

OBRAS POR IMPUESTOS

Posibilidades y Riesgos



Con el apoyo de



OBRAS POR IMPUESTOS: POSIBILIDADES Y RIESGOS

Es una publicación de:

Grupo Propuesta Ciudadana

Presidenta del Directorio: Molvina Zeballos

Coordinación Ejecutiva:

Eduardo Ballón

Epifanio Baca

Dirección: Calle León de la Fuente 110,

Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfonos: 613-8313 / 613-8314

Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

Elaboración de contenidos:

Marisa Glave

Gustavo Ávila

Corrección de estilo: Eleana Llosa

Edición de publicación: Nelly Carrasco

Diseño y diagramación: Mario Popuche

Impresión:

Lettera Gráfica S.A.C.

Jr. Emilio Althaus 460-478, Lince

Teléfono: 471-0700

Número de depósito legal: 2015-10371

Tiraje: 1000 ejemplares

Lima, julio del 2015

Con el apoyo de:



OXFAM

ÍNDICE

Presentación	3
Siglas usadas	4
Elementos a considerar en la implementación de acciones público-privadas	5
Riesgos de la participación del sector privado en la implementación de obras y servicios públicos	8
Dudas razonables sobre la expansión del mecanismo Obras por Impuestos	9
1. ¿Qué es y cómo funciona Obras por Impuestos?	10
2. ¿Quiénes son los actores involucrados?	11
3. ¿Cómo se seleccionan los proyectos?	12
4. ¿Cuáles son las condiciones de operación de Obras por Impuestos?	12
5. ¿Cómo avanza la implementación de Obras por Impuestos?	13
6. Ventajas y riesgos del mecanismo Obras por Impuestos	17
Bibliografía	22

PRESENTACIÓN

América Latina se ha incorporado a una tendencia global, que empezó en Asia y se irradió por el resto de continentes, de atracción de capitales privados (muchos transnacionales), en cuanto al diseño, implementación y evaluación posterior de proyectos de inversión, programas y servicios públicos tradicionalmente brindados por el Estado. No se trata solo de la contratación de un actor privado para la ejecución de un proyecto, sino de la participación de este en tal proyecto desde el diseño, financiación, ejecución e incluso operación posterior, dependiendo de la decisión de los gobiernos.

En el Perú, la atracción de capitales privados como aliados de la gestión pública en diversos niveles viene avanzando con rapidez. En los años 1990, a través del Decreto Legislativo N° 839, «Ley de promoción de la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos», iniciamos el proceso mediante el cual el rol del Estado fue reduciéndose, encaminándose a uno de regulador de la prestación de servicios antes que de prestador de los mismos e incorporando poco a poco al sector privado en ámbitos antes reservados para el Estado. El rol de este sector en la ejecución de obras públicas y en la prestación de servicios públicos ha ido variando en el tiempo, al modificarse las regulaciones nacionales y diversificarse sus tipos de relación con el Estado.

Hoy han cobrado relevancia en la gestión pública dos mecanismos para atraer la participación del sector privado: i) las alianzas público-privadas (APP) pensadas para proyectos estratégicos de largo aliento, tanto para inversiones de gran envergadura como para programas y servicios públicos; y ii) las Obras por Impuestos (Oxi), mecanismo considerado para proyectos de inversión a cuenta del pago del impuesto a la renta, de carácter más bien mediano o pequeño. Dependiendo del tipo de contrato que se defina, las APP o las Oxi permiten que el sector privado participe en el diseño, financiación y/o ejecución de proyectos de infraestructura y en la prestación de servicios públicos.

Si bien el mecanismo Oxi no se restringe a empresas extractivas y el peso en su utilización por parte de otros sectores económicos, como el financiero, ha ido creciendo, el monto de inversión ya ejecutado bajo las Oxi es de 404 millones de nuevos soles, de los cuales el 86% correspondió a empresas extractivas, en su mayoría mineras.

En el presente informe daremos cuenta del uso del mecanismo Oxi. Nuestro acercamiento se debe al seguimiento que hicimos, desde el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y a lo largo de cinco años (2007-2012), al gasto social realizado por las empresas mineras a través del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Cabe precisar que varias de las empresas que participaron de este programa plantearon, al final del ciclo del programa, la posibilidad de ampliar el mecanismo Oxi, de flexibilizarlo.

SIGLAS USADAS

APP	Alianza público-privada
BCP	Banco de Crédito del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cipri	Certificado de Inversión Pública Regional y Local
DGETP	Dirección General del Endeudamiento y Tesoro Público
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonie	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
Foniprel	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GPC	Grupo Propuesta Ciudadana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OMAL	Observatorio de Multinacionales en América Latina
ONG	Organización no gubernamental
OxI	Obras por Impuestos
PIP	Proyecto de inversión pública
PMSP	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada, Perú
RSE	Responsabilidad social empresarial
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
VpD	Valor por dinero

ELEMENTOS A CONSIDERAR en la IMPLEMENTACIÓN de acciones PÚBLICO-PRIVADAS

En la literatura revisada, hemos podido constatar que el tema de las APP adquiere diferentes formas en el contexto internacional, desde alianzas de largo plazo, como las que promueve el Estado peruano ahora, orientadas a resolver un problema de orden público conjugando los intereses de la administración pública y del aliado privado, hasta proyectos de infraestructura prioritarios para el desarrollo local. El mecanismo Oxl, como tal, tiene poca presencia en el debate internacional y tiende a incluirse como uno más de alianza entre el sector público y el privado. En nuestra experiencia, aparece como una acción público-privada que busca un objetivo muy concreto, hacer una obra financiada con recursos a cuenta del impuesto a la renta, sea grande, mediana o pequeña¹.

Dado que las Oxl se consideran como una forma de APP, para este estudio se revisó los informes preparados sobre estas por encargo de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), así como la Fundación Carolina y el Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL)². Estos son estudios preliminares de consultores internacionales que trabajan para

dichos organismos y no son necesariamente las posiciones oficiales de los mismos sobre la materia, pero permiten tener un panorama acerca de los debates que hoy se dan sobre la ampliación de la participación del sector privado en aspectos tradicionalmente reservados para el Estado, así como, desde otras perspectivas, pensar la (nueva) participación de este, en alianza con el sector privado, en la promoción de la diversificación productiva de los países en desarrollo. A continuación, se presenta en forma resumida los principales enfoques al respecto de dichas instituciones.

Desde una mirada más de desarrollo, la Cepal plantea la posibilidad de articular alianzas entre el Estado y el sector privado para promover actividades económicas que, luego de una evaluación estratégica, resultan vitales desde una lógica de incremento de competitividad, diversificación de la matriz productiva, generación de mayores niveles de soberanía y reducción de dependencia de importaciones. Se parte por eliminar la barrera que tiende a distanciar a actores privados y públicos, señalando las potencialidades que puede generar una alianza entre ambos en igualdad de condiciones y reconociendo los aportes de cada sector y la posibilidad de gene-

1 En el país tenemos proyectos como el puente Chilina, que ha costado más de 200 millones de nuevos soles, pasando por algunas obras medianas, que fluctúan entre 40 y 20 millones de nuevos soles y decenas de pequeñas obras que no llegan a los 5 millones de nuevos soles en municipios distritales y provinciales.

2 Para mayor información sobre el funcionamiento de las APP en la región y el mundo, revisar: Alborta, Stevenson y Triana (2011); Casado (2007); Devlin y Mogueillansky (2009); Pérez, (n. d.); BM (n. d.).

rar sinergias que potencien el desarrollo económico. Se advierte también que, en vista de que no se comparten los mismos objetivos –lo público busca el bien común y lo privado el incremento de utilidades–, debe haber un fortalecimiento del funcionariado para que no se generen asimetrías en las relaciones y se caiga en la promoción únicamente del interés privado. Dentro del esquema de la Cepal, la sociedad civil –tanto las organizaciones sociales e instituciones académicas como las ONG– puede jugar un rol importante en la generación de consensos sobre estrategias de desarrollo y en la transparencia del uso de estos mecanismos, así como ser parte activa en una APP (Devlin y Moguillansky, 2009).

Por su parte, para los consultores del BID, las APP son instrumentos facilitadores para el acceso y aprovisionamiento de infraestructura pública y sus servicios. Asimismo, señala que las APP ofrecen la posibilidad de asignar pocos recursos fiscales a fin de satisfacer una demanda creciente por servicios e infraestructura pública de una manera más eficiente y promueven un sector privado innovador, flexible y concurrente con los objetivos de desarrollo y crecimiento de las economías de la región (Alborta et al., 2011, p. 40). Esta manera de entender las APP, incluidos mecanismos como Oxl, es más cercana a lo que se viene desarrollando en el país, pues la acción directa del Estado y el sector privado en actividades productivas, como plantea Cepal, es un campo poco explorado aún.

Del estudio elaborado para el BID se desprenden un conjunto de elementos a tomar en cuenta, a modo de lecciones aprendidas de casos en los que este banco ha participado. En síntesis tales elementos son:

- **Marco normativo e institucional claro:** existen casos de regulaciones específicas sobre el funcionamiento de las APP, aunque se reco-

noce que en varios países no han sido necesarias y que los contratos pueden suplir la ausencia de normativa. Lo realmente importante es tener: estabilidad en las políticas públicas; capacidad técnica instalada en el sector público para evitar que se genere asimetría en la información entre el privado y los funcionarios públicos encargados de negociar contratos y luego supervisarlos; mecanismos oficiales de transparencia para el seguimiento de las APP, tanto en la observación de contratos como en la implementación de servicios y construcción de bienes públicos; y mecanismos eficientes y ágiles de resolución de conflictos. Una opción también destacada es la creación de unidades especializadas dentro de la administración pública, apelando a la profesionalización del funcionariado, para llevar adelante estos mecanismos de APP.

- **Valor por dinero:** el uso de este mecanismo debe responder a una mirada estratégica y tener una justificación clara. Se afirma que no es útil realizar una evaluación de costo-beneficio sobre una decisión ya tomada, pues simplemente se tornaría en la justificación de una decisión y no en un elemento de evaluación de la pertinencia del proyecto. «Una APP no tiene la posibilidad de convertir un proyecto malo en uno bueno» (Alborta et al., 2011, p. 44), por lo tanto, la capacidad de planificación de la autoridad que apuesta por el uso de estos mecanismos resulta clave para un adecuado funcionamiento del mismo. Se sugiere utilizar una combinación de mecanismos cuantitativos y cualitativos de evaluación de la conveniencia, o no, de una APP.
 - Un mecanismo cuantitativo sería propiamente el método de valor por dinero (VpD), que busca evaluar tanto el valor generado a largo plazo durante la construcción, operación y servicio del proyecto, como la pro-

visión eficiente de servicios y los costos y riesgos a lo largo de todo el proceso.

- Un mecanismo cualitativo correspondería al potencial de generar competencia, recordando que cuando el proyecto atrae a más competidores (posibles operadores) sus costos tienden a reducirse.
 - ▶ **Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos:** los riesgos que el proyecto pueda suponer, sea por la construcción de una obra de infraestructura o por la prestación de un servicio, deben ser evaluados previamente, cuantificados en la medida de lo posible y repartidos entre las partes con criterios de equidad. Un proyecto no puede suponer un riesgo extremo para el participante privado, pero tampoco para el Estado, que debe garantizar el adecuado uso de los recursos públicos.
 - ▶ **Flexibilidad, innovación y calidad del servicio:** se saluda el uso de las APP cuando logran integrar el presupuesto para capital, mantenimiento y operación, y también el uso de opciones múltiples, como la incorporación de sectores laborales o comunales en el accionariado de una APP, buscando vincularlos al desarrollo de la misma y compartir posibles beneficios. Otra opción resaltada en este y otros estudios es la incorporación de
- actores de sociedad civil, sean organizaciones sociales u ONG, en el diseño y en la propia ejecución de las APP, incorporando sectores sin fines de lucro.
- ▶ **Aspectos ambientales y sociales:** estos se piensan más para las APP de largo plazo. Se señala como positivo que estas incorporen costos sociales y ambientales dentro del ciclo del proyecto, reconociendo que, de aplicarse correctamente, los bienes y servicios públicos provistos por privados deben tener un especial énfasis en «temas de consulta y relación con las comunidades afectadas» (Alborta et al., 2011, p. 50).
 - ▶ **Impactos de largo plazo y evaluación de costos transaccionales:** al igual que el punto anterior, este componente está pensado más para APP de largo plazo que para obras de infraestructura puntual. Se plantea, en concreto en el área fiscal, las siguientes tareas a realizar: «i) establecer las capacidades institucionales para la comparación de costos entre una estrategia de APP y proyectos netamente públicos, ii) incorporar y monitorear obligaciones fiscales en forma estricta, iii) efectuar el reporte expreso en el presupuesto y flujos fiscales de compromisos de APP, iv) otorgar capacidades de veto a las autoridades fiscales, y v) imponer límites a los compromisos» (Alborta et al., 2011, p. 52).

RIESGOS DE LA PARTICIPACIÓN del sector privado en la implementación de **OBRAS** y **SERVICIOS PÚBLICOS**

En cuanto al BM, reconociendo la importancia de la inversión en infraestructura para impulsar el crecimiento económico y reducir brechas que acrecientan la desigualdad en nuestra región, señala que utilizar como fuente alternativa de financiamiento al capital privado es una práctica que muestra resultados positivos en varios países, trayendo beneficios adicionales como la activación de la economía local y la introducción de innovaciones tecnológicas. Sin embargo, el BM alerta también sobre algunos riesgos, cinco de ellos particularmente relevantes para el caso peruano:

- ▶ Los costos de licitación y desarrollo de una obra de infraestructura pueden resultar mayores que en un proceso público.
- ▶ La financiación solo es posible, en este esquema, si se produce un retorno de la inversión, es decir, la recuperación del monto invertido y de un margen de utilidad esperado por la empresa, siendo necesario determinar quién asume los costos: los usuarios o el gobierno mediante subsidios.
- ▶ El sector privado hará lo que se establezca dentro del contrato y esté valorado en el pago correspondiente; por lo tanto, los incentivos y los requisitos de desempeño deberán ser establecidos claramente en tal contrato y se tendrá que elaborar un sistema adecuado de monitoreo y transparencia. Por el contrario, la responsabilidad del Estado cuando ejecuta directamente una obra o provee un servicio es permanente y

los ciudadanos lo responsabilizarán si los servicios o bienes públicos no los satisfacen.

- ▶ Es probable que el sector privado tenga más expertise y que después de un corto período logre cierta ventaja sobre el entendimiento de la data arrojada por el proyecto. Es importante asegurarse de que el Estado requiera al operador informes periódicos claros y detallados para reducir la probabilidad de este tipo de desequilibrio.
- ▶ Es imposible prever todas las contingencias.

En el Perú, algunos vienen alertando sobre el uso de estos mecanismos –tanto las APP como las Oxl– como una estrategia de rescate financiero del sector privado y objetan ciertos supuestos base para optar por la acción privada en asuntos públicos, como la mala ejecución de las entidades públicas y la poca eficiencia en el uso de recursos públicos³.

Esta mirada se acerca a la recogida desde el OMAL, que señala que «desde el análisis más crítico se hace hincapié precisamente en la divergencia entre los objetivos de las políticas públicas (proyectar y suministrar servicios que redunden en el bienestar de los ciudadanos) y los objetivos empresariales (la obtención de un beneficio privado). Las APP son, desde este punto de vista, una herramienta que facilita la privatización de los servicios públicos y bienes comunes y que, al mismo tiempo, desplaza los fines de las políticas públicas hacia los intereses de rentabilidad del mundo empresarial» (Pérez, n. d.).

3 Para un desarrollo más extenso de la crítica al uso de estos mecanismos, leer: Politekon (2014).

DUDAS RAZONABLES sobre la expansión del MECANISMO OBRAS POR IMPUESTOS

En el año 2008 se da la «Ley marco para las alianzas público-privadas», con el Decreto Legislativo 1012, y ese mismo año se aprueba la Ley 29230, que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, ley que dio nacimiento al mecanismo Oxl. Pero es recién a partir del gobierno de Ollanta Humala que ambos mecanismos empiezan a ser utilizados con mayor frecuencia.

Sin embargo, la ampliación de Oxl –mediante la cual se encarga a empresas privadas el financiamiento y la ejecución de obras públicas a cargo del pago de sus impuestos– despierta algunas dudas con respecto a la finalidad última que persigue y al costo de oportunidad que en realidad supone para el Estado y, más importante, para las comunidades que necesitan de esas inversiones en salud, educación o infraestructura de comunicaciones.

Este mecanismo, se afirma desde el gobierno, facilitará y acelerará la ejecución de proyectos, dado que las organizaciones del sector privado

no están sujetas a las normas y trabas burocráticas del Estado y suelen, en promedio, tener un gasto más eficiente, lo que redundaría en un ahorro del costo final de los proyectos. Es decir, se logrará obras mejor realizadas, más costo-efectivas y en menor tiempo que si las ejecutara el Estado. Sin embargo, eso está por verse, porque no existen datos duros suficientes que sostengan dichas afirmaciones y los que hay sugieren una divergencia respecto de la misma y, si bien el mecanismo presenta algunas ventajas frente a la ejecución del Estado, existen también algunos riesgos.

A través del estudio realizado por GPC, hemos detectado vacíos y ambigüedades en las normas que regulan el mecanismo Oxl, los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte de las empresas que postulan a participar en él en desmedro de quienes son, o deberían ser, por legítimo derecho –dado que, aunque se trate de ejecución privada, esta se realiza con dinero público– los principales beneficiarios de las obras y de la existencia del mecanismo.

1. ¿Qué es y cómo funciona Obras por Impuestos?

Resumiendo lo dicho, Oxl es un mecanismo mediante el cual el sector privado, a cuenta de las contribuciones que debe realizar al fisco (impuesto a la renta de tercera categoría), se hace cargo del desarrollo de proyectos e inversiones que por su naturaleza le correspondería realizar al sector público, pero que este no lleva a cabo por trabas burocráticas (a las que no necesariamente están sujetos los privados) y porque se asume que, en general, el gasto privado es de mejor calidad, está mejor enfocado y es más eficiente que el gasto público.

Las condiciones para que un proyecto se ejecute bajo esta modalidad son pocas: debe estar alineado con las políticas y planes de desarrollo local y/o regional y/o nacional y contar con la declaratoria de viabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), pero no necesariamente tiene que estar dentro de las obras priorizadas específicamente.

Los gobiernos regionales y locales y las universidades públicas que reciben parte de esos ingresos por impuesto a la renta pagan por el financiamiento de privados, sin intereses y a cuenta de sus recursos de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones, hasta por diez años después de culminada la obra. También pueden utilizar, a cuenta, recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) o del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), adecuando las normas que regulan sus respectivas operaciones. Para aquellas instancias de gobierno o instituciones que no reciben recursos de canon o, de recibirlos, no superan los 2 500 000 nuevos soles, el proyecto podrá ser financiado en su totalidad a través del Fonie o del Foniprel. Si el monto recibido por canon supera los 2 500 000 nuevos soles, el proyecto podrá ser cofinanciado.

2. ¿Quiénes son los actores involucrados?

El cuadro 1 presenta tanto los actores que tienen que ver con el mecanismo Oxl como los roles que toca a cada uno en su implementación y el desarrollo de proyectos.

CUADRO 1

Actores y roles en el mecanismo Obras por Impuestos

Actor	Rol
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Ente regulador del mecanismo. Emite los Ciprl (Certificado de Inversión Pública Regional y Local) a solicitud de la entidad pública correspondiente o de la empresa privada, de ser el caso.
ProInversión	Promueve y promociona el mecanismo y también da asesoría principalmente a través de oficinas desconcentradas, como la Dirección de Inversiones Descentralizadas en Piura, Arequipa y Cerro de Pasco.
Gobiernos regionales, gobiernos locales, juntas de coordinación interregional, mancomunidades regionales, mancomunidades municipales y universidades públicas	Tienen la facultad de utilizar el mecanismo Oxl con cargo a los recursos determinados provenientes del canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones y recursos determinados provenientes del Fonie y del Foniprel.
Empresa privada	Persona jurídica nacional o extranjera que cumple con todos los requisitos establecidos por la normatividad correspondiente y que puede aplicar de manera individual o en consorcio a uno o más proyectos de inversión, así como también a la operación y mantenimiento de los mismos.
Empresa privada supervisora	Como persona natural o jurídica, puede ser contratada para supervisar la ejecución de un proyecto. La contratación de la empresa supervisora estará a cargo del gobierno regional o local o de una universidad pública y se registrará conforme a los procedimientos establecidos en la «Ley de contrataciones del Estado».
Contraloría General de la República	Verifica que la entidad pública cuente con los recursos que le permitan cubrir con todas las actividades vinculadas al proceso de selección, así como con la operación y el mantenimiento y encargarse de la verificación del monto total invertido para el desarrollo del proyecto y para su operación y mantenimiento.
Sunat	Informa a la Dirección General del Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF sobre el 50% del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio anterior de las empresas privadas que hayan suscrito convenios al amparo de la Ley 29230, así como sobre los Ciprl que ya se han aplicado.

3. ¿Cómo se seleccionan los proyectos?

La institución pública (universidad, gobierno local o gobierno regional) elabora una lista aprobada por su órgano colegiado con los proyectos que considera prioritarios. Si el proyecto tiene un alcance intermunicipal o interregional, el proceso de selección estará a cargo de ProInversión y el financiamiento que corresponde asumir a cada institución se definirá posteriormente.

La flexibilización del mecanismo permite ahora que la propuesta venga también del sector privado. Si es este el que propone la iniciativa, ella deberá sustentarse y no coincidir ni superponerse con ningún proyecto en proceso de formulación, declarado viable o en proceso de ejecución. Tal iniciativa debe ser aprobada por la máxima instancia del gobierno local o regional o la universidad, luego de lo cual pasa a la lista de proyectos priorizados.

Los documentos y formularios del proceso de selección de empresas privadas han sido estandarizados por ProInversión y están colocados en su página web: <http://www.obrasporimpuestos.pe>.

4. ¿Cuáles son las condiciones de operación de Obras por Impuestos?

Aunque el programa de Oxi empezó con la idea de, únicamente, financiar los proyectos de inversión de cuyo desarrollo el Estado no podía hacerse cargo (o no de manera óptima), hoy incorpora la operación y el mantenimiento de los proyectos ejecutados.

Inicialmente, solo el gobierno central estaba a cargo de la asignación de los proyectos ejecutables por el sector privado (mayo de 2008). Luego se permitió participar a gobiernos locales y regionales (diciembre de 2008) y finalmente esto se amplió para incorporar juntas de coordinación interregional, mancomunidades regionales y municipales y universidades públicas (2014).

Respecto a las fuentes de financiamiento, el programa fue lanzado considerando solamente los recursos de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones. A la fecha, sin embargo, ya incluye recursos provenientes del Fonie y del Foniprel. Además, con el cuarto paquete reactivador, aprobado recientemente, se consideran también recursos ordinarios a todo nivel de gobierno y expresamente sectores como educación, salud y seguridad, entre otros.

En cuanto a los Cipri, estos son hoy negociables, tienen una validez de diez años y pueden ser actualizados y utilizados como crédito fiscal o para descontar deudas fiscales anteriores.

Por otra parte, cuando apareció el mecanismo Oxl, en 2008, solamente el sector público podía identificar y proponer los proyectos que habrían de listarse para ser desarrollados bajo este mecanismo. Actualmente, el sector privado también puede identificar, proponer y elevar a consideración del Estado los proyectos que crea conveniente desarrollar. Asimismo, la figura de adjudicación directa se incluyó en 2012 para los casos en los que no se presentara más que un postor para desarrollar un proyecto determinado. También se incluyó la figura del consorcio desarrollador.

5. ¿Cómo avanza la implementación de Obras por Impuestos?

Monto de inversión

Entre 2009 y el 9 de abril de 2015 se han registrado 1550.3 millones de nuevos soles en compromisos de inversión dentro del programa de Oxl, como muestra el cuadro 2. El incremento significativo en el monto comprometido para 2011 se explica por la construcción del puente Chilina, en la región Arequipa, proyecto que representó una inversión de 245.5 millones de nuevos soles. A partir de entonces, hay una clara tendencia al alza en la implementación de proyectos Oxl y en la participación del sector privado, lo que se ha visto con particular claridad desde el año 2013, cuando el número de obras dobló al de 2012 y multiplicó la inversión por 2.5 veces con respecto a 2014 (ver el cuadro 2).

CUADRO 2

Proyectos e inversión comprometida o ejecutada por Obras por Impuestos 2009-2015 (en millones de nuevos soles)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ¹	Total
Número de proyectos	2	5	7	19	35	86	5	159
Monto	6.0	10.3	272.8	178.0	439.2	639.5	4.6	1 550.3

1/ Al 9 de abril de 2015.

Fuente: ProInversión (2015); elaboración propia.

De las 159 obras comprometidas, solo se han concluido 44, lo que representa apenas el 28% del total de proyectos y se explica en el hecho de que el grueso de ellos fueron adjudicados entre 2013 y 2014.

Sin embargo, y en forma contraria a lo que se sustenta sobre este mecanismo –que el sector privado ejecuta con más celeridad y eficiencia–, hay obras de 2011 y de 2012 que aún no han sido concluidas.

Principales sectores públicos que atraen la inversión en Oxl

Desde el inicio del programa, el sector transporte ha sido el más beneficiado: captó el 36% de los proyectos y el 43% de la inversión; luego está el sector saneamiento, con el 20% de los proyectos y el 24% de la inversión, seguido por el sector educación, con el 22% de los proyectos y el 10% de la inversión.

Empresas comprometidas

En total, son 56 empresas las que han participado hasta el momento del mecanismo Oxl. A la fecha, la mayoría de las inversiones corresponde a empresas mineras, con alrededor del 51%, seguidas en cuanto al monto por las empresas financieras, con un 32% de participación. Más atrás están los sectores servicios, construcción y comercio, con un 6% cada uno.

Es muy interesante observar que de un total de 1550.3 millones de soles comprometidos, solo diez empresas (entre ellas, cinco mineras: Southern, Antamina, Volcan, Barrick y Gold Fields; y dos bancos: Banco de Crédito del Perú [BCP] e Interbank) concentran más del 86% y las cinco primeras más del 72% de la inversión (ver el cuadro 3).

Gobiernos regionales y locales participantes

Son 91 los gobiernos subnacionales que han usado el mecanismo Oxl: 13 gobiernos regionales, 21 municipalidades provinciales y 57 municipalidades distritales (ver el cuadro 4). Es interesante constatar que aquellas regiones que más recursos tienen para Oxl, dada la cantidad significativa de recursos que reciben por canon –como Áncash, Cusco y Cajamarca–, no estén entre los gobiernos regionales que han utilizado más este mecanismo (ver el cuadro 5).

CUADRO 3

Ranking de las diez empresas con mayores montos de inversión ejecutados y/o comprometidos en Obras por Impuestos, 2009-2015 (en millones de nuevos soles)

Empresa	Inversión ejecutada y/o comprometida							Total 2009-2015 ⁽¹⁾
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	
Southern Perú	-	-	160.3	20.7	102.8	178.1	-	461.9
BCP	-	4.6	6.2	74.2	129.2	176.9	-	391.1
Grupo Volcan	-	-	11.3	25.5	47.0	11.7	-	95.5
Antamina	-	-	-	-	12.1	69.7	4.6	86.5
Telefónica del Perú S.A.	-	3.6	5.6	8.7	54.5	10.6	-	83.1
Interbank	-	-	54.8	-	8.0	14.7	-	77.5
Backus	1.7	-	30.4	-	16.8	-	-	48.9
Minera Barrick	-	-	-	7.5	7.4	18.1	-	33.0
Cementos Pacasmayo S.A.A.	4.3	-	-	13.8	-	13.7	-	31.9
GoldFields	-	-	-	-	18.5	-	-	18.5

Nota: (1) Al 9 de abril de 2015.

Fuente: ProInversión (2015); elaboración propia.

CUADRO 4

Proyectos y montos de inversión de Obras por Impuestos por tipo de gobierno subnacional, 2015 (en cantidades y porcentajes)

Nivel de gobierno	Gobiernos subnacionales		Proyectos		Monto de inversión	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Gobierno local distrital	57	63	77	48	506	33
Gobierno local provincial	21	23	47	30	379	24
Gobierno regional	13	14	35	22	665	43
Total	91	100	159	100	1550	100

Nota: Información al 9 de abril de 2015.

Fuente: ProInversión (2015); elaboración propia.

CUADRO 5

**Proyectos y montos de inversión de Obras por Impuestos por gobiernos subnacionales, 2009-2015
(en cantidades y millones de soles)**

Gobiernos regionales con inversión de Oxl			Ranking de los diez gobiernos locales provinciales que mayor inversión de Oxl han promovido			Ranking de los diez gobiernos locales distritales que mayor inversión de Oxl han promovido		
Gobierno regional	Número de proyectos	Monto	Gobierno local provincial	Número de proyectos	Monto	Gobierno local distrital	Número de proyectos	Monto
Arequipa	1	246	Mariscal Nieto	2	101	Ilabaya	1	124
Puno	1	77	Sullana	4	39	Majes	1	74
La Libertad	4	75	Trujillo	2	32	Ventanilla	3	25
Moquegua	1	59	Huaraz	5	32	Pocollay	2	25
Junín	7	51	Huarmey	4	23	Carumas	2	21
Pasco	2	36	Morropón	2	19	Ticllacayán	2	16
Lima	5	35	Hualgayoc	1	19	Huayllay	2	15
Ica	4	25	Pasco	4	18	Cerro Colorado	2	15
Piura	4	23	Cusco	1	16	Tinyahuarco	4	14
Áncash	2	19	Talara	3	12	Independencia	1	11
Callao	2	12						
Madre de Dios	1	4						
Loreto	1	1						
Nota: Información al 9 de abril de 2015.								
Total	35	663	Total	28	311	Total	20	340

Fuente: ProInversión (2015); elaboración propia.

6. Ventajas y riesgos del mecanismo Obras por Impuestos

Ventajas

Si bien el mecanismo Oxl permite una ejecución más rápida de los recursos, ello no se explica necesariamente por una mayor eficiencia per se de las empresas privadas, sino que las obras se ejecutan en el marco de un contrato privado que por definición tiene menos restricciones y rigideces que cualquier modalidad de contratación pública (cuadro 6).

CUADRO 6

Selección y contratación de financistas y ejecutores en el mecanismo Obras por Impuestos

	Proceso de selección en el marco de la «Ley de contrataciones del Estado»	Proceso de contratación de Oxl en el marco del reglamento
Identificación de quien financia el proyecto	No existe proceso de selección para identificar un financiador.	El proceso de selección establecido en el reglamento tiene como objetivo seleccionar a quien financia (y también ejecuta) la obra. En las bases se establece como criterio: <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de financiamiento de la empresa privada. • Capacidad técnica para la ejecución, que puede ser propia o, como en la mayoría de casos, a cargo de una empresa especializada.
Identificación de quien ejecuta el proyecto	El proceso de selección se realiza para identificar la mejor alternativa para contratar al proveedor directo responsable de la ejecución de la obra (empresa constructora).	No se realiza proceso de selección para la elección de la empresa constructora; esta es determinada por la empresa privada que postula a ser la financiadora en el caso de que su giro de negocio esté vinculado a la construcción. Si bien la empresa encargada de ejecutar la obra presentada por la empresa que financia no pasa por ningún proceso de selección, sí tiene que estar inscrita en el Registro Nacional de Proveedores del Estado y sustentar su experiencia.

Como señalamos anteriormente, el que las obras se ejecuten más rápido no necesariamente implica que su desarrollo sea más costo-efectivo o su resultado mejor en comparación con un proceso de contratación pública.

Pero este mecanismo sí puede servir para acelerar la inversión en los territorios y reducir brechas de infraestructura con mayor celeridad. Además, Oxl permite invertir en el presente ingresos futuros (por impuestos que las empresas pagarán), dado que en algunas regiones las brechas son muy grandes y no existen recursos para invertir simultáneamente en varias obras.

Riesgos

A. La definición de los proyectos de inversión tiene que responder a prioridades claras

No se ha establecido de manera explícita que el proceso de identificación de los proyectos de inversión pública (PIP) a ser financiados a través del mecanismo Oxl se realice sobre la base del plan de inversiones de la institución solicitante. Este requerimiento inicial ha sido flexibilizado, quedando libre la opción para que las empresas propongan proyectos que no formen parte de las obras priorizadas con antelación en la jurisdicción, aunque tales proyectos deben estar alineados con los planes de desarrollo local, regional o nacional. Pero, dada la precariedad del sistema de planificación nacional, los lineamientos expuestos en los planes tienden a ser tan generales que prácticamente cualquier propuesta de inversión podría ser incluida a pedido de una entidad privada.

Al mismo tiempo, un requerimiento importante del mecanismo Oxl es que cualquier propuesta de obra pública hecha por una empresa privada debe ser aprobada por las autoridades locales o regionales. Esta decisión recae en el concejo municipal o en el consejo regional y no solamente en el alcalde o gobernador regional.

Sin embargo, la identificación y la selección de estos PIP no están sujetas a mecanismos de consulta y priorización ciudadana, como sucede en el caso de las inversiones seleccionadas en los presupuestos participativos. En efecto, los gobiernos regionales y locales pueden definir un listado de obras prioritarias o aprobar una propuesta de obra pública hecha por la empresa privada sin tener que pasar por ningún mecanismo de validación ciudadana.

Otro aspecto a considerar es que la capacidad institucional de planeamiento en un conjunto de gobiernos locales, principalmente del ámbito rural, es limitada, lo que puede generar una situación de desventaja con relación a la empresa privada en la identificación del PIP y en su correcta supervisión para la conformidad de la obra.

Por otra parte, no se ha establecido un mecanismo que permita identificar y prever los recursos necesarios para la administración, operación y mantenimiento de los servicios públicos generados por los PIP resultantes de Oxl. De acuerdo al reglamento del mecanismo, todo ello pareciera dejarse a discreción de la empresa que postula a participar en él. Lo único que se señala con respecto al mantenimiento es que se postula al mecanismo «para el financiamiento, ejecución y, de ser el caso, mantenimiento», sin más explicaciones ni especificidad, lo que deja abierta la posibilidad de que este último aspecto quede fuera del contrato.

B. Posibles límites a la fiscalización y la vigilancia ciudadana de los recursos

Los recursos destinados a financiar proyectos de Oxl se registran en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en la fuente «Recursos por operaciones de crédito». Sin embargo, el registro presupuestal no se hace en el momento en que la obra está siendo ejecutada, sino *ex post*, lo que limita la posibilidad de fiscalización por parte de la sociedad civil. Además, las empresas o consorcios ejecutores de las obras no aparecen como proveedores de la construcción, sino que es la misma empresa financiadora la que aparece como proveedora del gobierno regional o local cuando ella opta por el mecanismo de financiación y ejecución conjunta, que es el más recurrente.

Ni la ley ni su reglamento hacen explícita –ni aun sugieren de forma expresa– prohibición o limitación alguna ni establecen mecanismos de control para que la empresa que financia un proyecto de inversión pueda contratar a una empresa relacionada, sea o no del mismo grupo económico, para la ejecución de la obra. La única limitación es que el proyecto no puede estar dentro del giro de negocio de la empresa que postula a financiarlo por el mecanismo Oxl. Es decir, por ejemplo, Graña y Montero no podría financiar y construir un hospital bajo este mecanismo, pero, en teoría, la minera Minsur sí podría financiarlo y adjudicarle a la constructora Aesa la ejecución de la obra, aunque se trate de una empresa del mismo grupo.

Cabe señalar que para cada obra financiada por el mecanismo Oxl la Contraloría General de la República debe hacer una evaluación previa de la misma. Además de este filtro, antes de ser adjudicada, la Oxl debe ser aceptada por el SNIP. Estas condiciones previas establecidas generan algunas dudas debido a la situación en la que se encuentra actualmente la Contraloría General de la República, desbordada por miles de denuncias de corrupción en gobiernos locales y regionales, lo cual nos hace preguntarnos si puede hacer un control eficaz y oportuno a las Oxl.

Dadas las características particulares de este mecanismo, sería recomendable que se implemente un sistema ad hoc que permita hacer seguimiento de la ejecución financiera y administrativa de los proyectos financiados, para ser usado en el momento en que son implementados. Tal sistema debería ser administrado por ProInversión, para lo cual tendría

que ampliar el número de variables e información que actualmente pone a disposición de los ciudadanos.

En general, se debe contar con la máxima transparencia y acceso a la información sobre el uso de este mecanismo, no solo *ex post*, sino durante la ejecución de los proyectos. Esta preocupación por la transparencia no proviene únicamente de la sociedad civil, incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su reporte 15-133 (FMI, 2015), señala que, si bien el mecanismo Oxl puede representar una salida pragmática a la necesidad de cubrir la brecha de infraestructura, es necesario que los proyectos realizados con él sean monitoreados muy de cerca y se apliquen altos estándares de transparencia⁴.

Es necesario recordar que, si un argumento para el uso del mecanismo es la debilidad del Estado para ejecutar los recursos públicos que tiene a su disposición, en particular los gobiernos subnacionales⁵, debiera recordarse la otra cara de la moneda: la debilidad existente en los organismos públicos para fiscalizar el uso de los recursos. Sin fortalecer esta capacidad no podremos tener garantías sobre el correcto uso de los recursos bajo el mecanismo Oxl y la asimetría entre el actor privado y el público se incrementará.

C. Riesgo de una percepción equivocada de los ciudadanos sobre el origen de los fondos de las obras financiadas por este mecanismo: ¿público o privado?⁶

El «ciudadano de a pie», es decir el beneficiario final de las obras, puede equivocar la percepción de que la inversión en Oxl es un modo de donación de la empresa privada, cuando en realidad se realiza con recursos públicos. En algunas de las entrevistas publicitarias del mecanismo, por ejemplo, se puede escuchar comentarios de personas que afirman: «Esta obra se hizo gracias a...» tal empresa, financiera o minera.

De hecho, son las propias empresas participantes las que, al incorporar el mecanismo Oxl dentro de sus programas de responsabilidad social empresarial (RSE) y propugnar su legitimidad a través de presentaciones y difusión en las redes sociales, alientan esta confusión⁷.

4 La referencia es al acápite 16 de dicho reporte, en el capítulo destinado a la discusión de políticas públicas que aseguren la recuperación económica del país (FMI, 2015).

5 Al respecto, cabe señalar que GPC acaba de publicar el estudio «Buenas prácticas de gestión descentralizada» (2015), donde discute el mito de la supuesta poca eficacia de los gobiernos regionales para ejecutar el presupuesto que les es asignado.

6 Como señaló Martín Beaumont en el debate preliminar de este documento: «Obras por Impuestos deja de lado el apellido de ambas, obras públicas con impuestos que nutren recursos públicos». Hay un riesgo latente si es que no aclaramos el origen público y, por tanto, bajo escrutinio ciudadano, de las obras y los recursos en las Oxl.

7 Algunos ejemplos de esto por parte de las empresas BCP, Backus y Volcan se pueden revisar en: *El Comercio* (2014), Backus Perú (2014) y Volcan (n. d.).

Los ciudadanos deben tener la correcta percepción de que esas obras se hacen con fondos que se constituirán en recursos públicos, ya que son producto del pago futuro de impuestos de las empresas que los ejecutan, impuestos que todos los peruanos debemos pagar. En estricto, entonces, no son fondos de la empresa, sino del Estado.

Dado que la postulación a este mecanismo por parte de las empresas –así como los montos comprometidos en proyectos– se ha incrementado en 81% (desde el inicio, en 2008, hasta fines de 2014) según cifras de ProInversión, esto sugiere que Oxl es un mecanismo muy atractivo. En la práctica, cuando una empresa hace que Oxl constituya parte de su RSE, mejorando con ello sus relaciones e imagen, los recursos del Estado están financiando parte de esa mejora de imagen. Además, en el caso de territorios donde hay conflictos por la presencia de alguna de las empresas, el uso de este mecanismo puede reemplazar los recursos de RSE que deben generar entornos favorables para su actividad.

Asimismo, que el ciudadano piense que este tipo de obras son parte de la RSE de una empresa, particularmente de las empresas extractivas, puede distorsionar la relación que existe entre la sociedad, el Estado y el actor privado. En efecto, puede ocurrir que la ciudadanía identifique a una empresa como la proveedora de servicios públicos, cosa que sucede en muchas áreas de influencia de empresas mineras por ejemplo, incrementándose luego la demanda que se le hace a dicha empresa por parte de la población del entorno de un proyecto extractivo. Por eso, hay que evitar que se produzca, de facto, un reemplazo del Estado.

Así, sería recomendable que ProInversión realice una agresiva campaña publicitaria con el objetivo de que los ciudadanos entiendan que el financiamiento de Oxl se realiza con un pago adelantado de recursos públicos y que son los gobiernos regionales y locales los que hacen posible esta ejecución. En dicha campaña será importante también resaltar el esfuerzo que realizan las empresas adelantando recursos del pago futuro de sus impuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alborta, G., Stevenson, C. & Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios públicos: una visión hacia el futuro*. Washington DC. BID-División de Mercadeo de Capital e Instituciones Financieras.
- Backus Peru (2014). ¡Somos finalistas de #RSC de @Peru_2021 por Obras por Impuestos en #Arequipa! Recuperado de: <http://goo.gl/ccf4jL>
- BM (n. d.). *Los riesgos potenciales de las asociaciones público-privadas*. En: <http://bit.ly/1Mut7Cf>
- Casado, F. (2007). *Alianzas público-privadas para el desarrollo»* (Documento de trabajo N° 9). Madrid: Fundación Carolina.
- Devlin, R., y Moguillansky, G. (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- El Comercio* (2014) BCP invertiría en universidades a través de Obras por Impuestos. *El Comercio*, 27 de mayo. Recuperado de: <http://goo.gl/8mWmRj>
- FMI (2015). 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Peru (Reporte de país N° 15-133). Recuperado de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15133.pdf>
- GPC (2015). *Buenas prácticas de gestión descentralizada*. Lima: GPC.
- Pérez, Silvia M. (n. d.). Alianzas público-privadas. En OMAL, *Diccionario crítico de empresas transnacionales*. Recuperado de: <http://omal.info/spip.php?article4810>
- Politekon (2014). Rescatando al sector privado. *Politekon*, 4 de noviembre. Recuperado de: <http://politekon-peru.blogspot.com/2014/11/rescatando-al-sector-privado.html>
- ProInversión (2015). Obras por Impuestos. Recuperado de: <http://www.obrasporimpuestos.pe>
- Volcan (n. d.). Obras por Impuestos. Recuperado de <http://goo.gl/ZJHBQm>

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



cedep

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



centro
bartolomé
de las casas

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



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social Norte

Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación Social y Acción Popular - ALTERNATIVA

Con el apoyo de



OXFAM