

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**Análisis de los factores de riesgo en la implementación de asociaciones
público privadas en el sector educativo peruano durante el 2014 - 2017:
caso COAR Zona Norte**

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en
Gestión Empresarial presentada por:

CHÁVEZ VARGAS, Karoline Jahanny Sheryl

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en
Gestión Pública presentada por:

JÁUREGUI GARCÍA, Celinda Mercedes

MINA CALDERÓN, Lorena Alexandra

Asesoradas por: Mgtr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong

Lima, febrero de 2020

La tesis

Análisis de los factores de riesgo en la implementación de asociaciones público privadas en el sector educativo peruano durante el 2014 - 2017: caso COAR Zona Norte

ha sido aprobada por:

Mgr. Juan Carlos Rivero Isla
[Presidente del Jurado]

Mgr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong
[Asesor Jurado]

Mgr. Juan Carlos Pasco Herrera
[Asesor Jurado]



A mis padres, por todos los sacrificios que hicieron para que esto fuera posible. A mi hermano, por sacarme sonrisas en los días más difíciles. A mi familia y amigos, por entender mi ausencia.
A Lore y Meche, por su paciencia y cariño. A Julio, por su apoyo incondicional.

Karoline Chávez

Para mis padres, Augusto y Asunción. Por creer en mí. Para mi hermano, Angel. Por ser mi inspiración. Para Lorena, Karoline y Vistaho.

Celinda Jáuregui

Le dedico el esfuerzo y cariño puesto en esta investigación a mi familia, por ser la razón por la que estoy aquí y por recordarme que “El cielo es el límite”. A Karoline y Celinda, por ser las mejores compañeras y amigas. A mis amigos, por estar ahí y comprenderme en mis picos de estrés. Y a César, por ser el soporte que necesitaba.

Lorena Mina



A Cinthya Arguedas, nuestra asesora, por su apoyo constante.
A Gary López, por creer en nosotras durante todo el proceso de este proyecto.
A Juan Pablo Silva y a todos los profesores que contribuyeron al desarrollo de esta investigación. A todos los entrevistados quienes nos brindaron de manera desinteresada su tiempo y disposición.



LISTA DE ACRÓNIMOS

AFIN	Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional
APP	Asociación Público Privada
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
AS/NZ	Australia y Nueva Zelanda
BCP	Banco de Crédito del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEI	Comité de Ética para la Investigación
CER	Colegios en Riesgo
CIE	Censo de Infraestructura Educativa
COAR	Colegio de Alto Rendimiento
DEBEDSAR	Dirección de Educación Básica para Estudiantes con Desempeño Sobresaliente y Alto Rendimiento
DIGEIE	Dirección General de Infraestructura Educativa
DIGESE	Dirección General de Servicios Educativos Especializados
DINOR	Dirección de Normatividad de Infraestructura
DIPLAN	Dirección de Planificación de Inversiones
DISAFIL	Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro Inmobiliario
DL	Decreto Legislativo
DS	Decreto Supremo
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPC	Iniciativas Privadas Cofinanciadas
ISO	International Organization for Standardization
IST	Instituto Superior Tecnológico
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPMI	Oficina de Programación Multianual de Inversiones
OPIP	Organismos Promotores de la Inversión Privada
OSCE	Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado
OXI	Obras por Impuesto
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PMI	Project Management Institute
PNIE	Plan Nacional de Infraestructura Educativa
PPI	Private Participation in Infrastructure

PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
PS PRM	Practice Standard for Project Risk Management
RD	Resolución Directoral
RM	Resolución Ministerial
RS	Resolución Suprema
RSG	Resolución de Secretaría General
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RV	Resolución Viceministerial
SNPIP	Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada
VGI	Viceministerio de Gestión Institucional



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
1. Justificación	3
2. Problema	6
2.1. Problema empírico	6
2.2. Problema de investigación	8
3. Objetivos de investigación	8
3.1. Objetivo principal	8
3.2. Objetivos específicos.....	8
4. Limitaciones.....	9
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	11
1. Asociaciones Público Privadas	11
1.1. Origen de las APP.....	11
1.2. Principales características de las Asociaciones Público Privadas	13
1.3. Beneficios de las Asociaciones Público Privadas.....	15
1.4. Condiciones para implementar una Asociación Publico Privada	16
2. Modelos de Gestión de Riesgo	20
2.1. Estándar práctico para la Gestión de Riesgos en los proyectos (basado en el PMBOK).....	21
2.2. Estándar Australiano: AS/NZ 4360	23
2.3. ISO 31000	25
CAPÍTULO 3: MARCO METODOLÓGICO.....	29
1. Descripción general de la metodología	29
2. Horizonte temporal	30
3. Marco muestral	30

4. Herramientas de recojo de información.....	33
5. Técnicas de Análisis de Datos.....	36
6. Secuencia metodológica	36
7. Aspectos Éticos	39
CAPÍTULO 4: MARCO CONTEXTUAL	40
1. La gestión de la infraestructura en el sector educativo en el Perú.....	40
1.1. Asociaciones Público Privadas en el Perú	43
1.2. Asociaciones Público Privadas en el MINEDU y la experiencia de los COAR	46
1.3. Actores involucrados en la implementación de un COAR a través de una APP	49
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	53
1. Consolidación de modelos de gestión de riesgos	53
2. Identificación de los factores de riesgos.....	55
2.1. Marco Institucional	56
2.2. Marco Legal y Regulatorio.....	62
2.3. Entorno.....	64
2.4. Grupo de interés interno.....	66
2.5. Propiedades y características del proyecto	69
2.6. Capacidad técnica del concedente y supervisor	74
3. Análisis de los factores de riesgo identificados	78
REFERENCIAS	89
ANEXO A: Variables Infrascopio	103
ANEXO B: Condiciones para implementar una APP.....	104
ANEXO C: Guía de Entrevistas para actores involucrados.....	106
ANEXO D: Matriz de Indicadores	118
ANEXO E: Guía de entrevistas para especialistas	122
ANEXO F: Comparación de modelos.....	124

ANEXO G: Matriz de indicadores con respuestas de entrevistados MINEDU 126

ANEXO H: Matriz de indicadores con respuestas de entrevistados Proinversión

..... 137



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tipos de Asociaciones Público Privadas	14
Figura 2: Marco de referencia para la implementación de una APP	18
Figura 3: Proceso de Gestión de Riesgos de acuerdo al PMBOK	22
Figura 4: Proceso de Administración de riesgos de la norma AS/NZ 4360.....	24
Figura 5: Componentes del marco de referencia.....	26
Figura 6: Proceso de Gestión de Riesgos de la ISO 31000	27
Figura 7: Relación entre los principales involucrados de una APP	42



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Brecha de infraestructura educativa en millones de soles por objetivos de específicos del PNIE	6
Tabla 2: Conocimientos y experiencia de los expertos entrevistados	31
Tabla 3: Procedencia de los actores involucrados entrevistados.....	31
Tabla 4: Lista de documentos utilizados para la recopilación de información.....	34
Tabla 5: Secuencia metodológica	37
Tabla 6: Cartera de proyectos del MINEDU, al año 2015	47
Tabla 9: Definiciones y conceptos aplicados en la investigación	54
Tabla 10: Factores de riesgo identificados	55



RESUMEN EJECUTIVO

En el año 2014, al igual que otros sectores como el de salud, el sector educativo utiliza por primera vez el mecanismo de inversión denominado Asociación Público Privada. Esta incursión del Ministerio de Educación se realizó con el fin de construir infraestructura educativa de manera más eficiente, beneficiando así a más estudiantes. Además, con ello estaría cumpliendo uno de sus cuatro ejes de política establecidos por el gobierno (Verástegui, 2016), dirigido a mejorar y extender la provisión del servicio educativo peruano. La ampliación del servicio se refiere a la intención de implementar Colegios de Alto Rendimiento a través de este mecanismo. Con estos colegios, el ministerio “busca cubrir la demanda de este tipo de colegios en las diferentes regiones del país, incrementando así las oportunidades para estudiantes con alto desempeño” (Verástegui, 2016, p. 1). Es así que agrupan los Colegios de Alto Rendimiento por zonas: Norte, Centro y Sur, siendo los dos primeros presentados como proyectos de la cartera del mecanismo.

La presente tesis se centra en analizar en específico el proyecto COAR Zona Norte que se presentó como parte del paquete de colegios a desarrollarse mediante la modalidad de APP, pero, que en el año 2017 fue retirado de dicha cartera, tras la pérdida de interés del ministerio de continuar bajo este esquema. Con respecto al proyecto, el objetivo de la investigación es conocer los principales factores de riesgo que afectaron la implementación de este proyecto mediante el mecanismo de Asociaciones Público Privadas. Para conseguir tal objetivo se establece una metodología basada en los modelos de gestión de riesgos que permita identificar los factores de riesgo, clasificados en categorías, para la implementación de APP.

A partir de ello, se realizan entrevistas a los actores de las distintas entidades involucradas en la implementación de las APP en el sector educativo. Se realizan un total de 11 entrevistas en donde se solicita responder preguntas pre establecidas de acuerdo a una entrevista semiestructurada.

Finalmente, como resultado del análisis se logra identificar factores de riesgo que se presentaron en la implementación del proyecto, dentro de los cuales se resaltan los factores que, por sí solos o en interacción con otros, generaron riesgos al proyecto que terminaron afectando su implementación.

INTRODUCCIÓN

En el 2013, el Ministerio de Educación (MINEDU) con la ayuda del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizaron el Censo de Infraestructura Educativa (CIE) cuyos resultados revelaron la brecha de infraestructura educativa en todas las regiones del país. Por tanto, el ministerio debía implementar estrategias de mantenimiento o construcción de los colegios censados. Por otro lado, en el 2014 el Estado prioriza la política nacional respecto “al desarrollo de la Educación, promoviendo la ampliación del servicio educativo dirigido a estudiantes de alto desempeño” (Ministerio de Educación [MINEDU], 2014, s.p.) a través de la suscripción de un convenio firmado por el Presidente Ollanta Humala, junto con el Ministro de Educación Jaime Saavedra y 13 gobernadores regionales, para la creación de un Colegio de Alto Rendimiento (COAR) en cada una de estas regiones. Para el desarrollo de estas dos políticas, se optó por utilizar el mecanismo de Asociaciones Público Privadas (APP) por primera vez en el sector. Tanto los colegios con deficiente infraestructura o Colegios En Riesgo (CER), los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) como los COAR se intentaron implementar por dicho mecanismo; sin embargo, esos proyectos se vieron estancados y se continuaron a través de otro mecanismo de inversión privada.

Por tal motivo, la presente investigación tiene como finalidad identificar los factores de riesgo que se presentaron en el proyecto COAR Zona Norte, que también se impulsó a través del mecanismo de APP, entre los años 2014 y 2017. Para ello, la presente investigación se organiza en cinco capítulos, los que se detallan a continuación.

En el primer capítulo, además de presentar la problemática de estudio y la posterior justificación de los conceptos desarrollados, se mencionan los objetivos específicos que guiaron la investigación. Asimismo, se detallan las limitaciones que surgieron en el proceso de investigación.

En el segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico de la investigación, compuesto por la explicación de las APP como mecanismo de inversión, incluyendo sus principales características y beneficios, así como las condiciones necesarias para su implementación. Luego, se hace una breve descripción de tres modelos de gestión de riesgos reconocidos en la literatura, los cuales son: la gestión de riesgos según el PMBOK, la norma australiana AS/NZ 4360 y la ISO 31000, que son utilizados para definir el proceso de análisis detallado en el capítulo precedente.

Seguidamente, en el tercer capítulo, se detalla el sustento metodológico, que incluye la descripción general de la metodología, el horizonte temporal en el que se desarrolla la investigación y el marco muestral que se abarca en la pesquisa. Asimismo, se mencionan las

herramientas de recojo de información y las técnicas de análisis de datos recopilados para identificar los factores de riesgo. Finalmente, se explica la secuencia de la investigación que tiene un enfoque cualitativo y, los aspectos éticos de la tesis que guiaron el accionar de las investigadoras.

El cuarto capítulo incluye el desarrollo del marco contextual que tiene como objetivo describir el contexto en el cual se desenvuelve el proyecto a partir de la explicación de la gestión de la infraestructura en el sector educativo peruano, que incluye los mecanismos de inversión privada que utiliza el ministerio para financiar proyectos de este tipo. Posteriormente, se señala el desenvolvimiento de las Asociaciones Público Privadas en el Perú describiendo su normativa vigente en el periodo de estudio; y finalmente, el capítulo cierra explicando la aplicación del mecanismo en el sector educativo peruano específicamente en la implementación de los COAR.

El quinto capítulo integra la información antes presentada a través de un análisis. Este capítulo se divide en dos partes: la identificación de los factores de riesgos que se presentaron en el proyecto COAR Zona Norte, partiendo de las condiciones para implementar proyectos APP que se encontró en la parte teórica y la información brindada por los actores involucrados en las entrevistas. Y, en segundo lugar, el análisis de los factores que, solo o combinados entre sí, propiciaron riesgos que afectaron la gestión del proyecto.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones a las que llega la investigación como resultado del análisis realizado. Estas responden al objetivo general y específicos planteados al inicio de este documento y, además, incluye una conclusión relacionada al aporte de la presente tesis a las Ciencias de la Gestión.

CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. Justificación

En primer lugar, la relevancia social de la presente investigación se fundamenta en que actualmente Perú presenta una brecha de infraestructura educativa que requiere ser atendida. Esto, debido a que en principio la educación es un derecho humano fundamental, indicado así en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que todos los Estados deben garantizar. En ese sentido, su relevancia radica en que “la deficiencia educativa no sólo genera un círculo de pobreza y exclusión social en el individuo, sino también atraso y pobreza entre generaciones, lo que conlleva finalmente a menores niveles de bienestar, presentes y futuros” (Campana, Velasco, Aguirre & Guerrero, 2014, p. 4).

De este modo, resulta imperativo asegurar el goce de este derecho para todos y que se encuentre orientado a ofrecer la mejor calidad posible. Por su parte, entre los elementos que componen la calidad educativa se incluye la infraestructura educativa, la cual tiene una relación estrecha con el rendimiento y comportamiento del estudiante según múltiples autores, dentro de los cuales resaltan Earthmande (1998), Campana et al. (2014).

Al respecto, Glen Earthmande (1998), mediante una comparación de cuatro estudios realizados sobre la relación del rendimiento académico y la infraestructura educativa, identifica que el rango de diferencia en los resultados de los exámenes de los estudiantes con edificios escolares por debajo del estándar varía entre 1 y 17 puntos porcentuales menos respecto a los estudiantes que cuentan con una mejor infraestructura escolar. Esto resulta de vital importancia debido a la precaria infraestructura educativa con las que actualmente cuentan millones de estudiantes peruanos, siendo las zonas rurales las que suelen tener menor rendimiento y presentar mayores carencias en sus instalaciones, equipamiento y servicios (Ministerio de Educación, 2017).

Por su parte, Campana et al. (2014) realizaron una investigación del impacto que generó la inversión en infraestructura del Programa de Instituciones Educativas Emblemáticas que se implementó en el Perú entre el 2009 y 2011. En dicho estudio se buscó identificar la relevancia de la inversión en infraestructura y equipamiento educativo sobre el desempeño de los estudiantes, mediante la utilización de herramientas econométricas que tengan al rendimiento académico como indicador final. Dentro de sus conclusiones señalan que el déficit de instalaciones educativas requiere atención urgente debido a que hay evidencias de que la infraestructura de la escuela es un factor importante para el rendimiento escolar; por su parte Young, Green, Roehrich-Patrick, Joseph y Gibson (2003 citado en Campana et al. 2014) mencionan que cumple un rol

motivacional mientras que Campana et al. resaltan un rol funcional, los cuales en conjunto producen en los estudiantes una mejor actitud hacia el aprendizaje y facilita el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Del mismo modo, el CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2016) menciona que “contar con aulas y espacios de aprendizaje en buen estado es determinante en el momento de lograr que los alumnos obtengan los resultados académicos esperados. En otras palabras, el estado de los colegios incide directamente en el desempeño de los alumnos” (p. 2). Además de ello, resalta que una buena infraestructura escolar posibilita que niños y jóvenes que viven en sitios remotos puedan estudiar y aumente su asistencia e interés por el aprendizaje.

En ese sentido, tomando en cuenta la importancia de contar con servicios educativos públicos de calidad, el cual necesariamente incluya una infraestructura adecuada, el MINEDU promovió la creación de un modelo educativo que también atendiera a estudiantes de alto desempeño, el cual se aprobó mediante Resolución Ministerial [RM] N° 274-2014-MINEDU. Sobre esto, en dicho documento se estipula como objetivo general proporcionar un servicio educativo con altos estándares de calidad mediante la creación de una red descentralizada de COAR.

Este nuevo modelo educativo incluye la provisión de infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuado para el desarrollo de servicios educativos propuestos, además su mantenimiento respectivo. Asimismo, el diseño de estos colegios también cuenta con servicios complementarios tales como hospedaje, alimentación, salud, lavandería y seguridad como parte del servicio de residencia de los estudiantes. Con esta propuesta, el MINEDU cumple con la finalidad de brindar servicios educativos que permitan desarrollar el potencial de jóvenes estudiantes de cualquier parte del país con destacado rendimiento académico y con recursos económicos y sociales limitados.

Por otro lado, estudiar las dificultades que significó para el MINEDU implementar el proyecto COAR Zona Norte a través del mecanismo de APP, que causaron que el ministerio retire su intención de ejecutar este proyecto mediante dicho mecanismo, luego de tres años de haberse iniciado el (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2017), otorga una oportunidad de estudio. La cual implica identificar y analizar los factores de riesgo que pudieron haberse presentado durante esta implementación y que generaron condiciones adversas que terminaron por afectar la aplicación una APP en el sector educativo.

De este modo, la relevancia académica que posee la presente investigación se sustenta en la inclusión de una corriente teórica de las Ciencias de la Gestión que permita realizar el análisis de los factores de riesgo y los riesgos respectivos. Debido a ello, la gestión de riesgos resulta

pertinente para tales fines porque es el área encargada de desarrollar procesos capaces de gestionar adecuadamente contingencias o situaciones de riesgo que impidan, dificulten o limiten los objetivos de cualquier tipo de organización.

Actualmente esta área ha adquirido mayor protagonismo en la gestión de las organizaciones pues ayuda, entre otras cosas, a prevenir situaciones que perjudiquen el alcance de sus objetivos, a partir de una secuencia lógica que permite tanto entender lo que está en riesgo como tomar decisiones al respecto (Grey,1998).

Según Kapuscinska (2014), las actividades de las organizaciones del sector público están fuertemente vinculadas a la presencia de riesgos que necesitan ser identificados, analizados, evaluados, monitoreados y controlados como parte del proceso de gestión de riesgos que ha sido desarrollado en múltiples modelos. Esto, debido a que, según Remzi Ahmeti y la Dra. Besarta Vladi (2017), la gestión del riesgo en el sector público presenta altos niveles de regulación, burocracia y tiene que trabajar con una amplia gama de partes interesadas involucradas, lo cual puede resultar en un proceso más desafiante que la gestión del riesgo en el sector privado. Siguiendo esa línea, resulta oportuno incluir esta área para el desarrollo de la presente investigación.

Asimismo, el aporte a las Ciencias de la Gestión es ampliar el conocimiento sobre proyectos de infraestructura educativa financiados bajo modalidades que involucren al sector público y privados, y al mismo tiempo generar un insumo que pueda ser tomado como referencia para posteriores investigaciones relacionadas a este tema.

Finalmente, la presente investigación cuenta con relevancia organizacional debido a que se estudiará la administración pública y la interacción entre las distintas áreas e instituciones públicas y privadas que se encuentran involucradas durante el proceso de implementación de la APP en el sector educativo.

Por un lado, como actor principal destaca la participación del MINEDU, dentro del cual estuvieron involucradas la Dirección General de Infraestructura Educativa (DIGEIE)¹, a cargo de las políticas y planes de inversión de infraestructura y equipamiento educativo así como fomentar y supervisar el desarrollo de las inversiones; la Dirección General de Servicios Educativos Especializados (DIGESE)², como responsable de proponer y dirigir la implementación de los modelos educativos; y el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), el cual

¹ Cabe resaltar que esta dirección se crea en el 2015 con la reestructuración organizacional del MINEDU. Durante el 2014 la Oficina de Infraestructura Educativa era la encargada correspondiente. (MINEDU, 2012)

² Durante el 2014 identificada como Dirección General de Educación Básica Especial.

buscaba gestionar los proyectos de inversión para infraestructura educativa (Decreto Supremo [DS] N° 004 -2014- MINEDU).

Asimismo, de manera externa participó la Agencia de Promoción de Inversión Privada (Proinversión), dentro del cual participa la Dirección de Portafolio de Proyectos³, encargada de los proyectos vinculados a los procesos de promoción de la inversión privada. Por otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) intervenía mediante la Dirección General de la Política de Promoción de la Inversión Privada, la cual era la responsable de formular y proponer la política nacional para el desarrollo y promoción de la inversión privada. Finalmente, los gobiernos regionales también participaban en ciertas fases del proceso al igual que el sector privado lo hacía mediante la participación del proponente.

2. Problema

2.1. Problema empírico

En el año 2013 se realizó el primer censo educativo en el Perú, este tuvo la finalidad de recopilar información sobre el estado real de los locales escolares a nivel nacional para poder construir un mapa completo de la infraestructura educativa en el país (INEI, 2017). Tras un análisis de los datos obtenidos, el MINEDU, a través del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) aprobado en el año 2017, menciona que la necesidad de inversión requerida para cerrar las brechas de infraestructura al año 2025 es de 100,499 millones de soles. Esta necesidad, dividida de acuerdo a los objetivos planteados en el PNIE, se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1: Brecha de infraestructura educativa en millones de soles por objetivos de específicos del PNIE

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PNIE	MONTO (millones de soles)
1. Asegurar las condiciones básicas de seguridad y funcionalidad de la infraestructura educativa existente.	72,747
2. Ampliar la capacidad de la infraestructura educativa para atender la demanda aún no cubierta y la proyectada.	21,021
3. Fortalecer la gestión de la infraestructura educativa en todos sus niveles.	140
4. Garantizar la sostenibilidad de la infraestructura educativa.	6,591

³ Durante el 2014 identificada como Dirección de Promoción de Inversiones. (Proinversión, 2013)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PNIE	MONTO (millones de soles)
TOTAL	100,499

Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU, 2017).

De este modo, este monto evidencia la situación real de la infraestructura educativa en el país y la inalcanzable tarea del Estado de resolver este problema: con un nivel de inversión actual se lograría satisfacer esta necesidad en 17 -20 años, lo cual implicaría dos generaciones perdidas (MINEDU, 2015). Por ese motivo, durante el año 2013, la Ley de Presupuesto del Sector Público para dicho año fiscal priorizó con carácter urgente las iniciativas cofinanciadas que estuvieran destinadas a cubrir la brecha de infraestructura y servicios públicos. Estas serían tratadas a través de Proinversión, para su análisis y declaración de interés; y de los gobiernos regionales y locales, para la suscripción de contratos y adendas con los adjudicatarios.

Asimismo, como parte de la estrategia para acortar las brechas de infraestructura educativa, el MINEDU creó el PRONIED con una vigencia de siete años. Su objetivo principal es “ampliar, mejorar, sustituir, rehabilitar y/o construir infraestructura educativa pública de Educación Básica y de Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y Técnico-Productiva, incluyendo el mantenimiento y/o equipamiento de la misma” (DS N° 004-2014-MINEDU). Así, el PNIE se ejecuta dentro del marco de los lineamientos de este programa nacional. A estos instrumentos, el MINEDU adiciona otros dos mecanismos que, por su naturaleza, se consideran los indicados poder hacer frente a este problema: Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuesto (OXI).

Dentro de los proyectos que se llevaron a cabo por APP, se encontraban los COAR. Estos colegios tienen el objetivo de cubrir la demanda existente de servicios educativos a alumnos de alto desempeño. Entonces, este junto con los CER y los IST en el año 2014, se pusieron a disposición para la evaluación de Proinversión por ser el organismo encargado de promover la inversión privada en el país y de los otros dos mecanismos previamente mencionados.

Posteriormente durante ese mismo año, a través del Decreto Supremo N°005-2013-EF se aprobó el reglamento que prioriza las Iniciativas Privadas Cofinanciadas (IPC) destinadas a cubrir el déficit de infraestructura y de servicios. Debido a ello, se presenta el proyecto “Colegios de Alto Rendimiento en la zona Norte del Perú”, una IPC que otorgaba una concesión de 20 años para la construcción, implementación, mantenimiento y operación de cinco colegios COAR ubicados en las regiones del norte: Amazonas, La Libertad, Lambayeque, Piura y San Martín (Proinversión, s.f.a).

Este fue admitido en Proinversión para su evaluación el 18 de agosto del 2014; sin embargo, tres años más tarde, en abril del año 2017, el MINEDU retiró el interés y relevancia de esta IPC COAR Norte. Ante esta situación, se decidió descomponer este grupo de colegios y en su lugar, se publicó una convocatoria individual para que la construcción de cada COAR se realice a través de otro mecanismo de inversión público privado. Para el caso del COAR Piura se realizó la convocatoria “Creación del Servicio Educativo Especializado para alumnos del segundo grado de secundaria de educación básica Regular con alto desempeño académico de la Región Piura” que fue publicada en el Diario El Peruano el 9 de noviembre del 2016, cuya Buena PRO fue otorgada al Banco de Crédito del Perú (BCP) el 15 de diciembre del 2016, tal cual figura en el Acta de Buena PRO en la página web de Proinversión.

2.2. Problema de investigación

En base a lo expuesto, se evidencia la intención de llevar a cabo la implementación de los proyectos COAR bajo la modalidad de APP; sin embargo, no se conocen las condiciones que se presentaron en el proyecto en cuestión, las cuales obligaron al MINEDU a optar por otro mecanismo de inversión para poder alcanzar sus objetivos y cumplir con el PNIE.

En ese sentido, lo que se busca en el presente trabajo es lograr identificar los factores de riesgo que afectaron la implementación del proyecto de COAR Zona Norte por el mecanismo de APP durante el 2014-2017.

3. Objetivos de investigación

3.1. Objetivo principal

Conocer los principales factores de riesgo que afectaron la implementación de Asociaciones Público Privadas en el sector educativo peruano: Caso COAR Zona Norte 2014 - 2017.

3.2. Objetivos específicos

- Presentar las principales características y condiciones para implementar el mecanismo de Asociaciones Público Privadas y, conocer la gestión de riesgos a través de la revisión de la guía práctica de gestión de riesgos del PMBOK, la norma australiana AS/NZ 4360 y la ISO 31000.
- Describir el contexto del sector educativo en el cual surgió el mecanismo de APP.

- Comprender las principales características y fases de implementación de Asociaciones Público Privadas en el Perú.
- Identificar los factores de riesgos que afectaron la implementación del proyecto COAR Zona Norte a través del mecanismo APP a las direcciones involucradas del MINEDU.
- Analizar los factores de riesgos que afectaron al MINEDU en la implementación del proyecto COAR Zona Norte a través del mecanismo de APP.

4. Limitaciones

- Gran parte del análisis realizado para la investigación se ha desarrollado a partir de fuentes primarias, es decir, entrevistas personales de los diferentes actores involucrados en la implementación del proyecto COAR Zona Norte durante los años 2014 y 2017. Las instituciones identificadas fueron MINEDU, PRONIED, MEF, Proinversión, gobiernos regionales y la empresa privada.

Al respecto, la obtención de información a través de esta fuente se vio limitada por el difícil acceso a algunos de estos actores. Entre ellos, los actores involucrados del MEF fueron contactados al final del trabajo de campo realizado; sin embargo, no se logró concretar entrevista alguna puesto que tenían agendas muy ocupadas o de lo contrario no se obtenía respuesta a nuestra solicitud.

Por otra parte, debido a la política de confidencialidad de Proinversión, no se pudo acceder de manera oficial al nombre de la empresa privada del proyecto en cuestión. Debido a esta situación, no se logró establecer contacto con el sector privado para conocer su experiencia en la participación del proceso de implementación del proyecto mediante APP.

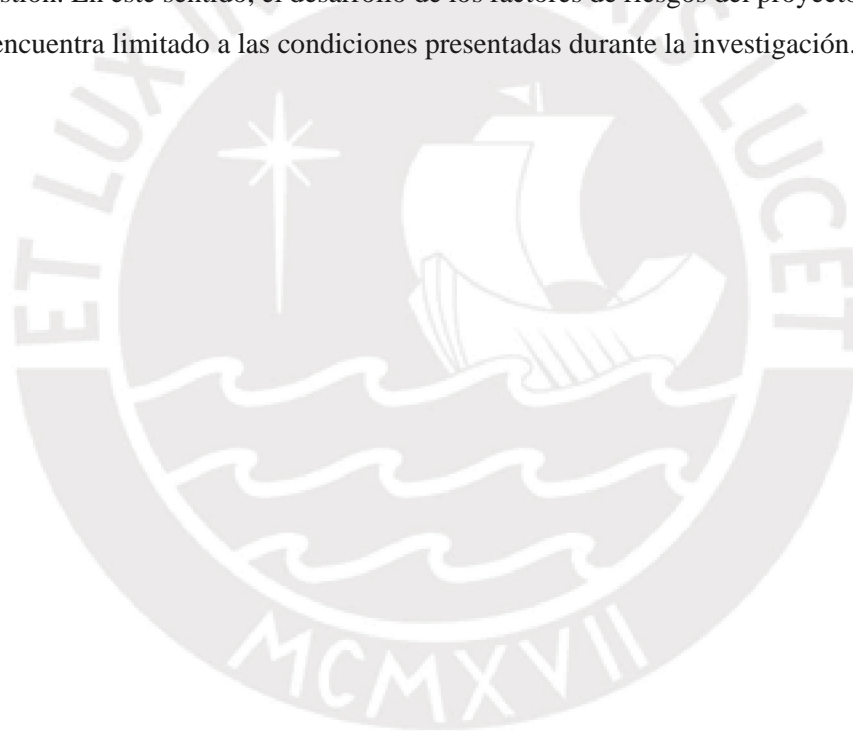
Finalmente, no se logró establecer comunicación con los gobernadores regionales involucrados durante los años 2014 y 2017 debido al restringido acceso a la comunicación directa con dichas personas. Sin embargo, debido a que su participación en el proceso no fue activa y a que se logró obtener saturación de la información recolectada, no se insistió en la búsqueda de estos actores.

- Debido a que cada proyecto posee particularidades y se desenvuelve en un contexto determinado, tal como como sucede con el COAR Zona Norte, los hallazgos obtenidos no son generalizables. Esto, debido a que la variación de las características del proyecto o de su contexto de influencia, hace que cada uno de estos sea único. A ello, debe sumarse que el enfoque utilizado en la presente investigación es cualitativo, el cual no tiene como

objetivo la generalización de conclusiones, sino, en profundizar y ampliar el conocimiento del estudio específico que se esté realizando.

En ese sentido, si bien los resultados obtenidos del análisis de esta investigación permiten ampliar el conocimiento sobre el proyecto en cuestión, estos hallazgos no son necesariamente replicables a proyectos similares. De la misma forma, no se pretende afirmar la superioridad de las Asociaciones Público Privadas frente a otros mecanismos de inversión.

- Finalmente, la identificación de los factores de riesgo del proyecto COAR Zona Norte realizada durante la presente investigación, se encuentra afectada por las limitaciones previamente mencionadas. Ello, puede generar que no se logren identificar todos los factores que pudieron presentarse o haber afectado la implementación del proyecto en cuestión. En este sentido, el desarrollo de los factores de riesgos del proyecto de estudio, se encuentra limitado a las condiciones presentadas durante la investigación.



CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

El presente marco teórico está dividido en dos secciones donde se desarrollan los dos grandes ejes temáticos que enmarcan la investigación: las Asociaciones Público Privadas y la gestión de riesgos. El primero es descrito a través de sus orígenes, definición, características y elementos que contemplan una APP como herramienta de la Nueva Gestión Pública, además de los beneficios que este mecanismo trae consigo. El segundo eje, abordado en la segunda sección, toma en cuenta la explicación de las nociones de riesgo a través de los modelos de gestión de riesgos: Guía Práctica de Gestión de Riesgos del PMBOK, la norma australiana AS/NZ 4360 y la ISO 31000.

1. Asociaciones Público Privadas

1.1. Origen de las APP

En los últimos años, la manera de administrar los recursos públicos y organizar el Estado ha ido evolucionando de acuerdo a los cambios que se han experimentado en el mundo. Para Robinson (2015), tales cambios son la globalización y la pluralización de la provisión de los servicios que, junto con la complejidad de los problemas públicos actuales, hacen que el paradigma de la Administración Pública tradicional haya mutado y ahora se considere la Nueva Gestión Pública como un nuevo modelo de administración pública.

La Nueva Gestión Pública (NGP)⁴ es el modelo que entró en vigencia a finales del siglo XX. La introducción de este modelo se puede conectar tanto a reformas que se estaban dando en ese momento, por ejemplo, los intentos de frenar o revertir el crecimiento del Estado, especialmente en términos del gasto público y personal (Hood, 1991); como por las políticas económicas que se adoptaron en ese momento (Dunsire y Hood 1989 citado en Hood 1991) tales como la privatización y liberalización para la provisión de ciertos servicios. Asimismo, se debió al desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más centrada en temas de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamentales; y al factor tecnológico (Dunleavy 1989 citado en Hood 1991), como el desarrollo de la automatización en tecnología de la información, en la producción y distribución de servicios públicos.

Por otro lado, debido a la crisis fiscal de los años ochenta y el cuestionamiento de los métodos de acción estatal, la respuesta de diversos Estados implicó una revalorización del mercado y de los instrumentos de gestión privada (Cejudo, 2013), por lo cual se vuelve la mirada al sector privado con reformas económicas orientadas al mercado, que puedan arreglar los

⁴También conocida como *New Public Management*.

estragos de la crisis fiscal. El resultado fue un Estado “mínimo” con un rol principalmente regulador y un mercado que tenía pleno control de la economía a partir de la privatización (traspaso de manera permanente de actividades al sector privado), liberalización (actividad que deja de ser legalmente el monopolio de una sola empresa, generalmente pública, pasando a ser una actividad abierta a cualquier otra empresa), flexibilización del mercado laboral, entre otras políticas (Bresser-Pereira, 1998).

Uno de los países pioneros en alinear sus objetivos a las herramientas de la NGP fue Inglaterra. Para Thatcher (1995 citada en Osborne 2006), este modelo representa la superioridad de las técnicas de gestión del sector privado sobre las de la Administración Pública tradicional, pues se asumía que la aplicación de tales técnicas en los servicios públicos llevaría automáticamente a mejoras en la eficiencia y efectividad de estos servicios. En este sentido, el Estado buscó la intervención del sector privado, identificado como el más ideal para realizar estas provisiones.

Es en este contexto, los años ochenta, que Inglaterra presenta un mecanismo para potenciar tanto los esfuerzos del Estado, como responsable de la prestación de ciertos servicios, como los del privado, cuyo interés es generar valor y obtener ganancias, para generar alianzas interesantes (Romo & Montenegro, 2012). Así, nace una de las herramientas más usadas actualmente en la NGP, las Asociaciones Público Privadas.

Cabe mencionar que la NGP, como define Christensen y Læg Reid (2011), es una cesta de compras de diferentes instrumentos o herramientas que incluyen características relacionadas a la administración. Algunos de sus componentes son la autonomía y la creación de nuevas agencias; gestión del desempeño, auditoría y control ex post; además de la incorporación de modelos de gestión empresarial, como la comercialización, competencia y privatización; y también las APP.

1.1. Definición de Asociaciones Público Privadas

En la literatura no existe una convención sobre una única definición de las Asociaciones Público Privadas, puesto que es un término que contiene varios elementos. Por ejemplo, las APP representan “la relación de riesgo compartido entre los sectores público y privado en función de los deseos mutuos para el logro de un resultado deseado en la política pública” (Flinders, 2005, p. 216); mientras que para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, s.f. citado en Frigerio y Gómez 2018) es:

Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño (p. 9).

En ambas definiciones mencionan el riesgo compartido como un elemento importante del mecanismo; sin embargo, en la primera definición se hace relevancia al logro de resultados, mientras que la segunda definición indica la presencia de un contrato a largo plazo.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2008 citado en Alborta, Stevenson & Triana 2011), las APP se definen de la siguiente manera:

Un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos del sector privado (p. 6).

Por otra parte, hay definiciones más exactas como la de la Comisión de Comunidades Europeas (2004 citado en Rakić & Rađenović 2011), que menciona que este mecanismo representa una forma de cooperación entre los sectores público y privado con el objetivo de garantizar la financiación, construcción, reconstrucción, operación y mantenimiento de una infraestructura particular o la prestación de servicios. En este caso, indica explícitamente qué actividades se pueden realizar bajo este mecanismo. Del mismo modo, una APP implica:

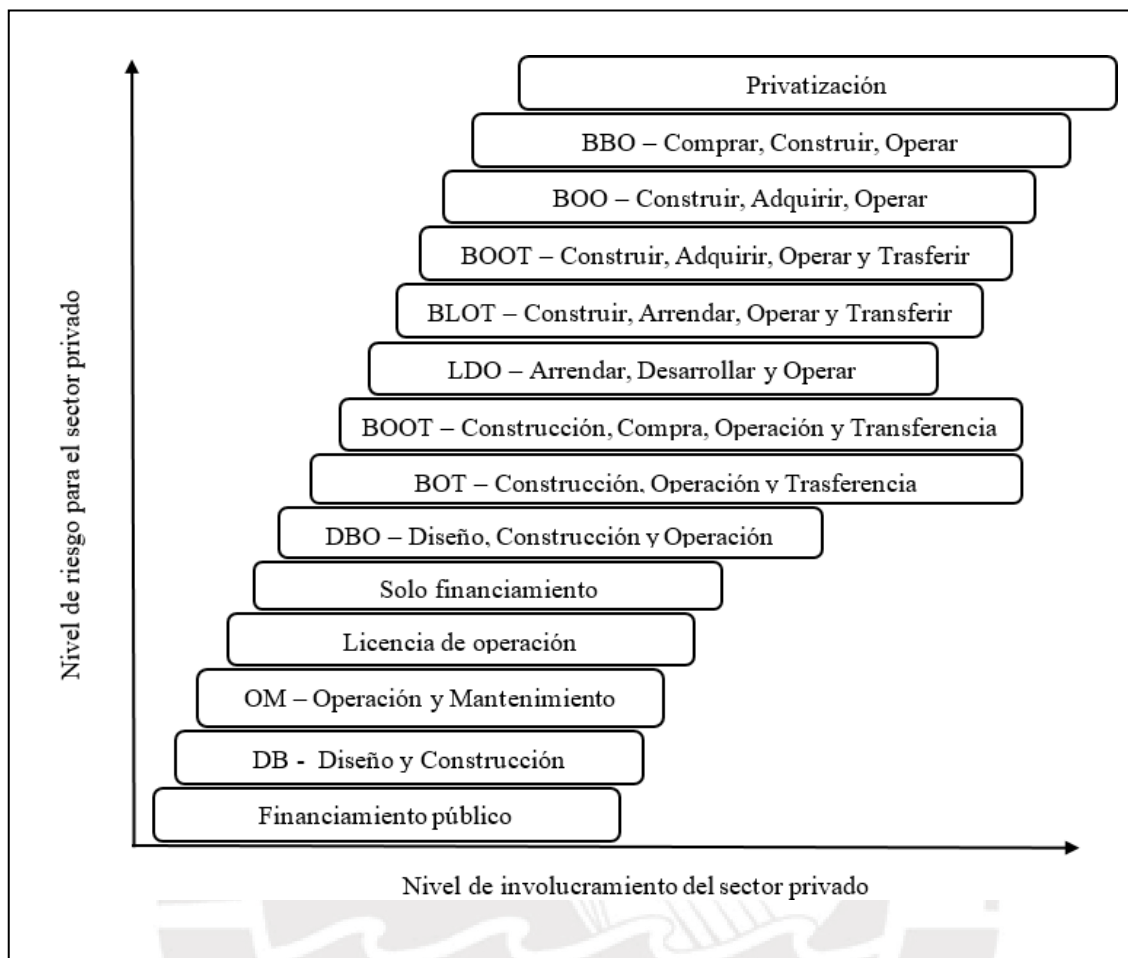
Una amplia gama de asociaciones de largo plazo contractualmente pactadas entre alguna entidad del sector público y otra del sector privado para la provisión, por esta última, de algún servicio público, que generalmente involucra la operación y/o construcción de infraestructura económica o social, a cambio de una retribución financiera que puede provenir de los usuarios y/o del Estado mismo (Benavente, Escaffi, Segura & Távora, 2017, p. 17).

Esta última es la definición más exacta debido a que hace alusión a la retribución financiera que recibe una de las partes.

1.2. Principales características de las Asociaciones Público Privadas

En la actualidad, el mecanismo de APP ha evolucionado a medida que se ha ido popularizando en el mundo y se han ido concibiendo más formas de hacer alianzas entre el sector público y el privado. Tal como muestra la Figura 1, existe una amplia gama de estas asociaciones que se encuentran entre los extremos del financiamiento totalmente público y el traspaso total del servicio público al privado (privatizaciones).

Figura 1: Tipos de Asociaciones Público Privadas



Fuente: Gulija, B. (2004).

A pesar de esta variedad, para Akintoye, Akintola, Matthias y Hardcastle (2006 citado en Rakić & Rađenović 2011) algunas de las características compartidas son: en primer lugar, la inclusión de dos o más sujetos, uno del sector público y otro del sector privado (empresas u organizaciones no gubernamentales), y que estos participantes se encuentren involucrados por su propia cuenta con el proyecto y con los otros participantes. En segundo lugar, este mecanismo se caracteriza por ser una cooperación estable y duradera entre los socios, donde cada uno contribuye a la asociación con recursos materiales o no materiales. Finalmente, en tercer lugar, los autores identifican que la responsabilidad de los productos o servicios proporcionados es compartida entre las partes.

Por otro lado, de acuerdo con otros autores, se considera que una APP se caracteriza por la asignación adecuada de la transferencia del riesgo a las partes y la cantidad de dinero destinado al financiamiento del proyecto, siendo este último lo suficientemente amplio para compensar los costos de transacción (Solheim-Kile, Lædre, Lohne, & Meland, 2014). Esta última característica

puede pasar desapercibida, pero es muy importante tomando en cuenta que financian proyectos que requieren altos montos de inversión del sector público.

En suma, a continuación, se propone una lista más específica de siete elementos que se encuentran en toda APP, según los autores previamente mencionados (Rakić y Rađenović, 2011; Solheim-Kile et al., 2014; y Benavente et al., 2017):

- Cooperación contractual - define la integración de todas las fases de un proyecto, el intercambio de inversiones, responsabilidades y créditos; e implica una duración de largo plazo, entre veinticinco o treinta años.
- Rendimientos exigidos como las especificaciones finales de salida, es decir, la retribución financiera.
- Rol del socio público – quien lidera y define los objetivos de la asociación y establece las exigencias en términos de estándares de construcción, mantenimiento y calidad de servicio. Esto debido a que se está negociando la provisión de un servicio público, el cual tiene que tener ciertas especificaciones necesarias y de calidad.
- Riesgo compartido - el socio privado asume el riesgo, que de otra manera sería asumido por el sector público, aunque el riesgo compartido difiere en cada caso individual.
- Tarifa - el socio público paga una tarifa al socio privado por la construcción y operación de lo pactado.
- Inversión - altos montos de dinero para financiar el proyecto.
- Propiedad pública - después de la expiración del período contractual, la construcción o servicio se devuelve a la propiedad del sector público.

1.3. Beneficios de las Asociaciones Público Privadas

Uno de los principales beneficios es que permite invertir en proyectos a largo plazo y de alto riesgo aun cuando las condiciones presupuestarias suelen limitar la capacidad del sector público. Esto sucede sobre todo en países donde las brechas de educación, salud y saneamiento son altas y su capacidad de gasto de inversión es estrecha. A continuación, se enlista una serie de ventajas identificadas por los autores Rakić y Rađenović (2011):

- Mejora de la capacidad del sector público para el desarrollo de soluciones integradas.
- Facilita el proceso de desarrollo de soluciones creativas e innovadoras.
- Reduce los costos y el tiempo necesarios para la implementación del proyecto.

- Transfiere los riesgos.
- Atrae a licitadores de proyectos importantes y potencialmente más sofisticados.
- Permite el acceso a las habilidades, la experiencia y la tecnología, como resultado del ingreso en APP; de este modo, el sector público puede obtener nuevas habilidades, tecnología y conocimientos del sector privado.
- Permite tener economías de escala.
- Mejora el monitoreo y control de calidad de los servicios públicos prestados.
- Con las APP se pueden evitar los límites relacionados con el nivel de las deudas públicas, ya que la ley limita el monto de estas, y un mayor endeudamiento puede poner en peligro la calificación crediticia pública y aumentar sus costos.

Cabe señalar que a pesar de todos los beneficios que presentan, las APP no han sido tan explotadas en todas las regiones del mundo de la misma manera. En el caso de Latinoamérica, en las últimas décadas, la región ha percibido inversiones de más de 360 000 millones de dólares en alrededor de 1000 proyectos de infraestructura ejecutados bajo este mecanismo, principalmente en los sectores de energía y transporte (Michelitsch & Szwedzki, 2017). Según la Base de Datos *Private Participation in Infrastructure* (2016 citado en Michelitsch y Szwedzki, 2017), hasta el año 2016, Brasil ha sido uno de los países con más proyectos ejecutados (505) por APP. Luego le sigue México con 120 proyectos, Chile con 93 y Perú con 80.

En comparación con otros países, lo que sucede en los países en desarrollo, es que el sector público está poco capacitado para implementar APP (Romero, 2016). Siendo el desarrollo de capacidades de los actores involucrados, como se verá en el siguiente apartado, uno de las condiciones necesarias para implementar proyectos utilizando esta herramienta público privada.

1.4. Condiciones para implementar una Asociación Público Privada

Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, las APP tienen una serie de características que permiten la alianza de un actor público y un privado para desarrollar proyectos de infraestructura (que también puede incluir otros servicios). Sin embargo, aunque tiene mucha promoción a nivel internacional, varios países aún no han logrado implementar algún proyecto por APP o tienen muy pocos. Con la intención de querer cambiar esa situación, algunos organismos supranacionales han apoyado la publicación de artículos y guías donde autores han tratado de enlistar una serie de marcos de referencia, condiciones o requisitos que se necesitan para poder ejecutar proyectos a través de este mecanismo.

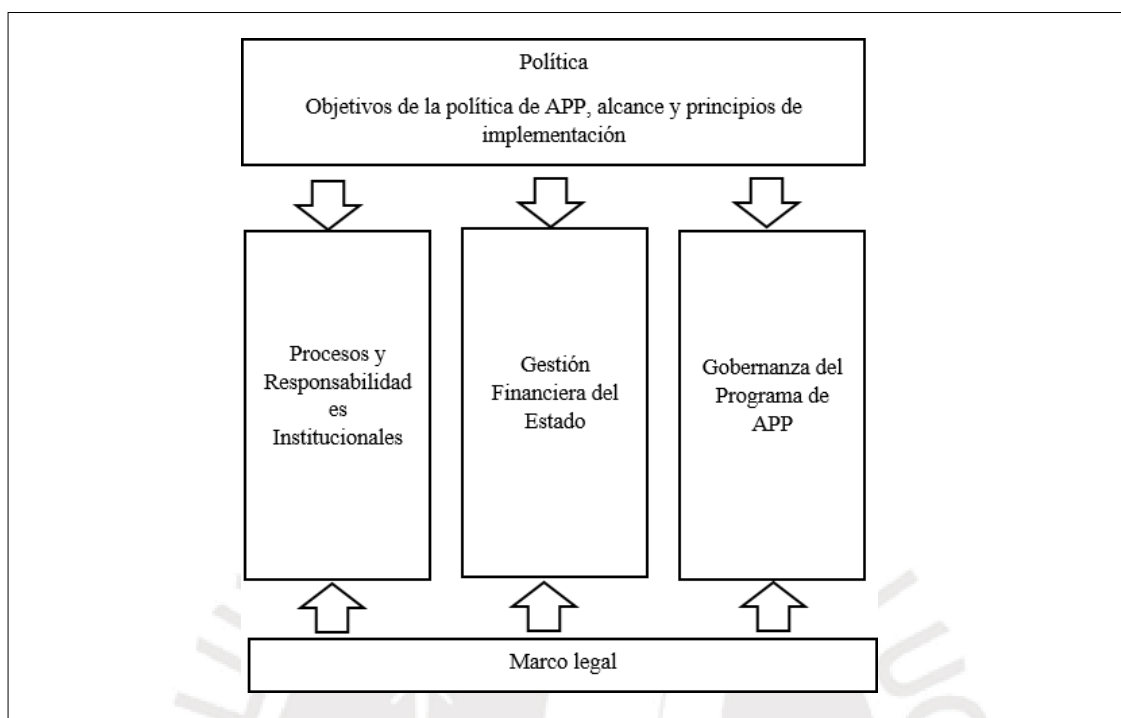
Por ejemplo, el Banco Mundial (2014) publicó una guía, en la que nombra elementos que componen un marco de referencia adecuado para implementar estos proyectos. Estos son:

- Política - debe articular el trabajo del gobierno para fomentar el uso de las APP para prestar servicios públicos con los objetivos, el alcance y los principios de implementación del programa de APP.
- Marco legal - legislación específica de APP, otras leyes y regulaciones de gestión financiera pública, o leyes y regulaciones específicas del sector en donde se vaya a desarrollar el proyecto.
- Procesos y responsabilidades institucionales - son los pasos mediante los cuales los proyectos de APP se identifican, desarrollan, evalúan, implementan y administran. Asimismo, incluye los roles de las diferentes entidades que participan en ese proceso.
- Enfoque de gestión financiera pública - cómo se controlan, informan y presupuestan los compromisos fiscales en virtud de las APP, para garantizar que brinden valor por el dinero, sin atentar con las generaciones futuras, y para administrar el riesgo fiscal asociado.
- Acuerdos de gobierno más amplios - implica la participación de otras entidades, tales como entidades de auditoría, la legislatura y el público en la ejecución de una APP, y cómo responsabilizar a los responsables encargados de la implementación de sus decisiones y acciones.

La forma en la que estos elementos se relacionan y permiten generar un ambiente adecuado para este tipo de proyectos se puede observar en la Figura 2. Tanto la Política de APP como el Marco legal deben sostener los procesos y participantes involucrados, además de enmarcar el enfoque financiero del Estado y la gobernanza.

Es preciso mencionar que cada país suscribe sus propios marcos de referencia de acuerdo, entre otras cosas, al marco legal existente en el país, su entorno de inversión, sus instituciones públicas y la capacidad de estas. Así como también la forma de institucionalizarlos, a través de una política de Estado, leyes y regulación y/o publicación material que sirva de guía (Banco Mundial, 2014).

Figura 2: Marco de referencia para la implementación de una APP



Fuente: Banco Mundial (2014).

Así como el Banco Mundial plantea un marco de referencia general, el BID junto con la revista *The Economist* publica desde el año 2012 una herramienta informativa sobre la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para implementar de manera sostenible Asociaciones Público Privadas en el sector de infraestructura. Este índice, llamado Infrascopio, presenta 23 indicadores y 78 subindicadores (ver Anexo A), que se han agrupado en cinco variables. La herramienta ha sido construida con la colaboración de especialistas de diferentes países, tanto del ámbito privado como del público (The Economist Intelligence Unit, 2019).

A continuación, se enlistan las variables utilizadas en la herramienta (The Economist Intelligence Unit, 2019):

- Regulación - se relaciona con el marco legal y regulatorio para la participación del sector privado en los proyectos de infraestructura.
- Instituciones - se relaciona con el marco institucional que incluye el diseño y responsabilidades de las instituciones en preparar, adjudicar y supervisar proyectos.
- Madurez - la experiencia de implementar las APP y la capacidad de los gobiernos para mantener leyes y reglamentos.
- Clima de inversiones y negocios - se vincula con el ambiente político y social que se les da a los inversionistas.

- Financiamiento - se refiere a las facilidades para financiar la infraestructura.

Para llegar a las variables e indicadores se trabajó con datos cuantitativos y cualitativos, fuentes primarias, dispositivos legales, páginas web de los gobiernos de cada país, artículos periodísticos, etc. También se llevó a cabo una serie de entrevistas con responsables de política y expertos legales y de infraestructura de países de instituciones de consultoría multilaterales y del sector privado (The Economist Intelligence Unit, 2019). Por otro lado, cada una de estas variables tiene una cantidad de indicadores y subindicadores ponderados por especialistas que “arrojan puntajes de 0 a 100 para cada país, donde 100 representa la calidad y el desempeño más altos y 0, los más bajos” (The Economist Intelligence Unit, 2019, p. 52). De esta manera se logra obtener un índice que sirve para valorar las condiciones en las que se encuentra un país para implementar alianzas público privadas.

En realidad, no existe una única forma de clasificar las condiciones para implementar proyectos a través de APP. Por lo que existe una vasta bibliografía sobre ello, en ese sentido, para la presente investigación se opta por utilizar como referencia la lista que reúne el trabajo de investigación de Ruiz, Sarmiento y Sota (2017). En ese estudio, se hace una extensa revisión bibliográfica de todas las condiciones necesarias para implementar una APP. Todas las que se encontraron en la literatura fueron categorizadas de acuerdo a un análisis de frecuencia y entrevistas con expertos. Las condiciones que enlista la investigación son las siguientes:

- Marco Institucional - es el sistema e instituciones responsables que brindan soporte y ejecutan las etapas de implementación de una APP, con el objetivo de articular y facilitar los procesos que implican llevar a cabo el mecanismo.
- Margo Legal y Regulatorio - es el conjunto de leyes, políticas, normas y reglas que garantizan el adecuado accionar de las entidades involucradas en las APP.
- Entorno - contexto que propicia un ambiente de interés y confianza entre todos los involucrados.
- Grupos de interés externos e internos - hace referencia a la oportuna identificación y adecuado manejo de los grupos que tienen interés o influencia en cualquier decisión o actividad del proyecto de APP.
- Capacidad técnica del concesionario, concedente y supervisor - son las competencias y capacidades de cada uno de ellos para asegurar la adecuada implementación del mecanismo.
- Propiedades y características del proyecto - son las propiedades y características que hacen al proyecto viable, único y atractivo para el inversionista.

- Distribución de riesgos - es el proceso de identificación, evaluación, valoración y asignación, en el que se intenta comprender cuáles son los riesgos involucrados en el proyecto, su probable impacto y su asignación a la entidad pública o privada.

Cada una de estas ha sido definida y caracterizada por los autores (ver Anexo B). Como se puede observar en la tabla anexada, con la información proporcionada es posible realizar un análisis de las APP de acuerdo al contexto en el que estas se desenvuelven.

En resumen, el mecanismo de APP funciona como una herramienta de la NGP, buscando aprovechar la experiencia y las buenas prácticas del sector privado para generar eficiencias en los servicios que brinda. Dentro de los elementos que resaltan se encuentra la posibilidad del Estado de ejecutar proyectos de gran escala, a través de contratos a largo plazo, transfiriendo al privado parte de los riesgos que conlleva. Por otro lado, se señala la poca experiencia y capacitación de algunos países en vías de desarrollo para implementar este mecanismo como es el caso de varios en América Latina. Finalmente, para establecer una relación a largo plazo entre el sector público y privado, es necesaria la existencia de un panorama adecuado. Este implica una serie de condiciones a tener en cuenta: el marco institucional, regulatorio, el entorno, identificar y atender a los grupos de interés, la capacidad técnica de los actores que intervienen en el proceso de implementación, el alcance del proyecto y finalmente, la distribución de los riesgos.

2. Modelos de Gestión de Riesgo

La Gerencia o Gestión de Riesgos consiste en:

Construir la información mínima que permita calcular el riesgo que se va a asumir y prever las reservas (financieras, sociales, psicológicas, emocionales, etc.) que permitirían la supervivencia en condiciones adecuadas, a pesar de la ocurrencia de los impactos previstos como probables en períodos de tiempo también previamente establecidos (Lavell, s.f, p. 8).

Esta surge en la década de los 60, pues “ante la tecnificación y modernización de ciertos procesos que hasta ese momento se habían desarrollado de forma manual, en muchos sectores se puso de manifiesto la necesidad de realizar un mejor control de las actividades” (ISO Tools Excellence, 2009, p. 3). Entonces, la creciente aplicación de la tecnología supuso mayor agilidad y calidad en las operaciones, pero también significó aumentar el control sobre estas nuevas formas de operar.

Sin duda, la también llamada Administración de Riesgos, genera muchos beneficios para la organización que la aplique, siendo el principal beneficio la prevención de situaciones de riesgo en las organizaciones. En la norma ISO 31000 (Asociación Española de Normalización, 2018) se

menciona que el uso extendido de la Gestión de Riesgos en una organización ofrece tres beneficios puntuales. El primero tiene que ver con la confianza que se forja con los grupos de interés, puesto que ellos también se ven beneficiados con la correcta administración de los riesgos para el logro de objetivos. El segundo beneficio es que ayuda a aprovechar nuevas oportunidades. Esto debido a que al tener mapeados los riesgos se tiene más información para poder tomar mejores decisiones. Finalmente, el tercer beneficio hace referencia a la mejora en el rendimiento y la sostenibilidad de la organización; en otras palabras, al gestionar los riesgos se logra generar cierta certidumbre que permite enfocar los esfuerzos en otras áreas en favor de los objetivos planteados.

A continuación, se hará una breve explicación de tres de los modelos más consultados para gestionar riesgos: la gestión de riesgos del PMBOK, la norma AS/NZ 4360 y la norma ISO 31000. Con esta explicación se busca conocer los alcances de cada uno de ellos, a través de las definiciones de riesgo y factores de riesgo que manejan, y finalmente, los pasos que se siguen para poder identificar los factores de riesgos. Asimismo, esta revisión hace posible la comparación de los modelos y la posterior consolidación de estos en una metodología ad hoc al objetivo de la investigación: la identificación de factores de riesgo en la implementación del proyecto COAR Zona Norte.

2.1. Estándar práctico para la Gestión de Riesgos en los proyectos (basado en el PMBOK)

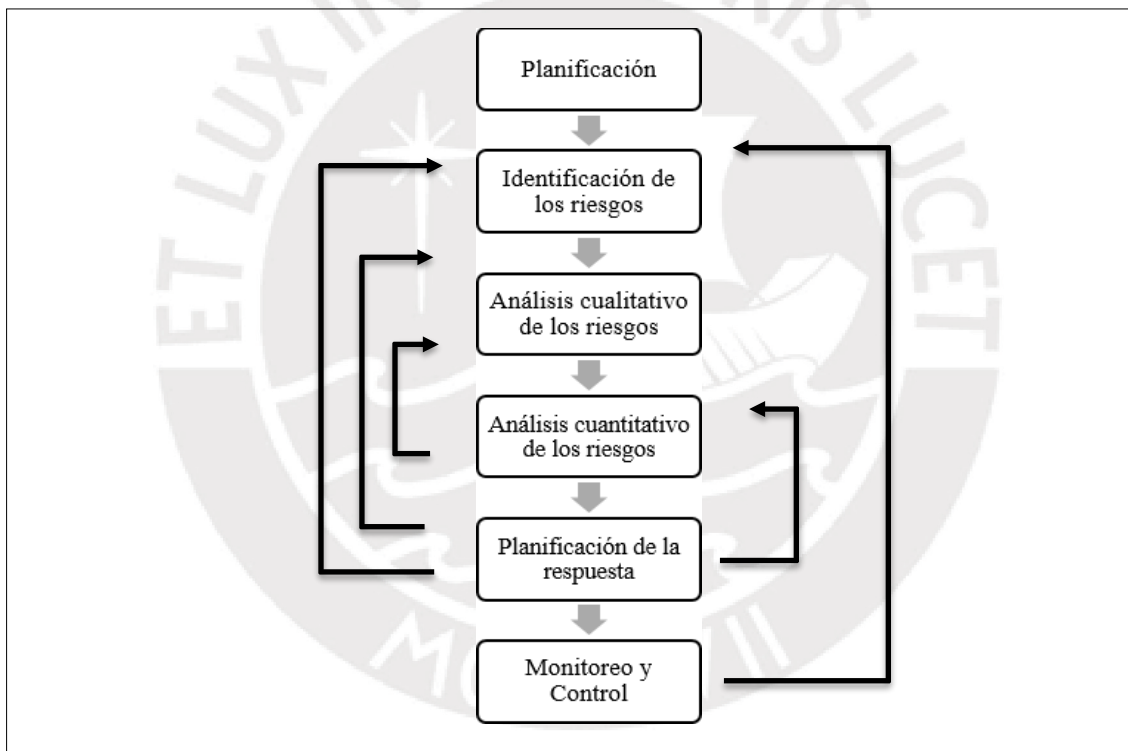
La Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos⁵ (PMBOK, por sus siglas en inglés) es una manual desarrollado por el *Project Management Institute* (PMI) y sirve como guía para los profesionales que busquen especializarse en la dirección de proyectos (PMI, 2013). El PMBOK abarca todas las áreas de conocimiento que involucra realizar un proyecto, siendo una de estas áreas la Gestión de Riesgos. Sobre esta, el PMBOK dice que “los objetivos de la gestión de los riesgos del proyecto consisten en aumentar la probabilidad y el impacto de los eventos positivos, y disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos negativos en el proyecto” (PMI, 2013, p. 309). En otras palabras, busca gestionar los riesgos adecuadamente de modo que el proyecto logre llevarse a cabo. El PMI, con el objetivo de profundizar sobre las técnicas y procesos señalados en el PMBOK sobre esta área de conocimiento, ha desarrollado un estándar práctico que funciona como guía para las personas interesadas en la implementación de una gestión de riesgos en proyectos, el cual es el *Practice Standard for Project Risk Management* (PS PRM).

⁵ También conocido como *Project Management Body of Knowledge*.

Para el PMI, el riesgo es “un evento o condición incierta que, de producirse, tiene un efecto positivo o negativo en uno o más de los objetivos del proyecto, tales como el alcance, el cronograma, el costo y la calidad” (PMI, 2013, p. 310). Esta definición sugiere que el efecto de un riesgo puede afectar positivamente o negativamente un resultado. Por otro lado, identifica la existencia de eventos o circunstancias en el contexto que se desenvuelve el proyecto, que pueden dar lugar a riesgos. A estos eventos o circunstancias las define como causas de riesgos, que a su vez pueden ser agrupadas en categorías o subcategorías de riesgo (PMI, 2009).

La Figura 3 contiene el proceso que propone el PMI para gestionar los riesgos en los proyectos. Este consta de seis pasos, los cuales son señalados y desarrollados tanto en el PMBOK, como en el estándar práctico.

Figura 3: Proceso de Gestión de Riesgos de acuerdo al PMBOK



Fuente: PMI (2009).

A continuación, se detallan los seis pasos (PMI, 2009):

1. Planificar la Gestión de Riesgos - consiste en definir cómo realizar las actividades de gestión de los riesgos para un proyecto.
2. Identificar los Riesgos - se determinan los riesgos que pueden afectar el proyecto y sus características.

3. Análisis Cualitativo de Riesgos - prioriza los riesgos para realizar otros análisis o acciones posteriores, evaluando y combinando la probabilidad de ocurrencia y el impacto de dichos riesgos.
4. Análisis Cuantitativo de Riesgos – se analiza numéricamente el efecto de los riesgos identificados sobre los objetivos generales del proyecto.
5. Planificar la Respuesta a los Riesgos - se desarrollan alternativas de acciones para mejorar las oportunidades y reducir las amenazas de los objetivos del proyecto.
6. Monitorear y Controlar los Riesgos - se implementan los planes de respuesta seleccionados. Asimismo, se identifican nuevos riesgos y se evalúa la efectividad del proceso contra riesgos a través del proyecto.

Sobre este proceso se resalta su característica iterativa, en el sentido que supone la constante revisión del Plan de Respuesta a fin de obtener mejores resultados. Asimismo, es importante mencionar que, al ser un estándar conocido internacionalmente, es tomado como referencia para proponer nuevas metodologías en las áreas de conocimiento que abarca. De la misma forma, el PS PRM compila una serie de herramientas y técnicas de gestión relacionadas a la buena administración de los riesgos, que lo vuelven una guía bastante completa.

2.2. Estándar Australiano: AS/NZ 4360

Este estándar fue publicado en 1993 por Australia y Nueva Zelanda, como esquema para la gestión de riesgos en las empresas públicas, más adelante su uso fue extendido para empresas privadas también. En este estándar, el riesgo es definido como “la posibilidad de que suceda algo que tendrá un impacto sobre los objetivos [y se puede medir] en términos de consecuencias y probabilidades” (Estándar Australiano, 1999, p. 5). Al igual que puede ser aplicado para cualquier tipo de organización, este estándar puede ser aplicado a todas las etapas de la vida de una actividad, proyecto o producto.

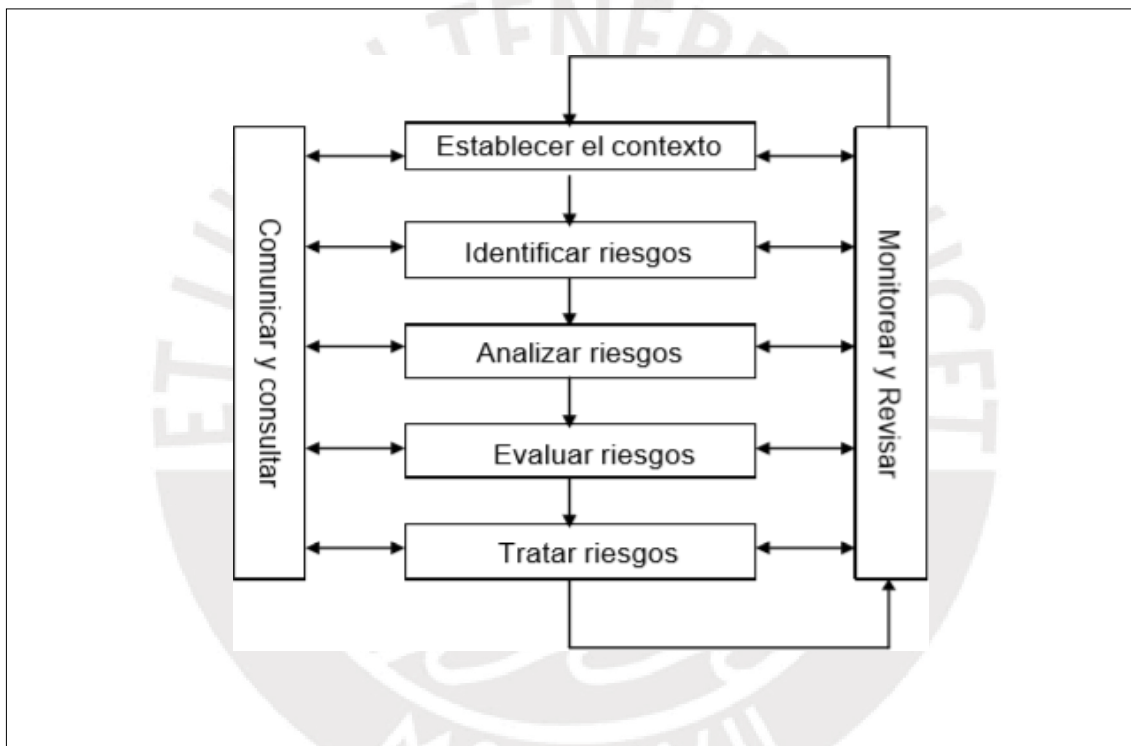
Dentro de este estándar se logra identificar las fuentes genéricas del riesgo. Estas fuentes poseen componentes que pueden causar un riesgo (Estándar Australiano, 1999). Algunos de estos estarán bajo el control de la organización que los esté estudiando, mientras que otros no. La guía para administrar el riesgo de acuerdo con el estándar propone una lista de fuentes genéricas de riesgos aplicables para cualquier tipo de organización o proyecto, estas incluyen:

- Las relaciones comerciales y legales
- Circunstancias económicas
- Comportamiento humano (grupos de interés internos y externos)

- Eventos naturales
- Circunstancias políticas (incluye variación de la regulación)
- Aspectos tecnológicos y técnicos

Esta norma plantea “una guía genérica para el establecimiento e implementación [d]el proceso de administración de riesgos involucrando el establecimiento del contexto y la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, comunicación y el monitoreo en curso de los riesgos” (Estándar Australiano, 1999, p. 1). En la Figura 4 se puede observar el proceso de la administración de los riesgos de la norma.

Figura 4: Proceso de Administración de riesgos de la norma AS/NZ 4360



Fuente: Estándar Australiano (1999).

Tal como lo describe la norma, el proceso se divide en siete pasos, de los cuales dos son transversales al proceso (Estándar Australiano, 1999). A continuación, una breve explicación de cada uno:

1. Establecer el contexto - se establece el contexto estratégico, organizacional y de administración de riesgos en el cual tendrá lugar todo el proceso.
2. Identificar los riesgos - se identifican los riesgos a administrar, por qué y cómo pueden surgir.

3. Analizar los riesgos - se identifica la administración, sistemas técnicos y procedimientos existentes para controlar los riesgos y evaluar sus fortalezas y debilidades.
4. Evaluar los riesgos - se compara el nivel de riesgo detectado durante el proceso de análisis con criterios previamente establecidos.
5. Tratar los riesgos - se aceptan y monitorean los riesgos calificados con baja prioridad y para los de alta prioridad, se desarrolla un plan más específico.
6. Monitorear y revisar - puesto que los riesgos no permanecen estáticos, es necesario monitorear y revisar el desempeño de todo el sistema de administración de riesgos y los cambios que podrían afectarlo.
7. Comunicar y consultar - es una consideración importante en cada uno de los pasos del proceso de administración de riesgos, al igual que desarrollar un plan de comunicación para los interesados internos y externos en la etapa más temprana del proceso.

Cabe mencionar que, para poder emprender este proceso multifacético, muchas veces es mejor poder llevarlo a cabo con un equipo multidisciplinario. Además, al igual que el proceso de gestión de riesgos mencionado en el estándar basado en el PMBOK, se resalta su carácter iterativo de mejora continua (Estándar Australiano, 1999). Así, en cada ciclo del proceso, los criterios de riesgos elegidos se pueden afinar para alcanzar progresivamente mejores niveles de gestión de riesgos.

2.3. ISO 31000

La *International Organization for Standardization* propuso la ISO 31000 como una norma internacional que ofrece directivas y principios para gestionar el riesgo en las organizaciones. En esta norma, se define el riesgo como el “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos” (Asociación Española de Normalización, 2018, p. 7). Nace a partir de dos problemas que se identifican en los demás estándares internacionales de Gestión de Riesgos: “casi todos estaban dirigidos a empresas de sectores específicos, lo cual reducía su impacto y extensión; y el segundo, que había una notoria disparidad de criterios a la hora de desarrollarlos” (ISO Tools Excellence, 2009, p. 4).

Adicionalmente, la ISO desarrolló una familia de normas en relación con la gestión del riesgo: la ISO 31000: 2009- Gestión de riesgos - Principios y directrices; la *ISO Guide 73: 2009- Gestión de riesgos - Vocabulario*; y finalmente, la ISO 31010- Gestión de riesgos - Técnicas de valoración del riesgo. Aunque no es una norma certificable, es un estándar que puede ser aplicado

voluntariamente por cualquier tipo de organización, más allá de su naturaleza, giro comercial o tipo de producto.

Esta norma busca que cada empresa implemente un Sistema de Gestión del Riesgo para reducir los obstáculos que impidan la consecución de sus objetivos, siendo compatible con cada sector (ISO Tools Excellence, 2009). Previamente al inicio de la Gestión de Riesgos, la norma establece un marco de referencia que tiene como propósito el ayudar a incorporar la gestión del riesgo en todas las actividades y funciones significativas de una organización (Asociación Española de Normalización, 2018). Este marco para la gestión del riesgo es:

El conjunto de componentes que ofrece las bases (la política, los objetivos, la dirección y el compromiso para gestionar el riesgo) y las disposiciones (planes, relaciones, rendición de cuentas, recursos, procesos y actividades) de la organización para diseñar, implementar, monitorear, revisar y mejorar continuamente la gestión del riesgo a través de toda la organización (ISO Tools Excellence, 2009, p. 4).

Los componentes de este marco son seis y se pueden observar en la Figura 5. El liderazgo y compromiso se encuentra en el centro, puesto que se considera vital la participación activa y el compromiso de la Alta Dirección y responsables de la gestión de riesgos para poder tener resultados exitosos.

Figura 5: Componentes del marco de referencia



Fuente: Asociación Española de Normalización (2018).

En esta norma también mencionan la existencia de fuentes de riesgo, que son “elementos

que, por sí solo o en combinación con otros, tiene[n] el potencial de generar un riesgo” (Asociación Española de Normalización, 2018, p. 7). Asimismo, en la Figura 6 se encuentra el proceso de gestión de los riesgos, propuesto por la norma ISO 31000, el cual “implica la aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas a las actividades de comunicación y consulta, establecimiento del contexto y evaluación, tratamiento, seguimiento, revisión, registro e informe del riesgo” (Asociación Española de Normalización, 2018, p. 16).

Figura 6: Proceso de Gestión de Riesgos de la ISO 31000



Fuente: Asociación Española de Normalización (2018).

Los pasos mencionados en este proceso son (Asociación Española de Normalización, 2018):

1. Comunicación y consulta - consiste en asistir a las partes interesadas pertinentes a comprender el riesgo, las bases con las que se toman decisiones y las razones por las que son necesarias ejecutar acciones específicas. Se debe realizar con los grupos de interés internos y externos en todas las etapas del proceso.
2. Establecimiento del contexto - implica definir el alcance de la gestión de los riesgos. Asimismo, se debe establecer el contexto del proceso de gestión de riesgos, a partir de la comprensión del entorno externo e interno en los cuales opera la organización.
3. Identificación los riesgos - pretende encontrar, reconocer y describir los riesgos que pueden ayudar o impedir a una organización lograr sus objetivos. Para lo cual es necesario identificar también los factores que dan origen a estos riesgos.
4. Análisis de los riesgos - consiste en comprender la naturaleza del riesgo y sus consecuencias. Se pueden utilizar técnicas cuantitativas o cualitativas.

5. Evaluación de los riesgos - se refiere la valoración de los riesgos encontrados y su tratamiento, es decir, cómo se van a abordar estos riesgos.
6. Monitoreo y Revisión - dar seguimiento continuo y periódico de los avances del proceso. Busca asegurar y mejorar la calidad y la eficacia del diseño, la implementación y los resultados del proceso.

En suma, la ISO 31000 funciona como un sistema que debe integrarse a las políticas y estrategias de las organizaciones para poder aplicarse adecuadamente. Asimismo, se requiere el liderazgo y compromiso de todos, junto a su participación en cada etapa del proceso.

Si bien existen algunas diferencias entre los modelos presentados, también se pueden identificar similitudes entre estos. Una de las principales es que los tres se pueden aplicar a distintos tipos de organizaciones (privada, pública o social), y presentan un proceso de gestión de riesgos secuencial e iterativo. Sin embargo, ninguno menciona la identificación de factores de riesgo como parte de su proceso, aunque sí indican la existencia de estos.

Para fines de la investigación, se opta por consolidar estas guías en una sola metodología que permita la identificación de factores de riesgo de la implementación del proyecto COAR Zona Norte. En este sentido, esta metodología está delimitada a través de su alcance, tiene una secuencia metodológica y utiliza herramientas provistas por los modelos antes revisados.

CAPÍTULO 3: MARCO METODOLÓGICO

1. Descripción general de la metodología

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo y exploratorio, y basado en un diseño de tipo fenomenológico. En los siguientes párrafos se sustentará cada una de estas características.

En primer lugar, esta investigación es cualitativa debido a que está enfocada en ampliar el conocimiento sobre el tema a través de una recopilación bibliográfica y contextual, utilizando entrevistas a los actores involucrados como herramienta para identificar los factores de riesgos en la implementación del mecanismo de APP en el sector educativo peruano. Por su parte, Hernández, Fernández y Baptista (2014) argumentan que “la investigación cualitativa se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto” (p. 358).

Cabe resaltar que, debido a que la información que se recopila de los informantes son datos no numéricos, no se pueden realizar análisis estadísticos y/o cuantitativos. Sin embargo, gracias a que la búsqueda cualitativa sigue un proceso inductivo que permite alcanzar un mayor entendimiento del fenómeno ocurrido, su entorno y del objeto de estudio; se logran construir conclusiones al respecto (Hernández, et al., 2014).

En segundo lugar, si bien existe un extenso desarrollo literario de las APP, son escasas las investigaciones de este mecanismo en el contexto peruano y menos aún, en el sector educativo. Debido a ello, esta investigación tiene un alcance exploratorio de acuerdo a la definición que los mismos autores, Hernández, et al. (2014), declaran:

Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas (p. 91).

En ese sentido, la falta de literatura sobre la implementación de Asociaciones Público Privadas en el sector educativo peruano, como es el caso de la presente investigación, se alinea al alcance exploratorio propuesto por los autores.

Por otro lado, esta investigación es de corte descriptivo debido a que para conocer cuáles fueron los factores de riesgos en la implementación de una APP en el Perú es indispensable conocer el contexto que pudo desencadenar su aparición y, por ende, describir lo encontrado. A

partir de la revisión bibliográfica de gestión de riesgos, se sabe que los modelos que permiten identificar los factores de riesgos presentes en cualquier tipo de organización y/o proyecto, estipulan realizar la descripción del contexto sobre el cual se desarrolló el fenómeno. En ese sentido, la presente investigación también presenta una orientación descriptiva ya que un estudio de este tipo es aquel que busca especificar propiedades, características y perfiles de personas, comunidades o procesos de cualquier fenómeno (Hernández et al., 2014).

Finalmente, se emplea un diseño fenomenológico debido a que se requiere conocer las diversas opiniones de los actores involucrados para identificar los factores de riesgos que se presentaron y así poder conocer el comportamiento de cada uno y sus respectivas características.

En ese sentido, la investigación sigue una línea de trabajo del diseño fenomenológico, dado que:

Se pretende describir y entender los fenómenos desde el punto de vista de cada participante y desde la perspectiva construida colectivamente [...] se contextualiza las experiencias en términos de su temporalidad (tiempo en que sucedieron), espacio (lugar en el cual ocurrieron), corporalidad (las personas físicas que la vivieron) y el contexto relacional (los lazos que se generaron durante las experiencias) (Hernández et al., 2014, p. 494).

2. Horizonte temporal

De acuerdo a la clasificación de investigación que plantean Ponce y Pasco (2015) en términos de horizonte temporal, la presente investigación es de horizonte transversal. Esto, debido a que el recojo de la información es proporcionado y tomado en un periodo determinado, de modo que, solamente se obtiene información correspondiente al momento en que se realizaron las entrevistas. En ese sentido, es importante precisar que el presente trabajo fue realizado durante el año 2019. Finalmente, cabe resaltar que, según los autores, la gran mayoría de estudios en la disciplina son transversales, pues se efectúan en tiempo presente.

3. Marco muestral

El marco que nos permite identificar físicamente los elementos de la población, así como la posibilidad de enumerarlos y seleccionar los elementos muestrales (Hernández et al., 2014) es no probabilístico porque no implica tener una muestra representativa y porque se determina de acuerdo a la relevancia y potencial de aprendizaje. Por un lado, la presente investigación presenta una muestra de especialistas en gestión de riesgos. Estos especialistas fueron escogidos en función de sus conocimientos y experiencia, los cuales se aprecian en la Tabla 2:

Tabla 2: Conocimientos y experiencia de los expertos entrevistados

Nombre	Conocimiento y Experiencia	Especialidad	Fecha
Gary López	Socio Comercial de Excelencia Operacional – OPEX Business Partner. Consultor Senior en Sistemas de Gestión, Business Process Management, Lean Manufacturing y Six Sigma – Concepta Consulting. Docente de programas de Calidad y Lean Six Sigma – CENTRUM e Instituto de la Calidad PUCP.	Magíster en Administración de Negocios. Magíster en Administración Estratégica de Empresas. Certificado en Lean Six Sigma Black Belt. Profesional en Manejo de Proyectos por el PMI.	29 de julio del 2019
Adolfo Artadi	Director de Operaciones en MDP Soluciones. Consultor y Auditor Líder IRCA.	Ingeniero Industrial. Diplomado en Gestión de la Calidad.	01 de agosto del 2019
Franco Riva	Consultor independiente en Gestión de Procesos. Docente y Coordinador de Gestión de Operaciones – PUCP. Profesor en cursos relacionados a procesos, mejora continua, Lean Manufacturing y Six Sigma – SGS Academy.	Magíster en Administración de Negocios. Certificación en Lean Six Sigma Black Belt	08 de agosto del 2019

Por otro lado, la muestra también incluye a los actores que estuvieron involucrados en la implementación del proyecto. Estos actores eran representantes de las principales entidades públicas involucradas, los cuales se aprecian en la Tabla 3:

Tabla 3: Procedencia de los actores involucrados entrevistados

Nombre	Entidad	Cargo	Fecha
Luis Belleza	Ministerio de Educación	Coordinador de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones	31 de mayo de 2019
Juan Pablo Silva	Ministerio de Educación	Exviceministro de Gestión Institucional (2014- 2016)	06 de junio del 2019 21 de junio del 2019
Camilo Carrillo	Ministerio de Educación	Ex director general de la Dirección General de Infraestructura Educativa (2015 -2017)	07 de junio del 2019
Juan Martínez	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	Ex secretario general de Proinversión (2017 -2018)	17 de junio del 2019
Ronald Sihuincha	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	Asesor Técnico de Proinversión (2019)	17 de junio del 2019

Nombre	Entidad	Cargo	Fecha
Luis Gonzales	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	Asesor Técnico de Proinversión (2019)	20 de junio del 2019
Verónica Esquivel	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	Especialista Técnica de Proinversión (2019)	20 de junio del 2019
María Susana Morales	Ministerio de Educación	Exdirectora de la Dirección de Planificación de Inversiones (2015 - 2016)	21 de junio del 2019
Marilú Martens	Ministerio de Educación	Ex directora general de la Dirección General de Servicios Especializados (2015 -2016)	28 de junio del 2019
Sandra Barletti	Ministerio de Educación	Consultora de APP (2019)	06 de julio del 2019
Mireya Molina	Ministerio de Educación	Exjefa de la Unidad de obras y equipamiento (2015 -2017)	09 de julio del 2019

Al respecto, las autoras Salamanca y Martín-Crespos (2007), señalan que generalmente las investigaciones cualitativas emplean muestras pequeñas no aleatorias cuando se investiga un caso específico, tal como sucede en la presente investigación; de este modo, la generalización de resultados no es uno de los objetivos del trabajo. Asimismo, se utiliza como base el muestreo teórico debido a que este nos permite plantear una estrategia de muestreo deliberado basado en la necesidad de información detectada inicialmente en nuestro marco teórico y contextual; sin embargo, tal como mencionan las autoras, la selección de un tipo de muestreo no excluye la inclusión de otro, como puede ser el de tipo avalancha, según la conveniencia de la investigación en el trabajo de campo.

Además de ello, para las autoras el tamaño de la muestra cualitativa no posee criterios ni reglas fuertemente establecidas, sino que su determinación debería hacerse en función de las necesidades de información (Salamanca & Martín-Crespos, 2007). Debido a ello, en la presente investigación, el trabajo de campo termina cuando se llega a la saturación de datos, es decir, cuando se deje de obtener nueva información o este empiece a ser redundante con la información previamente recolectada.

Por su parte, Carolina Martínez-Salgado (2012) también considera que en los estudios cualitativos puede trabajarse con unidades de observación relativamente pequeñas o incluso con un único caso. Además de ello, menciona que la determinación inicial de esta muestra puede cambiar a medida que se vaya recabando información en el trabajo de campo. En ese sentido, concluye que el tamaño de la muestra de este tipo de investigación no se conoce al inicio, sino solo cuando la indagación ha culminado según la saturación de la información recolectada.

En base a lo previamente explicado, se tiene en cuenta aplicar la técnica “bola de nieve” o “cadena”, la cual es atribuida a Leo A. Goodman, estadístico de la Universidad de Chicago, quien sustenta que los miembros de la población tienen una red social que les permite contactar a nuevos actores (Espinoza, Hernández, López & Lozano, 2018). En ese sentido, el objetivo de ello es buscar que los individuos seleccionados inicialmente para el estudio, nos permitan contactar a nuevos participantes a partir de su red de conocidos, lo cual incrementaría el tamaño inicial de la muestra.

Finalmente, en el artículo se señala que cada entrevistado debe ser cuidadosa e intencionalmente seleccionado, es decir, aplicar un muestreo selectivo, debido a que se pretende obtener información profunda y detallada sobre el asunto que se esté investigando (Martínez-Salgado, 2012). En ese sentido, se ha buscado contactar a por lo menos un representante de cada dirección involucrada en el proyecto para realizarles entrevistas a profundidad, con la intención de obtener una comprensión holística de la experiencia de la implementación del COAR Zona Norte mediante el mecanismo de APP, desde la posición de cada uno de estos. Cabe resaltar que estos personajes no necesariamente continúan actualmente en el puesto u organización en la que se encontraban durante el 2014 y 2017.

4. Herramientas de recojo de información

El recojo de información de la presente investigación se realiza mediante la herramienta de revisión documentaria, la cual permite conocer el contexto y las condiciones que pudieron haber influido en el desenvolvimiento del proyecto en cuestión; y, como segunda herramienta, se opta por realizar entrevistas semiestructuradas, con la intención de conocer los factores de riesgo que pudieron presentarse durante la implementación del proyecto y con ello realizar el análisis correspondiente. A continuación, se detalla cada una de estas herramientas.

En primer lugar, la revisión documentaria según Hernández et al. (2014) no solo permite conocer los antecedentes de un ambiente o las situaciones que se producen en él, sino que además es una fuente muy valiosa de datos cualitativos debido a que permite entender el fenómeno central del estudio. En base a ello, en la Tabla 4 se puede observar los documentos públicos que se revisaron para tener una mayor comprensión de la base normativa involucrada y el contexto que esta generaba.

Tabla 4: Lista de documentos utilizados para la recopilación de información

AÑO	TÍTULO	NORMA
2008	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	Decreto Legislativo N° 1012-2008
2012	Aprobación ROF y CAF MINEDU	Decreto Supremo N° 006-2012-ED
2013	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013	Ley N° 29951-2013
	Disposiciones complementarias para reglamentar el segundo párrafo de la Nonagésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013	Decreto Supremo N° 005-2013-EF
	Aprobación ROF PROINVERSIÓN	Resolución Ministerial N° 083-2013-EF/10
	Constituyen el Comité Especial de Proyectos de Inversión Pública, designan a sus miembros y aceptan renuncia y designan miembros de los Comités Especiales de PROINVERSIÓN	Resolución Suprema N° 021-2013-EF
2014	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional La Libertad y el Ministerio de Educación	Convenio N° 148-2014-MINEDU
	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional Amazonas y el Ministerio de Educación	Convenio N° 152-2014-MINEDU
	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional Piura y el Ministerio de Educación	Convenio N° 156-2014-MINEDU
	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional San Martín y el Ministerio de Educación	Convenio N° 158-2014-MINEDU
	Creación del Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED	Decreto Supremo N° 004-2014-MINEDU
	Manual de Operaciones del PRONIED	Resolución Ministerial N° 267-2014-MINEDU
	Modelo de Servicio Educativo para la Atención de Estudiante de Alto Desempeño	Resolución Ministerial N° 274-2014-MINEDU
	Normas para la Gestión Pedagógica del Modelo de Servicio Educativo para la Atención de Estudiantes de Alto Desempeño	Resolución de Secretaría General N° 2595-2014-MINEDU
	Declaración de Interés Nacional el servicio educativo dirigido a estudiantes de alto desempeño del país. Ministerio de Educación	Resolución Suprema N° 027-2014-MINEDU
2015	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional Lambayeque y el Ministerio de Educación	Convenio N° 523-2015-MINEDU
	Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos	Decreto Legislativo N° 1224-2015-EF
	Aprobación ROF 2015 MINEDU	Decreto Supremo 001-2015-MINEDU

AÑO	TÍTULO	NORMA
	Modificación ROF de PROINVERSIÓN	Decreto Supremo N°081-2015-EF
	Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. Ministerio de Economía y Finanzas	Decreto Supremo N° 410-2015-EF
	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015	Ley N°30281-2015
	Normas para la Gestión del Bienestar y Desarrollo Integral de los estudiantes del Modelo de Servicio Educativo para la atención de Estudiantes de Alto Desempeño	Resolución de Secretaría General N°297-2015-MINEDU
2016	Lineamientos para la Aplicación de los Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada	Resolución Directoral N°004-2016-EF/68.01
2017	Plan Nacional de Infraestructura Educativa. Ministra de Educación	Resolución Ministerial N° 153-2017-MINEDU
	Modificación del Manual de Operaciones del PRONIED	Resolución Ministerial N°341-2017-MINEDU
2018	Criterios de Diseño para Colegios de Alto Rendimiento (COAR) y Exposición de Motivos	Resolución de Secretaría General N°278-2018-MINEDU
2019	Criterios de Diseño para Colegios de Alto Rendimiento (COAR)	Resolución Viceministerial N°050-2019-MINEDU

En segundo lugar, se recurrió a realizar entrevistas semiestructuradas, las cuales, si bien se basan en una guía de preguntas, permiten al entrevistador introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información (Hernández et al., 2014). En base a ello, se opta por entrevistar tanto a especialista en gestión de riesgos, como a los actores involucrado en el proyecto, ambos mencionados en el marco muestral.

Al respecto, los autores Ponce y Pasco (2015) mencionan que en las entrevistas semiestructuradas las preguntas deben ser abiertas y neutrales para poder obtener perspectivas, experiencias y opiniones detalladas de los participantes en su propio lenguaje. Para ello se requiere la elaboración y revisión de las guías de entrevistas (ver Anexo C) con el objetivo de validar si las preguntas son entendibles, lo suficientemente abiertas para que el entrevistado pueda explayarse en su respuesta, si se encontraban en el orden más conveniente, y sobre todo si permitían hallar los factores de riesgos del proyecto.

Cabe resaltar que, durante el trabajo de campo se presentaron dos de las características propias de esta herramienta. La primera indica que “el principio y el final de la entrevista no se predeterminan ni se definen con claridad, incluso las entrevistas pueden efectuarse en varias etapas” (Hernández et al. p. 403, 2014); lo cual se presentó con uno de los actores debido a que,

por la extensión de la entrevista, se culminó en dos reuniones. La segunda característica menciona que “las preguntas y el orden en que se hacen se adecuan a los participantes”; lo cual se presentó en la mayoría de las entrevistas realizadas, debido a que las preguntas abiertas hacían que los entrevistados respondieran preguntas sucesivas.

5. Técnicas de Análisis de Datos

Luego de haber culminado el trabajo de campo, se procedió a recopilar la información en la matriz de indicadores (ver Anexo D), con la intención de ordenar y relacionar la información recibida con cada uno de los entrevistados. Cabe resaltar que la delimitación de las categorías de análisis está basada en las condiciones de una APP en el Perú propuestas por Ruiz et al. (2017). Dichas categorías, a su vez, se desarrollan con variables de análisis que permiten el entendimiento del contexto y, en consecuencia, los factores de riesgo que se presentaron en el proyecto. De este modo, se obtienen diversos hallazgos relevantes, los cuales permiten desarrollar posteriores conclusiones sobre el tema de investigación.

6. Secuencia metodológica

En base a la revisión de los tres modelos presentados en el marco teórico, se ha desarrollado una metodología que permite identificar los factores de riesgo que se presentaron en la implementación del COAR Zona Norte por APP en los años 2014- 2017. La selección de los modelos y la validación de la metodología, se logra a partir de entrevistas con especialistas en la Gestión de Riesgos (ver Anexo E). Los criterios que se utilizaron para utilizar la guía *Practice Standard for Project Risk Management* o el estándar práctico de Gestión de Riesgos de los Proyectos del *Project Management Institute* (PMI), la norma AS/NZ 4360 y la norma ISO 31000 como modelos de referencia, fueron cuatro. El primer criterio hace referencia al reconocimiento de los tres como parte de los modelos más consultados. Sobre esto, el especialista Franco menciona que la norma ISO 31000 y la guía del PMI son modelos que cuentan con reconocimiento internacional (comunicación interna, 08 de agosto del 2019).

El segundo criterio hace referencia a que los tres modelos funcionan como guías metódicas para implementar un proceso de gestión de riesgos dentro de una organización. De hecho, según el especialista Adolfo Artadi, estos modelos dan las pautas para desarrollar la metodología que se va a utilizar en la gestión de riesgos, pero dependerá de cada empresa qué tan profunda, tan detallada y/o compleja se desea implementar (comunicación personal, 01 de agosto, 2019).

Por otro lado, el tercer criterio implica la posibilidad de aplicar estos modelos a cualquier tipo de organización, sobre lo cual los tres especialistas consultados coinciden en que, al ser

estándares internacionales, se pueden aplicar a cada una de las empresas, ya sea que pertenezca al sector público, privado y social (comunicación personal, 29 de julio del 2019; comunicación personal, 01 de agosto del 2019; comunicación personal, 08 de agosto del 2019).

Finalmente, el cuarto criterio es sobre la posibilidad de usar estos modelos para la identificación de factores en la implementación de un proyecto de Asociación Público Privado en una institución pública. Al respecto, el especialista Gary López, menciona que se debe considerar primero si la legislación hace alusión a alguna normativa específica para dirigir los riesgos del mecanismo, pero que “fuera de ese detalle estos tres modelos se pueden aplicar bastante bien para la naturaleza de las APP” (comunicación personal, 29 de julio, 2019).

En vista que los tres modelos son bastante genéricos y que el alcance de la investigación se limita a la identificación y análisis de los factores, se procedió a comparar dichos modelos (ver Anexo F) y, a partir de esa comparación, generar una metodología adecuada para los fines de la investigación.

Sobre la posibilidad de que los modelos de gestión de riesgos se pueden utilizar como referencia para desarrollar metodologías o una secuencia de pasos para gestionar riesgos, los especialistas señalan que es necesario evaluar los criterios de elección de esos modelos. Según el especialista Adolfo Artadi, deben utilizarse estos modelos para poder, en primer lugar, comprender la cultura y luego crear los primeros pasos para la gestión de riesgos en las organizaciones donde se vayan a aplicar (comunicación personal, 01 de agosto del 2019).

En la Tabla 5 se evidencia la secuencia metodológica ad hoc planteada para la presente investigación:

Tabla 5: Secuencia metodológica

Pasos	Descripción
1. Establecer el alcance de la metodología	Se busca identificar los factores de riesgo presentados en la implementación de un proyecto
2. Establecer los actores involucrados en el proyecto	Mapeo de Actores - Reconocimientos de instituciones y personas involucradas en el proceso de implementación del proyecto
3. Establecer el contexto del proyecto	Conocer el contexto en el que se desarrolló el proyecto 2014 – 2017 e identificar los factores de riesgos según cada categoría
4. Analizar los factores de riesgo identificados	Analizar la información encontrada e identificar los riesgos relacionados

Al respecto, todos los especialistas entrevistados mencionan que encuentran adecuada la secuencia para poder identificar los factores de riesgos en el proyecto. De este modo, la metodología propuesta para el desarrollo de la investigación, se encuentra validada por los especialistas entrevistados.

En ese sentido, en los siguientes apartados se menciona el desarrollo que se dará a cada paso de la secuencia metodológica ad hoc a esta investigación:

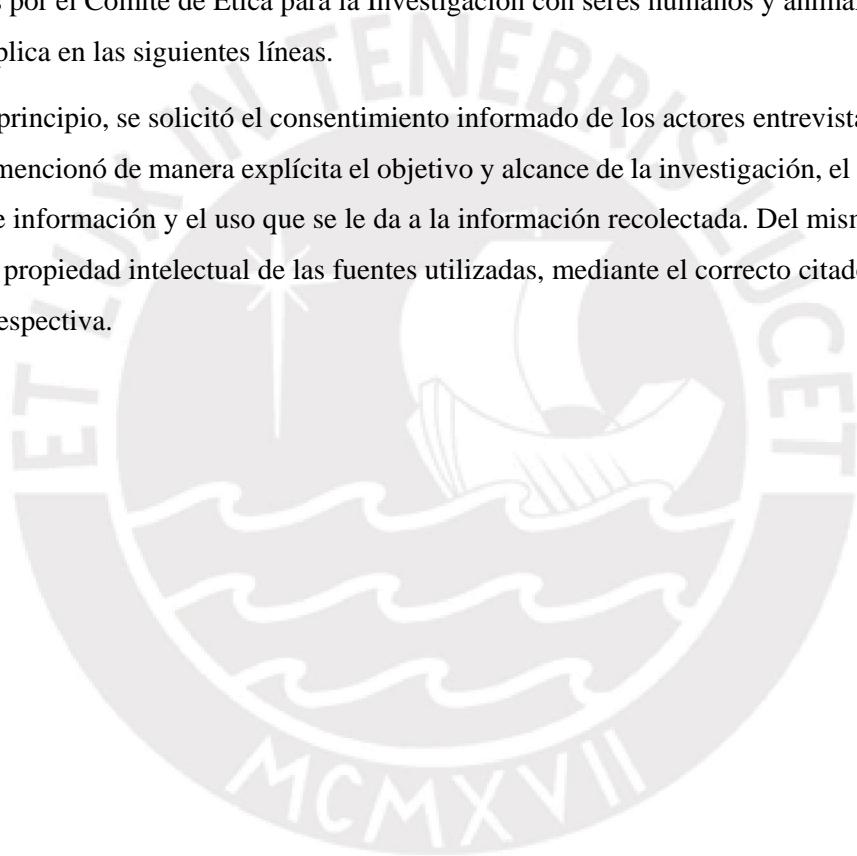
1. Establecer el alcance de la metodología – se delimita el alcance del proyecto de estudio en función de los objetivos de investigación planteados en el capítulo inicial. En ese sentido, el alcance de esta investigación se limita a la identificación de los factores de riesgo del proyecto, y a su posterior análisis.
2. Establecer los actores involucrados en el proyecto – se realiza una revisión documentaria que permita identificar los grupos de interés, internos y externos, involucrados en el proyecto de estudio. Ello, con la intención de, por un lado, comprender los roles y funciones de cada uno de estos, lo cual se desarrolla en el marco contextual; y por otro, identificar los actores que se requieren entrevistar en el trabajo de campo, las instituciones involucradas y sus respectivas direcciones, lo cual permite adquirir la información necesaria para realizar el análisis correspondiente.
3. Establecer el contexto del proyecto – en principio, se profundiza en la revisión documentaria que permita conocer el contexto del proyecto de estudio y los aspectos sobre los cuales se desenvuelven. A partir de la revisión teórica, se tomaron como referencia las condiciones que establecen Ruiz et al. (2017) para la implementación de una APP; esto con la intención de delimitar las categorías sobre las cuales se identificarían los factores de riesgos del proyecto. Posteriormente, se realiza la inmersión en el campo para recolectar información que, además de ser contrastada con información secundaria, permita comprender mejor el entorno sobre el cual se desarrolló el proyecto. Finalmente, se organiza la información recolectada en la matriz de indicadores elegida como técnica de análisis de datos y se identifica los factores de riesgo en cada categoría de análisis. Este análisis se divide por tipo de entrevistado, de MINEDU (ver anexo G) y de Proinversión (ver anexo H).
4. Analizar los factores de riesgo identificados – una vez identificados los factores de riesgos del proyecto, se realiza el análisis correspondiente, lo cual involucra el entendimiento de cada uno de estos, el contraste con la teoría revisada, su relación con el resto de factores y la generación de riesgos. Como consecuencia, se obtienen

hallazgos, tomando en cuenta las limitaciones de la presente investigación, que permiten realizar las conclusiones y recomendaciones.

7. Aspectos Éticos

A partir de la preocupación por la integridad de los sujetos de estudio y el manejo de la información recogida en el trabajo de campo, los autores Pasco y Ponce (2015) resaltan la importancia de “la acción honesta y veraz en el uso y conservación de los datos que sirven de base a una investigación, así como en el análisis y comunicación de sus resultados” (p. 143). Por ese motivo, para la elaboración de la presente investigación se respetan los principios éticos promovidos por el Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales (CEI) tal como se explica en las siguientes líneas.

En principio, se solicitó el consentimiento informado de los actores entrevistados, dentro del cual se mencionó de manera explícita el objetivo y alcance de la investigación, el instrumento de recojo de información y el uso que se le da a la información recolectada. Del mismo modo, se reconoce la propiedad intelectual de las fuentes utilizadas, mediante el correcto citado y la referencia respectiva.



CAPÍTULO 4: MARCO CONTEXTUAL

1. La gestión de la infraestructura en el sector educativo en el Perú

Estudiar el sector educativo peruano y los problemas que afronta implica evaluar uno de sus principales pilares: la infraestructura. Esto se debe a que, como lo expresan Young et al. (2003 citado en Campana et al. 2014), la infraestructura tiene una influencia directa sobre el proceso educativo basada en el rol funcional que ella comprende. Por ejemplo, “una mejor iluminación permite que [los] alumnos capten más atentamente la[s] lecciones en la pizarra” (Campana et al., 2014, p. 17). Y, del mismo modo, los profesores también se ven beneficiados al disponer de espacios más apropiados que les permita brindar mejores clases.

En este sentido, el término representa un conjunto de estructuras de larga vida útil que son indispensables para la prestación de servicios y puede clasificarse en cuatro tipos: social, económica, de medio ambiente y vinculada a la información y el conocimiento, entendido como telecomunicaciones (Perrotti & Sánchez, 2012). Dentro de la primera categoría encontramos las infraestructuras educativas: activos físicos que brindan servicios sociales, tales como los locales destinados a realizar actividades de formación escolar básica, y que contribuyen a la mejora de la calidad de vida de una comunidad (Greater London Authority, 2017). Asimismo, de acuerdo con la normativa vigente, “infraestructura educativa se define como el conjunto de predios, espacios, edificaciones, mobiliario y equipamiento para la prestación del servicio educativo” (RM N° 153-2017-MINEDU, p. 3).

Por un lado, diversas investigaciones y autores han estudiado el término en función de explicar cómo las condiciones físicas de los colegios afectan directamente en el rendimiento académico y nivel de aprendizaje de los alumnos. Tales condiciones incluyen desde las características de los servicios básicos, hasta la existencia de espacios de estudio y recreación en el centro educativo. En este sentido, la infraestructura escolar está compuesta por distintos factores: por un lado, la provisión de agua, instalaciones sanitarias, iluminación, conexiones eléctricas y la climatización de las aulas. Y, por otro lado, la existencia de espacios para el aprendizaje que implica la funcionalidad de la superficie edificada, el estado de los salones y equipamiento educativo (pizarrones, mesas, sillas, bancos, etc.), el acceso a biblioteca, laboratorios, sala de cómputo y talleres, y la disponibilidad de espacios abiertos. Además, es necesario recalcar, sobre todo debido a la diversidad geográfica en Perú, que el estudio de dichos factores considera que estos se encuentren protegidos o preparados para afrontar las distintas condiciones climáticas relacionadas con su entorno y ubicación geográfica (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], 2007).

Igualmente, estudiar el término “infraestructura educativa” implica observar su efecto sobre los profesores, “pues es un insumo básico para los procesos educativos y su ausencia, insuficiencia o inadecuación pueden significar[les] desafíos adicionales” (INEE, 2010, p. 43). Se sabe que los servicios educativos logran ser brindados a pesar de la insuficiencia de recursos; sin embargo, es necesario evocar la obligación del gobierno de asegurar que la infraestructura educativa sea de calidad, basándose en un conjunto de criterios y estándares relativos a la seguridad y la salud en la escuela, consecuentes con los derechos humanos (Tomasevski, 2001).

En este sentido, el MINEDU, realizó por primera vez en el año 2014 una medición del estado real de la infraestructura educativa en el Perú: el Censo de Infraestructura Educativa 2014. Con dicha información, este ente rector de las políticas nacionales educativas, deportivas y de recreación, y en coordinación con los gobiernos regionales y locales, pudo definir la brecha existente y elaborar un plan de prioridades según la necesidad de infraestructura y seguridad de los alumnos, que pueda ser ejecutado con las inversiones adecuadas (MINEDU, 2016a). En esa misma línea, AFIN (2015 citado en Machado & Toma 2017) definen brecha de infraestructura como:

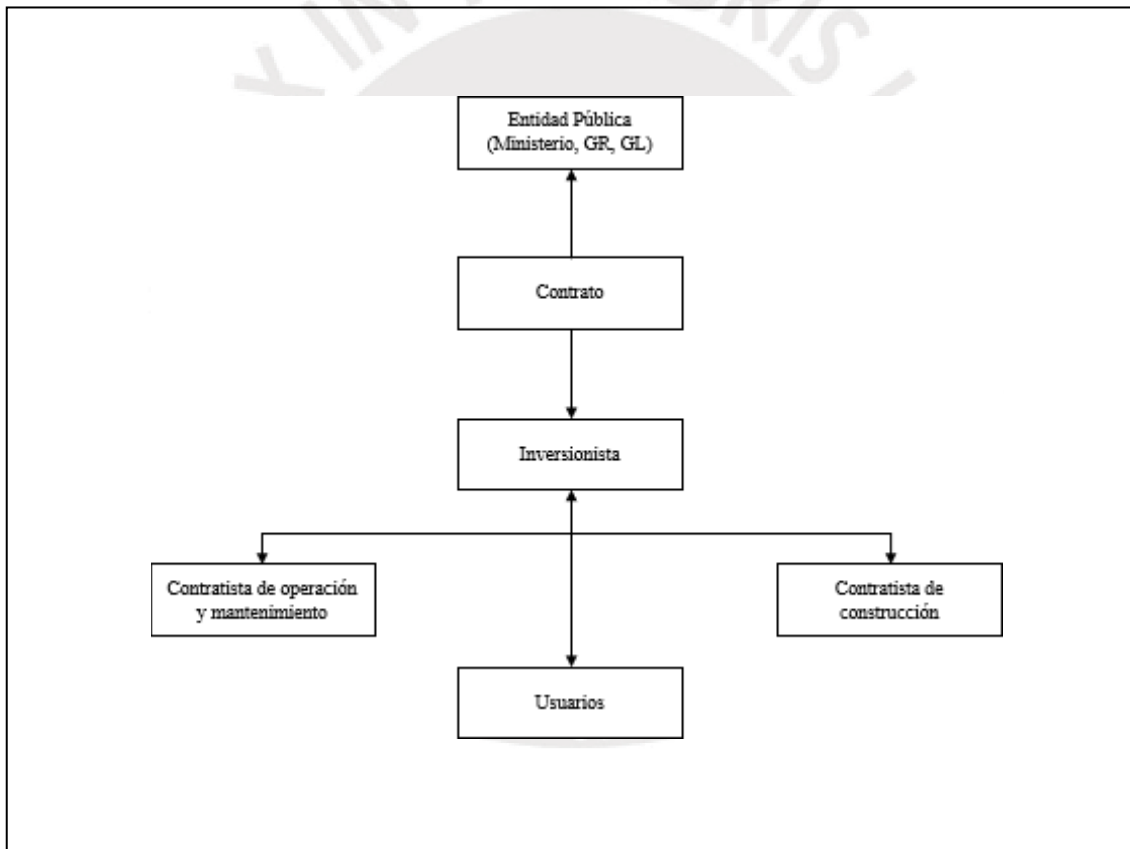
La inversión que falta ejecutar en un determinado país en materia de infraestructura para que se cumpla con dos objetivos: que el país alcance el nivel del *stock* de infraestructura con el que cuentan otros países de características socioeconómicas similares, y que se pueda responder satisfactoriamente a la creciente demanda por infraestructura física (p. 11).

Finalmente, con la intención de lograr cerrar la brecha con mayor velocidad, el MINEDU decidió implementar acciones en colaboración con el sector privado, a través de dos mecanismos. En primer lugar, las Obras por Impuesto que es un mecanismo normado por la Ley N° 29230 que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, aprobada el 19 de mayo del 2008, cuyo objetivo es impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, mediante la suscripción de convenios entre la empresa privada y los gobiernos regionales, locales o universidades públicas (Cooperación Suiza-SECO, 2017a). A través de este mecanismo, las empresas privadas pagan hasta el 50% de su renta anual ejecutando un proyecto de obra pública, sin que la entidad pública con quien se hizo el acuerdo movilice fondos públicos (Proinversión, s.f.b). Este tipo de financiamiento permite la ejecución de proyectos de infraestructura en distintos sectores y los fondos que pueden ser utilizados dependen de qué entidad pública está haciendo el convenio con la entidad privada. Así, para el caso de las entidades del Gobierno Nacional, se utilizan Recursos Ordinarios, Recursos Directamente Recaudados o Recursos Determinados; los gobiernos regionales y locales utilizan fondos

provenientes del Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, y los fondos referidos en el artículo N° 8 de la Ley N° 29230; y en el caso de las universidades públicas, ellas financian sus proyectos con fondos provenientes del Canon, Sobrecanon y Regalías Mineras (Cooperación Suiza-SECO, 2017a).

En segundo lugar, las Asociaciones Público Privadas “son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos.” (Decreto Legislativo [DL] N° 1012-2008-EF, p. 1). La relación entre los involucrados se aprecia en la Figura 7.

Figura 7: Relación entre los principales involucrados de una APP



Adaptado de: Cooperación Suiza-SECO (2017b).

En este sentido, esta relación permite que la prestación del servicio a los usuarios finales sea realizada por la entidad privada o empresa inversionista, siendo esta quien ejecuta los contratos de construcción, operación y mantenimiento.

1.1. Asociaciones Público Privadas en el Perú

Debido al alcance temporal de la presente investigación, se ha tomado en cuenta la normativa vigente durante el periodo comprendido entre los años 2014 y 2017⁶. Por esta razón, a continuación, se describe dicho marco normativo.

En el año 2014 la Ley N° 30167 modificó el DL N° 1012-2008-EF. De acuerdo con el informe Infrascopio 2014, los principales cambios que la nueva ley trajo fueron: expandir el concepto de APP e incluir el desarrollo de proyectos de investigación; permitir desarrollar una APP como un proyecto de inversión pública (PIP); determinar como requisito previo que el diseño definitivo del contrato obtenga una opinión favorable de parte del organismo público competente y del MEF, y que este sea quien apruebe futuros cambios significativos del contrato; asignar directamente a Proinversión las iniciativas privadas que contemple proyectos a nivel nacional; y crear un registro nacional de contrato de APP (The Economist Intelligence Unit Limited, 2014).

Asimismo, el DL N° 1224-2015-EF, aprobado el 24 de setiembre del 2015, explica a través de su Exposición de Motivos que el cambio está basado en las recomendaciones de la OCDE y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), las cuales apuntaban que el gobierno peruano debía unificar el marco legal referente a procesos de promoción de la inversión privada en APP y Proyectos en Activos del Estado, sobre todo, debido a que en dicho periodo existía una amplia variedad de normas en materia de inversiones, que impedía claridad y predictibilidad y generaba distintas interpretaciones en los operadores involucrados (MEF, 2015).

De este modo, este decreto establece el Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, donde se define, a diferencia de su predecesor, siete principios rectores, cuatro tipos de APP, los organismos o instituciones involucradas y las fases o etapas para el desarrollo de estas. En primer lugar, los principios rectores son las reglas o códigos de conducta que orientan la implementación de este tipo de proyectos. En este sentido, a través del artículo cuatro y el numeral 11.2 de dicha ley se detalló que para proveer calidad y eficiencia en los servicios públicos ejecutados con este mecanismo se deben seguir siete principios:

- Competencia - promueve igualdad de trato entre los postores y evita conductas anticompetitivas o colusorias.

⁶Por esta razón se excluye el análisis del DL N° 1362, que fue aprobado el 29 de octubre de 2018.

- Transparencia - toda información relevante relacionada con el desarrollo y rendición de cuentas de una APP debe ser de conocimiento público.
- Enfoque de resultados - las entidades públicas son responsables de adoptar acciones que permitan la ejecución oportuna de la inversión privada y la identificación de trabas.
- Planificación - las prioridades nacionales, sectoriales, regionales y locales priman en el desarrollo ordenado de las APP.
- Responsabilidad presupuestal - se debe considerar la capacidad de pago del Estado para asumir el desarrollo de las APP.
- Valor por dinero - ejercer un balance oportuno entre costos y calidad de servicios, con adecuada distribución de riesgos.
- Adecuada distribución de riesgos - estos deberán ser asignados a aquella parte con mayores capacidades para administrarlos.

En segundo lugar, según el Resumen Ejecutivo que la Cooperación Suiza-SECO elabora respecto a este mecanismo, la clasificación de las APP en el Perú responde a dos categorías (2017b):

- Clasificación según su financiamiento – pueden ser a) cofinanciadas, que requiere la transferencia de recursos públicos o el establecimiento de garantías significativas a favor del inversionista para hacer sostenible el proyecto o b) autofinanciadas, que cuenta con capacidad propia de generación de ingresos, por lo cual no requiere cofinanciamiento del Estado o garantías financieras.
- Clasificación según el proponente – pueden ser a) por iniciativa estatal, en cualquiera de los tres niveles de gobierno o b) por iniciativa privada, en la cual una entidad privada, a través de una Petición de Gracia, puede presentar un proyecto a ser desarrollado bajo este mecanismo. Dicha entidad podrá ser una persona Jurídica Nacional, Persona Jurídica Extranjera, Consorcio de Personas Jurídicas o Consorcio de Personas Jurídicas con Personas Naturales.

En tercer lugar, respecto a las instituciones estatales involucradas en el desarrollo de una APP, estas dependen del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP), un sistema funcional, cuyo ente rector es el Ministerio de Economía y Finanzas, que asegura el cumplimiento de la política de promoción y desarrollo de las APP con la participación de todas las entidades del Estado, en los distintos niveles de gobierno, de acuerdo al marco de sus

competencias (MEF, 2015). Según la Cooperación Suiza-SECO, este sistema está organizado en cinco grupos, separados de acuerdo a sus respectivas funciones (2017b, p. 9):

- Organismos Promotores de la Inversión Privada (OPIP) - Proinversión y Comité de Promoción de la Inversión Privada.
- Entidad Públicas - Ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales.
- Organismos reguladores - OSITRAN, OSIPTEL, OSINERGMIN, SUNASS.
- Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada - Dirección General de Inversión Pública, Dirección General de Presupuesto Público, Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, entre otros.
- Otros organismos - Contraloría General de la República.

Finalmente, en cuarto lugar, respecto a las fases de implementación de una APP, cabe indicar que, según la clasificación de las APP, los documentos requeridos variarán, al igual que los actores encargados de emitirlos y aprobarlos. Sin embargo, independientemente de dicha clasificación, la APP se deberá ejecutar a través de cinco fases, las cuales son desarrolladas por el BID (2016b) de la siguiente manera:

1. Planeamiento y programación - por un lado, comprende la planificación de proyectos y compromisos que la entidad responsable, sea un ministerio, gobierno regional o gobierno local, identifica como prioritarios para dar atención a las necesidades de su público objetivo. Por otro lado, a través de la programación se elabora reportes sobre el uso de los recursos públicos para destinarlos eficientemente a los proyectos de APP identificados y se estiman indicadores de gasto presupuestal.
2. Formulación - comprende el diseño del proyecto y su evaluación técnica, económica y legal, la cual está a cargo de la entidad pública titular del proyecto, en el marco de sus competencias: un ministerio, gobierno regional, gobierno local o, en el caso de ser una IPC, la Unidad Formuladora de Proinversión. Asimismo, a través de los Criterios de Elegibilidad, en esta fase se determina si el mecanismo de APP es el más conveniente para la ejecución del proyecto. Este resultado es plasmado en el Informe de Evaluación, que determina “si el proyecto de inversión es técnicamente factible, económicamente viable, físicamente responsable y si proporciona valor por dinero” (p. 26).
3. Estructuración - comprende el diseño del proyecto como APP, incluida su estructuración económico financiera, mecanismo de retribución en caso corresponda, asignación de riesgos y el diseño del contrato. De este modo, se busca que se “genere valor por dinero

al Estado y sea un proyecto fiscalmente responsable y comercialmente viable para el sector privado” (p. 30).

4. Transacción - comprende la apertura al mercado del proyecto, es decir, se reciben y evalúan los comentarios de los postores sobre las bases y el proyecto del contrato, se incluyen aquellos que son convenientes o cooperan con el objetivo del proyecto, y se selecciona al ganador. Los mecanismos de selección pueden ser licitación pública, proyectos integrales, subastas o diálogos competitivos, entre otros.
5. Ejecución contractual - comprende el periodo de vigencia del contrato de la APP, desde su firma hasta su terminación, bajo responsabilidad de la entidad pública titular del proyecto. Es decir, comprende el seguimiento y supervisión de las obligaciones contractuales, lo cual implica las siguientes funciones: gestionar y administrar los contratos y cumplir con todas las obligaciones pactadas o efectuar sus penalidades correspondientes ante el incumplimiento de estas; modificar los contratos en casos debidamente justificados y bajo acuerdo con la parte privada; suspender el contrato según las causales previstas; entre otras funciones.

1.2. Asociaciones Público Privadas en el MINEDU y la experiencia de los COAR

De acuerdo con el Ministerio de Educación, el modelo de APP que aplica en el sector comprende la atención de tres tipos de instituciones: Colegios de Alto Rendimiento, Colegios en Riesgo e Institutos Superiores Tecnológicos (Grupo Propuesta Ciudadana, 2017).

- Los **proyectos de COAR** incluyen la construcción, entrega de equipamiento y mobiliario, y mantenimiento de la infraestructura educativa como de los equipos; asimismo, incluyen la prestación de servicios complementarios tales como: alimentación, jardinería, limpieza, atención médica (tópico) y sistemas de vigilancia. De este modo, el Estado sigue siendo responsable de la gestión educativa, pedagógica (contratación del cuerpo docente) y administrativa, asegurando la gratuidad de la enseñanza, la propiedad de la infraestructura y supervisando los estándares de calidad del operador privado (MINEDU, 2015c).
- Los **proyectos de CER**, a partir del Censo Escolar del año 2013 se obtuvo como resultado una cartera priorizada de 275 colegios a nivel nacional que debían ser intervenidos. Entre ellos, aquellos colegios cuyas infraestructuras requerían ser sustituidas en más del 50%, tenían más de 1,000 alumnos matriculados, no se encontraban dentro de la Programación Multianual y eran instituciones con predios saneados, conformaron los proyectos a realizarse a través del mecanismo APP (MINEDU, s.f.).

- Las APP para **proyectos IST** comprenden la construcción, mantenimiento de la infraestructura, entrega de equipamiento y mobiliario y, a diferencia de los dos productos anteriores, sí contempla la posibilidad de incluir en el contrato la gestión educativa. Estos proyectos fueron seleccionados bajo los siguientes criterios: estar en las regiones con mayor índice de competitividad regional, ser institutos emblemáticos con mayor número de alumnos y contar con terrenos saneados (MINEDU, 2015d).

En este sentido, para el año 2015, el MINEDU tuvo una cartera de proyectos a ejecutar a través del mecanismo APP, como se muestra en la Tabla 6:

Tabla 6: Cartera de proyectos del MINEDU, al año 2015

Tipo de Institución	COAR	CER	IST
Paquetes de Proyectos	2	18	3
Número de Colegios	8	70	5
Inversión (en millones de soles)	630	1,050	200
Alumnos beneficiados	2,700	102,620	6,700

Fuente: Verástegui (2016).

En esta misma línea, y en función de la presente investigación, enfocada en el estudio del Proyecto COAR Zona Norte, a continuación, se desarrolla la definición de un COAR y sus características.

En el año 2014, el MINEDU declaró formalmente, a través de la Resolución Suprema [RS] N° 027-2014-MINEDU, implementar a nivel nacional un servicio educativo dirigido a estudiantes de alto desempeño. De este modo, y de acuerdo con el artículo N° 130 del ROF del MINEDU, la DIGESE, a través de la Dirección de Educación Básica para Estudiantes con Desempeño Sobresaliente y Alto Rendimiento (DEBEDSAR), implementa los modelos de servicios educativos para niños, niñas y adolescentes superdotados y talentosos con necesidades educativas especiales (MINEDU, 2015b), es decir, “alumnos que de manera sostenida y coherente demuestran un desempeño académico, artístico o deportivo sobresaliente en relación con sus pares en la escuela; y que, además, posee alto potencial para desarrollar habilidades interpersonales relacionadas con la convivencia y el liderazgo” (RM N° 274-2014-MINEDU, p. 5).

De este modo, de acuerdo con la Norma Técnica del COAR, este es una institución educativa creada y sostenida por el Estado para brindar el servicio educativo a estudiantes de alto

desempeño que pertenecen al sétimo ciclo de educación secundaria, es decir, tercero, cuarto y quinto grado de secundaria (RM N°153-2017.MINEDU). Su finalidad es “contribuir a la mejora de calidad del servicio educativo a través de una infraestructura que asegure las condiciones de funcionalidad, habitabilidad, seguridad y costo-eficiencia” (Resolución Viceministerial [RV] N° 050-2019-MINEDU, p. 5), donde se optimice el uso de los espacios y se responda a las necesidades pedagógicas del modelo educativo orientado a alumnos con alto desempeño.

Tabla 7: Esquema de Zonificación en relación a los Niveles de Privacidad

Zona Pública	Zona Semipública	Zona Privada
Área de Gestión Administrativa (Dirección General y Administración)	Áreas Académicas, Biblioteca y Expresión Artística (Aulas, laboratorios, talleres, áreas de innovación y gestión pedagógica)	Áreas de Bienestar y Desarrollo Estudiantil (Residencias)
Áreas Deportivas (Losas, polideportivo y piscina)	Áreas de Bienestar y Desarrollo Estudiantil (Lavandería, comedor, oficina de bienestar estudiantil)	
Áreas de Servicios Generales		

Adaptado de: Ministerio de Educación (2019).

Como se puede observar en la Tabla 7, la infraestructura de estos colegios comprende tres tipos de zonas en función a las distintas necesidades de los estudiantes; cabe indicar, de acuerdo a la normativa las tres comprenden un espacio de aproximadamente tres hectáreas.

Estos centros educativos se encuentran en cada una de las 24 regiones y han sido implementados en espacios temporales designados por los gobiernos regionales. Sin embargo, para la creación de la infraestructura definitiva el MINEDU utiliza los mecanismos de APP y Obras por Impuesto para trabajar con las entidades privadas en la construcción de dichos colegios y promover estos proyectos. Se distribuyen tal como se observa en la Tabla 8:

Tabla 8: Implementación de los COAR a nivel nacional

Región	Mecanismo		Con infraestructura temporal
	OXI	APP	
Amazonas		X	
Áncash	X		
Apurímac	X		
Arequipa			X
Ayacucho			X
Cajamarca	X		

Región	Mecanismo		Con infraestructura temporal
	OXI	APP	
Cusco		X	
Huancavelica		X	
Huánuco	X		
Ica	X		
Junín		X	
La Libertad		X	
Lambayeque	X		
Lima y Callao			X
Loreto	X		
Madre de Dios	X		
Moquegua	X		
Pasco		X	
Piura		X	
Puno			X
San Martín		X	
Tacna	X		
Tumbes			X
Ucayali	X		

Elaboración Propia

Cabe resaltar que, a la fecha, en todos los casos el Ministerio continúa promoviendo la construcción de estos colegios a través de la participación del sector privado.

1.3. Actores involucrados en la implementación de un COAR a través de una APP

Para la identificación de actores se realizó una revisión del ROF donde se especifican las funciones y competencias de los actores involucrados del MINEDU y de Proinversión.

En primer lugar, en el ministerio la dirección responsable de gestionar los proyectos del sector que se realicen a través de APP es la Dirección de Planificación de Inversiones (DIPLAN), quien a la vez depende de la DIGEIE. Las funciones de DIPLAN relacionadas a la gestión del mecanismo, mencionadas en el artículo N° 183 del ROF del MINEDU (DS N° 001-2015-MINEDU) son:

- (...) a. Ejecutar el proceso de identificación, priorización, promoción y desarrollo de la cartera de proyectos de Asociaciones Público Privadas, Obras por Impuestos y de otros mecanismos vinculados a la inversión público privada.

b. Administrar la relación contractual en los contratos de participación público privada suscritos por el ministerio, en su calidad de concedente, y hacer seguimiento del cumplimiento de las obligaciones que de estos se deriven en los proyectos a su cargo (...).

Así, se evidencia que esta dirección de línea tiene a su cargo la cartera de proyectos que se ejecutan bajo el mecanismo de Asociaciones Pública Privada. Pero, además, tiene la competencia de administrar los contratos firmados y velar por el cumplimiento de lo especificado en ellos. Por otro lado, esta dirección también tiene la función de formular políticas relacionadas en infraestructura y equipamiento educativo, basadas en documentos normativos y prioridades del sector, en coordinación con entidades, programas nacionales, órganos y unidades orgánicas del ministerio (DS N° 001-2015- MINEDU). Esto quiere decir que, si bien la DIPLAN lidera este tipo de proyectos y coordina externamente con Proinversión, necesita que las especificaciones de los proyectos se hagan en coordinación con las entidades y áreas internas del ministerio dependiendo del proyecto.

Otro actor importante es el área usuaria DIGESE. Esta dirección se divide en: la Dirección de Educación Básica Especial y la Dirección de Educación Básica para Estudiantes con Desempeño Sobresaliente y Alto Rendimiento. Esta última es la encargada de diseñar acciones y propuestas pedagógicas de modelos de servicio educativo y documentos normativos dirigidos a estudiantes con desempeño sobresaliente. Dentro de sus funciones, de acuerdo al artículo N° 131 del ROF del MINEDU, se le delega el monitoreo y evaluación de las políticas y modelos de servicio educativo y las normativas técnicas de su competencia (DS N° 001-2015-MINEDU), y también dirigir la implementación de dichos modelos. En este sentido, se le encarga la dirección de los Colegios de Alto Rendimiento a nivel nacional, desde un ámbito pedagógico. A partir de esto se declara la participación obligatoria de la DEBESAR y la DIGESE en la implementación de los COAR, independientemente del mecanismo de inversión que se utilice para ejecutar los proyectos.

Por otra parte, interviene el PRONIED que se creó en el año 2014 con la finalidad de construir y/o mantener infraestructura educativa de los diferentes servicios educativos que brinda el ministerio. Dentro de este se encuentra la Unidad Gerencial Estudios y Obras que, según el Mapa de Operaciones aprobado en el 2014, tiene a cargo la construcción de infraestructura educativa exclusivamente bajo el mecanismo de Obra Pública (RM N° 267 -2014-MINEDU). De esta forma cuenta con personal capacitado en la ejecución de proyectos de infraestructura, tanto arquitectos como ingenieros civiles.

Dentro de los documentos de gestión del PRONIED, si bien no se encuentra el registro de su rol formal en la implementación de proyectos bajo APP, se identifica en una de las

modificaciones de su ROF, la colaboración del programa en el proceso de promoción de la participación del sector privado y civil en el financiamiento, ejecución de infraestructura educativa pública, y su gestión, mantenimiento, implementación y evaluación (RM N° 341-2017-MINEDU).

Por el lado de Proinversión, se enfatiza la participación principalmente de los comités especiales conformados por el Comité Especial de Proinversión y el Comité Especial de Proyectos de Inversión Pública del MEF. La dirección encargada de brindar soporte técnico y apoyo a dichos comités es la Dirección de Promoción de Inversiones. Por su parte, estos comités son órganos colegiados, integrados por tres miembros, constituidos en función al número y complejidad de los proyectos de inversión privada a atender (RM N° 083-2013-EF/10).

En el caso de los Comités Especiales de Proinversión, ellos tienen a su cargo la ejecución de los procesos de promoción de inversión privada que le son asignados por el Consejo Directivo, del cual dependen. Las funciones de esta comisión fueron modificadas en el artículo N°1 del DS N° 081-2015-EF, las cuales principalmente son:

- (...) a. Diseñar, proponer y ejecutar los procesos de promoción de la inversión asignados por el Consejo Directivo.
- b. Conducir las acciones de revisión, fundamentación, realización de estudios, documentación y evaluación de las iniciativas públicas y privadas que les han sido asignadas.
- c. Aprobar de manera conjunta con el Comité Especial de Proyectos de Inversión Pública, en el caso de las iniciativas, el análisis comparativo a que se refiere el literal a) del artículo N° 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012.
- d. Admitir a trámite, evaluar y proponer la declaratoria de Interés al Consejo Directivo, de las iniciativas privadas cofinanciadas destinadas a cubrir el déficit de infraestructura y servicios públicos.
- e. Solicitar a la Dirección de Promoción de Inversiones la asignación de los Equipos Técnicos que acompañarán los procesos. Estos están constituidos por un Jefe de Proyecto y otros profesionales de la Dirección de Promoción de Inversiones y por personas naturales y/o jurídicas externas para la realización de estudios técnicos y/o económicos necesarios para llevar a cabo los procesos de promoción de inversión privada. (...)

Cabe mencionar que estos comités están divididos de acuerdo al tipo de proyecto: PRO INTEGRACIÓN, PRO CONECTIVIDAD y PRO DESARROLLO. Este último incluye los

proyectos de infraestructura y servicios sociales, por lo que el proyecto COAR Zona Norte le fue encargado en el año 2014.

De otro lado, el Comité Especial de Proyectos de Inversión Pública fue creado a partir de la Nonagésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2013 (Ley N° 29951). En esta se dispone la creación en Proinversión de un comité responsable de:

Dirigir las acciones necesarias para el cumplimiento de las funciones para la formulación de intervenciones y para reformular Proyectos de Inversión Pública que no se encuentren en etapa de ejecución, cuyo objeto sea la provisión de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos prioritarios, con la finalidad de desarrollar Asociaciones Público Privadas (RS N° 021-2013-EF).

Al igual que los Comités Especiales de Proinversión, las funciones de este comité fueron modificadas por DS N° 081-2015-EF. Dentro de las funciones principales se encuentran:

- (...) a. Dirigir las acciones para la formulación de intervenciones y la reformulación de proyectos de inversión pública.
- b. Coordinar con la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, la evaluación, la declaratoria de viabilidad o su verificación, de los proyectos de inversión pública según corresponda.
- c. Aprobar, de manera conjunta, con el Comité Especial correspondiente, en el caso de las iniciativas, el análisis comparativo a que se refiere el literal a) del artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012.
- d. Proponer al Consejo Directivo los proyectos de inversión pública que podrán ser incorporados al proceso de promoción de la inversión privada bajo Asociación Público Privada. (...)

Sobre ambos comités se puede mencionar que existe una definición clara del rol de cada uno, mientras que las funciones del primero están orientadas a la ejecución y seguimiento de la promoción de los proyectos. Las funciones del segundo están encaminadas a brindar soporte a la formulación o reformulación de proyectos que no estén en la etapa de ejecución.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS

Con toda la información presentada en el marco teórico y contextual además de la información obtenida en el trabajo de campo, se procede al desarrollo de este capítulo analítico. Cabe señalar que dicha información incluye los conceptos sobre el mecanismo APP, los modelos de gestión de riesgos, la intervención del MINEDU a través de este mecanismo para cerrar brechas de infraestructura educativa y cubrir demandas insatisfechas, y el desenvolvimiento de este mecanismo en el Perú; lo cual permite un mejor entendimiento de los acontecimientos que suceden al proyecto estudiado.

La estructura de este capítulo consta de tres partes: la primera contiene la consolidación teórica de los modelos de gestión de riesgos, sobre la cual desemboca el análisis respectivo. Por otro lado, la segunda parte contiene la descripción y análisis de los factores de riesgo identificados, para lo cual se utilizan las técnicas de recolección de datos para levantar información sobre el contexto del proyecto. Finalmente, la tercera parte contiene el análisis de los factores de riesgo que desembocaron en los riesgos que afectaron la implementación del proyecto.

1. Consolidación de modelos de gestión de riesgos

Para realizar el análisis de la presente investigación se requiere, en principio, precisar las definiciones que se utilizarán para el desarrollo de este capítulo. En ese sentido, la comparación entre los tres modelos que se muestra en el anexo permite evidenciar que, si bien los tres modelos presentados coinciden en muchos aspectos, los tres modelos presentan ligeras diferencias en cuanto a las definiciones de los conceptos. Por ejemplo, los tres modelos difieren al momento de definir qué es un riesgo. Mientras que para el PMBOK es un “evento o condición incierta que, si ocurre, tiene un efecto positivo o negativo en los objetivos de un proyecto” (PMI, 2009, p. 9); la norma australiana lo define como “la posibilidad de que suceda algo que tendrá un impacto sobre los objetivos” (Estándar Australiano, 1999, p. 5). Por otro lado, para la ISO 31000 el riesgo es el “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos” (Asociación Española de Normalización, 2018, p. 7). Es decir, todos difieren en cómo definir un riesgo, pero todos apuntan a lo mismo: una circunstancia incierta que de producirse puede tener una influencia en los objetivos planteados a nivel de proyecto, organizacional, etc.

Asimismo, también en el cuadro comparativo del anexo F se puede observar que los modelos utilizan diferentes nombres para referirse a aquellos elementos que tienen potencial de generar un riesgo, mencionados en la presente investigación como factores de riesgo. El PSRM – PMI lo llama causas de los riesgos, como “eventos o circunstancias que existen actualmente y

que pueden dar lugar a riesgos” (PMI, 2009, p. 10). Así también, la norma australiana menciona la existencia de fuentes genéricas de riesgo como “componentes de riesgos que pueden dar lugar a un riesgo” (Estándar Australiano, 1999, p. 25). Mientras que para la ISO se llaman solo fuentes de riesgo y se refiere a ellas como un “elemento que, por sí solo o en combinación con otros, tiene el potencial de generar riesgo” (Asociación Española de Normalización, 2018, p. 7). En este sentido, todos los modelos hablan de un elemento que tiene potencial de producir un riesgo.

Como consecuencia de ello, para el desarrollo de este marco analítico se utiliza una consolidación de esta comparación, siendo el resultado de este análisis lo propuesto en la siguiente Tabla 9:

Tabla 7: Definiciones y conceptos aplicados en la investigación

Concepto	Definición
Riesgo	Circunstancia incierta que, en el caso se produzca, tiene o podría tener una influencia sobre el final de una meta u objetivo a lograr en cualquier organización
Factores de Riesgo	Elementos que tienen potencial de generar riesgo, es decir que pueden afectar un proyecto
Categorías de riesgo	Grupo de riesgos que comparten ciertos rasgos

En cuanto al proceso de gestión de riesgos de cada uno de los modelos presentados, estos difieren sobre todo en número y nombres de los pasos. Específicamente para poder realizar la identificación de riesgos, el PSRM –PMI propone realizar previamente una planificación de los riesgos para luego identificarlos. Tal como está explicado en el marco teórico, esta planificación sugiere definir el alcance que tendrá la gestión de riesgos y cuáles son las barreras que se pueden encontrar en todo nivel. En el caso de la norma australiana, al igual que el modelo anterior plantea un paso previo a la identificación de riesgos, el establecimiento del contexto. Esto implica poder definir el contexto estratégico y organizacional para delimitar la gestión de los riesgos (Estándar Australiano, 1999). Finalmente, al igual que la norma anterior, la ISO 31000 sugiere identificar un contexto previamente a la identificación de los riesgos.

De esta forma, los tres modelos presentan la misma lógica de comenzar con la definición del alcance y contexto en el que se va desenvolver la gestión de los riesgos, para luego iniciar la identificación de estos. Asimismo, los tres modelos coinciden en incluir la identificación de aquellas causas, fuentes o factores que aparecen como hechos o condiciones que se encuentran al momento precisar el contexto. Al respecto, estos son considerados importantes para realizar el posterior análisis y evaluación de los hallazgos, puesto que ofrecen mayor información para determinar el tratamiento más adecuado. Cabe recalcar que la secuencia metodológica

mencionada en el Marco Metodológico está basada en el análisis explicado en las líneas anteriores.

A manera de conclusión, si bien los tres modelos de gestión de riesgo prestan mayor o menor atención a ciertas particularidades, todos apuntan a lo mismo. En consecuencia, para realizar el análisis correspondiente, se ha optado por consolidar las definiciones presentadas por cada uno de estos en función de los objetivos perseguidos en la presente investigación.

2. Identificación de los factores de riesgos

En esta sección se realiza la identificación de los factores de riesgo que se presentaron en la implementación del proyecto COAR Zona Norte entre los años 2014 – 2017. Cabe recordar que esta identificación se realiza a partir de entrevistas semiestructuradas a los actores involucrados en la implementación, además de la revisión de documentos, resoluciones y leyes que permiten conocer mejor el contexto en el cual se desarrolló este proyecto.

Por otro lado, estos factores identificados son categorizados de acuerdo a las condiciones necesarias para implementar una APP en el Perú, desarrolladas por Ruiz et al. mencionadas en el capítulo teórico. Cabe señalar que la última condición que los autores mencionan, la distribución de riesgos, no se analiza puesto que el proyecto estudiado no llega hasta esa etapa del proceso de implementación. La clasificación de los factores se puede observar en la Tabla 10:

Tabla 8: Factores de riesgo identificados

Categorías	Factor	Nombre de factor
Marco Institucional	1	Existencia de apoyo político desde la Alta Dirección del MINEDU
	2	Reestructuración organizacional favorable en MINEDU para la promoción de proyectos con el sector privado
	3	Reconocimiento de la autoridad, entre las entidades públicas involucradas, para la toma de decisiones en la implementación de la APP
	4	Alta rotación en el equipo responsable de la implementación del proyecto en el MINEDU
Margo Legal y Regulatorio	5	Constantes modificaciones en la normativa APP IPC durante la implementación del proyecto
	6	Ausencia de Norma Técnica de COAR
Entorno	7	Entorno favorable para inversión privada
	8	Existencia de demanda insatisfecha de servicios educativos para niños con desempeño sobresaliente.

Categorías	Factor	Nombre de factor
Grupo de interés	9	Existencia de convenios interinstitucionales entre MINEDU y gobiernos regionales involucrados para la implementación de COAR en cada región
	10	Ineficaz gestión para alinear los distintos intereses de los actores involucrados
Propiedades y características del proyecto	11	Inexistencia de criterios formales de elegibilidad para seleccionar mecanismo de inversión
	12	Especificaciones del proyecto son atractivas para el privado
Capacidad técnica del concedente y supervisor	13	Inexperiencia de MINEDU en la implementación de APP IPC
	14	Deficiente control de gestión de DIPLAN y Proinversión en la ejecución de los procesos en los plazos definidos

A continuación, se describen y explican estos factores identificados de acuerdo a cada categoría y respetando el orden presentado en la anterior tabla.

2.1. Marco Institucional

Dentro de esta categoría, que implica el establecimiento de instituciones responsables de dar soporte al proceso de la implementación de una APP (Ruiz, Sarmiento y Sota, 2017); se identifican cuatro factores de riesgo, basados en las características de esta categoría, que afectaron al proyecto estudiado. En los siguientes párrafos se procede a describir cada uno de los factores.

- **Factor 1: Existencia de apoyo político desde la Alta Dirección del MINEDU**

Este factor deviene de la característica relacionada a la voluntad política del gobierno de turno, sobre la cual se menciona que es “expresada en políticas y planes para apoyar el desarrollo de APP, así como en la disponibilidad de recursos económicos del Estado que posibilitan la voluntad política” (Ruiz, et al., 2017, p. 126). De esta forma, el factor se interpreta como la intención y apoyo político para aplicar el mecanismo de APP en el sector educativo. Esta voluntad fue ejercida por la Alta Dirección del ministerio del sector con respaldo del gobierno de expresidente Ollanta Humala.

Como se describió en el marco contextual de la presente investigación, esta voluntad fue motivada por la dificultad que tenía el sector para cubrir la gran brecha de infraestructura educativa que se tenía en ese momento en el país y la necesidad de cubrir servicios educativos con una demanda no satisfecha. Entonces, desde el MINEDU se propusieron dos estrategias para afrontar esta dificultad. Una de esas fue “promover la participación y el trabajo conjunto con el sector privado, a través de los mecanismos de participación

público-privada” (MINEDU, 2016a, p. 2). De esta manera, el MINEDU expresó su interés de generar alianzas con el sector privado para lograr cubrir esas solicitudes. Esta estrategia estuvo respaldada por la postura del gobierno del expresidente Ollanta Humala quien en su Mensaje de la Nación del 2014 destacó que la brecha de infraestructura, que afecta el crecimiento del país, se puede cerrar trabajando en conjunto el Estado y el sector privado (Proinversión, s.f.c). Así, se resalta la intención del gobierno de generar espacios de cooperación entre ambos sectores. De hecho, para el primer semestre del año 2014 en promedio “el monto comprometido por proyecto adjudicado por el gobierno del presidente Ollanta Humala es de US\$ 577.4 millones, superando así el promedio en los gobiernos de los ex presidentes Alan García y Alejandro Toledo” (Gestión, 2014, s.p.). A partir de ello se evidencia la clara posición del gobierno sobre este mecanismo.

Asimismo, la exdirectora de DIPLAN señala que “la existencia de apoyo político es muy importante para continuar con este tipo de proyectos y, de hecho, que se mantenga la voluntad política es un riesgo muy importante, pero [este] no ocurrió porque el PNIE definía las prioridades del sector” (comunicación personal, 21 de junio, 2019). De esta manera se manifiesta que el interés de usar este mecanismo sobrepasaba las estrategias del gobierno pues ya estaban estipulados en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa que avalaba las acciones para el cierre de brechas del MINEDU.

Por otro lado, los actores involucrados mencionan también el respaldo del ex Ministro de Educación Jaime Saavedra en la aplicación de este mecanismo para los objetivos del sector. Sobre el apoyo del ministro, la exjefa de la Gerencia de Estudios y Obras de PRONIED indica que “fue incondicional, puesto que el ministro tenía prioridad sobre la inversión privada, llámese obras por impuesto o APP” (comunicación personal, 09 de julio, 2019). Si bien dentro de las funciones del ministro no se encontraba la gestión directa de los proyectos, uno de los entrevistados, el exviceministro del Viceministerio de Gestión Institucional (VGI) del MINEDU, aseguró que, dentro de la implementación, cuando se necesitaba el respaldo del ex Ministro Jaime en las reuniones, él estaba como *back up* (comunicación personal, 21 de junio del 2019). Así, el ministro demostraba el apoyo y la confianza al equipo responsable de gestionar el proyecto.

De hecho, en el reporte del índice Infrascopio del año 2014, el Perú ocupó el tercer lugar en el ranking de la variable Clima de Inversiones que, por primera vez desde ese año, incluía la subvariable Voluntad política. Esta entendida como el nivel de consenso o voluntad de política de participar en este tipo de alianzas (The Economist Unit Intelligence, 2015). Cabe mencionar que en la actualización del índice para el año 2017,

esta subvariable comenzó a ser interpretada como la expresión literal de apoyo a las APP en medios de comunicación o declaraciones políticas durante el mandato por parte de altos funcionarios públicos (The Economist Unit Intelligence, 2017).

En suma, se puede concluir que existía un claro y explícito apoyo político hacia el uso de APP en la tarea de cerrar brechas de infraestructura y, especialmente, para las del sector educativo.

- **Factor 2: Reestructuración organizacional favorable en MINEDU para la promoción de proyectos con el sector privado**

Para poder obtener un Marco Institucional capaz de soportar el desarrollo de APP, es necesaria una estructura orgánica que permita agilizar la toma de decisiones. Una forma de hacerlo es aproximando las áreas involucradas en la implementación del mecanismo, a la alta dirección de las entidades públicas (Ruiz, et al., 2017). Con respecto a esto, en el caso del MINEDU a través de la sexagésima quinta disposición complementaria de la Ley N° 30281 del 2015, se le otorgó al ministerio la facultad de reestructurarse orgánicamente con el objetivo de fortalecer sus funciones, y mejorar la eficiencia y eficacia de sus procesos, todo esto con el fin de asegurar la calidad del servicio educativo peruano.

Esta reestructuración implicó la creación, modificación y eliminación de algunas dependencias. Lo que concierne a la presente investigación sobre esta reestructuración es específicamente la creación de la DIPLAN, dependencia de la DIGEIE, dirección encargada de los proyectos bajo la modalidad APP.

Es preciso mencionar que el MINEDU no tenía antecedentes de aplicación de APP, por lo que no tenían un área responsable del mecanismo. Antes de las modificaciones, existía una Oficina de Infraestructura Educativa que dependía del Viceministerio de Gestión Institucional. A su vez, esta oficina contaba con tres unidades: de Planeamiento y Normatividad, de Supervisión de Obras y Mantenimiento, y de Patrimonio Inmobiliario. Estas estaban destinadas a garantizar la construcción de nuevos locales educativos, mantenimiento de los existentes y la adecuada dotación de mobiliario escolar a nivel nacional, brindando soporte a los gobiernos regionales y Locales (DS N° 006–2012–ED).

En este sentido, si el ministerio tenía la intención de buscar alianzas con el sector privado, era necesario la creación de una dependencia específica. Entonces la DIGEIE se encargaba de toda la gestión de la política de infraestructura educativa y dentro de esta se encontraba un área que veía toda la relación pública privada, DIPLAN. El ex viceministro del VGI del MINEDU menciona que el objetivo que tenían con la creación de esta última

fue tratar de explorar desde ahí todas las relaciones y otras alternativas con modalidades de contratación con el sector privado y no limitarse únicamente a la obra pública como tradicionalmente se hacía hasta el momento (comunicación personal, 06 de junio, 2019). Además, agrega que “había un especialista dentro de DIPLAN que tenía que ver toda la parte desde normativa hasta la implementación de proyectos tanto en obras por impuestos como en Asociaciones Público Privadas y este tenía la responsabilidad de avanzar y coordinar con los proyectos” (comunicación personal, 21 de junio, 2019).

Otro punto es la proximidad de esta dirección a la Alta Dirección. Si bien a nivel organizacional, la DIPLAN no se encontraba en la Alta Dirección del ministerio, se sabe por el ex viceministro del VGI que por la naturaleza y por el tamaño de estos proyectos, tanto él como el director general de la DIGEIE, participaban de las diferentes reuniones (comunicación personal, 21 de junio, 2019).

La importancia de esta reestructuración radica en que permite la descentralización de la gestión de los proyectos APP. Como se observa en la variable Marco Institucional del índice Infrascopio, la cual considera la subvariable Calidad del diseño institucional que:

(...) evalúa la existencia y papel ejercido por varias agencias necesarias para una adecuada supervisión y planificación de proyectos a nivel federal, tales como una oficina de APP a nivel ministerial, una Agencia Estatal de Contratación y una Agencia Consultora de APP y una Agencia Reguladora para hacer cumplir las normas de los proyectos. Toma también en cuenta el papel supervisor y participación de las oficinas gubernamentales de presupuesto y planificación” (The Economist Unit Intelligence, 2015, p.51).

En ese año, el Perú salió en primer puesto en la calificación de esa variable junto con Brasil y Chile. Pero se resalta que, en Perú, Proinversión maneja las transacciones y la promoción de las APP en todos los sectores, pero la responsabilidad fue distribuida entre diferentes instituciones dependiendo la etapa del proceso de implementación (The Economist Unit Intelligence, 2015).

- **Factor 3: Reconocimiento de la autoridad, entre las entidades públicas involucradas, para la toma de decisiones en la implementación de la APP**

Este factor hace referencia directamente a la característica de Ruiz, et al. (2017), sobre la existencia de autoridad para la toma de decisiones de las instituciones involucradas, dentro de su competencia, en el proceso de implementación de las APP. Con respecto a esto, el ROF aprobado en el año 2015 de las entidades involucradas tiene estipulado, más allá de

las funciones, la potestad de acción de estas. En principio, en el artículo N° 182 de este ROF se indica que la DIPLAN, que es el órgano de línea de la DIGEIE, es responsable de la implementación de las acciones relacionadas a infraestructura educativa realizada mediante mecanismos de intervención público privada (DS N° 001-2015- MINEDU).

Para el caso de MINEDU, más allá de lo determinado en la norma, la exjefa de la Unidad de Estudios y Obras de PRONIED, menciona que el rol que asumió DIGEIE en todo el proceso fue el de líder de la implementación del mecanismo y nexos con Proinversión (comunicación personal, 09 de julio, 2019). En general, los entrevistados logran reconocer la autoridad y liderazgo, no solo de DIPLAN sino también de la DIGEIE, como equipo responsable de la implementación del mecanismo en el ministerio. Más allá de eso, cada dirección involucrada de este ministerio reconoce la autoridad de las otras direcciones en este proceso de implementación. También se resaltó la participación de la dirección como mediadora en el proceso. El coordinador de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del MINEDU dijo que DIPLAN funciona como intermediaria entre el área usuaria y quien vaya a ejecutar el proyecto (comunicación personal, 31 de mayo del 2019).

Por otro lado, en el artículo N° 2 del ROF de Proinversión se identifica el reconocimiento de la autoridad de Proinversión como la entidad responsable de “promover la incorporación de inversión privada en servicios públicos y obras públicas de infraestructura, así como en activos, proyectos y empresas del Estado y demás actividades estatales” (RM N° 083-2013-EF/10). En relación a esto y a los requerimientos propios del mecanismo, el exviceministro del VGI del MINEDU indica que es Proinversión quien administra las APP, revisa el cumplimiento normativo y de todos los plazos (comunicación personal, 21 de junio, 2019).

- **Factor 4: Alta rotación en el equipo responsable de la implementación del proyecto en el MINEDU**

Este factor se refiere a la alta frecuencia en la que miembros del equipo fueron sustituidos en el periodo que se llevó a cabo el proyecto. Una alta rotación del personal en una organización puede ser positiva o negativa, dependiendo de los efectos que tenga. Asimismo, este factor se encuentra dentro del Marco Institucional puesto que para que las instituciones soporten los procesos del mecanismo, es necesario contar con un entorno organizacional estable. Esto se expresa a través de competencias y roles de las entidades involucradas definidos apropiadamente para que se puedan articular correctamente (Ruiz, et al., 2017). Sin embargo, a pesar de que las competencias y roles definidos

apropiadamente que generan una adecuada articulación entre los participantes del proyecto, no será suficiente si algunos de los miembros del equipo son reemplazados por nuevos ingresos.

Desde su experiencia en el MINEDU, la ex directora de DIPLAN menciona que, si bien la experiencia del equipo es considerada un elemento muy importante, el constante cambio de actores puede generar problemas también. Además, dijo “desde el periodo en el que yo trabajé y formé parte del equipo, han pasado cuatro personas más, e independientemente de estar muy capacitadas, igual tienen que volver a aprender todo desde un inicio” (comunicación personal, 21 de junio, 2019). Entonces, más allá de la experiencia, indica que a pesar de la capacitación que pueda tener el nuevo miembro, podrían surgir retrasos o incumplimientos porque tendrá que aprender desde cero cómo es que se desarrollan las actividades en el área. Evidentemente esto depende mucho de la capacidad de los reemplazantes de acoplarse a los nuevos ambientes, pero si esos cambios son constantes sí se generan inconvenientes en la consecución de objetivos.

Desde Proinversión, el Asesor Técnico de esta entidad, también detectó este problema, pues dijo “el tema de alta rotación es un problema muy fuerte, yo estoy trabajando estas IPC tres años con el sector y he visto cambiar un montón de caras, entonces ese es un tema limitante” (comunicación personal, 17 de junio del 2019). Así, el entrevistado resalta la alta rotación de personal como una limitante para conseguir el aprendizaje necesario como institución, y avanzar.

En efecto, según el índice de Infrascopio, la existencia de rotación constante entre los funcionarios públicos de las entidades dedicadas a la gestión y supervisión de las APP obstruye el buen desenvolvimiento del mecanismo, y esto lleva a los gobiernos a preferir las prácticas tradicionales de adquisición. Entonces la experiencia de los funcionarios en administrar este tipo de mecanismo es limitada, por lo que la capacidad del Estado para identificar, estructurar y licitar proyectos es deficiente (The Economist Unit Intelligence, 2014).

En conclusión, los factores de riesgo identificados en la categoría del Marco Institucional, no generaron un efecto negativo en la implementación del proyecto. En principio porque en el inicio del periodo de la implementación, y mientras estuvo vigente, existió voluntad política de querer desarrollar la modalidad de APP en el sector. También es necesario resaltar las modificaciones organizacionales de MINEDU en pro generar una buena gestión de los proyectos APP. De igual manera, se identificó el reconocimiento formal e informal de la autoridad de los actores involucrados en el proyecto para tomar decisiones. Finalmente, se evidencia la existencia

de alta rotación en algunos puestos de MINEDU y la curva de aprendizaje se hace más lenta con el ingreso de nuevo personal que se tiene que poner al corriente de las actividades que se realizan en la dirección.

2.2. Marco Legal y Regulatorio

En esta categoría, que abarca “el conjunto de leyes, políticas, normas y reglas que garanticen el adecuado accionar de las entidades involucradas en las APP” (Ruiz, et al., 2017, p. 62), se identifican dos factores de riesgo que a continuación se proceden a explicar.

- **Factor 5: Constantes modificaciones en la normativa APP IPC durante la implementación del proyecto**

Una de las características de esta categoría hace referencia a la legislación específica existente en materia de APP en el Perú. Esta debe ser consistente con el desarrollo y los objetivos de las APP y, a su vez, estar alineada a la política de inversión; de esta manera, las organizaciones del sector privado perciben seguridad jurídica que pueda respaldar sus inversiones (Ruiz et al., 2017).

Este factor alude a los cambios en 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, aprobada por el DL N°1012 del año 2008. En marzo del 2014, la Ley N° 30167 modificó dicho decreto, que incluyó nuevas categorías de proyectos, la obligación de elaborar estudios de pre inversión, nuevas funciones para el MEF y Proinversión, un registro nacional de contratos, etc. (The Economist Intelligence Unit, 2015). Este fue el panorama donde el MINEDU realizó las primeras actividades para llevar a cabo el proyecto COAR Zona Norte.

Sin embargo, durante el segundo año de implementación del proyecto, a través del DL N° 1224, la normativa sobre la cual estaba siendo encaminado fue modificada nuevamente. A partir de la comparación entre ambos decretos, los cambios realizados que resaltan fueron la adición de tres nuevos principios regidores del mecanismo de APP, el establecimiento de cinco fases que debe atravesar cualquier proyecto de APP, la definición de los plazos de tiempo que deben durar dichas fases y las entidades estatales que deben participar en cada una de ellas. Asimismo, cabe mencionar que estos cambios tuvieron el objetivo de contribuir en el desarrollo de un “marco legal sobre APP más claro, consistente, unificado y acorde con las mejores prácticas a nivel internacional” (MEF, 2015, p. 30).

En este sentido, estos cambios significaron un factor de riesgo porque requería un esfuerzo adicional para la comprensión de la nueva ley y la adecuación del proyecto a ella. Si bien la existencia de una regulación cambiante que alterara las reglas de juego para los involucrados pudo tener consecuencias negativas en ese momento, a largo plazo pudo haber tenido un impacto positivo. Esto porque en realidad, estas modificaciones se plantearon en pro de mejorar las reglas con el fin de promover un juego justo.

En la actualidad, el índice Infrascopio tiene una serie de variables para evaluar el marco regulatorio de los países y con esto, verificar si efectivamente el paquete de normas aplicado para la implementación de las APP es el más propicio.

- **Factor 6: Ausencia de Norma Técnica de COAR**

Este factor hace referencia a que el MINEDU no contaba con una normativa o documento oficial que especificara las características y requerimientos que el COAR Zona Norte debía cumplir. En palabras de la exdirectora general de la DIGESE, el modelo del servicio educativo de un colegio así no tenía un marco que lo respaldara normativamente, tanto a nivel pedagógico como arquitectónico. Además, ella comenta que aparte de las experiencias estatales que incluyeran residencias o la prestación de servicios educativos dirigidos a alumnos con alto desempeño, como en el Colegio Mayor⁷, el MINEDU no tenía lineamientos claramente definidos o precedentes respecto a lo que buscaba implementar con esta APP; lo cual hizo que se guiaran de experiencias internacionales y convocaran a especialistas para desarrollar dichos lineamientos (comunicación personal, 28 de junio, 2019).

De este modo, en los siguientes años, el MINEDU aprobó distintas normas que funcionarían como soporte al nuevo modelo educativo que buscaba implementar a través de los COAR, incluyendo el de la Zona Norte. Entre las cuales se encuentran: el “Modelo de servicio educativo para la atención de estudiantes de alto desempeño” aprobado en RM N° 274-2014-MINEDU, “Normas para la gestión pedagógica del Modelo de Servicio Educativo para la atención de estudiantes de alto desempeño” aprobada en RSG N° 2595-2014-MINEDU) y “Normas para la Gestión del Bienestar y el Desarrollo Integral de los Estudiantes del modelo de servicio educativo para la atención de estudiantes de alto desempeño” aprobada en RSG N° 297-2015-MINEDU. Asimismo, respecto a las condiciones físicas de la institución, la versión final de la “Norma Técnica Criterios de Diseño para Colegios de Alto Rendimiento-COAR”, que establece los criterios de diseño

⁷ Primer colegio con educación especializada para alumnos con alto rendimiento. Cabe resaltar que en este colegio también se brindaban los servicios complementarios planteados en los COAR.

específico para la infraestructura de estas instituciones educativas, fue aprobada por el VGI recién en el año 2019 en la RV N° 050-2019-MINEDU, cuyo proyecto de norma fue publicado solo un año antes en RSG N° 278-2018-MINEDU.

Por otro lado, la ausencia de estas normativas o lineamientos, hasta la fecha de sus respectivas publicaciones, provocó que la discusión sobre qué requerimientos solicitar al privado se desviara hacia los costos unitarios del equipamiento y mobiliario, más que hacia la calidad de servicio que se buscaba entregar a los alumnos de alto desempeño. Así lo expresa el ex director general de la DIGEIE: “el privado te hacía una propuesta arquitectónica y el Estado te decía que no porque no le gustaba. Entonces terminó siendo una negociación de ‘me gusta, no me gusta, quítale eso, ponle’ y nunca discutieron el servicio” (comunicación personal, 7 de junio, 2019). En este sentido, estas circunstancias implicaron dificultades a la empresa proponente debido a que no contaban con una definición clara del producto final que debía entregar al MINEDU, porque esto les generaba mayor incertidumbre sobre sus obligaciones en la implementación de la APP.

En conclusión, el Marco Legal y Normativo en el cual se desarrolló el proyecto refleja la necesidad de mejoras para la adecuada ejecución de una APP en el sector en ese periodo. En primer lugar, por las constantes modificaciones a la norma de APP de la modalidad IPC que no permitía la correcta aplicación de esta. Y, en segundo lugar, por la falta de lineamientos de infraestructura que guiaran el diseño de los colegios pertenecientes al proyecto necesarios para la primera fase del proceso de implementación.

2.3. Entorno

De acuerdo con Ruiz et al. (2017), la existencia de un entorno favorable para el desarrollo de una APP implica que aquel comprenda, por un lado, un contexto económico que sea equivalente a un ambiente de confianza que propicie la participación de un mayor número de entidades privadas, interesadas en invertir y trabajar con el Estado y, por otro lado, implica que dicho entorno presente necesidades que deban ser atendidas y priorizadas por las autoridades estatales. En este sentido, en el presente estudio sobre el proyecto COAR Zona Norte, se identifican dos factores de riesgo relacionados a la evaluación del entorno socioeconómico en el que se desarrolló.

- **Factor 7: Entorno favorable para la inversión privada**

Una de las características de esta categoría, según Ruiz et al. (2017), es contar con un “entorno macroeconómico estable con un atractivo clima de inversiones” (p. 66). Por ello, este factor representa la evaluación del ambiente económico en el que las APP se

desarrollarán, la cual incluye la revisión de indicadores macroeconómicos e instrumentos financieros que midan el clima de inversiones. De este modo, de acuerdo con los informes Infrascopio 2014 e Infrascopio 2017 desarrollado por el BID y *The Economist*, los cuales miden la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para movilizar la inversión privada en infraestructura a través de APP (The Economist Unit Intelligence, 2017), el Perú se posicionó entre los 5 mejores países de la región. Sin embargo, respecto a la capacidad financiera, el Perú obtuvo el segundo puesto como país con mejores condiciones financieras en el año 2014 y encabezó la lista durante el año 2017. Esto fue consecuencia de las mejoras en el mercado local debido a la reducción de la deuda pública (The Economist Unit Intelligence, 2014) y su “relativa baja proporción de financiamiento con préstamos condicionados de instituciones financieras internacionales, organizaciones multilaterales y bilaterales y subvenciones de donantes” (The Economist Unit Intelligence, 2017, p. 16).

Del mismo modo, de acuerdo con los entrevistados, el MINEDU al promocionar sus proyectos de APP no tuvo dificultades para obtener postulaciones de potenciales empresas proponentes, lo cual demuestra que las empresas privadas sí percibían un entorno favorable. Respecto a ello, el ex director general de la DIGEIE declara: “Eso fue muy exitoso porque se nos presentaron casi dos o tres propuestas de iniciativa por cada paquete que había presentado. O sea, fue un éxito rotundo a nivel promocional” (comunicación personal, 7 de junio, 2019). Igualmente, el ex viceministro del VGI también señala que durante la implementación del proyecto COAR Zona Norte no se tuvo problemas de financiamiento (comunicación personal, 21 de junio, 2019).

- **Factor 8: Existencia de demanda insatisfecha de servicios educativos para niños con desempeño sobresaliente**

De acuerdo a Ruiz et al. (2017), estudiar la categoría entorno implica considerar que el contexto situacional del sector, en esta investigación, educativo refleje la identificación de necesidades que ameriten una intervención a través del mecanismo de APP. Es decir, previo a iniciar la implementación de una APP se realiza la identificación y evaluación de la demanda potencial del mecanismo que busca atender las necesidades de infraestructura del sector involucrado. En este sentido, dicho contexto se expresó a través de dos formas: por un lado, como se explicó en el marco contextual, durante el periodo de estudio el Estado peruano identificó como prioridad nacional el cerrar la brecha en infraestructura educativa y lograr accesibilidad de servicios educativos de calidad para los estudiantes.

Por otro lado, otra perspectiva de la brecha de infraestructura educativa en Perú es aquella relacionada a los alumnos con alto desempeño académico que no pueden acceder a servicios educativos que cubran sus necesidades. En palabras exviceministro del VGI, atender estos requerimientos también fue una prioridad para el MINEDU, durante el periodo de estudio:

Entre los pilares que nosotros manejábamos, uno tenía que ver con el desarrollo de los aprendizajes y también con solucionar los problemas de infraestructura. Sobre el primero, desarrollo de los aprendizajes, ahí nosotros teníamos en el interior varias como poblaciones objetivo y una de ellas tenía que ver con los chicos que tienen habilidades excepcionales (...) que por razones principalmente socioeconómicas no pueden aprovechar todo su talento durante la educación básica (comunicación personal, 06 de junio, 2019).

Por otra parte, de acuerdo con la ex directora general de la DIGESE, la necesidad de atender a los alumnos con desempeño sobresaliente obedece también a la ley de educación y a la responsabilidad del MINEDU de velar de manera inclusiva por este derecho fundamental. Por ello, brindar un servicio educativo acorde a las necesidades de estos alumnos con habilidades especiales era indispensable en las tareas del MINEDU (comunicación personal, 28 de junio, 2019). Asimismo, la entrevistada indica que a pesar de que algunas regiones implementaban sus propios modelos de servicios educativos para estudiantes de alto desempeño, estos no contaban con las condiciones adecuadas necesariamente. Por ello, el MINEDU identifica que debe desarrollar un modelo de servicio único que guíe la implementación de este tipo de colegios (comunicación personal, 28 de junio, 2019).

En síntesis, ambos factores promovieron la participación de empresas privadas en el desarrollo de APP en el sector educativo, puesto que se evidencia la existencia de un entorno favorable para la inversión privada y de una necesidad de infraestructura insatisfecha, en los periodos estudiados.

2.4. Grupo de interés interno

Respecto a la identificación y adecuado manejo de los individuos o grupos que tienen influencia en el desarrollo del proyecto, Ruiz et al. (2017) los clasifica en dos grupos: el externo, que reúne a los clientes y usuarios del proyecto; y el interno, que comprende a los participantes que gestionan el proyecto. Para la presente investigación, debido a que el proyecto COAR Zona Norte no concluyó su ejecución y, por ende, no fue entregado a los usuarios finales; en las siguientes líneas solo se evalúan las características y factores de riesgo relacionados al grupo de

interés interno: funcionarios públicos de las direcciones responsables en MINEDU, Proinversión y Gobiernos Regionales. Los factores identificados en esta categoría se describen a continuación:

- **Factor 9: Existencia de convenios interinstitucionales entre MINEDU y gobiernos regionales involucrados para la implementación de COAR en cada región**

Este factor hace referencia que el adecuado manejo de este grupo de interés implica que existan mecanismos formales de participación de los individuos o, en este caso, instituciones, que permitan una asignación clara de sus respectivos roles y a la vez tengan una comunicación abierta y constante (Ruiz et al., 2017). Esto se refleja en la coordinación entre ambas entidades, donde se declaran los derechos y obligaciones asignadas a cada una de estas partes. El objeto de estos cinco convenios de cooperación interinstitucionales, firmados entre los años 2014 y 2015, era encargar al MINEDU la realización de actividades de su competencia de carácter material, técnico o de servicios para la gestión educativa, administrativa y financiera, así como la operación y mantenimiento de sus respectivos (Convenios N° 148, 152, 156, 158-2014-MINEDU y 523-2015-MINEDU).

Por un lado, entre los compromisos que asumen los gobiernos regionales están los siguientes: la implementación de una infraestructura educativa de uso provisional que permita el inicio de clase, así como la asignación del predio donde se construya la infraestructura definitiva; remitir al MINEDU la información y documentación que este les solicite; facilitar al personal del MINEDU la ejecución de sus compromisos; entre otras actividades que deriven de los encargos de tales convenios. Por otro lado, el MINEDU se comprometió a gestionar la previsión presupuestal para la operación de los COAR; elaborar la propuesta de acondicionamiento, mejoramiento y ampliaciones de la infraestructura de uso provisional por los años 2015 y 2016, así como verificar los avances de dicha infraestructura; realizar el proceso de admisión de los estudiantes; realizar el mantenimiento correspondiente de la infraestructura definitiva de los COAR; y facilitar al personal de los gobiernos regionales la ejecución de sus compromisos. (Convenios N° 148, 152, 156, 158-2014-MINEDU y 523-2015-MINEDU).

Entonces, este pacto firmado entre ambas partes circunscribe las obligaciones que cada una debe cumplir en favor de la implementación del servicio educativo para los niños de alto rendimiento, a través de un COAR provisional operando por dos años y luego la entrega de las instalaciones del COAR definitivo posterior a ese periodo. Cabe mencionar, de acuerdo al análisis del Infrascopio 2017, a pesar de la existencia de estos pactos, los gobiernos regionales no logran cumplir parte de sus obligaciones: continúa siendo un

desafío la adquisición de licencias, permisos o asignación de tierras que están en su jurisdicción. Del mismo modo, este informe también resalta la desigualdad entre la capacidad técnica de cada ciudad, apuntando que “es necesario brindar mayor apoyo a los gobiernos regionales y locales para la planificación, evaluación, formulación y supervisión de proyectos APP” (The Economist Intelligence, 2017, p. 32).

- **Factor 10: Ineficaz gestión para alinear los distintos intereses de los actores involucrados**

De acuerdo con Ruiz et al. (2017), una de las características relacionadas a la gestión de grupos de interés internos es la implementación de mecanismos formales de participación de estos. A través de dicha participación cada parte es capaz de presentar sus expectativas, intereses y desacuerdos, para que puedan ser tratados por el líder del proyecto. Asimismo, según el análisis del Infrascopio 2017, uno de los problemas por resolver en relación con las APP es la “insuficiente coordinación y poca claridad en las definiciones de jurisdicción y competencias entre entidades involucradas” (p. 32). En este sentido, este factor hace referencia a la dificultad que debió enfrentar la DIGEIE como líder del proyecto, al coordinar con un grupo conformado por distintas direcciones e instituciones, las cuales contaban con propios objetivos e intereses, así como con perspectivas distintas sobre cómo ejecutar las actividades relacionadas al proyecto. Dicha diversidad generaba la necesidad de coordinar con más de un director a la vez y hacer consultas o pedir aprobación de cada una durante las sesiones de los comités y reuniones.

En otras palabras, el desafío nace a partir de dos condiciones: por un lado, a pesar de que el proyecto requería la participación de direcciones del mismo ministerio, el MINEDU, el hecho de que cada una de ellas sea especialista en labores específicas acordes a sus competencias y funciones generaba que haya distintos intereses y objetivos de por medio. Por otro lado, ocurre lo mismo con los especialistas de Proinversión, que participaban en las reuniones y que también deseaban cumplir con sus propios requerimientos. Así lo expresa uno de los asesores técnicos de APP:

Entonces es una mesa improponente (...) porque cada uno es especialista en su tema y trata de que, de algún modo, su tema cumpla con los estándares normativos, entonces eso también ha sido muy pesado. Al final hemos salido, paso por paso, pero demora, eso si tuvieran protocolos de revisión mucho más específicos, donde todos los actores tengamos un criterio más homogéneo (comunicación personal, 17 de junio, 2019).

En adición al anterior párrafo, de acuerdo con la exdirectora de la DIPLAN, que las muchas reuniones estén conformadas por tantos representantes dificulta el llegar a acuerdos. Ella indicó que en las constantes reuniones asistían alrededor de 20 actores, y no con todos los intereses alineados (comunicación personal, 21 de junio, 2019). Cabe resaltar, como indica el ex director general de la DIGEIE, el error fue de ellos al no organizar bien el proceso y seleccionar con quiénes trabajar y con quiénes no, con el fin de agilizar las discusiones (comunicación personal, 07 de junio, 2019).

En conclusión, la existencia de convenios interinstitucionales firmados significaría que MINEDU sí consideró el rol y compromiso de los gobiernos regionales participantes, indirectamente, en el proyecto. Pero más aún, estos convenios significaron la existencia de un mecanismo de participación formal y detallada de cada una de las partes en la implementación de este proyecto. Por otro lado, si bien la presencia de múltiples actores en un proyecto no implica un impedimento a la consecución de los objetivos, sí la complejiza. En este sentido, DIPLAN no demostró tener capacidad de gestionar los intereses de las direcciones de MINEDU involucradas en el proyecto y, además, de los participantes externos al ministerio; aunque sí los logra identificar.

2.5. Propiedades y características del proyecto

Dentro de esta categoría, que refiere a aquellas propiedades y características que hacen viable y único al proyecto, además de atractivo para el inversionista (Ruiz, et al., 2017); se identifican dos factores de riesgo que afectaron al proyecto estudiado, los cuales se proceden a describir en las siguientes líneas.

- **Factor 11: Inexistencia de criterios formales de elegibilidad para seleccionar mecanismo de inversión**

Por su parte, este factor se fundamenta en la siguiente característica “Evaluación apropiada del proyecto mediante mecanismos de elegibilidad como la conveniencia social (valor público) y Valor por dinero (Vpd), con el fin de definir cuantificablemente los costos y riesgos del proyecto a lo largo de su vida útil” (Ruiz, et al., 2017, p.129). De este modo, resulta importante tener presente que un proyecto que desee plantearse mediante el mecanismo de APP, como es el caso de la presente investigación, requiere ser evaluado mediante criterios de elegibilidad que permitan determinar si utilizar el mecanismo de APP es lo más conveniente.

Por un lado, la rentabilidad del proyecto y los flujos que este genere es una propiedad relevante ya que ello puede influir en la cantidad de potenciales inversores interesados en

participar. En ese sentido, por las características de este proyecto, según el coordinador de la OPMI del MINEDU, la figura de un COAR puede funcionar en un mecanismo de APP debido a que el proyecto incluye la operación de servicios complementarios durante un periodo prolongado (comunicación personal, 31 de mayo, 2019).

Además de ello, el exdirector de la DIGEIE menciona que el proyecto requería ser lo suficientemente grande para viabilizar su implementación mediante APP: “identificamos el mapa de todo Lima y dijimos ok, tampoco podemos hacer una APP por un colegio, tenemos que buscar la escala, porque el inversionista va a buscar a nivel” (comunicación personal, 07 de junio, 2019), lo cual de hecho también fue mencionado por el coordinador de la OPMI del MINEDU: "Se buscó mecanismo donde se pueda mejorar la escala de inversiones" (comunicación personal, 31 de mayo, 2019).

Por su parte, el exviceministro del VGI precisaba que este tipo de proyectos permitía agrupar colegios para lograr eficiencia en la gestión de infraestructura educativa puesto que tener muchos proyectos pequeños generaba mayores costos de gestión y además de ello, el mecanismo permitía incluir un componente de mantenimiento debido a que la infraestructura pública, no solamente educativa, no suele conservarse (comunicación personal, 06 de junio, 2019). En ese sentido, la generación de eficiencia en costos era un aspecto importante a considerar en la determinación del mecanismo debido que los ahorros generados por el mecanismo deben contrarrestarse con los costos asociados a su gestión.

Por otro lado, la exdirectora de DIPLAN resalta la experiencia del MINEDU trabajando con privados en la contratación de servicios complementarios para el Colegio Mayor y los COAR provisionales: “los colegios de alto rendimiento en las regiones, prácticamente todos los servicios estaban encargados a privados” (comunicación personal, 21 junio, 2019), lo cual fortalecía la confianza en continuar trabajando y, más aún, establecer una alianza a largo plazo con el sector privado.

Adicionalmente, el exdirector de la DIGEIE puntualiza que la finalidad de realizar una alianza con el sector privado era aumentar el nivel de inversión en el sector mediante el financiamiento de la empresa proponente ya que ni siquiera destinando un mayor porcentaje del PBI al sector educativo, se lograba cubrir la brecha de infraestructura (comunicación personal, 07 de junio, 2019). Por su parte, el coordinador de la OPMI del MINEDU señala que, al obtener financiamiento del privado, ello involucra que el MINEDU tenga mayor disposición de recursos para cerrar la brecha de infraestructura (comunicación personal, 31 de mayo, 2019).

No obstante, si bien hubo importantes razones que motivaron la selección del APP, el exdirector de la DIGEIE y la exdirectora de DIPLAN mencionaron que no se siguieron criterios formales de elegibilidad para determinar el mecanismo del proyecto sino que simplemente se buscaba involucrar la participación del sector privado a través de la apertura de una ventana en el 2014 donde se podían presentar iniciativas privadas o financiadas (comunicación personal, 07 de junio, 2019; comunicación personal, 21 de junio, 2019). Esta falta de criterios formales para la determinación del mecanismo generó que no se tuviera una evaluación profunda de los todos los beneficios y perjuicios de implementar el proyecto mediante APP.

En lo que respecta a los riesgos, lo cual es importante evaluar al momento de elegir el mecanismo a utilizar, se requiere definir un criterio que permita conocer su impacto y a partir de ello determinar la conveniencia de optar por el mecanismo de APP. Por su parte, el exviceministro del VGI en el tema de administración del riesgo comentó:

Estableces un contrato con los privados en donde no asume el sector público el 100% del riesgo asociado a la parte constructiva, porque puede haber elementos no previstos, entonces ahí teníamos relaciones con ellos en donde lo que buscábamos era tratar de compartir de ambos el riesgo que se podía generar durante el proceso de construcción y esa era otra ventaja a nuestro favor (comunicación personal, 06 de junio, 2019).

Por su parte, la exdirectora de DIPLAN alega que los proyectos sociales son totalmente cofinanciados y que por tanto los riesgos que asume el privado son riesgos que realmente este pueda manejar (comunicación personal, 21 de junio, 2019). Debido a las particularidades previamente mencionadas, resulta necesario tener un criterio que permita inicialmente identificar los riesgos asociados y así poder determinar la conveniencia del mecanismo en función de la distribución de los riesgos que le corresponderían al Estado y al privado.

Cabe precisar que recién en el 2016 el MEF aprobó un documento en el que se establecen los lineamientos para la aplicación de los criterios de elegibilidad de los proyectos de Asociación Público Privada (RD N°004-2016-EF/68.1), con el objetivo que las entidades públicas tengan acceso a una herramienta metodológica que permita determinar si el proyecto presenta las condiciones necesarias para desarrollarse mediante el mecanismo de APP.

En ese sentido, la creación de este documento manifestó la necesidad de tener establecidos criterios formales que permitieran evaluar si la APP es el mecanismo más

adecuado para el proyecto que se esté evaluando, en función de las características particulares del mismo. De hecho, tal como se menciona en marco teórico de la presente investigación, el informe de Infrascopio establece como uno de sus indicadores para evaluar la capacidad del país en la implementación sostenible de una APP, tener un criterio de selección de las APP (The Economist Unit Intelligence, 2017).

Al respecto, en el informe del 2017 se incluye a Perú como uno de los países de la región que ha adoptado principios económicos, es decir análisis de costo-beneficio, para la selección de proyectos APP debido a que se han comenzado a requerir análisis de viabilidad pertinentes antes de emprender dichos proyectos (The Economist Unit Intelligence, 2017). De este modo, la aprobación del MEF en el 2016 de los lineamientos para la aplicación de criterios de elegibilidad de los proyectos APP, dentro del cual se busca la elección del mecanismo que ofrezca mayor valor monetario para la sociedad, favoreció a que Perú mejore en el ranking de la variable regulación. Teniendo en cuenta lo previamente explicado, se evidencia que, a pesar de existir aspectos beneficiosos para la implementación de una APP, resulta necesario tener criterios de elegibilidad formales de APP que permitan determinar la idoneidad de implementar este mecanismo en un proyecto con características particulares. En otras palabras, la ausencia de estos criterios durante la determinación del mecanismo para el proyecto COAR Zona Norte, terminó constituyendo un factor de riesgo que afectaba la viabilidad de su implementación.

- **Factor 12: Especificaciones del proyecto son atractivas para el privado**

Este factor ha sido desarrollado en función de la característica que estipula que “el tamaño del proyecto debe estar acorde al monto de inversión y la duración del proyecto (plazo) para mostrar un equilibrio financiero atractivo al inversionista” (Ruiz, et al., 2017, p. 129). En ese sentido, el factor 12 toma en consideración que el proyecto COAR Zona Norte cuente con las particularidades necesarias para captar el interés del sector privado y con ello conseguir que aumente el número de empresas interesadas en establecer una alianza con el sector público para ejecutar proyectos de inversión millonarios y con duración prolongada. La relevancia de este factor aumenta al tener presente que el tipo de APP utilizado es IPC, lo cual demanda conseguir que el proponente elabore la propuesta técnica y económica del proyecto bajo este mecanismo, tal como se ha explicado en el marco contextual.

Al respecto, mediante la revisión documentaria de la ficha resumen del proyecto IPC “Colegios de alto rendimiento de la zona Norte del Perú” brindada por Proinversión, se identificó que la concesión otorgada al proponente tiene un plazo de 20 años, de los cuales

dos son de construcción y dieciocho de operación. Asimismo, el ámbito de influencia que se establece en la ficha previamente mencionada incluye a las regiones de Amazonas, La Libertad, Lambayeque, Piura y San Martín (Proinversión, 2017). De este modo, se evidencia que el proyecto en cuestión posee un tamaño significativo, un plazo de concesión extenso y por ende, involucra un monto importante de inversión que puede resultar atractivo para las empresas.

En esa misma línea, el ex director general de la DIGEIE mencionó que “[APP] era un mecanismo interesante para construir o rehabilitar colegios que por su magnitud permitían que un privado entre en la inversión educativa” (comunicación personal, 07 de junio, 2019) lo cual también evidencia que las características del proyecto en cuestión generaron una condición que puede ser entendida como factor de riesgo.

Además de ello, dicho entrevistado menciona que:

Los COAR, además de construirlo, que eran caros, tenían que generar el hospedaje para los chicos. O sea, aparte del servicio físico de la infraestructura también brinda el servicio del hospedaje, que no es un servicio educativo sino es más un servicio complementario (comunicación personal, 07 de junio, 2019).

Con ello hace referencia al servicio de operación y mantenimiento que el concesionario realizaría durante dieciocho años, lo cual generaba que el proyecto resultara más atractivo para el sector privado.

De manera complementaria, el exviceministro del VGI precisa lo siguiente:

En el modelo de contratación de la APP original, la operación se limitaba al mantenimiento de las instalaciones, no tocaba la gestión educativa, o sea no es que le entregabas a un privado que gestione la educación y que ellos contraten a los profesores. No. Era únicamente de la parte del equipamiento, del mobiliario y de la infraestructura, digamos que la luz funcione, que haya luz, que tenga internet, que el edificio y todos sus equipos estén operativos siempre y que no sean un problema (comunicación personal, 06 de junio, 2019).

De este modo, la implementación del proyecto mediante el mecanismo de APP también se caracteriza por separar la gestión pedagógica de la gestión construcción y mantenimiento de los COAR, lo cual estaba estipulado en la ficha resumen. Esta particularidad evitaba generar desconfianza entre las empresas interesadas ya que a la fecha existe resistencia de la comunidad educativa a que la educación sea gestionada por el sector privado.

Cabe resaltar que por cuestiones de confidencialidad, no se pudo acceder a la ficha del proyecto en el que figurara la empresa proponente. Esta situación nos limitó contactar a algún representante que mencionara en qué medida el proyecto resultaba atractivo para que dicha empresa haya decidido participar en la implementación del proyecto COAR zona norte mediante el mecanismo APP.

Finalmente, en base a lo explicado previamente, el proyecto en cuestión presentaba características que podían resultar atractivas para que el sector privado participe de la Asociación Público Privada, sin embargo, de no haber sido el caso, esta situación hubiera repercutido negativamente en la continuidad del mismo debido a que sin la participación de alguna empresa no hubiera sido posible aplicar este mecanismo. Como consecuencia, se considera que las especificaciones del proyecto constituyen un factor de riesgo.

En conclusión, los dos factores de riesgo identificados en la categoría generaron tanto efectos positivos como negativos. En principio porque, por un lado, el proyecto contaba con características y propiedades que lo hacían atractivo para que el sector privado se interesara en establecer una alianza con el Estado, sin embargo, por otro lado la falta de criterios para la elección del mecanismo de inversión no permitió que se realizara una evaluación exhaustiva de las condiciones del proyecto que permitiera tener una mayor comprensión de los contratiempos que se podían presentar.

2.6. Capacidad técnica del concedente y supervisor

Dentro de esta categoría se dividen a los actores en función del rol que ocupen: concedente, concesionario y supervisor. Para efectos de la presente investigación, debido a que, por cuestiones de confidencialidad, explicado en las limitaciones de la tesis, no se pudo acceder a la información del concesionario; en las siguientes líneas solo se evalúan las características y factores de riesgo relacionados al concedente y supervisor. Respecto al primero, los autores Ruiz et al. (2017) mencionan la importancia de la “Identificación y adecuado manejo de los individuos o grupos que tiene interés o influencia en cualquier decisión o actividad del proyecto de APP”. Además de ello, señalan que la capacidad técnica del supervisor refiere a las “competencias y capacidades del supervisor para asegurar el cumplimiento de los requerimientos del contrato APP durante su ejecución” (Ruiz, et al., 2017, p. 128).

En base a lo previamente mencionado, se identifican dos factores de riesgo que afectaron al proyecto estudiado, basados en las características de esta categoría. Estos se explican en los siguientes párrafos.

- **Factor 13: Inexperiencia de MINEDU en la implementación de APP IPC**

Este factor se fundamenta en la característica que resalta la necesidad de “experiencia, autoridad y capacidad del gerente del proyecto, quien debe asegurar la coordinación, interacción y cooperación de los actores involucrados para garantizar los recursos necesarios del proyecto; y gestionar los elementos críticos que puedan afectar” (Ruiz, et al., 2017, p. 128) lo cual si no logra ser atendido puede desembocar en un factor de riesgo debido a que la falta de experiencia podría generar dificultades que perjudicarían el desenvolvimiento de la implementación proyecto.

Por un lado, el ex director general de DIGEIE menciona que a pesar de las competencias del equipo de DIPLAN, cuya dirección era la responsable de orientar la inversión en infraestructura educativa, no contaban con experiencia en la implementación del mecanismo de APP. En sus palabras: "No, no contaban con experiencia. Era gente muy buena, gente muy intencionada, muy profesional que no tenía experiencia en APP" (comunicación personal, 07 de junio, 2019). Esta situación se debió a que en el sector educativo no se había utilizado anteriormente dicho mecanismo para los proyectos de inversión. En adición a lo previamente mencionado, la ex directora general de la DIGESE señala que:

En general hemos hecho más o menos camino al andar, eso ha pasado en educación, no había ninguna experiencia de APP, se intentó hacer otras APP, pero veíamos que no fluyeron. A nivel nacional las APP han tenido muchos inconvenientes y para el sector que era algo nuevo, no encontramos la fluidez que requerimos de los procesos, del marco de los procesos en sí. (Comunicación personal, 21 de junio, 2019).

Por su parte, el exviceministro del VGI menciona que incluso desde la DIGEIE no tenían experiencia en la ejecución de un proyecto de Obras por Impuesto o APP antes de la implementación del proyecto COAR; sin embargo, sí tenían experiencia en regulación para la administración de ambos mecanismos (comunicación personal, 06 de junio, 2019). Por ello, en lo que respecta al personal de DIPLAN, debido a que las personas involucradas en el equipo habían trabajado anteriormente en el MEF, eran especialistas en la normativa del mecanismo de APP. En palabras del exviceministro del VGI "muchos de ellos vinieron del ministerio de economía y finanzas, entonces el reclutamiento no era para venir acá a aprender, sino era gente que ya había por lo menos manejado desde el punto de vista normativo la regulación de estos documentos" (comunicación personal, 06 de junio, 2019).

En lo que concierne al supervisor del proyecto, Proinversión como entidad responsable de los proyectos de inversión en los que interviene el sector privado, ha ejecutado APP de tipo IPC en los sectores de telecomunicación, saneamiento, transporte, salud y electricidad solo por mencionar algunos. Sin embargo, la falta de proyectos similares en el sector educativo que sean referencia para este nuevo proyecto contribuye en la generación del factor de riesgo. Por su parte, la asesora técnica de Proinversión comenta que la experiencia del equipo en implementar proyectos a través del mecanismo de APP implica tener estándares definidos sobre lo que se quiere conseguir, con quién se trabaja y con quién no (comunicación personal, 06 de junio, 2019). Esta condición, debido a la falta de experiencia de Proinversión y el MINEDU, perjudicó el fluido desenvolvimiento de los planes de implementación inicialmente previsto.

Por su parte, el informe de Infrascopio resalta que “la capacidad técnica se ha convertido en el principal cuello de botella para aumentar la implementación de APP” (The Economist Unit Intelligence, 2014, p. 11). Debido a ello, dentro de los indicadores utilizados para medir la madurez operacional de los países se evalúa si los funcionarios gubernamentales poseen conocimientos, experiencia y capacidad pública para desarrollar este tipo de proyectos. En ese sentido, teniendo en consideración las apreciaciones brindadas por los entrevistados como las conclusiones presentadas en el informe de Infrascopio, se considera que la inexperiencia de las entidades involucradas constituyó un factor de riesgo para el desenvolvimiento del proyecto de estudio.

- **Factor 14: Deficiente control de gestión de DIPLAN y Proinversión en la ejecución de los procesos en los plazos definidos**

En este caso, el factor se ha desarrollado en base a la característica del concedente que resalta la “capacidad de supervisión del cumplimiento de los objetivos propuestos en la APP” (Ruiz, et al., 2017, p. 218) como condición para implementar dicho mecanismo, lo cual resulta crucial para asegurar la obtención de los objetivos propuestos en el proyecto.

Por un lado, los autores de la característica previamente mencionada resaltan la importancia de la capacidad de respuesta frente a las circunstancias que se pudieran presentar durante la implementación. De este modo, dar el correcto seguimiento de las actividades permite identificar con mayor prontitud los contratiempos que se pudieran presentar y tomar acción sobre ellos.

En base a la información recolectada por fuentes primaria y secundaria, no se ha evidenciado un ciclo de control de gestión que haya dado seguimiento oportuno de las actividades que permitían el alcance de los objetivos. De hecho, la puesta en marcha de

esta primera APP en el MINEDU supuso un gran reto debido a que este mecanismo por sí mismo, de acuerdo a las particularidades explicadas en el marco contextual, es complejo. Por ello, el ex director general de la DIGEIE reconoce que el avance de la implementación de la primera fase fue muy limitado y que no hubo capacidad interna del MINEDU para llevar a cabo las APP. En sus palabras:

Lo que pasa es que, con mucha sinceridad, el ministerio nunca entendió al interior del ministerio lo que era una APP (...). Entonces, simplemente el proyecto se estancó hasta que llegó un momento en que se había visto que no se había avanzado nada y decidieron sacar eso (comunicación personal, 07 de junio, 2019).

Esta complejidad también es provocada por la participación de múltiples direcciones del MINEDU y actores externos a este, lo cual implica que el control del desenvolvimiento de las actividades y reuniones requeridas para la realización de los hitos de cada fase, demandara mayores esfuerzos de DIPLAN ya que, según el ex director general de DIGEIE, la participación de varios actores dificulta la capacidad del líder del proyecto para realizar un control de gestión adecuado (comunicación personal, 07 de junio, 2019).

En lo que respecta al supervisor de esta implementación, se destaca la participación de Proinversión como asesor técnico. Cabe resaltar que este actor al ser una Unidad Formuladora, se encargaba de emitir la opinión favorable de los hitos mientras que DIPLAN estaba a cargo de gestionar y dar seguimiento a los entregables del proponente para el desarrollo de cada uno de los hitos, tal como se menciona en el marco contextual.

Asimismo, se tiene que considerar que en Proinversión hay un comité PRO DESARROLLO que se encarga de aprobar los hitos y sobrellevar un mejor trabajo conjunto entre el concedente y concesionario, tal como se explicó en el marco contextual. Al respecto, el coordinador de la OPMI del MINEDU comentó que:

La forma en cómo está estructurado el mecanismo de APP para aprobar un proyecto de inversión y llevarlo a la promoción es bastante largo, depende mucho de la disponibilidad de los comités. Proinversión no solo tiene proyectos de educación. Tiene aeroportuario, ferroviario y demás. Entonces, el comité especial de proyectos de inversión no solo está abocado a proyectos de educación y es como si los agendara (comunicación personal, 31 de mayo del 2019).

En ese sentido, la presencia del comité PRO DESARROLLO generó que el proceso de implementación del proyecto se tornara muy jerárquico, sobre todo cuando el comité

emitía continuas observaciones antes de la aprobación del hito. En palabras de uno de los asesores técnicos de APP en Proinversión: “cualquier decisión, por ejemplo, hacer un cronograma simple tenía que entrar por el comité, entonces era inviable ese proceso” (comunicación personal, 06 de julio, 2019). Del mismo modo, el entrevistado ex secretario general de Proinversión coincide en que los equipos de dicha entidad se han vuelto equipos muy burocráticos donde se toman demasiado tiempo para decidir (comunicación personal, 17 de junio, 2019).

Por su parte, el informe de Infrascopio del 2017 concluye que la región muestra un mal funcionamiento en relación al monitoreo y elaboración de informes de desempeño de los contratos APP, así como de la evaluación ex post del proyecto (The Economist Unit Intelligence, 2017). De este modo, se puede apreciar que este estudio también considera importante cubrir dichos aspectos para lograr mejorar los procesos de desarrollo de los proyectos APP y en general el entorno del país como destino apto para implementar este tipo de mecanismo de inversión. En base a lo previamente mencionado, la limitada capacidad con la que contaba DIPLAN y el estilo burocrático de Proinversión para dar seguimiento al proyecto en cuestión, perjudicaron que los procesos involucrados no se desarrollaran dentro de los plazos establecidos.

En conclusión, los factores de riesgo identificados en la categoría Capacidad Técnica del concedente y supervisor, generaron un efecto negativo en la implementación del proyecto. Por un lado, la inexperiencia del MINEDU en la implementación de APP IPC impidió que las fases del proyecto se desenvuelvan con fluidez. Por su parte, el deficiente control de gestión de DIPLAN en la implementación del proyecto generó retrasos en el cumplimiento de los entregables correspondientes.

3. Análisis de los factores de riesgo identificados

Continuando el marco analítico, el siguiente apartado se enfoca en identificar los riesgos que efectivamente ocurrieron durante la implementación del proyecto estudiado, a partir del análisis anterior de los factores de riesgo identificados y del reconocimiento de riesgos que fueron mencionadas en las entrevistas semiestructuradas con los actores involucrados.

- **Riesgo 1: Incumplimiento de los plazos establecidos por Proinversión**

FACTOR(ES) QUE ORIGINAN EL RIESGO	
Nº	Nombre del factor
4	Alta rotación en el equipo responsable de la implementación del proyecto en el MINEDU
6	Ausencia de Normativa Técnica de COAR

13	Inexperiencia del MINEDU en la implementación de APP IPC
14	Deficiente control de gestión de DIPLAN para la ejecución de los procesos en los plazos definidos

Este riesgo hace referencia al estancamiento y extensión de las fases de la APP por las que pasó el proyecto. Deviene, en principio, por la alta rotación en el equipo responsable de la implementación del proyecto, la falta de normativa técnica del proyecto, la inexperiencia del MINEDU ejecutando proyectos a través de APP y finalmente, por el deficiente control de gestión de DIPLAN para la ejecución de los procesos en los plazos definidos. En primer lugar, como se mencionó en la explicación del factor, la alta rotación de personal genera una desalineación en tanto que la persona que ingresa a reemplazar a alguien tarda en aprender y ponerse al corriente con las actividades y procesos de la organización. Este desfase en el equipo habría generado un retraso en el cumplimiento del cronograma establecido por Proinversión.

En segundo lugar, el no tener la norma técnica de los COAR provocó que el proceso no avanzara de la etapa de formulación, donde finalmente se quedaron. Al respecto el ex director general de la DIGEIE menciona que ni siquiera se logró completar el 20% de la etapa de formulación, por lo que el proyecto se vio estancado en discusiones que se centraban en todo menos en los estándares de calidad de los servicios educativos que resultarían de la relación entre el privado y el Estado (comunicación interna, 07 de junio, 2019). Como se explicó en el desarrollo de este factor, de hecho, la norma técnica que especifica las condiciones físicas de cada colegio fue elaborada a finales del año 2018, siendo aprobada en el presente año. En ese sentido, se puede decir que el MINEDU no tenía claramente definido el resultado o producto final que esperaba recibir del privado; por lo tanto, en la etapa donde el privado debía formular su propuesta, no pudo hacerlo puesto que no tenía referencia sobre qué cotizar.

En tercer lugar, al ser la primera vez del sector en usar este mecanismo de inversión, se vieron involucrados en una serie de procesos y normativas ajenas a lo que se venía haciendo en el ministerio. De acuerdo con el ex viceministro del VGI y el ex director general de la DIGEIE, esto sucedía aun cuando los miembros del equipo de DIPLAN eran muy profesionales y conocían los aspectos normativos del mecanismo, debido a que provenían de puestos similares en el MEF (comunicación personal, 21 de junio, 2019; comunicación personal, 07 de junio, 2019). Por consiguiente, el proceso por el cual tenía que avanzar el proyecto se fue extendiendo y, durante los tres años que duró el proyecto, el MINEDU no cumplió con ninguno de los plazos establecidos, por lo que no llegó a

terminar la etapa de formulación, como lo afirma la exdirectora de DIPLAN (comunicación personal, 21 de junio, 2019).

En cuarto lugar, respecto al deficiente control de gestión del equipo que lideró el proyecto, lo que alega la mayoría de entrevistados es que DIPLAN, como responsable final, no había controlado la gestión del cumplimiento de los plazos definidos en la implementación del proyecto. Esto se reflejó en el hecho de que durante más de dos años únicamente se consiguió 2 hitos de la primera fase de implementación del mecanismo, que inicialmente estaban previstos a culminarse en un par de meses. En palabras del ex director general de la DIGEIE, “en esta etapa de formulación ya nadie en el MINEDU quería aceptar la responsabilidad de definir, por ejemplo, los costos” (comunicación personal, 07 de junio, 2019).

De esta forma, la combinación de estas condiciones dio paso al incumplimiento tanto de los plazos programados a nivel de las fases de la APP, como del cronograma de hitos establecidos.

- **Riesgo 2: Incumplimiento de las obligaciones de los gobiernos regionales involucrados, pactadas en los convenios interinstitucionales.**

FACTOR(ES) QUE ORIGINAN EL RIESGO	
N°	Nombre del factor
9	Existencia de convenios interinstitucionales entre MINEDU y gobiernos regionales involucrados para la implementación de un COAR en cada región

Como todo contrato que involucra dos partes, surge el riesgo de que alguna de las dos no cumpla con los compromisos estipulados en ese contrato. En este sentido, este riesgo deviene de la firma de convenios entre los gobiernos regionales y el MINEDU, y como se explicó en el apartado correspondiente, cada parte tenía obligaciones a cumplir a fin de que el objetivo final se complete. Una de las obligaciones que tuvieron los gobiernos regionales fue de ceder terrenos de 3 hectáreas, los cuales estaban estipulados para la construcción de los COAR definitivos. Sin embargo, según uno de los asesores técnicos de Proinversión, el saneamiento físico legal de estos terrenos no fue oportuno, provocando que la cesión de estos al MINEDU se demorara (comunicación personal, 20 de junio, 2019). O, de lo contrario, como indica el coordinador de la OPMI, el gobierno regional cedía el terreno, pero este no estaba saneado totalmente, es decir, presentaba algunas partes que requerían rectificación de predio o que se tenga que regularizar (comunicación interna, 31 de mayo, 2019).

Cabe recordar que, el proyecto COAR Zona Norte estaba compuesto por cinco regiones, Amazonas, La Libertad, Piura, Lambayeque y San Martín, por lo que no se puede ejecutar el proyecto donde cada una de las partes no cumple con la concesión técnica, ni con todas las especificaciones que el caso exige. En palabras del coordinador de la OPMI, por ejemplo, bastaba con que uno de los terrenos de La Libertad no haya estado saneado, para que todo el proyecto se paralice (comunicación interna, 31 de mayo, 2019).

- **Riesgo 3: Incumplimiento de las obligaciones del MINEDU, pactadas en los convenios interinstitucionales.**

FACTOR(ES) QUE ORIGINAN EL RIESGO	
N°	Nombre del factor
9	Existencia de convenios interinstitucionales entre MINEDU y gobiernos regionales involucrados para la implementación de un COAR en cada región
13	Inexperiencia del MINEDU en la implementación de APP IPC

Al igual que el riesgo presentado anteriormente, la existencia de un convenio firmado implica el riesgo de que alguna de las partes no cumpla con sus compromisos. Entonces, de acuerdo a la explicación del Factor 9, en los convenios pactados en los años 2014 y 2015, se estableció un periodo de dos años para la ejecución de los COAR en cada una de sus regiones. Esto surge bajo el supuesto de que eso es lo que iba a demorar el proyecto a través de APP, pero como indica la exjefa de la Unidad de Estudios y Obras del PRONIED y los hallazgos explicados a través de todo el presente documento, esto no fue así (comunicación personal, 09 de julio, 2019).

Por otra parte, si a ese factor se le suma el hecho de que el MINEDU no tenía experiencia en la implementación de una APP IPC, es decir, la existencia del Factor 13, el riesgo del incumplimiento de obligaciones de parte del ministerio aumentaba. Tal como se explicó en la sección anterior, debido a que el MINEDU por primera vez utilizaba el mecanismo de APP para proyectos de inversión, DIPLAN tuvo que atravesar un desafiante proceso de aprendizaje generado por su falta de experiencia en este tipo de proyectos.

Al respecto, en la revisión documentaria se ha identificado la firma de adendas para aplazar la entrega de la infraestructura definitiva. Este cambio, en definitiva, afecto a los gobiernos regionales quienes, por su parte, aunque tampoco estaban cumpliendo su parte al 100%, ya se habían comprometido con asumir los gastos de los COAR provisionales. En palabras del coordinador de la OPMI del MINEDU, los gobernadores “comenzaron a exigir apresurar el proceso o en todo caso, cambiar el mecanismo por el cual se estaba intentado implementar” (comunicación personal, 31 de mayo del 2019).

- **Riesgo 4: Falta de consensos durante la toma de decisiones entre las entidades involucradas**

FACTOR(ES) QUE ORIGINAN EL RIESGO	
N°	Nombre del factor
10	Ineficaz gestión para alinear los distintos intereses de los actores involucrados

La falta de consenso al momento de tomar decisiones entre las entidades involucradas obligaba al equipo a aplazar la duración de los hitos que se debían cumplir. Es así que para explicar este riesgo se considera al Factor 10, causado por la multiplicidad de actores involucrados en el desenvolvimiento del proyecto.

Con respecto a esto, a las reuniones asistían cerca 20 personas porque iban todos los equipos de todas las direcciones involucradas. Adicionalmente, estas reuniones eran muy extensas, por lo que dilataron demasiado el proceso. Así lo expresa la jefa de la Unidad de Estudios y Obras del PRONIED, “había demasiados actores, hasta incluso llegaron los equipos de los gobiernos regionales, por lo que se agrupados a las regiones. Entonces sí era muy limitante” (comunicación personal, 09 de julio, 2019).

Por otro lado, de acuerdo con exdirectora de DIPLAN, aunque terminaban siendo muchos actores los que participaban en estas reuniones de trabajo, estos no necesariamente tenían los intereses alineados (comunicación personal, 21 de junio, 2019). Es decir, cada uno tenía intereses particulares y estos no estaban en sintonía con los de los demás. Por este motivo, la ex directora general de la DIGESE señala que se necesita que quien implementa un servicio educativo sea el mismo que empuje, articule y fortalezca los vínculos; además, que la implementación realmente esté acompañada de todo el equipo multidisciplinario para ofrecer calidad en dicho servicio; y finalmente, que este se implemente en el tiempo adecuado (comunicación interna, 28 de junio, 2019). Para el presente caso, debió ser DIGEIE quien desarrollara estas capacidades para poder articular todos estos distintos intereses y direccionarlos hacia un solo objetivo.

- **Riesgo 5: Inadecuada estimación de la duración de la fase de formulación**

FACTOR(ES) QUE ORIGINAN EL RIESGO	
N°	Nombre del factor
13	Inexperiencia de MINEDU en la implementación de una APP IPC

Por un lado, el factor relacionado a la inexperiencia del MINEDU en la implementación de una APP IPC propició que el riesgo de una inadecuada estimación de la duración de las actividades afectara en el desenvolvimiento del proyecto. Según lo mencionado por la exdirectora de DIPLAN, inicialmente en dicha dirección se creía que el proceso

terminaría en nueve meses (comunicación personal, 21 de junio, 2019). Asimismo, el exviceministro del VGI también menciona que al implementar este proyecto se decidió hacer un cálculo de todos los procesos involucrados, por lo cual se estimó que hacer un colegio con estas características podría construirse entre nueve meses y un año; sin embargo, requeriría de cuatro años de trámites (comunicación personal, 06 de junio, 2019).



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de los principales factores de riesgo que se presentaron en la implementación del proyecto COAR Zona Norte que se llevó a cabo a través del mecanismo de APP, entre los años 2014 y 2017, se logró gracias al desarrollo de una metodología con la cual se identificaron 14 factores de riesgo que estuvieron presentes en la implementación, los cuales fueron clasificados en seis categorías: Marco Institucional, Marco Legal y Regulatorio, Entorno, Grupos de Interés, Propiedades del Proyecto y Capacidad técnica del concedente y supervisor.

Posteriormente, de ese grupo de factores se encontró que a partir de los principales se generaron riesgos que afectaron la implementación del proyecto, los cuales fueron: Alta rotación en el equipo responsable de la implementación del proyecto, la ausencia de Normativa Técnica de COAR; la inexperiencia del MINEDU en la implementación de APP IPC; el deficiente control de gestión de DIPLAN para la ejecución de los procesos en los plazos definidos; la existencia de convenios interinstitucionales entre MINEDU y gobiernos regionales involucrados para la implementación de un COAR en cada región; la ineficaz gestión para alinear los distintos intereses de los actores involucrados.

De este análisis se concluye que:

- En la implementación del proyecto COAR Zona Norte mediante el mecanismo APP se presentaron riesgos, los cuales afectaron la continuidad del proyecto mediante el mecanismo inicialmente elegido. La consecuencia de ello fue disolver el proyecto que involucraba cinco regiones, en proyectos individuales para cada región, mediante otros mecanismos de inversión privada. Esto, por un lado, con la intención de no afectar la intención inicial de atender las necesidades de los alumnos con alto desempeño; y, por otra parte, de continuar trabajando con el sector privado.
- Durante la implementación del proyecto se generaron demoras en las fases definidas para una APP de tipo IPC, lo cual fue generado por los siguientes factores de riesgo: alta rotación en el equipo responsable (de la implementación del proyecto en el MINEDU), ausencia de normativa técnica de COAR, inexperiencia del MINEDU en la implementación de APP IPC y deficiente control de gestión de DIPLAN para la ejecución de los procesos en los plazos definidos. En ese sentido, la implementación del proyecto dentro del tiempo esperado se encontraba afectada por el riesgo de incumplimiento de los plazos del proyecto, el cual hace referencia a la posibilidad de estancamiento y extensión de las fases de la APP.

- Hasta el 2014 el sector educativo no había utilizado el mecanismo de APP para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa. En ese sentido, la falta de experiencia del MINEDU en la implementación de este mecanismo, el cual cuenta con múltiples particularidades que acentúan su complejidad, generó el riesgo de hacer una mala estimación de la duración del proyecto. En base a la investigación realizada, se sabe que este riesgo terminó afectando el tiempo que MINEDU estimó para la implementación de las fases del APP, el cual no coincidió con la duración que se requería para el desarrollo del proyecto.
- De acuerdo a los plazos pactados en los Convenios de Cooperación Interinstitucional entre el MINEDU y los gobiernos regionales, ambas partes esperaban que las actividades necesarias para la cesión de los terrenos destinados a los COAR definitivos serían ejecutadas durante el año 2014; sin embargo, dichas no se pudieron cumplir debido, principalmente, a las condiciones no óptimas de saneamiento que presentaban dichos terrenos. Esto conlleva a considerar una nueva variable en la implementación de una APP, pero que también puede afectar a otros mecanismos. Por ello, es necesario resaltar la relevancia de la gestión que cada gobierno regional involucrado realiza para hacer entrega de uno de los componentes necesarios para ejecutar el proyecto: habilitar el terreno.
- Con respecto al punto anterior, si bien se identifica la relevancia de los gobiernos regionales por los compromisos firmados en los convenios con el MINEDU, en este caso particular, estos no llegaron a tener mayor protagonismo. Esto porque la etapa en la que se quedó el proyecto no implicaba mayor intervención por parte del gobierno subnacional. Sin embargo, sí se puede afirmar la existencia del apoyo político y voluntario de los gobernadores regionales que fue mencionado por los distintos actores entrevistados en la presente investigación.
- Un elevado número de partes en la toma de decisión per se no implica una dificultad para llegar a un consenso; sin embargo, la explicación de que dicho acuerdo no se dé radica en la falta de herramientas en resolución de conflicto. Asimismo, cabe resaltar que previamente a la interacción y reuniones entre todas las partes, es importante que el líder del proyecto delimite qué actores o representantes sí deben participar de la discusión.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que no todos los factores de riesgo identificados en la presente investigación generaron riesgos que dieron paso a consecuencias negativas en el proyecto de estudio. A diferencia de los riesgos previamente mencionados, el factor relacionado con las constantes modificaciones en la normativa APP IPC no generó el riesgo de desinterés del sector privado en participar en el proyecto. Por el contrario, los factores de

entorno favorable para inversión privada, las especificaciones atractivas del proyecto y la existencia de demanda insatisfecha de servicios educativos para niños con desempeño sobresaliente generaron que varias empresas se interesaran en convertirse en concesionarios del proyecto.

Asimismo, los factores de existencia de apoyo político desde la Alta Dirección del MINEDU, la reestructuración organizacional favorable en MINEDU y el reconocimiento de la autoridad para la toma de decisiones en la implementación de la APP, que corresponden a la categoría de Marco Institucional, tampoco afectaron negativamente el proyecto. En lugar de ello, estos factores promovieron que se generara una oportunidad que fomentara la implementación del proyecto mediante el mecanismo APP. No obstante, tal como se ha explicado en el capítulo analítico, las consecuencias negativas de los riesgos fueron mayores a los aspectos positivos involucrados ya que al final se optó por cambiar de mecanismo de inversión.

Con respecto al Marco Teórico y Contextual utilizados para el desarrollo de la investigación, se puede concluir que:

- Las Asociaciones Público Privadas son contratos a largo plazo que se firman entre el Estado y el sector privado para la construcción, operación y/o mantenimiento de servicios o infraestructura. La importancia de estas APP radica en que brinda al sector público la posibilidad de ampliar su capacidad de inversión para proyectos de gran envergadura y que se introduzca el *know-how* del sector privado para el desenvolvimiento de proyectos públicos. Dentro de las principales características se encuentra la distribución de riesgos que se da en el contrato de APP, ya que se conoce que una de las ventajas de las APP es la posibilidad de una óptima asignación de riesgos entre las partes, gracias a que cada uno de estos es gestionado por el agente con mayor experiencia en manejo de riesgos similares. Sin embargo, es necesario recalcar que también se requiere de una adecuada gestión de riesgos durante el proceso que conlleva la implementación del mecanismo en sí; por ello, es importante que exista un seguimiento de las actividades del personal involucrado y de los tiempos o plazos en los cuales estas deben ser efectuadas.
- La consecución de los objetivos de las organizaciones siempre está condicionada por riesgos, sean de mayor o menor impacto. Por tal motivo es importante que las organizaciones tengan la capacidad de controlar tales riesgos. Con respecto a los modelos de gestión de riesgos presentados en el marco teórico y su posterior comparación, se encuentra que los tres modelos son muy parecidos en cuanto a la identificación de los factores de riesgo dentro de los procesos. Asimismo, se destaca que a pesar de sus diferencias en cuanto a la denominación de ciertos conceptos, los tres son ampliamente

usados a nivel internacional.

- Puesto que existen diferentes modelos de gestión de riesgos con diferentes alcances, es posible recurrir a una metodología ad hoc para administrar los riesgos. Para desarrollarla es válido basarse en los modelos o normas internacionales, puesto que representan las mejores prácticas de este tipo de administración. Esta metodología toma en cuenta la naturaleza de la organización y los objetivos que se quieren alcanzar con la implementación de la gestión de riesgos. En ese sentido, la metodología utilizada en la presente investigación fue de un uso práctico para poder levantar información, analizarla y posteriormente describir los hallazgos. Adicionalmente, este planteamiento resulta útil y conveniente para ser aplicado a las distintas organizaciones públicas, incluyendo el MINEDU, para la gestión de sus riesgos.
- Las necesidades de infraestructura educativa requieren respuestas inmediatas. Tener veinte años de retrasos impide cumplir con el objetivo de brindar una formación integral a las personas y que les otorgue la capacidad para desarrollar sus potencialidades. En el caso de los estudiantes de alto desempeño, ellos también se ven limitados al no contar con centro educativos acordes a sus necesidades, teniendo que asistir a instituciones que no promueven el desarrollo de todas sus habilidades, lo cual conlleva a una pérdida de talento. Por esta razón, a través del presente estudio, se reconoce la importancia de invertir esfuerzos y capital en la implementación de Colegios de Alto Rendimiento que sí permitan atender, de manera inclusiva, los requerimientos de estos alumnos especiales.
- Debido a la magnitud de la brecha en infraestructura educativa, el esfuerzo del MINEDU por cerrarla es insuficiente si no realiza alianzas con organizaciones del sector privado, con el fin de que estas ayuden a financiar las distintas intervenciones. En este sentido, bajo condiciones óptimas de implementación, las APP resultarían una vía adecuada tanto a corto plazo, porque permiten que el ministerio cuente con fondos para la construcción de los colegios; como de largo plazo, porque los contratos son de más de quince años de vigencia ya que incluyen construcción y mantenimiento de la infraestructura, con lo cual se minimizan los costos de transacción relacionados al proceso de gestionar un nuevo contrato por cada obra.

Con respecto al aporte de esta investigación a las Ciencias de la Gestión, se concluye que la oportuna identificación de los factores de riesgo permite anticipar riesgos que puedan afectar los objetivos de proyectos que cuenten con características similares al del presente sujeto de estudio. Esto se debe a que los factores son reflejo de la realidad en la cual se desenvuelve cualquier organización o proyecto, por lo que es necesario reconocer el contexto y las capacidades

con las que cuentan para afrontarlo. Cabe resaltar que la identificación de factores de riesgo representa el primer paso en la implementación de la Gestión de Riesgos, ya que esta incluye pasos adicionales para el tratamiento de estos. En ese sentido, se invita a que los futuros investigadores tomen como referencia los hallazgos presentados para la realización de posteriores investigaciones relacionadas a este tema.

Finalmente, las recomendaciones que se pueden emitir a partir de esta investigación son las siguientes:

- A pesar que en el Marco de la Ley de Modernización de la Gestión del Estado actualmente se realiza un conjunto de acciones para gestionar los riesgos del Estado, el sector público aún necesita fortalecer la capacidad de repuesta a los riesgos que enfrentan las instituciones públicas, a través de la aplicación de la Gestión de Riesgos que es promovida por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta capacidad de respuesta se puede fomentar a través de lineamientos o manuales donde se especifique la metodología que se debe utilizar para gestionar los riesgos de cada entidad.
- Se recomienda a MINEDU considerar y evaluar los factores de riesgos identificados en este documento, en proyectos con características similares implementados bajo el mecanismo de Asociaciones Público Privadas, de modo que puedan gestionarlos oportunamente y con ello evitar que en el futuro se generen riesgos que provoquen las consecuencias negativas identificadas en la presente investigación.
- Se anima a los estudiantes a continuar la línea de esta investigación mediante la inclusión de los pasos sucesivos propuestos en los modelos de gestión de riesgo: análisis, tratamiento y monitoreo de los riesgos. Al respecto, se recalca que es posible realizar este tipo de investigaciones, teniendo en cuenta las limitaciones inicialmente mencionadas, en instituciones públicas, políticas nacionales, programas presupuestales o incluso, proyectos de APP que estén en las fases iniciales.

REFERENCIAS

Ahora (2019, julio 5). Construirán local del COAR Huánuco con más de S/ 63 millones. Diario Ahora. Recuperado de <http://www.ahora.com.pe/construiran-local-del-coar-huanuco-con-mas-de-s-63-millones/>

Ahmeti, R., Vladi, B. (2017). Risk Management in Public Sector: A literature review [Gestión de Riesgo en el Sector Público: Una revisión de la literatura]. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 2(5), 323-329. Recuperado de http://journals.euser.org/files/articles/ejms_may_aug_17/Remzi.pdf

Alborta, G., Stevenson, C. & Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios Una visión hacia el futuro. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16075/asociaciones-publico-privadas-para-la-prestacion-de-servicios-una-vision-hacia-el>

Alvarado, J. (2017). Asociaciones Público-Privadas como instrumento para fortalecer los objetivos de del Proyecto de Mesoamérica. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41063/1/S1700009_es.pdf

Arpi, R. (2015). Perú, 2004-2013: Inversión Pública en Infraestructura, Crecimiento Y Desarrollo Regional. Recuperado de https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/inversion_publica_en_infraestructura_crecimiento_y_desarrollo_regional_arpi_una.pdf

Asociación Española de Normalización (2018). ISO 31000 Gestión del riesgo y Directrices. Recuperado de <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/convocatorias-a-myperu/archivos-pdf-sci/1387-capacitacion-sistema-gestion-de-riesgos-iso-31000-aenor-franco-gamboni-30-05-a-11-06-2018/file>

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (2015). Un plan para salir de la pobreza. Plan Nacional de Infraestructura 2016-2015. Recuperado de http://www.afin.org.pe/images/publicaciones/estudios/plan_nacional_infraestructura_2016_2025_2.pdf.

Banco Interamericano de Desarrollo (2016a). El rol de las Asociaciones Público-Privadas en la promoción de la inversión privada en el Perú. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_1.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2016b). Asociaciones Público Privadas en Perú: Análisis del nuevo marco legal. Recuperado de http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_4_1.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2011). Asociaciones público privadas para la prestación de servicios Una visión hacia el futuro. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5062/IDBDP195%20Asociaciones%20p%C3%BAblico-privadas%20para%20la%20prestaci%C3%B3n%20de%20servicios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Banco Mundial (2017). *Public – Private Partnerships Reference Guide 3.0*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. Recuperado de <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/1>

Banco Mundial (2016). Perú infraestructura educativa al 2025. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Banco Mundial. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/5087?show=full>

Banco Mundial (2014). *Public – Private Partnerships Reference Guide 2.0*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://api.ning.com/files/Iumatxx-0jz3owSB05xZDkmWIE7GTVYA3cXwt4K4s3Uy0NtPPRgPWYO1lLrWaTUqybQeTXIeuSYUxbPFWlysuYNI5rL6b2Ms/PPPReferenceGuidev02Web.pdf>

Benavente, P., Escaffi, J., Segura, A., & Távara, J. (2017). *Las Alianzas Público-Privadas (APP) en el Perú: Beneficios y Riesgos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Benites, G. (2014). Las asociaciones público privadas como mecanismo para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los gobiernos locales. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/791EF430C5170F8A05257DD400714EDB/\\$FILE/APP_MecanismosDesarrolloProyectosInfraestructura_GLocales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/791EF430C5170F8A05257DD400714EDB/$FILE/APP_MecanismosDesarrolloProyectosInfraestructura_GLocales.pdf)

Bresser Pereira, L. (1998). La reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo económico - Revista de Ciencias Sociales*, 38, 517-550. Recuperado de <http://abcdonline.com.ar/tea/info/TEA0255.pdf>

CAF- Banco de Desarrollo de América Latina (2016). La importancia de tener una buena infraestructura escolar. Recuperado de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/10/la-importancia-de-tener-una-buena-infraestructura-escolar/>

Campana, Y., Velasco, D., Aguirre, J., & Guerrero, E. (2014). Inversión en infraestructura educativa: una aproximación a la medición de sus impactos a partir de la experiencia de los colegios emblemáticos. Recuperado de http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/20141002_informe_final_colegios_emblematicos_corregido.pdf

Cejudo, G. (2013). Nueva gestión pública. In Nueva Gestión Pública (Siglo Vent, pp. 17–48). México DF: Escuela de Administración Pública del DF. Recuperado de www.sigloxxieditores.com.mx

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011). Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf

Christensen, T., Lægveid, P. (2011). The Ashgate research companion to new public management. [El compañero de investigación de Ashgate para la Nueva Gestión Pública] Farnham, Surrey: Ashgate. Recuperado de <https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=8v7OCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=The+Ashgate+research+companion+to+new+public+management&ots=V22c-oi4pC&sig=btFnE9W7yry6YOJd8nXlmgwBRpg#v=onepage&q=basket&f=false>

Consejo Nacional de Educación (2014). Minedu presentó a CNE estrategia para reducir brecha en infraestructura educativa. Recuperado de <http://cne-onlinea.net.pe/wp/2014/10/03/minedu-presento-a-cne-estrategia-para-reducir-brecha-en-infraestructura-educativa/>

Contraloría General de la República (2015). Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las asociaciones público-privadas en el Perú. Lima: Contraloría General de la República. Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2015/Estudio_renegociaciones_contractuales_APP.pdf

Convenio N°148-2014-MINEDU. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional La Libertad y el Ministerio de Educación. Ministerio de Educación (2014). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/103344/148-2014-MINEDU_-_13-10-2014_02_54_24_CONVENIO_N_148-2014-MINEDU.PDF

Convenio N°152-2014-MINEDU. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional Amazonas y el Ministerio de Educación. Ministerio de Educación (2014). Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/116606-152-2014-minedu>

Convenio N°156-2014-MINEDU. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional Piura y el Ministerio de Educación. Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/103343/156-2014-MINEDU - 26-09-2014 11 40 12 -CONVENIO N 156-2014-MINEDU.PDF](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/103343/156-2014-MINEDU-26-09-2014-11-40-12-CONVENIO_N_156-2014-MINEDU.PDF)

Convenio N°158-2014-MINEDU. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional San Martín y el Ministerio de Educación (2014). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/103339/158-2014-MINEDU - 29-08-2014 11 10 33 -CONVENIO N 158-2014-MINEDU.PDF](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/103339/158-2014-MINEDU-29-08-2014-11-10-33-CONVENIO_N_158-2014-MINEDU.PDF)

Convenio N°523-2015-MINEDU. Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno regional Lambayeque y el Ministerio de Educación (2015). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/104067/523-2015-MINEDU - 22-07-2015 05 41 32 -523-CONVENIO N 523-2015-MINEDU.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/104067/523-2015-MINEDU-22-07-2015-05-41-32-523-CONVENIO_N_523-2015-MINEDU.pdf)

Cooperación Suizo-SECO (2017a). Guía Metodológica La Ruta de la Inversión en OBRAS POR IMPUESTOS (OXI). Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/guia_metodologica_oxi.pdf

Cooperación Suizo-SECO (2017b). Resumen Ejecutivo La Ruta de la Inversión en ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP). Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/resumen_ejecutivo_APP.pdf

Decreto Legislativo N° 1224-2015-EF. Aprueba la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyecto en Activos. Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/normas/app/DL1224_2015EF.pdf

Decreto Legislativo N° 1012-2008-EF. 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. Ministerio de Economía y Finanzas (2008). Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/normvinc/DL_1012.pdf

Decreto Supremo N° 410-2015-EF. Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/normas/DS410_2015EF.pdf

Decreto Supremo N° 081-2015-EF. Modifican Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Proinversión (2015). Recuperado de https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/REGLAMENTO_ROF/Decreto%20Supremo%20N%20081-2015-EF%20-%20Modifican%20ROF%20de%20PROINVERSION.pdfupremo N° 081-2015-EF. Modifican Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia de Prom

Decreto Supremo N°001-2015-MINEDU. Aprueba el Reglamento de Autorización y Funciones del Ministerio de Educación. Presidente de la República del Perú (2015). Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/ds_001-2015-minedu.pdf

Decreto Supremo N° 004-2014-MINEDU. Crean el Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED. Presidente de la República (2014). Recuperado de https://www.pronied.gob.pe/?wpfb_dl=2

Decreto Supremo N° 005-2013-EF. Dictan disposiciones complementarias para reglamentar el segundo párrafo de la Nonagésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que prioriza de manera excepcional y con carácter de urgente las iniciativas privadas cofinanciadas destinadas a cubrir el déficit de infraestructura y de servicios públicos. Ministerio de Economía y finanzas (2014). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/251529/226886_file20181218-16260-18w6hh.pdf

Decreto Supremo N° 006-2012-ED. Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro para la Asignación de Personal (CAP) del Ministerio de Educación. Presidente de la República (2012). Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/normatividad/xtras/ds_006_2012_ed.pdf

Earthman, G. I. (1998). The impact of school building condition and student achievement, and behavior [El impacto de la condición del edificio escolar y el rendimiento de los estudiantes, y el comportamiento]. Recuperado de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED441329.pdf>

Espinoza, P., Hernández, H., López, R. & Lozano, S. (2018). Muestreo de Bola de Nieve. Recuperado de <https://www.scribd.com/document/379661920/Proyectofinal-Bola-de-Nieve>

Estándar Australiano. (1999). Administración del Riesgo. Nueva Zelanda: AS/NZS 4360. Recuperado de <https://www.edesaesp.com.co/wp-content/uploads/2013/05/ASNZ-4360-de-1999.pdf>

Flinders, M. (2005). The Politics of Public - Private Partnerships [La política de las asociaciones público-privadas]. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2), 215 -239. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-856X.2004.00161.x>

Frigerio, G., Gómez Kort, M. (2018). Asociaciones Público - Privadas en el Sector de Agua y Saneamiento en América Latina. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8728/Asociaciones Público-Privadas en el Sector de Agua y Saneamiento en América Latina.PDF?sequence=1&isAllowed=y](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8728/Asociaciones_P%C3%BAblico-Privadas_en_el_Sector_de_Agua_y_Saneamiento_en_Am%C3%A9rica_Latina.PDF?sequence=1&isAllowed=y)

Fondo de Infraestructura Social de Nueva Zelanda (2009). The benefits of using PPPs to procure Social Infrastructure [Los beneficios de utilizar APP para ejecutar infraestructura social]. Recuperado de <http://www.nzsif.co.nz/Social-Infrastructure/The-benefits-of-using-PPPs-to-procure-Social-Infrastructure/>

Gestión (2017, junio 28). Minedu: Hay 6 Colegios de Alto Rendimiento para construir mediante obras por impuesto. *Diario Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/empresas/minedu-hay-6-colegios-alto-rendimiento-construir-mediante-obras-impuesto-138321-noticia/>

Gestión. (2014, abril 27) Gobierno adjudicó 20 proyectos de asociaciones público privadas por US\$ 11,548 millones. *Diario Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/gobierno-adjudico-20-proyectos-asociaciones-publico-privadas-us-11-548-millones-58456-noticia/>

Greater London Authority (2017). Chapter 5: Social Infrastructure. The London Plan: The Spatial Development Strategy for Greater London. Draft for public consultation December 2017 [Capítulo 5: Infraestructura Social. El Plan de Londres: La Estrategia de Desarrollo Espacial del Gran Londres. Borrador de la consulta pública]. Recuperado de https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new_london_plan_december_2017.pdf

Grey, S. (1998). Awareness and understanding of risk in large public sector projects [Conciencia y comprensión del riesgo en grandes proyectos del sector público]. *Corporate Risk*, 5(4). Recuperado de <http://broadleaf.com.au/resource-material/awareness-and-understanding-of-risk-in-large-public-sector-projects/>

Grupo Propuesta Ciudadana (2017). La Inversión Privada en el Sector Educación Un análisis de las APP y Oxl en Infraestructura Educativa. Recuperado de <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/01/La-inversi%C3%B3n-privada-en->

[el-sector-educaci%C3%B3n-Un-an%C3%A1lisis-de-las-APP-y-OXL-en-infraestructura-educativa.pdf](#)

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: Arteta E.I.R.L. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Estado%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

Gulija, B. (2004). Javno-privatno partnerstvo [Asociaciones Público – Privadas] Euroscope 73, p. 2 Recuperado de <http://www.javno-privatno-partnerstvo.eu/JPP/JPP.pdf>

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta edición). Ciudad de México: Mc Graw Hill.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3 – 19. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.715&rep=rep1&type=pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (2017). Perú - Censo de Infraestructura Educativa. Recuperado de https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/265

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010) - La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje. Recuperado de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8004/3/images/educacion_preescolar.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2007) - Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias de México. Recuperado de <https://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Recursosyprocesos/Infraestructura/Completo/infarestructuracompletoa.pdf>

ISO Tools Excellence. (2009). NORMA ISO 31000. El valor de la gestión del riesgo en las organizaciones. Recuperado de <https://www.isotools.org/pdfs-pro/ebook-iso-31000-gestion-riesgosorganizaciones.pdf>

Kapuscinska, K., Matejun, M. (2014). Risk Management in Public Sector Organizations: A Case Study. [Gestión de Riesgo en organizaciones del sector público: Un caso de estudio] *International Journal of Business and Management Studies*, 3(3), 129-143. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/283153062_Risk_Management_in_Public_Sector_Organizations_A_Case_Study

La República (2015, marzo 8). Colegios de Alto Rendimiento dan el giro al tradicional sistema educativo. *Diario La República*. Recuperado de

<https://larepublica.pe/archivo/861601-colegios-de-alto-rendimiento-dan-el-giro-al-tradicional-sistema-educativo/>

Lavell, A. (s.f). Sobre la gestión del riesgo: Apuntes hacia una definición. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>

Ley N° 30281. Ley de Presupuesto del sector Público para el Año Fiscal 2015. Congreso de la República del Perú (2015). Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/12052-ley-n-30281/file>

Ley N° 29951. Ley de Presupuesto del sector Público para el Año Fiscal 2013. Congreso de la República del Perú (2012). Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29951.pdf>

Machado, R. y Toma, H. (2017). Crecimiento económico e infraestructura de transportes y comunicaciones en el Perú. *Economía*, 40(79), 9-46. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/download/19271/19416>

Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios Básicos y algunas controversias. *Ciência y Saúde Colectiva*, 17 (3), 613-619.

Michelitsch, R., & Szwedzki, R. (2017). Una década de alianzas público-privadas en América Latina y el Caribe: ¿qué hemos aprendido? Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/ppps/una-d-cada-de-alianzas-p-blico-privadas-en-am-rica-latina-y-el-caribe-qu-hemos-aprendido>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Exposición de motivos. Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyecto en Activos. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/normas/app/DL1224_2015EF_exposicion_motivos.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2014). Reglamento de Organización y Funciones de Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Recuperado de [https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/REGLAMENTO_ROF/ROF%20PROINVERSION%20Integrado%20\(2013\).pdf](https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/REGLAMENTO_ROF/ROF%20PROINVERSION%20Integrado%20(2013).pdf)

Ministerio de Educación. (2019). COAR Prospecto de admisión 2019. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/coar/pdf/prospecto-2019-1.pdf>

Ministerio de Educación. (2017). ¿Cómo se relaciona la infraestructura de la escuela con los aprendizajes de los estudiantes? (Zoom educativo N° 3). Lima: Oficina de Medición de la

Calidad de los Aprendizajes. Recuperado de http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/VF_zoomeducativo_3.pdf

Ministerio de Educación (2016a). Por una educación con dignidad. Inversión en infraestructura educativa 2011-2016. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/inversion-en-infraestructura-educativa-2011%E2%80%932016.pdf>

Ministerio de Educación (2016b). Mecanismos de participación público privada Sector Educación. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/presentacion_infraestructura.pdf

Ministerio de Educación (2016d). Asociaciones Público-Privadas en el sector Educación. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4694/Asociaciones%20P%C3%B3blico-Privadas%20en%20el%20sector%20Educa%20n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Educación (2015a). Inversión Privada para el Desarrollo: Estrategia del Sector Educación. Recuperado de http://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/2/EVE/IPD_PUNO_29_30_01_15/8_Camilo%20Carrillo.pdf

Ministerio de Educación (2015b). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/reglamento_de_organizacion_y_funciones_rof.pdf

Ministerio de Educación (2015c). Mecanismo de participación público privada. Sector Educación [PPT]. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/presentacion_infraestructura.pdf

Ministerio de Educación (2015d). Mecanismo de intervención Público - Privada para la inversión en educación [PPT]. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/p/presentacion-estrategia-app-oxi-minedu.pdf>

Ministerio de Educación (2014a). Colegios de Alto Rendimiento funcionarán desde el próximo año en 13 regiones. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=27543>

Ministerio de Educación (2014b). Colegios de Alto Rendimiento funcionarán desde el próximo año en 13 regiones. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=27543>

Ministerio de Educación (s.f.). Cartera de proyectos potenciales para Asociaciones Público-Privado. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/p/especificaciones-paquetes-app-colegios-en-riesgo-lima.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>.

Osborne, S. (2006). The New Public Governance? Public Management Review, 8(3), 377–387. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Patrinos, H.; Barrera-Osorio, F. & Juliana Guáqueta, J. (2009). The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education [El Rol e Impacto de las Alianzas Público-Privadas en Educación]. Recuperado de http://www.ungei.org/Role_Impact_PPP_Education.pdf

Perrotti, D. & Sánchez, R. (2012). La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. Concepto Logístico, N° 1, 7-21. Recuperado de <http://www.conceptologistico.com/01/Concepto%20Logistico%20Numero%200001%20vista%20en%20dobles%20paginas%20en%20baja.pdf>

Ponce, M. & Pasco, M. (2015). Guía de Investigación en Gestión. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://cdn02.pucp.edu.pe/investigacion/2016/06/10202225/GUIA-DE-INVESTIGACION-EN-GESTION LISTO 2X2 16nov f2.pdf>

Priego, G. (2003). Un nuevo Modelo de Administración Pública en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla. Puebla. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/priego_s_g/capitulo2.pdf

Proinversión (2019a). Lista de Proyectos Concluidos y Adjudicados 2009 - 2019 (Millones de Soles). Recuperado de <https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=189&sec=0>

Proinversión (2019b). Lista de proyectos priorizada por Resolución Ministerial. Recuperado de <https://www.obrasporimpuestos.pe/>

Proinversión (2017). Evaluación del Plan Operativo Institucional – II Trimestre 2017.

Proinversión (2013). Asociaciones Público-Privadas. Manual APP actualizado. Lima: Proinversión. Recuperado de http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/APP_FLUJOGRAMA/MANUAL_APP_ACTUALIZADO.pdf

Proinversión (2005). Las Asociaciones Público Privadas en el Perú. Recuperado de <http://www.inicam.org.pe/normativa/documentos%20publicos/APPP.pdf>

Proinversión (s.f.a). Agencia de la Promoción de la Inversión Privada. Recuperado de [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PROY_IP_COFINANCIADAS_ADMITIDAS/IPC%20Colegios%20Norte\(1\).pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PROY_IP_COFINANCIADAS_ADMITIDAS/IPC%20Colegios%20Norte(1).pdf)

Proinversión (s.f.b). Agencia de la Promoción de la Inversión Privada. Recuperado de <https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/FAQ/FAQ.aspx?are=0&pfl=0&gru=108&jer=11&sec=0>

Proinversión (s.f.c) Agencia de la Promoción de la Inversión Privada. Destacan logros de Proinversión en mensaje presidencial por Fiestas Patrias. Recuperado de <http://www.proinversion.gob.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=1&JER=7762>

Project Management Institute (2013). Guía de los Fundamentos para la Gestión de Proyectos (Guía del PMBOK) Quinta Edición. Pensilvania: Project Management Institute, INC. Recuperado de https://www.edu.xunta.gal/centros/cfrpontevedra/aulavirtual2/pluginfile.php/13688/mod_folder/content/0/libros_pmbok_guide5th_spanish.pdf?forcedownload=1

Project Management Institute (2009). Practice Standard for Risk Management. Pensilvania: Project Management Institute, INC. Recuperado de <http://www.innovativeprojectguide.com/documents/PMIPracticeStandardforProjectRiskManagement.pdf>

Rakić, B., & Rađenović, T. (2011). Public-Private partnerships as an instrument of new public management. Economics and Organization (Vol. 8). Recuperado de <http://facta.junis.ni.ac.rs/eao/eao201102/eao201102-08.pdf>

Resolución Directoral N°004-2016-EF/68.01. Aprueban los Lineamientos para la Aplicación de los Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada. Dirección General de la Política de Promoción de la Inversión Privada (2016). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/259666/232653_file20181218-16260-119481b.pdf

Resolución de Secretaría General N° 278-2018-MINEDU. Autorizar la difusión del proyecto de Resolución de Secretaría General que aprueba la Norma Técnica denominada "Criterios de Diseño para Colegios de Alto Rendimiento", su Exposición de Motivos y la descripción de los temas que involucran dicho proyecto normativo. Secretaría General del

MINEDU (2018). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300073/d230288_opt.pdf

Resolución de Secretaría General N° 297-2015-MINEDU. Aprueban la norma técnica denominada “Normas para la Gestión del Bienestar y el Desarrollo Integral de los Estudiantes del modelo de servicio educativo para la atención de estudiantes de alto desempeño”. Secretaría General del MINEDU (2015). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/109910/297-2015-MINEDU-04-03-2015-10-10-25-RSG-N-297-2015-MINEDU.pdf>

Resolución de Secretaría General N° 2595-2014-MINEDU. Aprobar la norma técnica denominada “Normas para la gestión pedagógica del modelo de servicio educativo para la atención de estudiantes de alto desempeño”. Secretaría General del MINEDU (2014). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/109616/2595-2014-MINEDU-03-01-2015-12-10-44-RSG-N-2595-2014-MINEDU.pdf>

Resolución Ministerial N°341-2017-MINEDU. Modificar los literales b), c) y f) del artículo 3, y los artículos 6,7, 28 y 29 del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED). Ministerio de Educación (2017). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/152212/341-2017-MINEDU-14-06-2017-10-28-55-RM-N-341-2017-MINEDU.pdf>

Resolución Ministerial N° 153-2017-MINEDU. Plan Nacional de Infraestructura Educativa. Ministra de Educación (2017). Recuperado de <http://www.gobiernoydesarrollohumano.org/docs/191238cf23eae01c88d7490295acb90d.pdf>

Resolución Ministerial N° 274-2014-MINEDU. Crear el “Modelo de servicio educativo para la atención de estudiantes de alto desempeño”. Ministerio de Educación (2014). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/150319/274-2014-MINEDU-03-07-2014-11-09-30-274-2014-minedu.PDF>

Resolución Ministerial N° 267-2014-MINEDU. Manual de Operaciones del PRONIED (2014). Recuperado de <https://www.pronied.gob.pe/wp-content/uploads/RM-267-2014-Manual-de-Operaciones-del-PRONIED.pdf>

Resolución Ministerial N°083-2013-EF/10. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia de Promoción e Inversión Privada (2013). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/261556/233883_file20181218-16260-1v6478a.pdf

Resolución Suprema N° 021-2013-EF. Constituyen el Comité Especial de Proyectos de Inversión Pública, designan a sus miembros y aceptan renuncia y designan miembros de los Comités Especiales de Proinversión (2013). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/262469/234612_file20181218-16260-n8hwz.pdf

Resolución Suprema N° 027-2014-MINEDU. Declárase de Interés Nacional el servicio educativo dirigido a estudiantes de alto desempeño del país. Ministerio de Educación (2014). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/153029/_027-2014-MINEDU_-_15-08-2014_11_47_37_-RS_N_027-2014-MINEDU.PDF

Resolución Viceministerial N° 050-2019-MINEDU. Aprobar la “Norma Técnica Criterios de Diseño para Colegios de Alto Rendimiento - COAR”. Ministerio de Educación (2019). Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300556/d297757_opt.pdf

Robinson, M. (2015). From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries.

Romero, M. J. (2016.). Lo que yace debajo de la superficie. Una evaluación crítica de las Asociaciones Público Privadas y su impacto en el desarrollo sostenible. Recuperado de <https://eurodad.org/files/pdf/559da271450b6.pdf>

Romo, A., & Montenegro, F. (2012). Entrevista a Cecilia O’Neil sobre las Asociaciones Público-Privadas. *Círculo de Derecho Administrativo*, (12), 285-289. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13509/14135>

Ruiz, A. J., Sarmiento, C. A., & Sota, G. S. (2017). Principales condiciones necesarias para la implementación de una asociación público privada del sector salud en el Perú. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9475>

Salamanca, A.B. & Martín-Crespo, C. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, n°27, s.p.

Solheim-Kile, E., Lædre, O & Lohne, J, & Meland, Ø. (2014). CHARACTERISTICS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN NORWAY. [Características de las Asociaciones Público Privadas en Noruega] Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/267211482_CHARACTERISTICS_OF_PUBLIC-PRIVATE_PARTNERSHIPS_IN_NORWAY/citations

The Economist Intelligence Unit (2019). Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2019. EIU, Nueva York (NY). Recuperado de https://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_2019-IDB-Infrascopio-Report_FINAL_ESP.pdf

The Economist Intelligence Unit (2017). Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2017 Infrascopio. EIU, Nueva York (NY). Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17332/infrascopio-2017-evaluacion-del-entorno-para-las-asociaciones-publico-privadas-en>

The Economist Intelligence Unit (2014). Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascopio. EIU, Nueva York (NY). Recuperado de https://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Latin-America_Infrascopio_Report_-2014_Spanish.pdf

Tomsevski, K. (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Recuperado de https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf

Verástegui, W. (2016). Asociaciones Público-Privadas en el sector Educación. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4694>

Wehrich, H., Cannice, M., & Koontz, H. (2017). Administración: una perspectiva global, empresarial y de innovación. México, D.F.: McGraw-Hill, 2017.

World Economic Forum (2014). The Global Competitiveness Report 2013–2014 [Reporte de Competitividad Global 2013-2014]. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

ANEXO A: Variables Infrascopio

Tabla A1: Variables, Indicadores y Sub indicadores del Infrascopio

1. Regulación Este punto se relaciona con el marco legal y regulatorio para la participación del sector privado en los proyectos de infraestructura.	1.1 Entorno Legislativo Favorable	1.1.1 Contratación pública y contratos de APP 1.1.2 Codificación 1.1.3 Duración de las apelaciones en litigios contractuales		
	1.2 Criterios de selección de las APP	1.2.1 Licitación competitiva		
		1.2.2 Criterios de selección		
		1.2.3 Principios económicos para la selección de proyectos		
	1.3 Imparcialidad y Transparencia de las licitaciones y los cambios de contratos	1.3.1 Publicación		
		1.3.2 Licitaciones o propuestas no solicitadas		
		1.3.3 Proporción de propuestas no solicitadas		
	1.4 Esquemas de conciliación	1.4.1 Existencia de esquemas de conciliación		
		1.4.2 Arbitraje		
	1.5 Asignación de riesgos de los entes reguladores	1.5.1 Pasivos contingentes		
	1.6 Coordinación entre entidades gubernamentales	1.6.1 Plan Nacional de Infraestructura		
		1.6.2 Coordinación Institucional		
	1.7 Renegociaciones	1.7.1 Procesos de renegociación		
		1.7.2 Transparencia		
1.7.3 Supervisión independiente				
1.8 Sostenibilidad	1.8.1 Declaración de impacto ambiental			
	1.8.2 Consulta			
	1.8.3 Inversiones sensibles al riesgo de desastres			
	1.8.4 Coherencia con políticas nacionales			
2. Instituciones Este indicador se relaciona con el marco institucional que incluye el diseño y responsabilidades de las instituciones en preparar, adjudicar y supervisar	2.1 Marco institucional de las APP	2.1.1 Agencia específica para las APP (existencia) 2.1.2 Agencia específica para las APP (personal)		
	2.2 Agencia específica para las APP, ESTABILIDAD	2.2.1 Agencia específica para las APP (estructura jerárquica) 2.2.2 Agencia específica para las APP 2.2.3 Coordinación del proceso de contratación de la agencia específica para las APP		
		2.3 Recursos para la preparación de proyectos	2.3.1 Recursos para la preparación de proyectos 2.3.2 Fondo de preparación del proyecto	
			2.4.1 Registro de APP	
	2.4 Transparencia y rendición de cuentas	2.4.2 Monitoreo e informes nacionales (proyectos)		
		2.4.3 Monitoreo e informes nacionales (regulaciones)		
		2.4.4 Monitoreo de los resultados de proyectos de APP (agencia)		
		2.4.5 Monitoreo de los resultados de proyectos de APP (transparencia)		
	3. Madurez La experiencia de implementar las APP y la capacidad de los gobiernos para mantener leyes y reglamentos.	3.1 Experiencia con contratos de APP en infraestructura en cuanto a prestación de servicios para la ejecución del proyecto	3.1.1 Número de proyectos de APP en transporte, agua y energía que alcanzaron el cierre financiero de los últimos cinco años	
3.1.2 Tamaño promedio de inversión de APP en transporte, agua y energía como porcentaje del PBI en los últimos cinco años				
3.1.3 Nivel de riesgo de cancelación				
3.2 Riesgo de expropiación		3.2.1 Riesgo de expropiación		
		3.2.2 Revisiones de precios impuestas por el Gobierno		
3.3 Rescisión del contrato		3.3.1 Rescisión del contrato		
4. Clima de inversiones y negocios Esta variable se vincula con el ambiente político y social que se les da a los inversionistas.	4.1 Efectividad política	4.1.1 Efectividad política		
	4.2 Clima empresarial	4.2.1 Clima empresarial		
		4.3.1 Voluntad política (APP)		
	4.3 Voluntad política	4.3.2 Actitudes hacia las APP		
	4.4 Clima de competencia en la industria local	4.4.1 Nivel de concentración en la industria		
5. Financiamiento Por último, esta variable se refiere a las facilidades para financiar la infraestructura	5.1 Riesgo de pago del gobierno	5.1.1 Riesgo soberano 5.1.2 Pagos del Gobierno 5.1.3 Garantías públicas 5.1.4 Apoyo gubernamental a los usuarios de bajos ingresos y asequibilidad de infraestructura		
		5.2 Mercado de capitales para la financiación privada de infraestructura	5.2.1 Deuda negociable 5.2.2 Fuente de financiamiento para las APP 5.2.3 Disponibilidad de financiación sostenible	
			5.3 Inversionistas institucionales y desarrollo de mercados de seguros	5.3.1 Inversionistas Institucionales 5.3.2 Fondo de garantía
				5.4 Riesgo cambiario

ANEXO B: Condiciones para implementar una APP

Tabla B1: Definiciones de las condiciones para la implementación de una APP

Marco Institucional	Sistema y el conjunto de instituciones responsables que dan soporte y ejecutan las etapas de implementación de una APP. Su propósito es articular y facilitar los procesos que contemplan tanto al proyecto como la inversión de una APP.	Voluntad política del gobierno de turno expresada en políticas y planes para apoyar el desarrollo de APPs, así como en la disponibilidad de recursos económicos del Estado que posibilitan la voluntad política.
		Autoridad de las entidades públicas y áreas involucradas en el proceso de implementación de las APPs para la toma de decisiones dentro del ámbito de su competencia.
		Clara definición de competencias y roles por cada entidad pública involucrada en el proceso de implementación de APPs para una adecuada articulación entre ellas.
		Mecanismos institucionales formales que busquen afianzar la participación privada (road-shows, modelos de contrato en el sector, información pública de procedimientos, entre otros).
		Adecuar una estructura orgánica que permita agilizar la toma de decisiones y reducir la burocracia, como la proximidad de las áreas involucradas en las APPs a la alta dirección de las entidades públicas.
Margo Legal y Regulatorio	Es el conjunto de leyes, políticas, normas y reglas, así como instituciones de regulación que garanticen el adecuado accionar de las entidades involucradas en las APPs	Legislación específica en materia de APPs, consistente con el desarrollo y objetivos de las APPs, estable, y alineada a la política de inversión del Estado de manera que brinde seguridad jurídica para los inversionistas.
		Procesos de resolución de controversias formales, es decir, establecidos en el contrato, y mecanismos de arbitraje eficientes.
		Instituciones reguladoras definidas y competentes en proyectos APP.
		Transparencia en la adjudicación del contrato y durante todo el proceso (desde la ideación del proyecto hasta la ejecución del contrato).
Entorno	Se compone del ambiente económico y situacional en el cual se desarrollará el proyecto de APP, que propician un ambiente de interés y confianza entre todos los involucrados	Entorno macroeconómico estable con un atractivo clima de inversiones, medidos principalmente por el crecimiento del PBI, inflación y la calificación
		Contexto situacional del sector que se ve reflejado en la identificación de necesidades, infraestructura, mapeo situacional, servicios públicos y privados, para el desarrollo de APPs acorde a la necesidad del entorno.
		Presencia y disponibilidad de proveedores privados calificados interesados en invertir en el mercado local
Grupos de interés externos e internos	Identificación y adecuado manejo de los individuos o grupos que tiene interés o influencia en cualquier decisión o actividad del proyecto de APP.	EXTERNOS: (clientes y usuarios del proyecto)
		Mecanismos formales de identificación de los grupos de interés para la consolidación de necesidades.
		Mecanismos formales de comunicación bidireccional asertiva en todo el proceso de implementación del proyecto.
		Consolidar la comprensión y apoyo del proyecto de APP por parte de la ciudadanía mediante acuerdo de partes formales.
		INTERNOS: (participantes formales del proyecto)
		Mecanismos formales de identificación de los grupos de interés para la consolidación de necesidades
		Mecanismos de comunicación estratégica con los grupos de interés.
		Mecanismos formales de participación de los grupos internos en el diseño del proyecto a través del diálogo abierto y constante.
Mecanismos formales de gestión y manejo de conflictos que se puedan presentar a lo largo del proyecto		

Fuente: Ruiz, Sarmiento y Sota (2017).

Tabla B1: Definiciones de las condiciones para la implementación de una APP

Capacidad técnica del concesionario, concedente y supervisor	<p>Concedente Son las competencias y capacidades de los funcionarios públicos encargados del proyecto orientados a una efectiva implementación de APPs.</p>	Capacidad de planificación, control y técnica del equipo de proyecto para cumplir los procedimientos requeridos por ley. (Por ejemplo, Valor por dinero, análisis de riesgos, entre otros).
		Experiencia, autoridad y capacidad del gerente del proyecto, quien debe asegurar la coordinación, interacción y cooperación de los actores involucrados para garantizar los recursos necesarios del proyecto; y gestionar los elementos críticos que puedan afectar.
		Capacidad de supervisión del cumplimiento de los objetivos propuestos en la APP.
	<p>Concesionario Son las competencias y capacidades del consorcio privado para llevar a cabo el proyecto. Principalmente refiere a las operaciones que se le asignen (construcción, mantenimiento, gestión y otros), nivel de compromiso y reputación del proveedor.</p>	Experiencia y fortaleza del consorcio adjudicado en trabajos similares (construcción, gestión, etc)
		Capacidad financiera de la empresa, lo que asegura la solvencia a lo largo del proyecto.
		Capacidad técnica del personal del consorcio adjudicado en relación al tipo de proyecto APP que ejecutará.
<p>Supervisor Son las competencias y capacidades del supervisor para asegurar el cumplimiento de los requerimientos del contrato APP durante su ejecución.</p>	Cumplimiento formal de procesos administrativos (pago de tributos, contratos formales de trabajadores que incluya todos los beneficios por ley, etc).	
	Experiencia y fortaleza del supervisor en trabajos similares.	
	Capacidad de trabajo en conjunto con el concedente y concesionario, por medio de canales de comunicación eficientes.	
Propiedades y características del proyecto	Refiere a aquellas propiedades y características que hacen viable y único al proyecto, asimismo, lo hacen atractivo para el inversionista.	Capacidad técnica del personal del supervisor designado para la supervisión del contrato
		Evaluación apropiada del proyecto mediante mecanismos de elegibilidad como la conveniencia social (valor público) y Valor por dinero (Vpd), con el fin de definir cuantificablemente los costos y riesgos del proyecto a lo largo de su vida. El tamaño del proyecto debe estar acorde al monto de inversión y la duración del proyecto (plazo) para mostrar un equilibrio financiero atractivo al inversionista.
		Especificación del nivel de especialización que se requiere para el proyecto. Rentabilidad suficiente que genere una caja atractiva a los prestamistas.
Distribución de riesgos	Proceso de identificación, evaluación, valoración y asignación, en el que se intenta comprender cuáles son los riesgos involucrados en el proyecto, su probable impacto en materia de valoración económica y su asignación a la entidad pública o privada.	Efectiva identificación y análisis de todos los riesgos del proyecto como los riesgos de demanda, construcción, operación, entre otros.
		Asignación apropiada de riesgos en el contrato entre el sector público y privado (riesgos de mercado y riesgos controlables) que eviten generar nuevos riesgos, mayores costos en el LP o problemas futuros con la interpretación y ejecución de la cláusula.
		Contención y gestión de los riesgos asignados una vez implementado el proyecto.

Fuente: Ruiz, Sarmiento y Sota (2017).

ANEXO C: Guía de Entrevistas para actores involucrados

Guía de preguntas N° 1

ENTREVISTADORA: Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, soy alumna de la Pontificia Universidad Católica del Perú y me encuentro realizando una tesis sobre Asociaciones Público Privadas en el sector educativo. De este modo, a través de la presente entrevista buscamos conocer en más detalle la experiencia de Proinversión en la implementación del proyecto COAR Zona Norte durante los años 2014 -2017.

Por favor, tenga en cuenta que la información que nos brinde será tratada solo para fines académicos de la investigación, para lo cual se requerirá que esta entrevista sea registrada mediante audio o grabación de voz. En este sentido, de no haber ningún inconveniente al respecto, se procederá a dar inicio a la entrevista

De antemano le agradecemos por su tiempo y disposición brindada.

1. Proinversión lleva mucho tiempo promoviendo la inversión privada a través de diferentes mecanismos, entre ellos APP. Este es un mecanismo que tiene más de 20 años en uso y sabemos que ha tenido actualizaciones en cuanto a su normativa, ¿cuáles han sido los cambios más relevantes?, ¿qué motivó esos cambios?
2. En todos estos años, independientemente del sector ¿cuál ha sido el mayor inconveniente que se ha presentado al implementar una APP IPC?
3. En el 2014, el MINEDU presentó la intención de ejecutar el proyecto COAR Zona Norte a través de una APP; sin embargo, tres años después en el 2017 retiró la intención y optó por llevarla a cabo a través otro mecanismo. ¿Puede describir cómo fue la experiencia de intentar implementar este proyecto por el mecanismo de APP, es decir, como inicialmente estaba planteado? Por otra parte, ¿cómo fue la experiencia de coordinar con los diversos actores externos?
4. Siendo riesgos, “circunstancia incierta que, en el caso se produzca, tiene o podría tener una influencia sobre el final de una meta u objetivo a lograr en cualquier organización”, ¿cuáles son los riesgos a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC? Y de esos riesgos que acaba de mencionar, ¿cuáles se presentaron en el proyecto del COAR Zona Norte?
 - a. Adicionalmente a ello, (mostrar lista) ¿alguno de los riesgos de la lista se presentó en la implementación de este proyecto?

El incumplimiento de los plazos exigidos por Proinversión

La ausencia de financiamiento privado

La obstaculización política

5. Siendo factores de riesgo, “elementos que tienen el potencial de generar riesgo, es decir que pueden afectar un proyecto”, es decir, que pueden afectar un proyecto, ¿cuáles son los factores de riesgo a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC? Y de esos factores que acaba de mencionar ¿cuáles se presentaron en el proyecto del COAR zona Norte?

- a. Adicionalmente a ello, (mostrar lista) ¿alguno de los factores de la lista se presentó en la implementación de este proyecto?

La estimación de tiempo

Mala percepción del proponente sobre la asignación de riesgos del proyecto

Incertidumbre en el financiamiento

Experiencia del equipo

Descontento de la población por privatizar la educación

6. ¿Por qué cree que el mecanismo de APP ha funcionado en otros sectores, pero no en el sector educativo?, ¿considera que esas complicaciones fueron intrínsecas al sector o se ocasionaron por factores externos a éste?, ¿dichas complicaciones siguen presentes o han surgido nuevas?

Guía de preguntas N° 2

ENTREVISTADORA: Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, soy alumna de la Pontificia Universidad Católica del Perú y me encuentro realizando una tesis sobre Asociaciones Público Privadas en el sector educativo. De este modo, a través de la presente entrevista buscamos conocer en más detalle la experiencia de la Dirección General De Infraestructura Educativa (DIGEIE) en la implementación del proyecto COAR Zona Norte durante los años 2014 -2017.

Por favor, tenga en cuenta que la información que nos brinde será tratada solo para fines académicos de la investigación, por cual se requerirá registrar mediante audio o grabación de voz. En este sentido, si no tiene ningún inconveniente al respecto, se procederá a dar inicio a la entrevista

De antemano le agradecemos por su tiempo y disposición brindada.

1. Respecto al mecanismo de APP, ¿por qué se pensó en este para cerrar las brechas de infraestructura educativa, teniendo en cuenta el contexto peruano de aquel entonces?, ¿cuáles fueron los criterios para tomar esta decisión?, ¿hay algún informe o acta en la cual se haya registrado de dichos criterios y/o argumentos?
 - a. Sí se pensó en APP: ¿considera que fue el mecanismo más apropiado?
 - b. No se pensó en APP: entonces, ¿por qué aceptaron la propuesta de realizar el proyecto COAR Zona Norte bajo ese mecanismo?
2. De acuerdo con la Evaluación del POI del segundo trimestre de Proinversión, el MINEDU le presentó a este la intención de implementar del proyecto COAR Zona Norte bajo el mecanismo de APP IPC. Sin embargo, tres años más tarde, retiró su intención. ¿Qué actividades se realizaron durante esos 3 años?, ¿a qué fase(s) del proceso de implementación de una APP cofinanciada de iniciativa privada correspondía(n) dicha(s) actividades?, ¿estaba previsto que esta fase(s) durara(n) 3 años?
 - a. Si estuvo previsto: ¿existió algún cronograma de trabajo para cada fase?, ¿cuáles fueron los plazos programados?
3. Sobre la realización del proyecto, ¿cómo fue la experiencia de implementar esta APP?
4. En la Oficina de Infraestructura Educativa, actualmente la Dirección General de Infraestructura Educativa, ¿quién o quiénes eran los responsables de gestionar los proyectos bajo el mecanismo APP IPC?, ¿cuáles eran sus roles y actividades principales?,

- ¿en qué momento o fase intervinieron?, ¿ellos contaban con experiencia desarrollando este tipo de proyectos o contaron con algún tipo de capacitación previa?
5. Fuera de la dirección, ¿qué otros actores intervinieron en la implementación del proyecto?, ¿en qué momento o fase intervinieron?, ¿cómo fue la experiencia de coordinar con los diversos actores externos?
 6. Siendo riesgos, “circunstancia incierta que, en el caso se produzca, tiene o podría tener una influencia sobre el final de una meta u objetivo a lograr en cualquier organización”, ¿cuáles son los riesgos a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC? Y de esos riesgos que acaba de mencionar, ¿cuáles se presentaron en el proyecto del COAR zona Norte?
 - a. Adicionalmente a ello, (mostrar lista) ¿alguno de los riesgos de la lista se presentó en la implementación de este proyecto?
 - El incumplimiento de los plazos exigidos por Proinversión
 - La ausencia de financiamiento privado
 - La obstaculización política
 7. Siendo factores de riesgo, “elementos que tienen el potencial de generar riesgo, es decir que pueden afectar un proyecto”, es decir, que pueden afectar un proyecto, ¿cuáles son los factores de riesgo a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC? Y de esos factores que acaba de mencionar ¿cuáles se presentaron en el proyecto del COAR zona Norte?
 - a. Adicionalmente a ello, (mostrar lista) ¿alguno de los factores de la lista se presentó en la implementación de este proyecto?
 - La estimación de tiempo
 - Mala percepción del proponente sobre la asignación de riesgos del proyecto
 - Incertidumbre en el financiamiento
 - Experiencia del equipo
 - Descontento de la población por privatizar la educación
 8. Respecto a la gestión de riesgos, ¿utilizaban alguna metodología o modelo para los proyectos de infraestructura?
 - a. Sí implementaron: ¿cuáles fueron? ¿por qué implementaban esa metodología?

- ¿En la dirección hubo un equipo responsable para dicha gestión?
- a. Sí hubo responsables: ¿En qué etapa del proceso de implementación del proyecto se da su intervención?
 - b. No hubo responsables: ¿el ministerio contaba con algún área que se encargaba de ello?
9. Actualmente en el MINEDU, ¿cuál es la orientación estratégica en relación a la promoción de la inversión privada en la dirección?



Guía de preguntas N° 3

ENTREVISTADORA: Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, soy alumna de la Pontificia Universidad Católica del Perú y me encuentro realizando una tesis sobre Asociaciones Público Privadas en el sector educativo. De este modo, a través de la presente entrevista buscamos conocer en más detalle la experiencia del Viceministro de Gestión Institucional en la implementación del proyecto COAR Zona Norte durante los años 2014 -2017.

Por favor, tenga en cuenta que la información que nos brinde será tratada solo para fines académicos de la investigación, por cual se requerirá registrar mediante audio o grabación de voz. En este sentido, si no tiene ningún inconveniente al respecto, se procederá a dar inicio a la entrevista

De antemano le agradecemos por su tiempo y disposición brindada.

1. De acuerdo al objetivo de mejorar la calidad educativa propuesto en el PESEM 12-16 del MINEDU, ¿cuáles fueron las estrategias y acciones que se implementaron para el 2014?, ¿estas funcionaron?, ¿a qué cree que se debió esto?
2. Respecto al mecanismo de APP, ¿por qué se pensó en este para cerrar las brechas de infraestructura educativa, teniendo en cuenta el contexto peruano de aquel entonces?, ¿cuáles fueron los criterios para tomar esta decisión?, ¿hay algún informe o acta en la cual se haya registrado de dichos criterios y/o argumentos?
 - a. Sí se pensó en APP: ¿considera que fue el mecanismo más apropiado?
 - b. No se pensó en APP: entonces, ¿por qué aceptaron la propuesta de realizar el proyecto COAR Zona Norte bajo ese mecanismo?
3. En la Oficina de Infraestructura Educativa, actualmente la Dirección General de Infraestructura Educativa, ¿quién o quiénes eran los responsables de gestionar los proyectos bajo el mecanismo APP?, ¿cuáles eran sus roles y actividades principales?, ¿en qué momento o fase intervienen?, ¿ellos contaban con experiencia desarrollando este tipo de proyectos o contaron con algún tipo de capacitación previa?
4. Siendo riesgos, “circunstancia incierta que, en el caso se produzca, tiene o podría tener una influencia sobre el final de una meta u objetivo a lograr en cualquier organización”, ¿cuáles son los riesgos a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC? Y de esos riesgos que acaba de mencionar, ¿cuáles se presentaron en el proyecto del COAR Zona Norte?

- a. Adicionalmente a ello, (mostrar lista) ¿alguno de los riesgos de la lista se presentó en la implementación de este proyecto?

El incumplimiento de los plazos exigidos por Proinversión

La ausencia de financiamiento privado

La obstaculización política

5. Siendo factores de riesgo, “elementos que tienen el potencial de generar riesgo, es decir que pueden afectar un proyecto”, es decir, que pueden afectar un proyecto, ¿cuáles son los factores de riesgo a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC? Y de esos factores que acaba de mencionar ¿cuáles se presentaron en el proyecto del COAR Zona Norte?

- a. Adicionalmente a ello, (mostrar lista) ¿alguno de los factores de la lista se presentó en la implementación de este proyecto?

La estimación de tiempo

Mala percepción del proponente sobre la asignación de riesgos del proyecto

Incertidumbre en el financiamiento

Experiencia del equipo

Descontento de la población por privatizar la educación

6. Respecto a la gestión de riesgos, ¿utilizaban alguna metodología o modelo para en los proyectos de infraestructura?

- a. Sí implementaron: ¿cuáles fueron? ¿por qué implementaban esa metodología?

7. En el despacho de gestión institucional, ¿hubo un equipo responsable para dicha gestión?

- a. Sí hubo responsables: ¿En qué etapa del proceso de implementación de proyectos por APP intervenían?

- b. No hubo responsables: En la oficina de infraestructura educativa ¿se contaba con algún responsable que se encargara de ello?

Guía de preguntas N° 4

ENTREVISTADORA: Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, soy alumna de la Pontificia Universidad Católica del Perú y me encuentro realizando una tesis sobre Asociaciones Público Privadas en el sector educativo. De este modo, a través de la presente entrevista buscamos conocer en más detalle la experiencia de la Dirección General De Infraestructura Educativa (actual) en la implementación de proyectos de infraestructura a través de Asociaciones Público Privadas IPC.

Por favor, tenga en cuenta que la información que nos brinde será tratada solo para fines académicos de la investigación, por cual se requerirá registrar mediante audio o grabación de voz. En este sentido, si no tiene ningún inconveniente al respecto, se procederá a dar inicio a la entrevista.

De antemano le agradecemos por su tiempo y disposición brindada.

1. Actualmente en el MINEDU, ¿cuál es la orientación estratégica en relación a la promoción de la inversión privada en la dirección?
2. Sabemos que en el 2014 se propusieron bajo el mecanismo APP IPC tres proyectos COAR Zona Norte, Zona Centro y los Colegios en Riesgo (CER). Sin embargo, el primero de ellos no prosperó. En este sentido, quisiéramos saber ¿qué características de los otros dos (COAR Zona Centro y CER) favorecieron su continuidad?
3. Sobre la realización del proyecto COAR Zona Centro, ¿cómo ha sido la experiencia de implementar la APP?, ¿cuáles fueron los mayores retos que se han presentado?
4. Con respecto al proceso, en la Dirección General de Infraestructura Educativa, ¿quién o quiénes son los responsables de gestionar los proyectos bajo el mecanismo APP IPC?, ¿cuáles son sus roles y actividades principales?, ¿en qué momento o fase intervienen?
5. Fuera de la dirección, ¿qué otros actores intervienen en la implementación de estos proyectos?, ¿cómo es la experiencia de coordinar con los diversos actores externos?
6. Siendo riesgos, “circunstancia incierta que, en el caso se produzca, tiene o podría tener una influencia sobre el final de una meta u objetivo a lograr en cualquier organización”, ¿cuáles son los riesgos a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC?
 - a. Lista sugerida

El incumplimiento de los plazos exigidos por Proinversión

La ausencia de financiamiento privado

La obstaculización política

7. Siendo factores de riesgo, “elementos que tienen el potencial de generar riesgo, es decir que pueden afectar un proyecto”, es decir, que pueden afectar un proyecto, ¿cuáles son los factores de riesgo a los que se enfrenta una institución pública que quiera implementar un proyecto a través de una APP IPC?

- a. Lista sugerida

La estimación de tiempo

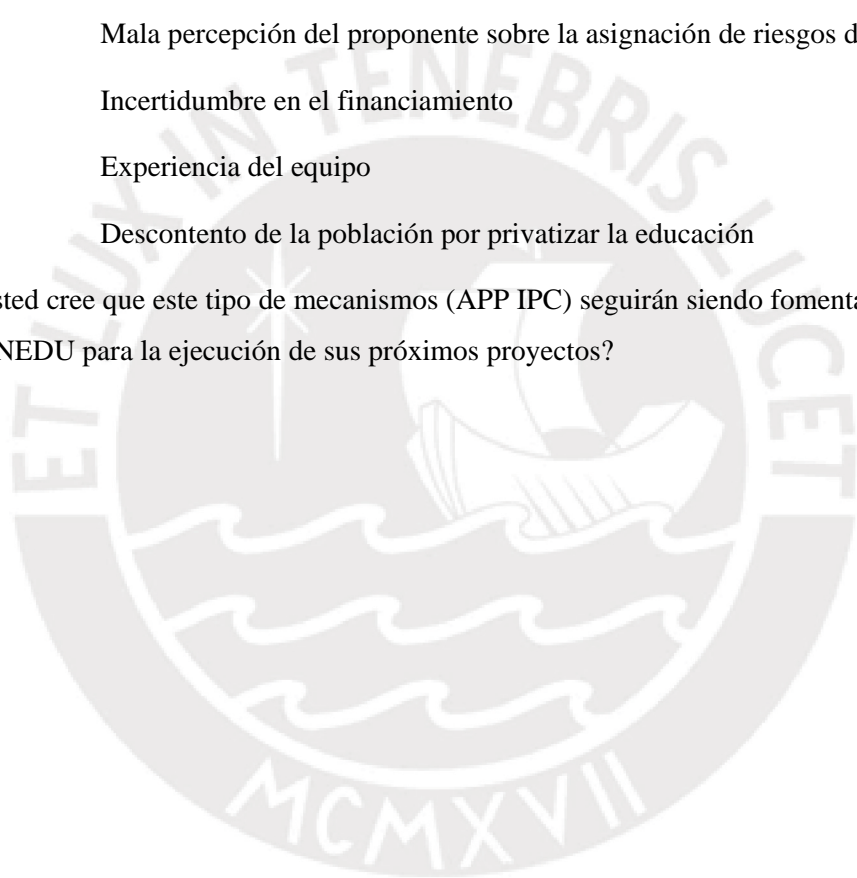
Mala percepción del proponente sobre la asignación de riesgos del proyecto

Incertidumbre en el financiamiento

Experiencia del equipo

Descontento de la población por privatizar la educación

8. ¿Usted cree que este tipo de mecanismos (APP IPC) seguirán siendo fomentados por MINEDU para la ejecución de sus próximos proyectos?



Guía de preguntas N° 5

ENTREVISTADORA: Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, soy alumna de la Pontificia Universidad Católica del Perú y me encuentro realizando una tesis sobre Asociaciones Público Privadas en el sector educativo. De este modo, a través de la presente entrevista buscamos conocer en más detalle la experiencia de la Dirección General De Servicios Educativos Especializados (DIGESE) participando en la implementación de proyectos de infraestructura a través de Asociaciones Público Privadas IPC.

Por favor, tenga en cuenta que la información que nos brinde será tratada solo para fines académicos de la investigación, por cual se requerirá registrar mediante audio o grabación de voz. En este sentido, si no tiene ningún inconveniente al respecto, se procederá a dar inicio a la entrevista

De antemano le agradecemos por su tiempo y disposición brindada.

1. Sabemos que en el 2015, se realiza una reestructuración de los roles y funciones del MINEDU y, entre otros cambios, se realiza la creación de la Dirección General de Servicios Educativos Especializados (DIGESE). En ese sentido, ¿a qué política responde esta creación?, ¿cuáles eran los objetivos que se querían alcanzar?, ¿la decisión de hacer 1 COAR por región respondía a ese objetivo?
2. Para poder ejecutar dicha política, el MINEDU le presentó a Proinversión la intención de implementar del proyecto COAR Zona Norte bajo el mecanismo de APP IPC. Sin embargo, tres años más tarde, retiró su intención. Sabemos que en todo este tiempo, DIGESE participó de este proceso. En ese sentido, ¿cuál era su función en la implementación de este proyecto?
3. Sobre la realización del proyecto, ¿cómo fue la experiencia de implementar esta APP IPC?
4. En la DIGESE, ¿quién o quiénes eran los responsables de dar seguimiento a este proyecto?, ¿cuáles eran sus roles y actividades principales?
5. Sabemos que, al inicio del proceso, no tenían una normativa técnica en la cual basarse para sacar adelante el proyecto. ¿Cómo se definieron esos parámetros de infraestructura?, ¿tenían plazos definidos acordes a los plazos del proyecto?
6. Fuera de la dirección, ¿con qué direcciones interactuaron durante la implementación del proyecto?, ¿cómo fue la experiencia de coordinar con ellos?, ¿surgieron complicaciones al coordinar con las otras direcciones?

A causa de entrevistas previas, entendemos que distintas direcciones (DIGEIE, DIPLAN, PRONIED) participaban en las reuniones de coordinación con Proinversión, ¿cuáles eran los temas que generaban mayor discusión en dichas reuniones?



Guía de preguntas N° 6

ENTREVISTADORA: Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, soy alumna de la Pontificia Universidad Católica del Perú y me encuentro realizando una tesis sobre Asociaciones Público Privadas en el sector educativo. De este modo, a través de la presente entrevista buscamos conocer en más detalle la experiencia del Programa Nacional De Infraestructura Educativa (PRONIED) participando en la implementación de proyectos de infraestructura a través de Asociaciones Público Privadas IPC.

Por favor, tenga en cuenta que la información que nos brinde será tratada solo para fines académicos de la investigación, por cual se requerirá registrar mediante audio o grabación de voz. En este sentido, si no tiene ningún inconveniente al respecto, se procederá a dar inicio a la entrevista

De antemano le agradecemos por su tiempo y disposición brindada.

1. Para poder ejecutar dicha política, el MINEDU le presentó a Proinversión la intención de implementar del proyecto COAR Zona Norte bajo el mecanismo de APP IPC. Sin embargo, tres años más tarde, retiró su intención. Sabemos que, en todo este tiempo, PRONIED participó de este proceso. En ese sentido, ¿cuál era su función en la implementación de este proyecto?
2. Sabemos que, para llevar a cabo la política, MINEDU/DIPLAN propuso los proyectos a Proinversión para llevarlos a cabo por el mecanismo de APP IPC. Pero que al inicio del proceso, no tenían una normativa técnica en la cual basarse para sacar adelante el proyecto. ¿Cómo se definieron esos parámetros de infraestructura?, ¿tenían plazos definidos acordes a los plazos del proyecto?
3. Sobre la realización del proyecto, ¿cómo fue la experiencia de implementar esta APP IPC?
4. En PRONIED, ¿quién o quiénes eran los responsables de dar seguimiento a este proyecto?, ¿cuáles eran sus roles y actividades principales?
5. ¿Con qué direcciones interactuaron durante la implementación del proyecto?, ¿cómo fue la experiencia de coordinar con ellos?, ¿surgieron complicaciones al coordinar con las otras direcciones?
6. A causa de entrevistas previas, entendemos que distintas direcciones (DIGEIE, DIPLAN, PRONIED) participaban en las reuniones de coordinación con Proinversión, ¿cuáles eran los temas que generaban mayor discusión en dichas reuniones?

ANEXO D: Matriz de Indicadores

Tabla D1: Matriz de Indicadores

Categoría de análisis	Indicador	Variable	Fuente	Medio de verificación	Instrumento (ítem)
Marco Institucional	Voluntad política	Existencia de apoyo político	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N°1 - pregunta 3 Guía de preguntas N°2 - pregunta 6, 9 Guía de preguntas N°3 - pregunta 4
	Autoridad en el proceso de toma de decisiones	Autoridad en el proceso de implementación de las APP para la toma de decisiones	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N°2 - pregunta 4 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 3 Guía de preguntas N° 5 - pregunta 1 Guía de preguntas N° 6 - pregunta 1
	Proceso institucionalizado	Existencia de un proceso definido para la implementación de proyectos por APP en el MINEDU	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N°2 - pregunta 2
	División de responsabilidades claras	Clara definición de roles y competencias de las entidades involucradas	Secundaria	Ley APP	-
Margo Legal y Regulatorio	Marco Normativo APP IPC	Existencia de adecuado marco normativo sobre APP IPC	Secundaria	Reporte de Infrascopio Ley de APP - IPC	Guía de preguntas N° 1 - pregunta 1 Guía de preguntas N° 1 - pregunta 2
	Marco Normativo COAR	Existencia de adecuado marco normativo para el proyecto COAR Zona Norte	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 5 - pregunta 5 Guía de preguntas N° 6 - pregunta 2
			Secundaria	Norma	-

Categoría de análisis	Indicador	Variable	Fuente	Medio de verificación	Instrumento (ítem)
Entorno	Objetivos claros	Identificación de necesidades de infraestructura y servicios públicos	Secundaria	Noticias	-
	Condiciones para implementar una APP	Existencia de un entorno económico favorable para inversiones	Secundaria	Reporte de Infrascopio	Guía de preguntas N° 1 - pregunta 4 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 4 Guía de preguntas N° 4 - pregunta 6
		Existencia de un ambiente(político,etc.) favorable para implementar una APP IPC	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 1 - pregunta 4 y 6 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 4 Guía de preguntas N° 4 - pregunta 6
		Identificación de los grupos de interés para la consolidación de necesidades	Secundaria	Ley APP y ROF	-
Grupos de interés interno y externo	Grupos de interés interno	Nivel de participación y coordinación entre las direcciones dentro del MINEDU	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 5 - pregunta 4 Guía de preguntas N° 6 - pregunta 4, 5 y 6
		Nivel de participación y coordinación entre MINEDU y Proinversión	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 1 - pregunta 3 Guía de preguntas N° 2 - pregunta 5 Guía de preguntas N° 4 - pregunta 5 Guía de preguntas N° 5 - pregunta 2, 6 y 7

Categoría de análisis	Indicador	Variable	Fuente	Medio de verificación	Instrumento (ítem)
Propiedades y características del proyecto	Selección de mecanismo	Criterios para seleccionar un mecanismo de inversión	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 2 - pregunta 1 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 1 y 2 Guía de preguntas N° 4 - pregunta 1
			Secundaria	Ley de APP	-
	Características definidas	Especificaciones que se requieren para el proyecto (duración, tamaño de inversión y alcance geográfico).	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 4 - pregunta 2 Guía de preguntas N° 5 - pregunta 5 Guía de preguntas N° 6 - pregunta 2
Capacidad técnica del concedente y supervisor	Capacidad técnica del concedente	Capacidad de planificación y técnica del equipo de proyecto del MINEDU	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 6 - pregunta 2
			Secundaria	ROF/PESEM	-
		Asignación de personal capacitado y con experiencia para la ejecución de una APP IPC	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 2 - pregunta 4 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 3 Guía de preguntas N° 4 - pregunta 4 Guía de preguntas N° 5 - pregunta 4
			Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 2 - pregunta 2
Capacidad de control de gestión del MINEDU	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 2 - pregunta 2		

Categoría de análisis	Indicador	Variable	Fuente	Medio de verificación	Instrumento (ítem)
Capacidad técnica del concedente y supervisor	Capacidad técnica del supervisor	Experiencia y fortaleza del supervisor en trabajos similares.	Secundaria	Página web Proinversión	-
		Capacidad de trabajo en conjunto	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 1 - pregunta 3
Gestión de Riesgos	Metodología de gestión de riesgos usada en el sector público peruano	Metodología más usada para gestionar riesgos en el sector público peruano	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 2 - pregunta 8 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 6
	Responsable de la gestión de riesgos	Existencia de un equipo encargado de gestionar los riesgos de la entidad	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 2 - pregunta 8 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 6
	Factores de riesgo	Existencia de factores de riesgo en la implementación de una APP	Primaria	Testimonio	Guía de preguntas N° 1 - pregunta 5
					Guía de preguntas N° 2 - pregunta 7 Guía de preguntas N° 3 - pregunta 5 Guía de preguntas N° 4 - pregunta 7

ANEXO E: Guía de entrevistas para especialistas

Guía de preguntas para la validación de la metodología para identificar factores de riesgo

ENTREVISTADORA: Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, soy alumna de la Pontificia Universidad Católica del Perú y me encuentro realizando una tesis sobre los factores de riesgo presentados en la implementación del proyecto COAR Zona Norte durante los años 2014 -2017. De este modo, a través de la presente entrevista buscamos validar la técnica utilizada para identificar tales factores de riesgo.

Por favor, tenga en cuenta que la información que nos brinde será tratada solo para fines académicos de la investigación, por cual se requerirá registrar mediante audio o grabación de voz. En este sentido, si no tiene ningún inconveniente al respecto, se procederá a dar inicio a la entrevista

De antemano le agradecemos por su tiempo y disposición brindada.

1. ¿Cuáles son los modelos más utilizados para gestionar los riesgos en las organizaciones?
¿Por qué?
2. ¿Considera que estos modelos son aplicables a distintos tipos de organización, incluyendo al sector público y privado?

Si no fuera el caso, ¿cuáles son los más apropiados para gestionar riesgos en el sector público? ¿Por qué?
3. Considera que la guía Practice Standard for Project Risk Management - PMI, la norma AS/NZ 4360 y la norma ISO 31000 se caracterizan por:
 - a. Ser de las normas más consultadas para gestionar riesgos
 - b. Ser guías metódicas para implementar un proceso de gestión de riesgos dentro de una organización
 - c. Ser aplicables a cualquier tipo de organización (privada, pública y/o social)
 - d. Ser guías para una institución pública en la identificación de factores en la implementación de un proyecto de Asociación Público Privado
4. ¿De qué manera considera que los modelos de gestión de riesgo se puedan utilizar como referencia para desarrollar metodologías o procesos de gestión de riesgos?
5. Para la presente investigación, se ha desarrollado una metodología que permita identificar los factores de riesgo presentados en la implementación del Proyecto COAR Zona Norte a través del mecanismo APP entre 2014 - 2017. Esta metodología está basada en las

definiciones y procesos del PSPRM -PMI, la norma ISO 31000 y la AS/NZ 4360. Por ello, se estableció la siguiente secuencia de pasos a seguir para identificar los factores de riesgo:

Pasos	Definición
1. Establecer alcance de la metodología	Se busca identificar los factores de riesgo presentados en la implementación de un proyecto pasado
2. Establecer actores involucrados en el proyecto	Mapeo de Actores - Reconocimientos de instituciones y personas involucradas en el proceso de implementación del proyecto
3. Establecimiento del contexto del proyecto	Conocer el contexto en el que se desarrolló el proyecto 2014 – 2017
4. Análisis del contexto para la identificación de los factores de riesgo	Analizar la información encontrada y clasificar los hallazgos según cada aspecto

En este sentido, ¿considera adecuado usar esta metodología para la identificación de los factores de riesgo en la implementación de un proyecto bajo el mecanismo APP?

ANEXO F: Comparación de modelos

Tabla F1: Comparación de modelos de Gestión de Riesgos

Criterio	PSRM - PMI	AS/NZ 4360	ISO 31000
Definición	Este estándar se basa en la gestión de riesgos del PMBOK en cuanto a su alcance y definiciones. Los objetivos de este son aumentar la probabilidad e impacto de eventos positivos, y disminuye la probabilidad e impacto de eventos negativos en el proyecto.	Esta norma funciona como guía genérica para el establecimiento e implementación el proceso de administración de riesgos involucrando el establecimiento del contexto y la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, comunicación y el monitoreo en curso de los riesgos.	Esta norma establece una serie de principios para la implementación de un Sistema de Gestión de Riesgos en las empresas.
Alcance	Los principios en los cuales basa toda la metodología son aplicables a proyectos entre empresas, <i>joint ventures</i> , organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.	Este estándar puede aplicarse a un rango muy amplio de organizaciones incluyendo instituciones públicas (nacionales, regionales, locales), comerciales (compañías, <i>joint ventures</i> , firmas, franquicias), otras (de caridad, sociales, deportivas).	Puede aplicarse a cualquier tipo de organización independiente de su tamaño, razón social, mercado, fuente de capital, espectro comercial o forma de financiación. No especifica ningún área o sector en concreto.
Riesgo	Evento o condición incierta que, si ocurre, tiene un efecto positivo o negativo en los objetivos de un proyecto.	La posibilidad de que suceda algo que tendrá un impacto sobre los objetivos. Se mide en términos de consecuencias y probabilidades.	Efecto de la incertidumbre sobre los objetivos.
Factores de Riesgo	Llamado causas de los riesgos , son eventos o circunstancias que existen actualmente y que pueden dar lugar a riesgos.	Llamado fuentes genéricas de riesgo , componentes de riesgos que pueden dar lugar a un riesgo. Algunos componentes estarán bajo control de la organización que realiza el estudio, mientras que otros estarán fuera de su control.	Llamado fuentes de riesgo , es un elemento que, por sí solo o en combinación con otros, tiene el potencial de generar riesgo
Categorías	Son grupos de riesgos, a su vez puede incluir una subcategoría.	-	Clasificación de los riesgos
Identificación de factores de riesgos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar la Gestión de los Riesgos 2. Identificar los riesgos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer el Contexto (Estratégico, Organizacional, de administración de riesgo) 2. Identificación de riesgos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición del alcance 2. Establecer el contexto de la organización (interno y externo) 3. Identificación de riesgos

Fuente: (PMI, 2009); (Asociación Española de Normalización, 2018); (Estándar Australiano, 1999).



ANEXO G: Matriz de indicadores con respuestas de entrevistados MINEDU

Tabla G1: Respuestas Marco Institucional

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Marco Institucional	Voluntad política	Existencia de apoyo político	Existe un riesgo político (presión desde los gobernadores), pero no aplicó para el COAR Zona Norte.	La obstaculización política fue factor de riesgo muy grande, pero tuvo gran impacto: "Yo no entiendo cómo es tan difícil de entender que es gratis, o sea ni siquiera la palabra gratis, yo la escucho y la he entendido pero la gente no la entiende (...) El caso de COAR, la verdad que el único riesgo era el construir y el hecho de que te provean el servicio adecuadamente. Era súper sencillo el tema, pero era políticamente sencillo".	"Cada vez que nosotros requerimos 'Jaime necesito que estés acá' ahí estaba Jaime, diciendo las cosas que tenía que decir y nos ayudaba en el tema de diseño también, si participó y nos ayudó. No era algo que estaba entre sus cinco prioridades, tenía bastantes otras, pero es más, es algo que la gestión de infraestructura de verdad la maneje yo, dentro del ministerio, entonces fue más o menos como un reparto de las tareas que nosotros tuvimos dentro del MINEDU".	- Menciona que se puede presentar un riesgo de obstaculización, pero no en este proyecto: "Que se mantenga la voluntad política es un riesgo muy importante, pero que no ocurrió porque el PNIE definía las prioridades del sector".	"Mira yo he tenido la oportunidad de ir a PROINVERSION y presentar el modelo, porque a veces no siempre son pedagogos los que están en las otras áreas, entonces no comprenden el modelo, entonces íbamos, explicamos, tratamos de entender y ser empáticos también en la postura de cada uno pero siempre tiene este factor de voluntad política".	X	"Siempre, el ministro tenía prioridad de sobre la inversión privada (llámese Obras por Impuesto o APP)".

Tabla G1: Respuestas Marco Institucional

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Marco Institucional	Autoridad en el proceso de toma de decisiones	Autoridad de cada entidad involucrada en el proceso de implementación de las APP para la toma de decisiones	La DIPLAN es el gestor de los proyectos que se lleven a cabo a través de esa modalidad: "Entiendo que DIPLAN siendo los que gestionan al final estos mecanismos de APPs son los intermediarios entre el área usuaria y quién va a ejecutar el proyecto".	Menciona a la DIPLAN como autoridad responsable.	DIGEIE: " él tenía que analizar todo el plan de cierre de brechas de infraestructura (...) sus roles principalmente eran de coordinación y seguimiento, lo que nosotros tenemos que hacer desde el ministerio".- Específicamente para el proyecto "sí creamos como una jefatura, no me acuerdo bien si es que estaba creado orgánicamente ahí, se puede ver fácilmente en el ROF, había una unidad que estaba a cargo de la inversión privada, entonces había un especialista que tenía que ver toda la parte desde normativa hasta la implementación de proyectos tanto en obras por impuestos como en Asociaciones Público Privadas y este tenía la responsabilidad de avanzar y coordinar".- Respecto a los roles: "cumplimiento de los requisitos que establece el propio mecanismo, que son bien enredados, eso realmente consumía mucho tiempo y ahí ellos tenían, diría que principalmente la tarea de coordinación, entonces ellos trataban de alinear lo que estaba... de interpretar correctamente lo que señalaba PROINVERSIÓN, trabajaban muy de la mano con PROINVERSIÓN y cómo entender cada uno de los pasos que tenían que hacer frente a un problema".	Menciona la participación de varios actores, pero no especifica un responsable final.	DIPLAN era el gestor de la implementación, pero DIGESE era el dueño del proyecto.	Sobre el rol de liderazgo de DIPLAN: "DIPLAN gestiona la cartera de proyectos de OXI y APP para cerrar la brecha de infraestructura, promover y culminar los procesos de esos dos mecanismos, que en complemento con OP tiene promover el desarrollo de infra de mejor calidad. La estrategia sería promover esos mecanismos y agilizar los pasos en ambos mecanismos, hacerlo de una manera más dinámica y buscar que las empresas privadas estén más confiadas a invertir en el sector, en APP aprovechando su <i>know how</i> ".	El rol que asumió DIGEIE fue el de líder de la implementación del mecanismo y nexos con Proinversión .

Tabla G1: Respuestas Marco Institucional

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Marco Institucional	Proceso institucionalizado	Existencia de un proceso definido para la implementación de proyectos por APP en el MINEDU	<p>Las actividades que se realizaron en todo el tiempo que el proyecto tuvo vigencia fue: "El privado llega, se la hace toda una programación con la unidad formuladora de Proinversión, viene el privado y hace su admisión a trámite de la IPC, ello toma tiempo, lo de su admisión al trámite de la IPC, que si esa IPC va o no va. Proinversión lo rechaza o no, dependiendo también de cómo coordine con el sector, allí hay un tema de interés del sector para que puedan aceptar a la entidad privada. Después que ingresa a trámite y ya se incorpora dentro de la cartera de Proinversión, estos proyectos comienzan con un cronograma de elaboración de la preinversión, entonces se instalan mesa de trabajo, estas mesas de trabajo por ejemplo para el hito 1. Entonces se dice que primera mesa de trabajo del hito 1 se da en determinada fecha, hay un tiempo para que se levanten de las observaciones y hay un tiempo para la revisión de parte de Proinversión (...) hito 1 que es la parte del Plan de trabajo; el cronograma, de cómo van a elaborar el estudio de PROINVERSIÓN. Y se quedaron en la fase 2, en donde se iniciaba la identificación, antecedentes, ni siquiera llegaron a la parte de diseño. Entonces en el hito 2, cómo decía Luis Gonzales, allí llegaron a poder hacer estudio de suelos, topografía, porque lo primero que tienes que hacer es si el suelo es apto o no, sino no podrás diseñar nada y además porque siempre hay un problema con el tema del predio, el saneamiento físico legal de los predios".</p>	<p>Para promover IPC y elegir COAR: "Lo primero que hicimos fue una iniciativa privada, si ustedes han leído en la norma, es un mecanismo en donde el privado te propone y te dice 'yo quisiera hacer esto acá' y tú organizas si eso es importante o no para ti. Te ofrece algo que, según la norma, se supone que en ese momento tú como estado nunca habías pensado y de repente venía un privado te ofrecía algo, lo evaluabas y decías 'me interesa, formulemos'. Ahora, ya no es así. Ahora el Estado te dice más o menos qué quiere y el privado postula. Pero antes el privado podía postular por cualquier cosa. Lo que hicimos fue que nosotros nos sentamos con todo el sector privado. Promovimos, hicimos una página (...) y lo que hicimos fue decir 'oye, el APP tiene sentido cuando son inversiones grandes o solo en colegios nuevos'".</p> <p>- Para elegir a la empresa: "Entonces, hicimos algunos criterios para definir también al interior del MINEDU un trabajo bien metódico. Si venían dos o tres empresas, cuál elegíamos de las tres para comenzar la iniciativa. Eso fue lo que hicimos. Pero ahí pasamos a la etapa de formulación. Y en esta etapa de formulación... un caos. Ya nadie en el MINEDU quería aceptar la responsabilidad de definir los costos".</p> <p>- En la etapa de formulación: "Pasaron tres años y nadie discutió el servicio. Era una locura".</p>	<p>Promoción de los proyectos: "Entonces ahí proponíamos y me acuerdo que habíamos diseñado varias cosas con Camilo, en términos de tener por ejemplo un mapa geo referenciado, no sé si han hablado con Camilo y les ha comentado, pero teníamos un sistema de información puesto en la página web, en donde tú podías entrar en un mapa y ver "yo quiero hacer un... me interesa ver qué cosas se pueden hacer en el distrito de Paíta" entonces tú entrabas a Paíta y podías ver la situación de todos los proyectos que están formulados en Paíta".</p>	<p>"Se quedaron en la formulación del estudio de preinversión, en el contenido mínimo específico, que sí se aprobó".</p>	<p>- Sobre el proceso del proyecto: "Eran los primeros...generalmente [para] los primeros siempre cuestan más, uno gana mucho con la experiencia y es lo que ha pasado. El primer hito fue muy rápido, dependía mucho del proponente, entonces la verdad que se caminó bastante rápido. En el segundo, ya empezaron a haber problemas. Se cambiaban las normas en el camino, los funcionarios generalmente les cuesta tomar responsabilidad en el tema de firmas que impiden avanzar, pero eso es por los mismos procesos que no están hechos apropiadamente que no están hechos para que una iniciativa como esta, una modalidad de ejecución como esta pueda fluir".</p> <p>Sobre el proceso de establecimiento de la Norma Técnica de COAR: "claro que sí. Teníamos un plan de implementación, teníamos hitos que cumplir... cuando los colegios de alto rendimiento, se firmó un convenio con las regiones para la implementación de cada uno, ya habían condiciones que tenían que cumplir las dos partes".</p>	<p>- "Trabajar de la mano con la unidad formuladora de PRONIED y la unidad formuladora de Proinversión, siendo ellos los encargados de al final emitir opinión técnica favorable de cada uno de los hitos".- "Como actividad, es la interacción es la actividad que tenemos con las empresas privadas, tener una comunicación constante, encargarnos dentro de nuestro rol líder de esta APP".</p>	<p>Desde PROINED: "Mi equipo Ad Hoc que estaba liderado por Magaly Delgadillo pero era hacerle seguimiento a todo el proceso en realidad, cuánto está atrasado, si ya presentó el diagnóstico, si ya presentó las factibilidades, ver los convenios, ver los estudios, el avance, coordinar con OPI para viabilizar, sacar los informes, sacar los TDRs, hasta que se convocó el proceso, firmar el convenio, todo, en realidad todo el proceso, el ciclo que siguió finalmente".</p>

Tabla G2: Respuestas Marco Legal y Regulatorio

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Margo Legal y Regulatorio	Marco Normativo APP IPC	Existencia de adecuado marco normativo sobre APP IPC	X	X	X	X	X	X	X
	Marco Normativo COAR	Existencia de adecuado marco normativo para el COAR Zona Norte	X	"Tú le decías qué laboratorio el privado te hacía en el cómo. Ya, yo voy a hacer un gran pabellón con cuatro laboratorios. 'No sé', ya bueno, laboratorio de qué. 'Tampoco sé'. Pero dime tú, según tu norma, secundaria debe tener química, física y no sé...bueno sí, pero está cambiando la norma. Ahorita justamente está en formulación el laboratorio. '¿Y cuándo me vas a decir? Ah, de aquí más o menos de seis a ocho meses va a salir la nueva norma'. Si tu pregunta es si es MINEDU sabía, no tenía la menor idea".	X	Al ser los colegios de alto rendimiento una iniciativa nueva, no había estas directivas. Entonces cuando volteamos y le dijimos al formulador, ya formula, él dijo "ya, ¿pero qué cosa?".	Se vio experiencias del Colegio Mayor, de colegios con residencias, exp. Internacionales, y definían la infraestructura en base al currículo. Se vio que era necesario crear los lineamientos porque el CM no los tenía y necesitaban de una norma que los respaldara: "Se convocó a especialistas para diseñar los lineamientos, en base a estos lineamientos es que se empezaron a trabajar las OXI y las APP".	X	Aterrizar los enfoques pedagógicos de los COAR: "Fue un trabajo conjunto con pedagógico que llegó aterrizar ese cuadro y en 2015 salieron los primeros lineamientos de ese trabajo".

Tabla G3: Respuestas Grupo de interés internos y externos

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Grupos de interés internos y externos	Grupos de interés interno	Nivel de participación y coordinación entre las direcciones dentro del MINEDU	- "DIGESE es el área usuaria de los COAR. Entonces la DIGESE tiene un modelo pedagógico y ese modelo tiene que ver cómo se diseña la infraestructura, los espacios pedagógicos que se tengan en el COAR y ese inicio es bastante complicado que se entienda porqué el diseño como tal comprendía cuatro espacios: académico, residencia, deportivo, entretenimiento y servicios".- Respecto a PRONIED: "De estos cuatro, los que tuvieron mucho más contacto con esta área usuaria fueron los de la formuladora PRONIED y cómo eran muy cercanos, los proyectos se formulaban más rápido".	Alta participación de las diferentes direcciones de MINEDU: "No, dentro del MINEDU, la oficina de infraestructura, la oficina de secundaria, primaria, la secretaría de planificación, la oficina de proyectos, la oficina de planificación de costos (...). Llegó un momento en el que parecía pues el foro romano".	- DIGEIE era el área encargada de la relación entre privado y público. Tenías poca experiencia en el desarrollo de APP en el sector.- PRONIED: "Siempre hubo un intento de tratar de bajar los costos y eso fue uno de los elementos más difíciles en las negociaciones. ¿Cómo hacíamos eso?, nosotros teníamos dos áreas técnicas dentro del ministerio que nos permitían desarrollar estas discusiones de costos más de ingeniería. ¿Cuántas manos de pintura le pones, cuantos números de trabajadores por metro cuadrado construido?, ahí hay parámetros que te definen los costos. Quien hacía esas revisiones de costos era el Programa Nacional de Infraestructura que son los que ejecutan, entonces tú tienes que estar lleno de ingenieros que son los que paran ejecutando colegios y nosotros además estábamos ejecutando unos COAR como obra pública, porque la idea también de tener precios referenciales".	- DIGESE (recibía las necesidades).- DIEGEI (era tomador de decisiones).- SPE (Secretaría de Planificación Estratégica, era otra UF).- PRONIED (área de material educativos, UF de proyectos y unidad pedagógica, ejecutora y evaluadora).- Se pensó que la DIGEIE debía tener su propia UF, pero no se llegó a eso. - "Eran muchos actores y no necesariamente tenían los intereses alineados (...). En la reunión había 20 actores, no con todos los intereses alineados, muchas coordinaciones y reuniones".	- "Bueno dentro de la DIGESE, dentro de la dirección general no te hablo de la de línea, había un área de coordinación que justamente veía la implementación de infraestructura y equipamiento tanto de colegios de alto rendimiento como de los colegios de educación especial o el acondicionamiento de colegios regulares para una educación inclusiva (...) justamente en procesos como estos, del sector público, era un equipo de seis personas que veían toda la coordinación e implementación de estos dos modelos que eran las Oxi y las APP, para la DEBEDSAR como para la DEBE". - Direcciones que participaron: "Desde el MINEDU participaron planificación estratégica, PRONIED (saneamiento físico legal, requerimientos de terreno, desarrollo de infraestructura), VM institucional (convenios con GR e infraestructura), VM Pedagógica (propuesta pedagógica), Secretaria Plan Estratégico (presupuesto). En las reuniones habían diferentes miradas pero DIGESE era el articulador".	- Dentro de DIGEIE se tienen 3 direcciones de línea: DIPLAN, DISAFIL y DINOR. La dirección responsable de dirigir y gestionar proyectos OXI y APP es la DIPLAN, responsables de liderar e implementar acciones para impulsar ambos mecanismos. - Sobre actividades más concretas: formulación de los proyectos, (i) trabajar con la UF de PRONIED y de Proinversión, siendo ellos los encargados de emitir opinión favorable de cada uno de los hitos, pero la DIPLAN es la encargada de gestionar y crear el espacio donde se revisa los entregables del proponente y se revise que cada uno de esos comentarios sean acogidos por el proponente y que correspondan a comentarios pertinentes para el desarrollo de cada uno de los hitos. (ii) También otra actividad es la referida a la interacción que tienen con la empresa privada, comunicación constante, encargarse como líder de colocar fechas, metas, actividades de PRONIED como de PROINVERSIÓN que correspondan dentro de las prioridades del sector. Por ejemplo, colocar una meta de la viabilidad del estudio y que los 3 actores involucrados estén sujetos a cumplir dicha meta.	- La comunicación y coordinación era bastante buena: "O me emociono pero digo, para mí es enriquecedora porque todo el equipo se metía, era MINEDU, no era DIGEIE, PRONIED, nada, éramos MINEDU; empujamos hasta salir, que pudimos habernos equivocado, sí, pero en realidad nunca nos salimos de la normativa, siempre tratamos de cumplir la normativa".- Coordinación entre unidades ejecutoras y Direcciones normativas.

Tabla G3: Respuestas Grupo de interés internos y externos

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Grupos de interés internos y externos	Grupos de interés interno	Nivel de participación y coordinación entre MINEDU y Proinversión	<p>- Actores involucrados fuera de MINEDU: "La evaluación concurrente del proyecto lo hacía Proinversión, el privado y la Dirección General de Inversión Pública".</p> <p>- Comité Especial de Proyecto Público: "En Proinversión no funcionaba así, como hay una formalidad de por medio, cada vez que se aprueba un hito, este va a comité y si hay algo que el comité observa, se regresa y nuevamente se tiene que hacer las reuniones y levantar observaciones. La forma en cómo está estructurada el mecanismo de APPs, para aprobar un proyecto de inversión y llevarlo a la promoción es bastante largo, depende mucho de la disponibilidad de los comités".</p>	X	<p>- Sobre Proinversión: "El MEF tiene un control técnico y está dentro del directorio de Proinversión pero es Proinversión quien te revisa todo esto y es el cumplimiento normativo y de todos los plazos y de todos los rubros".</p>	<p>Proinversión desde el inicio, con quien mantenía una buena relación: "Para este caso en específico fue muy buena, porque se contrató al asesor de transacción y me parece que era una buena empresa. No hubieron problemas".</p>	<p>"Como te digo, las miradas son diferentes, dependiendo tú desde donde estás mirando (...) si eres contraloría, estás mirando de la parte de contraloría, si eres Proinversión estás viendo que tus procesos (...) o sea todos están viendo sus partes, el articulador, el que tenía que empujar y todo era DIGESE porque este era su servicio".</p>	<p>- "De parte de Proinversión, que tengan una acción de promover las iniciativas, que los ayuden en poder evidenciar ese rol promotor de la inversión, que estén involucrados en la formulación de los proyectos; que la UF esté presente en todas las reuniones, que puedan comunicar a tiempo sus observaciones".</p> <p>- "Con el MEF, que su revisión indique que lo que estamos viendo a la fecha cabe en la capacidad presupuestal, que ellos puedan (desde la dirección de presupuesto público) revisar toda la info sustento que se coordina dentro del MINEDU para ir cerrando cada hito y continuar con las siguientes fases de la APP".</p>	<p>- "Entonces sí era muy limitante, por ejemplo: para tal fecha la evaluación y de ahí sus observaciones y eran unas reuniones de 50 personas porque iban todos los que hacían, todos los involucrados (Proinversión, las entidades) entonces era bien complicado y además que el proceso de estructuración en sí de la APP empezó a demorar".</p> <p>- "Con PRONIED también veíamos la elaboración, el desarrollo de los lineamientos de infraestructura, todo lo que es infraestructura se ve con PRONIED".</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asumió un rol técnico. - Asistir a las reuniones. - Estudio de preinversión. - Cronograma e hitos. <p>- "Pero yo no articulé mucho con PROINVERSIÓN y eso es lo que hoy justamente él reclama, que ese fue una lección aprendida que tal vez como unidad ejecutora debimos involucrarnos más con PROINVERSION, ese rol lo asumió más DIGEIE pero de repente no tenemos".</p>

Tabla G4: Respuestas Propiedades y características del proyecto

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Propiedades y características del proyecto	Selección de mecanismo	Criterios para seleccionar un mecanismo de inv	- Porque la figura de un COAR calza con el mecanismo: "Porque los COAR tienen operación, tú estás creando infraestructura nueva, no es que esté en riesgo se va a caer, entonces para COAR creo que sí funciona". - El privado financia el proyecto lo que significa tener recursos a disposición del MINEDU: "Es una inversión que tiene privado, pone la plata pero después hay un pago cómo en cuotas de la inversión que ha hecho el privado, es decir es más un tema de cómo los mecanismos funcionan, en este caso diversificar tus atenciones de tu cartera de inversiones que tenga el sector".	- No se establecieron criterios para elegir por APP, solo se abrió a otras posibilidades: "Aumentar el nivel de inversión en el sector mediante el financiamiento del sector privado (ni siquiera destinando un mayor porcentaje del PBI al sector educativo, se lograba cubrir la brecha de infraestructura)". - "Se quiere involucrar la participación del sector privado". - "Entonces, como que la combinación de colegio grande, con necesidades críticas de infraestructura y que sea saneado, identificamos el mapa de todo Lima y dijimos ok, tampoco podemos hacer una APP por un colegio, tenemos que buscar la escala, porque el inversionista va a buscar a nivel".	- Mecanismo que permite al Estado transferir parte de los riesgos. - Permitía agrupar colegios para lograr eficiencia en la gestión de infraestructura educativa (tener muchos proyectos pequeños implicaba más costos de gestión): "Se buscó mecanismo donde se pueda mejorar la escala de inversiones". - "Tratar de incorporar el modelo de Asociación Público Privada un componente de mantenimiento, porque la historia de toda infraestructura, no solamente educativa sino toda la infraestructura pública es que no se mantiene, entonces al final eso es lo más eficiente que pueda ocurrir".	- Fueron dos criterios: (i) Diversificación del riesgo y (ii) Experiencia trabajando con privados encargados de brindar servicios complementarios en Colegio Mayor y COAR provisionales. Así lo expresa: "Uno, diversificación de riesgos. Segundo, ya los Colegios de Alto Rendimiento en las regiones, prácticamente todos los servicios estaban encargados a privados". - Se abrió ventana desde el MINEDU para trabajar con este mecanismo: "Se abrió la ventana en el 2014 y se pudieron presentar hasta el 30 de agosto se podían presentar iniciativas privadas o financiadas".	X	X	X
	Características definidas	Especificaciones que se requieren para el proyecto (duración, tamaño de inversión y alcance geográfico)	X	- Incluye infraestructura, mantenimiento y operación de servicios complementarios: "Cuando por la naturaleza de la inversión, tú vas a reconstruir un colegio y que el privado se encargue de la construcción y operación física del establecimiento. No la parte educativa sino la parte física. Los COAR, además de construirlo, que eran caros, tenían que generar el hospedaje tanto a chicos. O sea aparte del servicio físico de la infraestructura también brinda el servicio del hospedaje, que no es un servicio educativo sino es más un servicio complementario".	X	X	X	X	X

Tabla G5: Respuestas Capacidad técnica del concedente y supervisor

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Capacidad técnica del concedente y supervisor	Capacidad técnica del concedente	Capacidad de planificación y técnica del equipo de proyecto del MINEDU	X	"No hubo la capacidad interna del MINEDU para llevar a cabo las APP".	X	- Sobre los involucrados: "A nivel de técnicos, alinear lo que las cabezas quieren y lo que los técnicos hacen". - Sobre la estimación del tiempo del proceso: "Inicialmente pensamos que esto en 9 meses salía".	X	"Lo que ha permitido la continuidad es la gestión de DIGEIE y DIPLAN, con respecto a impulsar estos proyectos y plantear metas más claras sobre la viabilidad de los estudios de preinversión. Y otro factor importante es la comunicación que hemos tenido con las empresas privadas, porque son proyectos que iniciaron en el 2014 y a pesar de las dificultades que se pudieron presentar, gracias a la comunicación continua con ellas aún están de pie (reuniones semanales sobre los avances de los proyectos e identificando cuellos de botella, proponiendo soluciones o acciones concretas que permitan superar esta fase y pasar al informe de evaluación)".	No habló específicamente las capacidades, pero mencionó: "hubo una gran articulación".
		Asignación de personal capacitado y con experiencia para la ejecución de una APP IPC	Sobre la experiencia del equipo: "Me arriesgo un poco al decir que no se tenía mucho de cuáles eran esas etapas y cómo Proinversión hacía sus procesos de formulación, cada hito pasa por comité especial de proyectos de inversión pública y eso es un tema de disponibilidad, de agenda de que los que son miembros del comité puedan tener disponibilidad para que tu vayas y sustentas".	- No contaban con experiencia: "No, no contaban con experiencia. Era gente muy buena, gente muy intencionada, muy profesional que no tenía experiencia en APP. Pero digamos que para tener el equipo de APP del MINEDU no necesitas experiencia, necesitabas un poco de sentido común".- Sí contaron con capacitación por parte de Proinversión: "Porque finalmente estas iniciativas privadas reciben asesoramiento de Proinversión. Y es Proinversión quien contrata al gobierno por transacción. Que son quienes te asesoran. Entonces, no necesitas un equipo que sepa especializado en APP. Tú necesitas un equipo que pueda al interior del MINEDU decir 'oye', o sea hacer entender a la gente".	- Sobre la capacitación: "Porque muchos de ellos vinieron del Ministerio de Economía y Finanzas, entonces el reclutamiento no era para venir acá a aprender, sino era gente que ya había por lo menos manejado desde el punto de vista normativo la regulación de estos documentos".- Sobre la experiencia: "No tenían una experiencia en ejecución de un proyecto de obras por impuestos. APP no hay ninguno, pero de Obras por Impuestos en educación, pero sí tenían experiencia por lo menos regulatoria de la administración de los dos mecanismos".	- Sobre la experiencia de las direcciones de MINEDU: "No había experiencia".- Sobre el asesor de transacción: "Tú tienes alguien que te ayude cuando entregas un APP porque le vas a pedir indicadores de servicio. Te ayuda en todo el proceso, a formular, determinar los costos. Pero igual a él teníamos que decirle qué queríamos y sobre eso él trabajaba".- Si bien hubo capacitación de Proinversión, estas fueron insuficientes (solían durar 1 día).	Sobre la experiencia: "Bien, en general hemos hecho más o menos camino al andar, eso ha pasado en educación, no había ninguna experiencia de APP, se intentó hacer otras APP pero veíamos que no fluyeron, a nivel nacional las APP ha tenido muchos inconvenientes y para el sector que era algo nuevo, no encontramos la fluidez que requerimos de los procesos, del marco de los procesos en sí".	X	Todos fueron muy dedicados al proyecto.

Tabla G5: Respuestas Capacidad técnica del concedente y supervisor

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Capacidad técnica del concedente y supervisor	Capacidad técnica del concedente	Capacidad de control de gestión del MINEDU	X	- Incumplimiento de los plazos: "El MINEDU ha incumplido todos los plazos habidos y por haber". - "Entonces cómo cada una quería meter su cuchara, llegó el momento en el que se volvió una locura. Pero bueno eso fue nuestra responsabilidad. Debimos dirigir mejor al interior del MINEDU el discurso".	"Para que tengas una idea, hicimos un cálculo de todos los procesos que era interminable, es que eran una tubería pero complejísima, más o menos estimamos me acuerdo, antes de pasarnos a obras por impuestos en hacer un colegio que te toma nueve meses, un año ponle, necesitabas cuatro años de papeles, o sea para tú poder ejecutar algo necesitas meterle cuatro años".	MINEDU incumplió todos los plazos.	X	"Pero la DIPLAN es la encargada de gestionar, de crear este espacio donde se revise cada uno de los entregables del proponente y donde se asegure que cada uno de estos comentarios sean acogidos por el proponente y que correspondan efectivamente a una observación que estaría impidiendo la correcta formulación de uno de los hitos y, bueno también tenemos otra (...) como actividad, es la interacción, es la actividad que tenemos con las empresas privadas, tener una comunicación constante, encargarnos dentro de nuestro rol líder de esta APP colocando fechas, metas, actividades tanto de PRONIED como de Proinversión, que correspondan dentro de las prioridades del sector".	Se trató de darle seguimiento a cada uno de los procesos.
	Capacidad técnica del supervisor		X						
	Capacidad técnica y de trabajo en conjunto de Proinversión			X	X	X	X	X	X

Tabla G6: Respuestas Gestión de Riesgos

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Gestión de Riesgos	Metodología de gestión de riesgos usada en el sector público peruano	Metodología más usada para gestionar riesgos en el sector público peruano	X	X	La coordinación entre los responsables.	No hubo.	X	X	X
	Responsable de la gestión de riesgos	Existencia de un equipo encargado de gestionar lo de la entidad	X	X	La misma dirección, quien realizaba las coordinaciones con los diferentes actores.	No hubo.	X	X	X

Tabla G7: Respuestas Gestión de riesgos

Categoría	Indicador	Variable	LUIS BELLEZA 31/05	CAMILO CARRILLO 07/06	JUAN PABLO 06/06 21/06	MARÍA SUSANA MORALES 21/06	MARILÚ MARTENS 28/06	SANDRA BARLETTI 06/07	MIREYA MOLINA 09/07
Gestión de Riesgos	Factores de riesgo	Existencia de factores de riesgo en la implementación de una APP	<ul style="list-style-type: none"> - Descontento de la población por "privatizar la educación" - El hecho de que el proyecto incluya coordinaciones con 4 regiones diferentes requiere que las 4 cumplan todas las condiciones (interdependencia). - Riesgo de diseño entendido como riesgos técnicos (riesgos de construcción) - Que no existan en el MINEDU estándares/referencia sobre la entrega de los servicios. - Inexperiencia del privado para presentar requerimientos a Proinversión. - Inexperiencia del privado para la formulación de diseño de proyectos. - Inexperiencia del MINEDU. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimación de tiempo "MINEDU no sabía lo que quería". - Experiencia del equipo "no supimos comunicar bien al interior del MINEDU qué queríamos hacer. Y a eso súmalo dentro del MINEDU explicar qué era una APP. Clara inexperiencia porque no había el concepto de APP dentro del MINEDU". - Descontento social por supuesta privatización de la educación "Además, a eso súmalo el discurso de la privatización. Eso es falso, todo eso es falso". 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiencia del equipo. - Tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> - No había directivas de los lineamientos técnicos (no estabareglamentado). - Falta de saneamiento físico legal, habilitación urbana (ambos aspectos se debieron considerar antes del proceso y alinear expectativas). - Estimación de tiempo. - Experiencia y cambios en el equipo "Costo de aprendizaje para que todos vuelvan a estar alineados". - No pasó lo del descontento de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexperiencia: "para el sector algo nuevo, no encontramos la fluidez que requeríamos, del marco, de los procesos en sí". - Cambios normativos: "Se cambiaban las normas en el camino, los funcionarios generalmente les cuesta tomar responsabilidad en el tema de firmas que impiden avanzar, pero eso es por los mismos procesos que no están hechos apropiadamente que no están hechos para que una iniciativa como esta, una modalidad de ejecución como esta pueda fluir". 	<ul style="list-style-type: none"> - "Primero desde la entidad titular, la falta de experiencia en implementar estos mecanismos". - "Que no exista una dirección en el ministerio que esté orientada a liderar estos proyectos, que no haya suficiente capital humano que pueda liderar y evaluar estos proyectos, ya que no se va a tener el seguimiento o evaluación correcta o concurrente de ese proyecto porque no se cuenta con el equipo suficiente". - "Otro factor es el contexto social, también podría existir algún malestar social dentro del grupo que está ligado directamente al proyecto, que en este caso en educación, considere que sí es una privatización (cosa que no es real, porque el privado solo orienta a construcción y servicios complementarios, porque el servicio educativo y administrativo sigue siendo parte del ministerio, además este es quien paga al privado y no habrá ningún tipo de cobro a los padres de familia)". - Este elemento debería estar mitigado con una estrategia comunicacional mucha más constante con los actores sociales involucrados, que permita mitigar esta posición y evidenciando cuáles son los beneficios de estos proyectos, que no involucran un proceso de privatización, que por lo contrario buscan proveer una infraestructura adecuada y servicios que permitan dar sostenibilidad al servicio educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Factor social. - Convenios firmados con los gobiernos regionales. - Inseguridad del privado. - Plazos de APP extensos. - Demasiados Actores.

ANEXO H: Matriz de indicadores con respuestas de entrevistados Proinversión

Tabla H1: Respuestas Marco Institucional

Categoría	Indicador	Variable	JUAN MARTÍNEZ 17/06	RONALD SIHUINCHA 17/06	LUIS GONZALES 20/06	VERÓNICA 20/06
Marco Institucional	Voluntad política	Existencia de apoyo político	X	X	Menciona que sí existía un apoyo político.	En el COAR de esa época, no hubo ningún tipo de obstaculización política.

Tabla H2: Respuestas Marco Legal y Regulatorio

Categoría	Indicador	Variable	JUAN MARTÍNEZ 17/06	RONALD SIHUINCHA 17/06	LUIS GONZALES 20/06	VERÓNICA 20/06
Marco Legal y Regulatorio	Marco Normativo APP IPC	Existencia de adecuado marco normativo sobre APP IPC	X	- "Sí, hemos llegado a avanzar, y bueno, acerca de lo normativo también, la norma ha cambiado la ley de APP desde que he estado acá ha cambiado tres veces, imagínate eso no solamente es cambio de norma, internamente de cómo hacer adendas con el asesor, con el asesor de transacciones, hay que cambiar los contenidos mínimos específicos, toda una carga burocrática que ocasiona el cambio normativo". - "La primer ley, la estructura de Proinversión era muy jerárquica, el comité era el único que podía decidir, entonces los técnicos estamos como hasta atados de manos".	X	- Hubo tres cambios principales en los últimos años: de la Ley N° 1012 al N° 1224 y, posteriormente, a la N° 1362. Proinversión comenzó teniendo un papel de evaluador de acuerdo a la Ley N° 1012 y al pasar a la N° 1224, obtuvo mayor competencia para realizar ciertas actividades. Los cambios según la Ley N° 1362 tenían que ver con el cambio de funcionamiento y restructuración que acompañara las nuevas facultades y agilización. - Libertad sobre plazos establecidos por el privado, pero también porque la normativa no especificaba.
	Marco Normativo COAR	Existencia de adecuado marco normativo para el proyecto	X	X	El sector que acepta el proyecto debe saber qué es lo que quiere realizar y tener una normativa que acompañe el proyecto (carecía de guías y referencias técnicas).	X

Tabla H3: Respuestas Entorno

Categoría	Indicador	Variable	JUAN MARTÍNEZ 17/06	RONALD SIHUINCHA 17/06	LUIS GONZALES 20/06	VERÓNICA 20/06
Entorno	Condiciones para implementar una APP	Existencia de un ambiente (político, etc.) favorable para implementar una APP IPC	<ul style="list-style-type: none"> - Riesgo político: "cambian de ministro, te cambian de presidente y te sigan 'oye, ya no quiero eso". Del mismo modo, también influye la postura política del gobernador involucrado. - Implementar una IPC es más complejo que una Autofinanciada. - Las instituciones no lo tienen previsto. - Restricción presupuestaria. - Servicios que no tocan el usuario, es más difícil Gobierno no tiene claro su postura sobre las APP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno político: "Obstaculización política sí, puede haber un cambio de interés por parte de los tomadores de decisiones, eso puede pasar en cualquier momento, a todo nivel, desde el ministro o de estado, si al mismo presidente no le interesa el modelo, se puede caer muchas cosas". - "Las condiciones cambian cada vez que hay un cambio político o de ministro (...) el interés que tiene sobre este modelo APP". 	X	Se debe prever el poder de la comunidad y las cabezas de los colegios, y su posición frente al proyecto.

Tabla H4: Respuestas Grupos de interés internos y externos/ Capacidad del concedente y supervisor

Categoría	Indicador	Variable	JUAN MARTÍNEZ 17/06	RONALD SIHUINCHA 17/06	LUIS GONZALES 20/06	VERÓNICA 20/06
Grupos de interés internos y e	Grupos de interés interno	Nivel de participación y coordinación entre MINEDU y Proinversión	X	"Antes de la ley actual (...) había muchos más actores que ahora, antes cuando iniciamos estas IPC estaban el MEF que evaluaba; estaba el sector también involucrado en la evaluación; estaba Proinversión; teníamos a asesores de transacciones que revisaba y supervisaba; estaba el proponente con todo su equipo; imagínate, tenías cuatro actores inmensos en una mesa de trabajo, analizando cada detalle que te presentan. Llegar a consensos en una mesa así es bien complejo".	X	X
Capacidad técnica del concedente y supervisor	Capacidad técnica del supervisor	Capacidad técnica y de trabajo en conjunto de Proinversión	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre la capacidad de Proinversión: "Lo segundo son factores internos de Proinversión, los procesos han demorado bastante también". - "Los equipos de PROINVERSIÓN se han vuelto en equipos muy burocráticos, muy burocráticos, que le dan 'n' vueltas a las cosas". - "La diferencia está en que la gente sí tiene mucho más estabilidad, ahí no hay el nivel de cambios de equipo de personal que tú sí ves en los sectores; en Proinversión la gente tiene como mínimo 5, 10, 15 y hasta más años de trabajo ahí, pero se han burocratizado mucho, muchos casos creo yo que demoran en hacer su parte". 	<ul style="list-style-type: none"> - "Antes de la ley actual, del 1362, de la ley de APP, había muchos más actores que ahora (...) Llegar a consensos en una mesa así es bien complejo". - "Cada uno es especialista en su tema y trata de que algún modo su tema, cumpla con los estándares normativos, entonces eso también ha sido muy pesado, al final hemos salido, paso por paso, pero demora, eso si tuvieran protocolos de revisión mucho más específicos, donde todos los actores tengamos un criterio más homogéneo que es bien complicado, es discrecional muchas veces, eso lo hace más complejo". - Burocracia: "la última ley quitó esa estructura, permitió un poco de más flexibilidad, entonces no lo hizo tan burocrático, dio más flexibilidad a los directores de proyectos a tomar decisiones del proceso, antes no la tenían, la tenía el comité, entonces cualquier decisión, hasta un cronograma simple tenía que entrar por el comité". 	MEF, MINEDU, Proinversión, gobierno regional, son los actores que intervinieron en las reuniones y evaluaciones concurrentes del proyecto. Era muy complicado poder coordinar con todos ellos.	Era muy complicado poder coordinar con todos los actores, cuando el proceso aun así era bastante burocrático.

Tabla H5: Respuestas Gestión de Riesgos

Categoría	Indicador	Variable	JUAN MARTÍNEZ 17/06	RONALD SIHUINCHA 17/06	LUIS GONZALES 20/06	VERÓNICA 20/06
Gestión de Riesgos	Factores de riesgo	Existencia de factores de riesgo en la implementación de una APP	<ul style="list-style-type: none"> - Burocratización de los procesos de Proinversión. - Restricción presupuestaria que puede generar rigidez presupuestaria. - Estimación de tiempo. - Experiencia del equipo. - Descontento de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descontento de la población. - "Experiencia de todo el equipo del proceso, sí también es un riesgo, hay mucha rotación. Hay mucha rotación, entonces no hay institucionalidad, lamentablemente la rotación en el sector y el ministerio de educación es altísima, entonces eso altera también el proceso." - "Incertidumbre en el financiamiento no le veo". 	Nivel de institucionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Estimación del tiempo. - Experiencia del equipo en implementar proyectos a través del mecanismo de APP (falta de estándares de lo que querían, con quién trabajar y con quién no).