



Resolución Ministerial

Lima, 15 de MARZO del 2017

Visto, el Expediente N° 17-019864-001, que contiene el Informe N° 279-2017-OGPPM-OGI/MINSA, emitido por la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1224, que establece el Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, se estableció que las Asociaciones Público Privadas (APP), independientemente de su clasificación (autofinanciadas o cofinanciadas) y su origen (Iniciativas Estatales e Iniciativas Privadas), se sujetan a cinco fases para su desarrollo, siendo la primera de éstas la de "planeamiento y programación";

Que, de acuerdo a lo establecido por el dispositivo legal precitado, la fase de "planeamiento y programación" del desarrollo de las Asociaciones Público Privadas se materializa con la elaboración del "Informe Multianual de Inversiones", el mismo que tiene por finalidad identificar potenciales proyectos de Asociación Público Privada para ser incorporados a un proceso de promoción de la inversión privada;

Que, conforme a lo señalado en los "Lineamientos para la aplicación de los Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada", aprobados por Resolución Directoral N° 004-2016-EF/68.01., para la identificación de estos potenciales proyectos, las entidades públicas pueden utilizar como una guía los "criterios de elegibilidad" considerados en el numeral 17.3 del artículo 17 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, a efectos de coadyuvar a determinar de manera temprana si un proyecto tiene potencial para ser desarrollado bajo el mecanismo de Asociación Público Privada;

Que, el artículo citado en el considerando precedente, ha señalado como criterios básicos de elegibilidad: (i) nivel de transferencia de riesgos; (ii) capacidad de medición de la disponibilidad y calidad del servicio; (iii) minimización de costos del ciclo del proyecto; (iv) financiamiento por usuarios; (v) ventajas y limitaciones de la obra pública tradicional; (vi) costos del proceso de Asociación Público Privada; (vii) factores relacionados al éxito del proyecto; y, (viii) competencia por el mercado, entre otros;

Que, por otro lado, el numeral 4.1 *Consideraciones Generales* del apartado IV *Criterios de Elegibilidad* de los "Lineamientos para la aplicación de los Criterios de



Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada”, se establecen como criterios de elegibilidad los siguientes: (i) nivel de transferencia de riesgos; (ii) capacidad de medición de la disponibilidad y calidad del servicio; (iii) ventajas y limitaciones de la obra pública tradicional; (iv) tamaño del proyecto que justifique los costos del proceso de APP; (v) competencia del mercado; (vi) fortaleza institucional como factor asociado al éxito del proyecto; y, (vii) financiamiento por usuarios; como una guía para las entidades al momento de determinar los proyectos que pueden ser incluidos en el Informe Multianual de Inversiones en Asociación Público Privada;

Que, no obstante que la normativa vigente permite utilizar estos criterios de manera temprana en la fase de planeamiento y programación; a través del documento de Visto, se observa que, en dicha fase, la identificación de potenciales proyectos de Asociación Público Privada *para el caso del sector salud* requiere, además de estos criterios de elegibilidad, un análisis complementario sobre la base de “*consideraciones específicas*” aplicable a los proyectos que se desarrollan en el sector salud;

Que, ese sentido, con el objeto de complementar los criterios de elegibilidad mencionados y coadyuvar en la identificación temprana de potenciales proyectos de Asociación Público Privada; en mérito a lo señalado en el documento de Visto, se propone la aprobación de “Lineamientos para la aplicación de consideraciones específicas aplicables para la identificación de proyectos de Asociación Público Privada en proyectos de salud”;

Con las visaciones del Director General de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, del Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica, del Secretario General y del Viceministro de Prestaciones y Aseguramiento en Salud; y,

De conformidad con lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud; en el Decreto Legislativo N° 1224, que establece el Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos; en el Decreto Supremo N° 007-2016-SA, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud; en la Resolución Directoral N° 004-2016-EF/68.01 que aprueba los “Lineamientos para la aplicación de los Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada” y la Resolución Ministerial N° 850-2016/MINSA; y,

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar los “Lineamientos para la aplicación de consideraciones específicas aplicables para la identificación de proyectos de Asociación Público Privada en proyectos de salud”, el mismo que forma parte integrante de la presente resolución.

Artículo 2.- Encargar a la Oficina General de Comunicaciones, la publicación de la presente Resolución Ministerial en el portal institucional del Ministerio de Salud, en la dirección electrónica: <http://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=115>.

Regístrese y comuníquese

PATRICIA J. GARCÍA FUNEGRA
Ministra de Salud



LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS APLICABLES AL MINSA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN PROYECTOS DE SALUD

I. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Salud (MINSA) ha avanzado desde el año 2013 en la implementación de un proceso de reforma del sector, buscando reducir las brechas existentes en materia de calidad y acceso a los servicios de salud para hacer más efectiva la protección social en salud. Esto implica la renovación y expansión de la capacidad hospitalaria para dar continuidad a la atención en salud, mediante la utilización de proyectos de Asociación Público Privada para la inversión en salud de manera de complementar la ejecución de proyectos por el régimen general de contratación pública.

A nivel internacional, las APP han demostrado su fortaleza respecto a los modelos generales de contratación pública en términos de proveer infraestructura, equipo o servicios con mayor eficiencia. Por ello, las Asociación Público Privadas pueden generar un mejor uso de los recursos públicos, mejorando los niveles de satisfacción de usuarios y profesionales de salud, con un costo final similar al modelo tradicional¹. Sin embargo, el modelo APP exige una alta capacidad de planificación y gestión de parte del Estado, de manera que se seleccione, diseñe y gestione proyectos que permitan que el sector privado incorpore eficiencia e innovación al proceso². La evaluación de valor por dinero permite seleccionar los proyectos que pueden beneficiarse de un modelo de APP³.

En Perú, la inversión en salud por el régimen general de contratación pública sigue siendo preponderante, sumando a ella la incorporación de la inversión privada mediante el desarrollo de Asociación Público Privada y del mecanismo de Obras por Impuestos. En ese sentido, el MINSA se ha propuesto para los próximos años la construcción y equipamiento de establecimientos estratégicos (hospitales nacionales, regionales provinciales y redes de servicios) mediante las Asociación Público Privadas y obras por impuestos, como una oportunidad para diversificar el riesgo, incorporar la experiencia, conocimiento y tecnología del sector privado, en el diseño, construcción y equipamiento, en la gestión del mantenimiento de la infraestructura y equipos y en la prestación de servicios. Sin embargo, se reconoce que la experiencia de utilización de proyectos de APP en salud en el Perú es todavía reciente, y se anticipa un proceso de maduración institucional hasta que los proyectos APP puedan alcanzar su pleno potencial.

Para ello, el MINSA ha realizado arreglos institucionales para la promoción y desarrollo de inversiones en salud siendo ello la legislación sobre Modernización de la Gestión de la Inversión Pública en Salud, la creación de un Comité de Inversión como organismo promotor de la inversión privada, la incorporación de la Unidad Funcional de las APP a la Oficina de Gestión de Inversiones del MINSA y la creación del Programa Nacional de Inversiones en Salud.



- ¹ Alonso, Paloma, Diana M Pinto, and Ignacio Astorga. 2015. "Asociaciones Público-Privadas En La Literatura Científica Menos Cuentos , Más Evidencia. Asociaciones Público-Privadas En La Literatura Científica." IDB-TN-882. Nota Técnica del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Washington, DC.
- ² Jomo, KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, and Daniel Platz. 2016. "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development : Fit for Purpose ?" 148. DESA Working Paper. New York, NY.
- ³ Roehrich, Jens K, Michael A Lewis, and Gerard George. 2014. "Social Science & Medicine Are Public - Private Partnerships a Healthy Option ? A Systematic Literature Review." *Social Science & Medicine* 113: 110–119.

A la fecha, el MINSA cuenta con un contrato APP suscrito, denominado Contrato de Gerencia del Proyecto Gestión del Instituto Nacional del Niño, el mismo que ha iniciado operaciones en octubre 2015, y cuyo objeto es la provisión de servicios no clínicos y de apoyo al diagnóstico (laboratorio), por un periodo de 10 años, monitoreados por unos 153 indicadores de calidad y disponibilidad.

En esa línea, el MINSA ha planteado que los proyectos de inversión futura puedan ser implementados mediante las APP, por lo que la identificación de estos proyectos en el MINSA requiere, además de la aplicación de los criterios de elegibilidad dispuestos por el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, la aplicación previa y complementaria de "consideraciones específicas" aplicadas al sector salud, que permitan evaluar en conjunto con estos criterios, si un proyecto se debería desarrollar o no bajo esta modalidad de participación de la inversión privada.

II. OBJETIVO:

El presente documento tiene por objeto complementar, a través de consideraciones específicas aplicadas al sector salud (bajo un enfoque cualitativo), la aplicación de los criterios de elegibilidad, establecidos en el marco del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, en la fase de Planeamiento y Programación, durante el proceso de identificación de proyectos que pueden ser desarrollados bajo el mecanismo de APP y que forma parte del Informe Multianual de Inversiones.

Es del caso precisar que la aplicación de estas consideraciones específicas no determinan por sí solas si un proyecto es o no desarrollado bajo el mecanismo de Asociaciones Público Privadas, sino que deben ser analizados conjuntamente con la aplicación de los criterios de elegibilidad establecidos en el marco del Decreto Legislativo N° 1224, para la toma de decisión.

Las consideraciones específicas que se describen en el presente documento no tienen por finalidad sustituir los criterios de elegibilidad generales contemplados por el marco legal vigente que regula las Asociaciones Público Privadas.

III. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES:

Las consideraciones específicas contenidas en el presente documento son aplicadas por el Ministerio de Salud, a través de la Oficina de Gestión de Inversión de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, previa y complementariamente a la aplicación de los criterios de elegibilidad, definidos por la normativa vigente de Asociación Público Privada, en la fase de Planeamiento y Programación, durante el proceso de identificación de proyectos que pueden ser desarrollados bajo el mecanismo de APP y que forma parte del Informe Multianual de Inversiones. Todo lo cual deberá estar articulado con la Programación Multianual de Inversiones en el marco del Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE PE).

Las consideraciones específicas también deberán ser tomadas en cuenta por las entidades públicas que se encuentren vinculadas al Sector Salud, al momento de identificar potenciales proyectos APP en este sector / materia.



IV. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS APLICABLES AL SECTOR SALUD:

El sector salud cuenta con algunas particularidades que lo diferencian de otros sectores, y que deben ser consideradas en el proceso de identificación de proyectos que pueden ser desarrollados bajo el mecanismo de APP. Durante dicho proceso se deberá verificar y evaluar las siguientes consideraciones específicas:

- a) **Alineamiento con las prioridades de política de salud, con el planeamiento y programa multianual de inversiones del sector, gobierno regional o gobierno local:** La implementación de proyectos APP debe estar alineada y ser congruente con las prioridades de política de salud (acceso y calidad de servicios de salud, cobertura universal de los servicios de salud, fortalecimiento de las redes de servicios de salud, etc.); y, con el planeamiento y programación multianual de inversiones definida por el Sector, gobierno regional o gobierno local, en el marco del INVIERTE PE.

En ese marco, en el caso de proyectos en salud, se deben identificar proyectos que cumplan un rol importante en la red y/o los proyectos que viabilicen un enfoque de redes integradas.

- b) **Modelo de operación de los servicios:** En la doctrina internacional existen tres modelos APP en Salud: bata blanca, bata verde y bata gris. Los primeros incluyen servicios clínicos; los segundos están vinculados a la operación y mantenimiento de servicios intermedios o de apoyo al diagnóstico (e.g. laboratorio, Imagenología etc.); y, los terceros asociados a servicios no clínicos (e.g. lavandería, vigilancia, limpieza, gestión de residuos, seguridad, mantenimiento de equipos, etc.). Los modelos de APP serán determinados de acuerdo a la naturaleza de cada proyecto y siempre buscando brindar la mejor prestación de salud a las personas.

Asimismo, a efectos de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios a través de la generación de economías de escala y de ámbito, MINSA ha visto por conveniente implementar también "proyectos para fortalecer servicios especializados"⁴ (hemocentro, logística de medicamentos e insumos, laboratorio centralizado, red de Imagenología, etc.).



- c) **Continuidad operacional:** El MINSA busca que el privado esté obligado por contrato no sólo a construir la infraestructura en salud y equiparlo con tecnología de punta, sino también a operarlos y mantenerlos sobre la base de indicadores de desempeño que garanticen su calidad y disponibilidad.

- d) **Innovación Tecnológica y de Procesos:** Los proyectos APP permiten incorporar soluciones innovadoras de interés para el MINSA (telesalud, historia clínica electrónica, procesos más eficientes, mejor atención al ciudadano etc.).

⁴ Ignacio Astorga, Paloma Alonso, Diana M. Pinto, Jazmín Freddi, y Martín Corredera. 2016. "10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?". Banco Interamericano de Desarrollo (BOD), Nota Técnica N° IDB-TN-1068

- e) **Impacto del proyecto en el presupuesto institucional:** Se debe analizar de manera multianual el impacto de los compromisos que puede generar el proyecto APP en la capacidad presupuestal del MINSA, a efectos de atender el principio de responsabilidad presupuesta dispuesto por la normativa APP vigente.
- f) **Interés de los *stakeholders*:** Se debe realizar una evaluación inicial del grado aprobación o rechazo por parte de los involucrados en un proyecto APP (por ejemplo: población usuaria, equipo de gestión del hospital, etc.). Esto servirá para elaborar la estrategia de implementación del proyecto de manera que no afecte el desarrollo de la APP.

