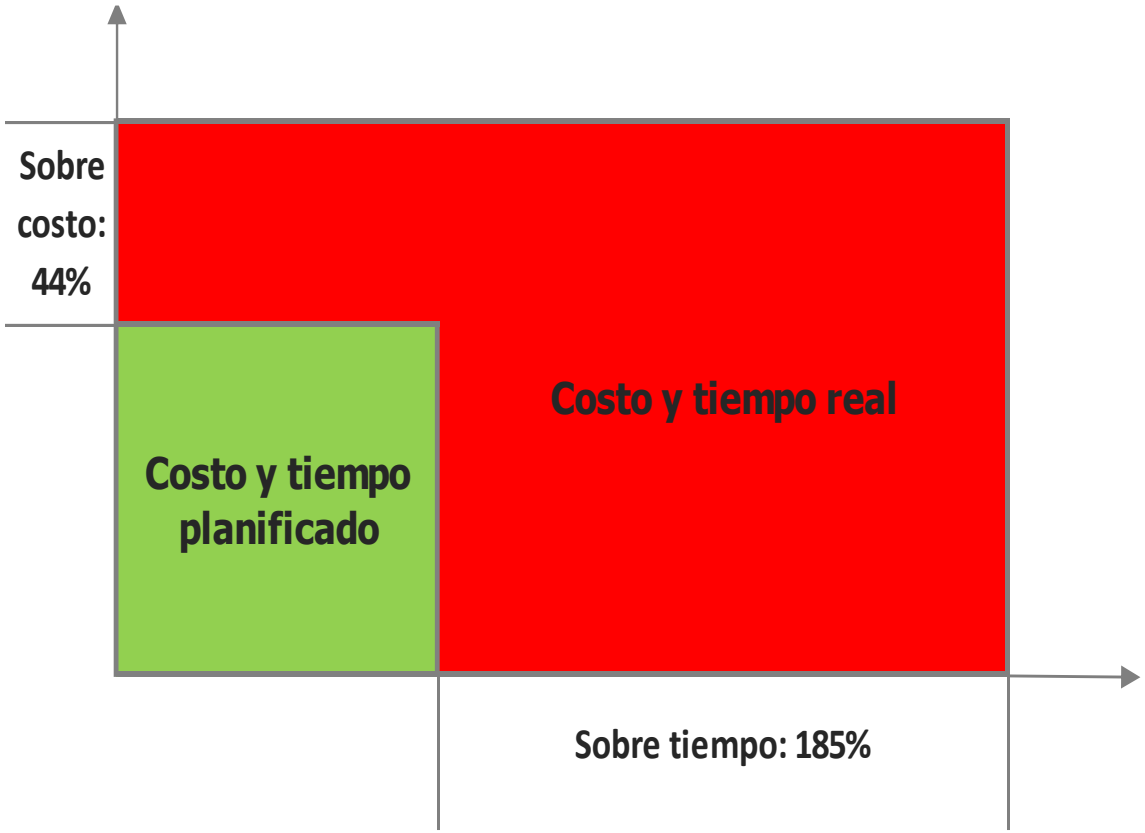
APP NO ES UNA PRIVATIZACION

- **Privatización:** Transferencia de la propiedad a un privado de una activo o empresa que era desarrollada por el Estado. La actividad o empresa involucrada deja de ser publica y se convierte en privada.

- **APP:** el activo o servicio sigue siendo de propiedad pública. El privado solo adquiere un derecho temporal a operarla. Al vencimiento del contrato de APP el activo vuelve al Estado.

¿Qué busca el Estado de la colaboración público-privada en salud? (1)

- Mayor eficiencia: Reducir sobre tiempos y sobre costos en la construcción



Fuente: Tres hospitales INSN San Borja, Hospital de Ica y una remodelación hospital Cayetano Heredia. SNIP-Banco de Proyectos; CGR- Info Obras

¿Qué busca el Estado de la colaboración público-privada en salud? (2)

- Mayor sostenibilidad: Mantener la infraestructura y los equipos en óptimo estado de conservación
- Mayor disponibilidad de servicios: Mejorar la efectividad y oportunidad del servicio
- Mayor calidad de servicios: Aumentar la satisfacción del usuario

DENOMINACION	OPERATIVIDAD	ESTADO DE CONSERVACION
SISTEMA DE OXIGENO	INOPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE ASCENSORES	OPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE VACIO CLINICO	OPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE AGUA CALIENTE	INOPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE PRESURIZACION DE AGUA	OPERATIVO	MALO
SISTEMA DE ABLANDAMIENTO DE AGUA	OPERATIVO	REGULAR
GRUPO ELECTROGENO	OPERATIVO	MALO
SISTEMA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS	INOPERATIVO	MALO
SISTEMA DE AIRE ACONDICIONADO	OPERATIVO	MALO
SISTEMA DE EXTRACTORES DE AIRE	OPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE MEDIA TENSION	OPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE AGUA CONTRA INCENDIO	INOPERATIVO	MALO
SISTEMA DE AIRE COMPRIMIDO MEDICINAL	INOPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE ALMACENAMIENTO DE PETROLEO	INOPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE ALMACENAMIENTO DE GAS	INOPERATIVO	REGULAR
SISTEMA DE TIERRA ELECTRICA	OPERATIVO	REGULAR

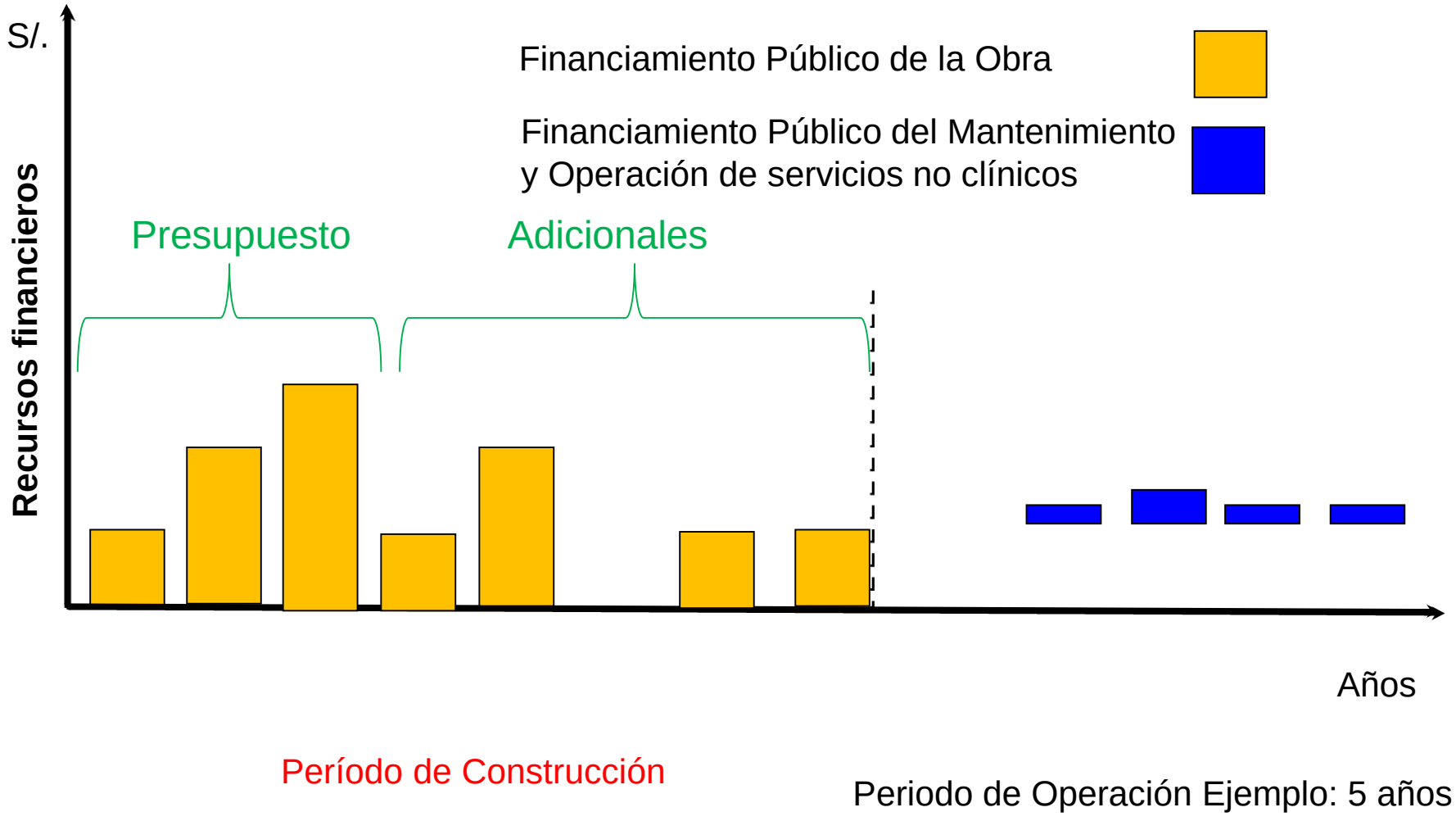
Fuente: Evaluación Ex Post Hospital de Ventanilla (Gob. Regional del Callao (2010) dos años despues de iniciar operaciones
Pautas Evaluación ex post Proyectos de inversión en Sector salud
http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Evaluacion_ExPost/InstrumentosMetodologicos/PAUTA_%20EVAL_EX_POST_SECTOR_SALUD.pdf

¿Por qué APP?

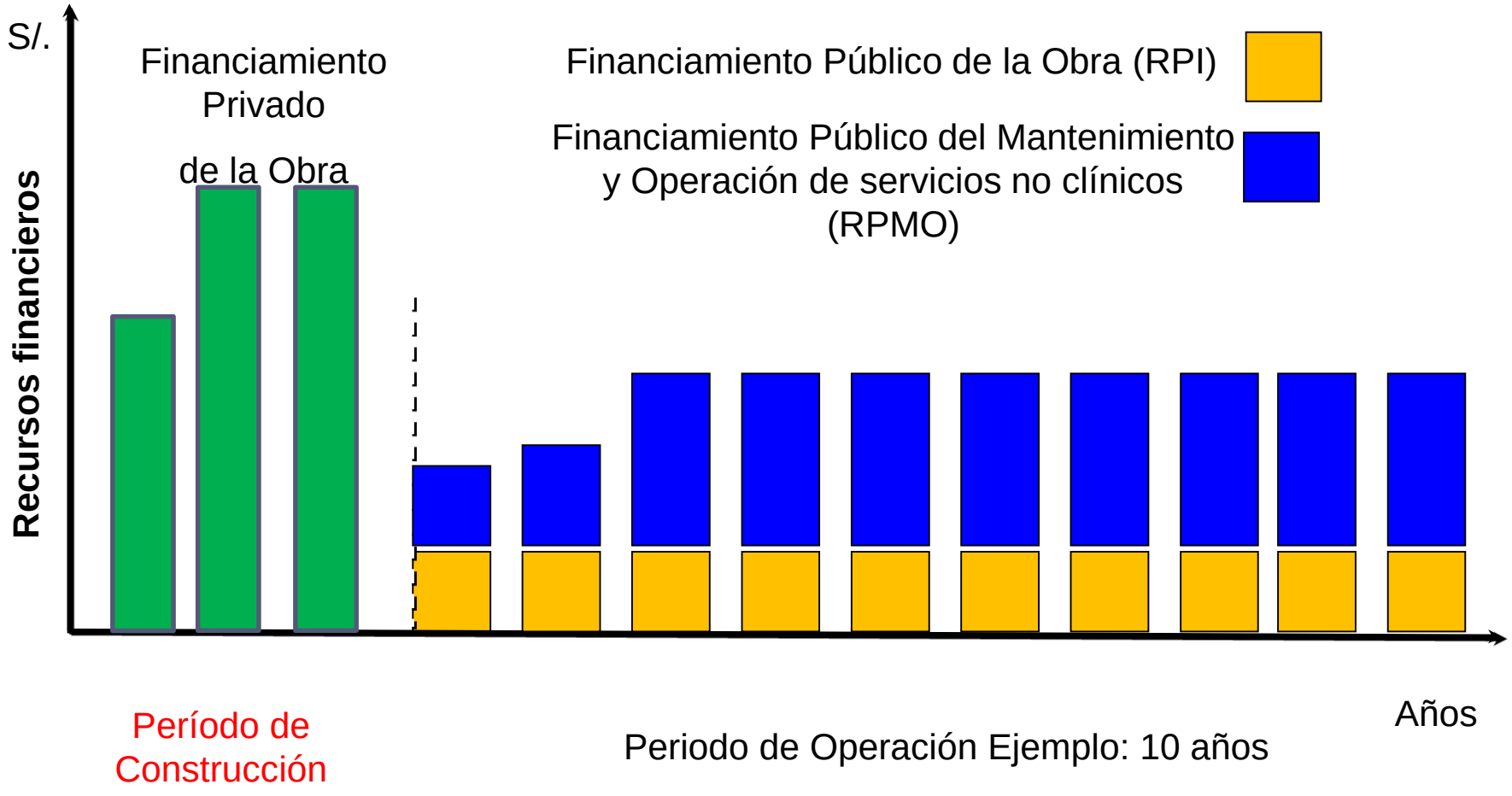
Por la ineficiencia en la implementación de proyectos y la falta de mantenimiento de la infraestructura y equipo

- **Fase de inversión en APP:**
- - Tiempo de contratación y de construcción es menor = Incentivo menor tiempo
- - Costo de inversión es fijo. Cualquier costo adicional es asumido por el privado.
- **Fase de Operación:**
- - El equipo de gestión del hospital concentra su atención en la labor asistencial (gestión clínica)
- - Aprovecha la experiencia del sector privado en la gestión
- - Mayor certidumbre y transparencia de costos de entrega de servicios durante el periodo del contrato (10-20 años)
- - Orientado a la calidad de los servicios = Indicadores de desempeño
- - Garantiza la conservación y actualización de la infraestructura y equipos
- - Mejora el «valor por dinero» en la contratación de servicios públicos. Un servicio publico debe ser suministrado por un privado que pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo o los mismos resultados de calidad a un menor costo.
- Es un antídoto a la planificación del «corto plazo» del sector publico
- Compensar las limitaciones presupuestarias del Estado

Mecanismo de pago contratación pública tradicional



Mecanismo de pago comparado APP



Modelo de APP hospitalarios definidos en función a los servicios que son transferidos al sector privado.

Modelo de mantenimiento, servicios administrativos, servicios de apoyo al diagnóstico y clínicos

Modelo de mantenimiento, servicios administrativos de soporte y servicios de apoyo al diagnóstico

Modelo de mantenimiento de infraestructura, equipos, servicios de soporte y administrativos

- Mantenimiento integral de infraestructura y equipamiento asociado
- Mantenimiento integral de equipos y dispositivos médicos
- Lavandería, alimentación, cafetería, mantenimiento de jardines
- Limpieza, vigilancia y seguridad, gestión de residuos sólidos
- Soporte administrativo, gestión documentaria; gestión de almacenes
- Transporte interno y externo
- Esterilización
- Laboratorio clínico, Diagnóstico por imágenes
- Atención clínica (médica, odontológica, nutrición, otros

INICIATIVA ESTATAL: PROCESO

APP: Financiamiento, diseño, construcción, mantenimiento y operación

Contrato APP, el Estado traslada al operador privado la responsabilidad (no la propiedad) y el riesgo de la gestión de los servicios de mantenimiento de la infraestructura y la O y M de determinados servicios con **indicadores de desempeño** **(KPI)**

1. Disponibilidad de la infraestructura y el equipamiento para que el Estado centre su actividad en la gestión y atención a los usuarios de servicios públicos.
   - La inclusión del tipo de equipamiento varía (ej. clínico, no clínico, educativos, otros alta tecnología, etc.)
   - Mecanismos de ajuste por demanda pero asociados a variables de ocupación.
2. Si el privado participa desde el diseño de la infraestructura y los procesos de construcción y equipamiento se generan incentivos para un mantenimiento posterior eficiente.
   - En general se incluye servicios de mantenimiento de la infraestructura y equipos y servicios de limpieza, vigilancia, otros.
   - No siempre se incluyen los equipos médicos.
3. En APP de salud los costos generados por la gestión clínica y en servicios que tienen alta variabilidad de costos no son transferidos al sector privado
   - Si el privado no brinda la atención asistencial, el riesgo de costos no puede gestionarlo de forma eficiente.
   - El riesgo de judiciadilización de demandas es costoso y poco predecible

Resultados

Número de contratos APP 31

Monto en Millones de US$ adjudicados 16,900

http://www.proyectosapp.pe/mapadeproyectos/

1. Marco legal - recomendaciones de la OECD
2. Institucionalidad
3. Descentralización
4. Nuevos sectores: salud, educación, cultura, otros.
5. Madurez de los proyectos
   - Saneamiento físico legal de terrenos
   - Profundidad de los estudios de preinversión – magnitud de la inversión
6. Adendas

Resultados – Cartera actualizada

Febrero de 2017 se tiene una cartera de proyectos por un monto de inversión de más de US$ 11,575 millones en todos los sectores, incluyendo:

1 proyecto en transporte vial. Inversión estimada: US$ 464 millones

2 proyectos ferroviarios. Inversión estimada: US$ 6,804 millones

10 proyectos en electricidad e hidrocarburos. Inversión estimada: US$ 1,053 millones

5 proyectos en Telecomunicaciones. Inversión estimada: US$ 219 millones

1 proyecto en Inmuebles. Inversión estimada: US$ 500 millones

3 proyectos de salud. Inversión estimada: US$ 424 millones

1 proyecto en Puertos e Hidrovías. Inversión estimada: US$ 95 millones

3 proyectos en minería. Inversión estimada: US$ 2,016 millones

Lecciones - Diseño

Diseño del contrato APP

1. Desafío político – Trabajo articulado entre el MEF- PROINVERSION- MINISTERIOS involucrados y Gobiernos Regionales
   - Desarrollo de estudios de pre inversión a detalle
   - Supervisión especializada (empresa internacional)
2. Desafío técnico – PROINVERSION – Cooperación de entidades multilaterales BID, BM
   - Diseño de indicadores de desempeño
   - Diseño de penalidades
   - Diseño de sistema de información gerencial
   - Estimación de costos de servicios
3. Dificultades
   - Cumplimiento de plazos y responsabilidades
   - Periodo de puesta en marcha (estimado 3 meses real 12 meses)
   - Planes operativos anuales

Lecciones – Estructuración y proceso de contratación

Los principales desafíos y los resultados

1. Invitar a participar a empresas con experiencia en APP y que el proceso sea competitivo
   - Tres road show exitosos (2013 y 2014), más de 80 empresas de 12 países.
2. Transparencia de PROINVERSION favorece participación.
   - Precalificación de consorcios de empresas (empresas internacionales y nacionales).
   - Más de 11 empresas compraron las bases
   - Presentaron propuestas 3 consorcios
3. Precio
   - Precio referencial
   - Precio de adjudicación
   - No adendas que cambien precios o condiciones de bancabilidad

Lecciones - Implementación

Los principales avances y lecciones

1. Comisión de seguimiento del contrato.
   - Miembros: Representante del MINSA, del INSN San Borja, del Supervisor especializado y del operador privado
   - Invitados: IGSS, PROINVERSION, equipo técnico del INSN San Borja
2. Puesta en marcha
   - Desarrollo de Planes Operativos Anuales enfocados en Indicadores de Desempeño
   - Sistema de supervisión y seguimiento de estándares de calidad y servicio
3. Resolución activa de problemas y gestión más eficiente
   - Articulación
   - **Supervisión especializada**
   - Compromiso de resolver problemas más allá de los previsto en el contrato

Lecciones – Evaluación y control posterior

Los principales avances

1. Contraloría General de la República.
   - Emite informe previo con recomendaciones
2. Pendiente evaluación de los procesos y resultados
   - Tesis de post grado
   - Cooperación internacional
   - Sustento para documentar Comparador público privado y Valor por Dinero
3. Evaluación ex post del Sistema Nacional de Inversiones: Invierte Perú
   - Culminación de obra
   - Operación mínima de dos años
   - Finalización de concesiones: nueva licitación o regresa a la gestión del Estado

Desafíos

Los principales desafíos

1. Prevenir la corrupción.
   - Transparencia del proceso
   - Seguros para funcionarios publicos en decisiones que implican discrecionalidad
   - Incentivos para denunciar corrupcion
   - Revisar rol y contenidos de Iniciativas Privadas
   - Diseño de Contratos
   - Limitar las adendas – eliminación de adenda de bancabilidad
   - Clausula anticorrupcion “no procede indemnización a favor del inversionista, por concepto de daños y perjuicios”.

   - Rol de los periodistas de investigación (Cuarto Poder)
   - Rol de la Defensoría del Pueblo – acceso y uso del servicio público

Desafíos

Otros desafíos

1. Priorizar y profundizar la planificación técnica
    - Plan y programa multianual de inversiones
    - Criterios de priorización
    - Sustento para documentar Comparador público privado y Valor por Dinero
2. Evaluación ex post del Sistema Nacional de Inversiones: Invierte Perú
    - Culminación de obra
    - Operación mínima de dos años
    - Finalización de concesiones: nueva licitación o regresa a la gestión del Estado