

Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuestos: ¿Acelerando la Inversión Pública?



abril 2016

Panorama internacional:

¿Los privados actores del desarrollo?

Hay una tendencia internacional a recurrir al sector privado (en alianza) para la consecución de algunos objetivos públicos, con relativo éxito. La participación conjunta del sector privado con el sector público ha tenido un crecimiento significativo en las últimas décadas. (En los países en desarrollo, entre el 2004 y el 2014, las inversiones en APP se multiplicaron por 6: de US\$ 22,700' a US\$ 134,200').

Pareciera el fin del paradigma que ubicaba la racionalidad maximizadora de utilidades en el sector privado lucrativo, la resolución de problemas públicos en el Estado y la caridad/filantropía en el sector privado no lucrativo. Encontramos dos enfoques en polémica:

- ✓ neoestructuralista: las acciones conjuntas son una herramienta eficaz para la estrategia de desarrollo de un país a condición que el Estado mantenga su autonomía y resguarde el interés nacional;
- ✓ neoliberal: las acciones conjuntas garantizan mayor efectividad en el acceso a obras y servicios y mejor uso de los recursos públicos.

OJO: No se trata de una historia nueva porque tradicionalmente el sector público demanda bienes y servicios del sector privado para cumplir sus funciones. El énfasis es el que cambia

¿Cómo entender una APP hoy y por qué se tiende a recurrir a ellas?

- Las alianzas entre el sector privado y el público son:
 - ✓ acuerdo contractual de mediano o largo plazo entre el Estado y una empresa privada
 - ✓ en el acuerdo el sector privado participa proporcionando bienes y servicios que tradicionalmente entregaba el Estado;
 - ✓ un acuerdo por el que los riesgos se comparten en alguna medida entre el sector público y el sector privado, que también comparten costos y recursos asociados.
- Ventajas:
 - ✓ mecanismo que permite financiamiento “barato” o menos caro por adelantado (los gobiernos no necesitan préstamos directos pero asume deudas a futuro)
 - ✓ capacidad del sector privado de realizar inversiones en infraestructura;
 - ✓ inversión de riesgo más bajo para el privado porque le garantizan ingresos por un tiempo, avalados en gran medida por el Estado;
 - ✓ contribuyen a modular los niveles de demanda agregada;
 - ✓ pueden mejorar la prestación de servicios;
 - ✓ promueve mayor integración entre necesidades de infraestructura/inversión/mercado de capitales y valores.

¿Qué dudas genera?

Sin embargo, sobre estas hay algunas observaciones a tomar en cuenta:

- ✓ El Estado debe colaborar íntimamente con el sector privado a través de una alianza, **no debe ser capturado por intereses privados**. (CEPAL, 2009)
- ✓ Se requiere de una burocracia estatal con cumplan con ciertos criterios técnicos. ***El consenso de Washington hizo del servicio público un bien de inferior jerarquía.*** (BID 2011; CEPAL 2009)
- ✓ Se carece aun de estrategias de medición, monitoreo y evaluación; mas allá del avance presupuestal. **Ningún estudio ha evaluado ni ha demostrados los beneficios de APP's.** (Observatorio de Multinacionales en América Latina, 2012)
- ✓ El principal desafío de las alianzas público-privadas en nuestros días está relacionado con el diseño de **mecanismos que promuevan la participación ciudadana** en la evaluación de estas. (Juan Pablo Araya, 2012)

La evidencia internacional sobre sus alcances, es polémica....

- Las evidencias impiden una defensa a ultranza o una descalificación automática del mecanismo (sinónimo de privatización) y obligan a analizarlas en función a su asequibilidad frente a las alternativas de licitación pública, a mirar la eficiencia a la hora de proporcionar los servicios, así como a las consideraciones necesarias sobre los sistemas democráticos para negociar, gestionar y supervisar el proyecto.
- Condiciones/elementos a considerar a manera de alertas:
 - ✓ marcos normativos e institucionales claros;
 - ✓ valor por dinero;
 - ✓ evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos;
 - ✓ aspectos ambientales y sociales;
 - ✓ impactos de largo plazo y evaluación de costos transaccionales
- que se resumen en la necesidad de claridad en los riesgos de las partes, rigor y transparencia en las decisiones y capacidad del sector público (negociar/regular/supervisar).

Entonces, a tener en cuenta para la agenda en el país

- El país tiene un marco normativo relativamente claro. La Ley Marco de APP tiene una clasificación de proyectos que ayuda a precisar los riesgos financieros pero no contempla los riesgos comerciales y técnicos; propone la metodología del comprador-público privado, pero es insuficiente para proyectos sociales y es más cualitativa que cuantitativa:
 - Definición pública de necesidades a atender: Es el Estado el que debe definir qué promover, dónde hacerlo y cómo hacerlo.
 - Eliminar los sesgos contra las modalidades públicas de ejecución y prestación de servicios: similar simplificación de procedimientos burocráticos.
 - Objetivos, indicadores y criterios de selección claros en las bases de los concursos y en los contratos.
 - Diseños que respondan a los objetivos.
 - Reglas claras y procesos concursales competitivos y transparentes

Entonces, a tener en cuenta para la agenda en el país

- Seguimiento detallado a todo el ciclo del proyecto
- Evaluación permanente de los peligros fiscales: (i) evitar costos mayores para el sector público (La Ley 30167 eliminó el 2014 el Comparador Público Privado y lo sustituyó por un análisis comparativo); (ii) riesgo de menores gastos corrientes para atender otros objetivos (los compromisos pasivos y contingentes de APP del 2012 al 2042 representan un promedio de US\$ 529', 1.5% del total egresos anuales del presupuesto público); (iii) reducción de la función distributiva del Estado
- Incluir a las APP en la contabilidad nacional, registrándolas como deuda nacional y hacer públicos los contratos, los documentos de licitación, las evaluaciones y los informes de supervisión.
- En general hay que recordar que más y mejores APP requieren de un Estado más fuerte y mejor (desarrollo de capacidades).

AVANCE DE OXI

En total, hasta el 8 marzo 2016, hay S/. 2,109.3 millones en compromiso de inversión desde el 2009. Claramente se aprecia una tendencia creciente en la implementación de las obras, cuyo despegue se da el año 2013.

**Proyectos e inversión comprometida o ejecutada
Obras por Impuestos
Numero y millones de S/.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1)	Total
N° de Proyectos	2	5	7	19	35	86	43	6	203
Monto (Millones S/.)	6.0	10.3	287.7	181.3	486.2	651.2	300.2	186.3	2,109.3

Fuente: Proinversion

(1) Al 8 de marzo de 2016

Cabe mencionar que el 2011 hay un crecimiento significativo en términos de monto de inversión que se explica por una de las obras más emblemáticas del mecanismo de obras por impuesto que corresponde al Puente Chilina en Arequipa cuyo monto de inversión asciende a S/. 245.5 millones, obra que corresponde al GR de Arequipa.

Los sectores que más han atraído este mecanismo han sido transporte (43.8% de los proyectos y 35% de la inversión) y Saneamiento (17.7% de los proyectos y 21.1% de la inversión).

Distribución por sectores de los proyectos implementados
Obras por Impuestos (1)
2009 - 2016

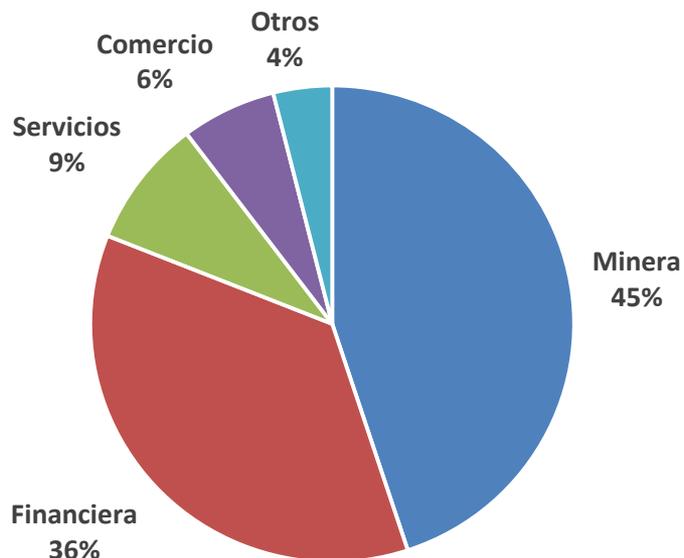
	Proyectos		Monto Inversion	
	N°	%	N°	%
Transporte	71	35.0%	924.5	43.8%
Saneamiento	36	17.7%	445.1	21.1%
Educación	57	28.1%	358.8	17.0%
Salud	8	3.9%	154.0	7.3%
Seguridad	9	4.4%	89.9	4.3%
Otros	3	1.5%	68.5	3.2%
Comercio	3	1.5%	25.0	1.2%
Cultura	4	2.0%	12.8	0.6%
Esparcimiento	6	3.0%	12.1	0.6%
Irrigación	3	1.5%	7.6	0.4%
Protección Social	1	0.5%	3.8	0.2%
Telecomunicaciones	1	0.5%	3.6	0.2%
Deporte	1	0.5%	3.6	0.2%
TOTAL	203		2,109.3	

Fuente: Proinversion
A marzo 2016

La importancia del Sector Salud (3.9% de los proyectos y 7.3% de la inversión), se explica principalmente por otra de las obras emblemáticas del mecanismo de Obras por Impuesto la “Ampliación y mejoramiento del Hospital San Martín de Porres, Carabaya, Puno ” por S/. 77.5 millones.

64 empresas han participado hasta el momento. Empresas mineras (45%), empresas financieras (36%) y luego el sector de servicios y comercio.

Distribución de la inversión ejecutada y/o comprometida
2009 - 2016



Ranking de las diez empresas que mayores montos de inversión han ejecutado y comprometido
2009 – 2016
En millones de soles

EMPRESA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL 2009-2016
Banco de Crédito del Perú	-	4.6	6.2	74.2	158.6	183.9	157.2	21.0	605.8
Southern Peru	-	-	170.0	20.7	102.8	178.7	19.5	2.4	494.0
Minera Antamina	-	-	-	-	12.2	70.4	5.1	86.4	174.2
Interbank	-	-	58.0	-	8.4	14.7	25.2	15.3	121.6
Volcan Compañía Minera	-	-	11.3	26.4	54.2	11.7	3.5	-	107.1
Telefónica del Perú	-	3.6	5.6	8.9	54.5	10.6	-	15.3	98.5
Backus y Johnston	1.7	-	32.3	-	18.6	-	25.2	15.3	93.0
Cementos Pacasmayo	4.3	-	-	14.7	-	13.7	16.8	-	49.6
Barrick Misquichilca	-	-	-	7.5	7.4	18.1	-	-	33.0
Ferreyros	-	-	-	-	4.2	4.3	2.5	15.3	26.2
TOTAL	6.0	8.2	283.4	152.3	421.0	506.3	254.9	170.9	1,803.0

Fuente: Proinversion
A marzo de 2016

En total son 120 gobiernos sub nacionales que aplicado al mecanismo de obras por impuesto, 15 GR, 27 municipalidades provinciales y 70 municipalidades distritales.

Proyectos y obras por impuestos promovidos y financiados con cargo a los recursos de GR		
GR	N° Proyectos	Monto (millones S/)
GR Arequipa	1	260.3
GR Piura	10	129.0
GR Ancash	3	105.2
GR Puno	1	77.5
GR La Libertad	4	76.2
GR Moquegua	1	58.8
GR Pasco	2	58.8
GR Junín	7	56.4
GR Lima	5	37.2
GR Loreto	4	36.7
TOTAL	38	896.1

Ranking de las 10 municipalidades distritales que mayor inversion de obras por impuestos han promovido		
GR	N° Proyectos	Monto (millones S/)
MD Ilabaya	1	124.0
MD Majes	1	74.2
MD Ventanilla	3	26.1
MD Pocollay	2	25.3
MD Huayllay	3	22.3
MD Santa Teresa	2	21.0
MD Carumas	2	20.7
MD Cayma	3	17.3
MD Tlclacayán	2	16.1
MD Yarinacocha	1	15.4
TOTAL	20	362.4

Ranking de las 10 municipalidades distritales que mayor inversion de obras por impuestos han promovido		
GR	N° Proyectos	Monto (millones S/)
MP Mariscal Nieto	2	101.3
MP Sullana	4	41.2
MP Trujillo	2	34.9
MP Huaraz	5	32.4
MP Pasco	4	25.6
MP Huarvey	4	22.5
MP Jorge Basadre	1	19.5
MP Morropón	2	19.1
MP Hualgayoc	1	18.5
MP Huaral	4	16.4
TOTAL	29	331.5

Llama la atención que regiones como Cusco o Cajamarca no aparezcan dado los importantes recursos por canon que reciben.

¿Cómo va hasta ahora la ejecución de Oxl?

En Oxl, se han comprometido 203 obras, de las cuales 82 ya han sido concluidos, lo que representa el 40% del total de proyectos.

Proyectos comprometidos y ejecutados
Obras por Impuestos
2009 - 2016

Año	Adjudicado	Concluido	Total	%
2009	0	2	2	100%
2010	0	5	5	100%
2011	1	6	7	86%
2012	4	15	19	79%
2013	13	22	35	63%
2014	58	28	86	33%
2015	39	4	43	9%
2016	6	0	6	-
Total	121	82	203	40%

Fuente: Proinversion

(1) Al 8 de marzo de 2016

EDUCACIÓN

Educación: la brecha en infraestructura educativa

- La brecha de infraestructura educativa ha sido cuantificada por el MINEDU a base de información del CIE en 63 mil millones.

	Brecha Infraestructura Educativa (S/. Millones)			
	Urbano	Rural	Total	% PBI
Ampliación por Cobertura	11,293	12,893	24,186	4.5%
Mejora (Modelo Escuela)	7,446	14,535	21,981	4.1%
Mejoramiento (Ambientes escolares existentes)	10,964	6,578	17,542	3.2%
Sustitución y reemplazo	9,756	5,910	15,666	
Rehabilitación	1,208	667	1876	
Total Brecha	29,703	34,006	63,708	11.8%

Inversión Pública 2011 – 2015 (octubre)

Nivel de G	PIA	PIM	Devengado	Avance PIA %	Avance PIM %
G. Nacional	5,220,951,588	4,289,291,495	3,440,219,087	65.8	80.2
G. Local	2,619,933,045	6,038,722,263	3,952,080,618	150.8	65.4
G. Regional	909,198,508	2,488,851,283	1,854,863,771	204.0	74.5
TOTAL	8,750,083,141	12,816,865,041	9,247,163,476	105.6	72.1

Información parcial y planificación lenta

- La información del **Censo de Infraestructura Educativa no es pública**, no está compartida con los GR y GL.
- PRONIED-Programa especial para superación de brecha. Culmina proyectos pendientes y desarrolla nueva estrategia. Combinación de Inversión Pública con Inversión Privada. **Sólo listo Plan Lima** para colegios en riesgo. **Plan nacional recién presentado.**
- **Promoción** de APP y Oxl (PIP existentes 5 mil)

Crterios	COAR	Colegios en Riesgo	Institutos Tecnológicos
Alcance	C+M+E Administración de: Residencia, Comedor, Salud Básica, Lavandería	C+M+E: Colegios con más del 50% de INFE requiere sustitución. ; Atiende más de 1000 alumnos. ; Predio saneado; No incluida en programación multianual	C+M+E+ Gestión Educativa -Regiones con mayor Índice de Competitividad Regional.}; Mayor número de alumnos y carácter emblemático; predio saneados.
Paquetes ofrecidos	13 COAR divididos en 3 paquetes: Norte; Centro; Sur	- Lima: entre 10 y 16 paquetes. - 22 regiones con colegios identificados que cumplen requisitos.	- 2 Lima; 1 Ica; 1 Arequipa; 1 Trujillo

Iniciativa Privada antes que Iniciativa Estatal

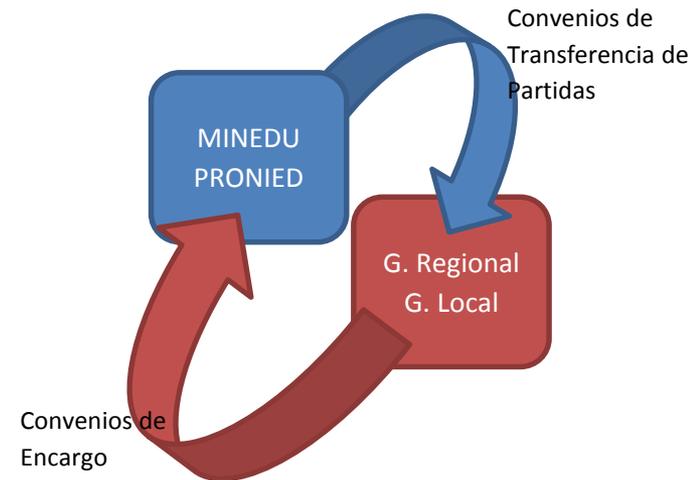
- La **priorización** de Oxl (17 en 3 RM) son en base a **pre-acuerdo** con inversionistas. La lógica es pedir capacidad presupuestal a MEF sólo sobre proyectos que cuenten con interés expreso.
- Los paquetes APP promovidos en el portal MINEDU son «referenciales». No han ingresado a proceso como Iniciativa Estatal. **TODAS han iniciado ciclo como Iniciativa Privada.** Reducción (eliminación) de opción de competencia

APP (Todas Iniciativa Privada IP)	Oxl
<ul style="list-style-type: none"> - Admitidas a Trámite: Ninguna - En Evaluación: (6) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Paquetes COAR: (2) <ul style="list-style-type: none"> • Centro • Norte ✓ Paquetes Colegios en Riesgo: (4) <ul style="list-style-type: none"> • Ate y San Juan de Lurigancho • Comas y San Martín • Villa María del Triunfo • Variado 23 Colegios Lima (incluye Villa María del Triunfo, Villa el Salvador, San Martín y San Juan de Lurigancho) - Rechazada: Paquete COAR Sur (1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Última Actualización de Priorización: Abril 2016 – 24 Proyectos. - Regiones con priorización: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Piura: 9 Colegios ✓ Ancash: 7 Colegios ✓ Moquegua: 2 Colegio ✓ Ica: 1 Colegio 1 COAR ✓ Lima: 4 Colegios - Procesos en curso 2: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejoramiento de IE 22724 de nivel primaria “Teresa de la Cruz” en San Juan Bautista, Región y Ciudad de Ica, por 4.5 millones de soles. ✓ Creación del servicio educativo especializado para alumnos del 2do grado de secundaria de educación básica regular con alto desempeño académico de la región Ica.

Recentralización antes que gestión descentralizada

- LGE: La gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible...el plan general de conversión del sistema educativo que formulará MINEDU debe ser en concordancia con el proceso de descentralización del país.
- LOGR Art.47 m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los GL

G. N MINEDU	Art. 80, i) Liderar la gestión para <i>conseguir el incremento de la inversión educativa</i> y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa
G. R DRE	Art 77 d) Identificar prioridades de inversión que propendan a un desarrollo armónico y equitativo de la infraestructura educativa en su ámbito, y gestionar su financiamiento
G.R UGEL	Art 73 m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento , en coordinación y con el apoyo del gobierno local y regional.



Recentralización antes que gestión descentralizada

- PRONIED debe generar un mecanismo de priorización de la inversión pública y atracción de nuevos recursos (privados). Sin embargo no puede reemplazar a los GR. Debe generar mecanismos de articulación, colaboración y coordinación, no de reemplazo.
- El mecanismo establecido claramente es la cesión de competencias y el cambio de la unidad ejecutora, no de convenios de colaboración y estrategias de transferencia de recursos para financiar esquema APP o a cuenta de impuesto a la renta como Oxl.

Gobierno descentralizado	Proyectos
Gobierno Regional de Junín	6
Gobierno Regional de Lima	5
Municipalidad Provincial de Cajamarca	5
Gobierno Regional de Ica	3
Otros	25
Total	44

10 grupos empresariales los que financian los 44 proyectos. Banco de Crédito del Perú (BCP) tiene 28 proyectos a su cargo y 6 más en consorcio con empresa inmobiliaria Centenario. BCP tiene invertidos un total de 169.7 millones de soles

Seguimiento y supervisión sin definición

- Contratos Ley entre las partes. Definen funcionamiento, obligaciones y derechos. Pero no pueden prever todo. Sujetos a constante re-negociación.
- Seguimiento a obligaciones contractuales y cumplimiento de partes.
- Seguimiento a supervisor.
- Balarin «los autores, que promueven el establecimiento de APPs en contextos en desarrollo, no plantean ninguna reflexión sobre la **debilidad institucional** que caracteriza a este tipo de países, y sobre las dificultades que esto plantea tanto para el diseño como para la supervisión de este tipo de contratos con el sector privado»
- Hoy concedente DIPLAN

Algunas Interrogantes

Adjudicación directa de ejecutor: Elección conjunta con financiador

Proceso de selección en el marco de la Ley de contrataciones	Proceso de contratación de obras por impuesto
<p>No existe proceso de selección para identificar a un financiador.</p>	<p>El proceso de selección establecido en el reglamento tiene como objetivo seleccionar la empresa que financia y ejecuta la obra. En las bases se establece como criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacidad de financiamiento de la empresa privada ✓ Capacidad técnica para le ejecución que puede ser propia o, como es en la mayoría de casos, a cargo de una empresa especializada¹. <p>Para este proceso de selección de la empresa privada que financia y ejecuta se ha establecido un proceso de selección que tiene una estructura similar al establecido en un proceso de licitación pública para la selección de un proveedor (en este caso empresa constructora) el régimen público. Ver cuadro anexo.</p>
<p>El proceso de selección se realiza para identificar la mejor alternativa para contratar el proveedor directo responsable de la ejecución de la obra (empresa constructora). Este proceso esta normado por la Ley de Contrataciones del Estado.</p>	<p>Para la elección de la empresa constructora no se realiza ningún proceso de selección, sino que ésta es determinada por la empresa privada que postula a ser financiadora, en el caso que su giro de negocio no sea vinculado a la construcción.</p>

(1) Esta empresa debe estar registrada en el registro nacional de proveedores y debe sustentar su experiencia mediante diversos documentos

¿Oxl es RSE para las empresas?

Backus y Johnston

Peru 2021. 12/11/2014

Estrategia de OXI: Caso Av. en SACHACA (AQP) UNIÓN DE CERVECERÍAS PERUANAS BACKUS Y JOHNSTON. Backus busca financiar proyectos que beneficien a las comunidades en las que opera.

Pablo de la Flor – Banco de Crédito del Perú

El Comercio. 27/05/2014

Como parte de los programas de responsabilidad social, el Banco de Crédito del Perú (BCP) estaría interesado en participar en el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi) para universidades, así lo afirmó hoy Pablo de la Flor, gerente de la división de asuntos corporativos.

Domingo Drago – Xsrtata Tintaya

El Comercio. 11/02/2011

Se debe evaluar la posibilidad de revisar algunas opciones para evitar que se rompa lo avanzado en la relación con las zonas de influencia [con fondos del PMSP]. En ese sentido, indicó que una opción podría ser amoldar al sector el sistema de obras por impuestos.

Algunas empresas lo consideran como parte de su esfuerzo Social:

Minera Antamina: Dimensión Social (http://www.antamina.com/wp-content/uploads/2014/10/reporte_sostenibilidad_2013.pdf)

Minera Volcán: Responsabilidad Social (<http://www.volcan.com.pe/responsabilidad-social/obras.php>)

Conclusiones

- ❑ **Ejecución más rápida de recursos involucrados no es necesariamente por eficiencia per se de las empresas privadas.** Las obras se ejecutan en el marco de un contrato privado, que por definición tiene menos restricciones y rigideces para la ejecución que cualquier modalidad de contratación pública.
- ❑ Las últimas ampliaciones y simplificación de dicho mecanismo hacen posible que las **empresas participantes contraten directamente a las empresas encargadas de ejecutar las obras públicas**, aún si pertenecen al mismo grupo económico.
- ❑ **La identificación y selección de los PIPs no está sujeta a mecanismos de consulta y priorización.** El que el sector privado tenga iniciativa en el desarrollo de proyectos no incluidos en los planes de inversión públicos tiene el riesgo de reemplazar el rol del Estado en la definición de prioridades que buscan maximizar el beneficio social.
- ❑ En general **tienden a ser Iniciativas Privadas y no Iniciativas Estatales** restringiendo la posibilidad de competencia
- ❑ **Las empresas participantes en el mecanismo de obras por impuestos están incorporándolo dentro de sus programas de responsabilidad social (RSE).** Frente a las comunidades las empresas participantes en el programa aparecen como socialmente más responsables, lo que en la práctica funciona como un subsidio del Estado a los programas de relaciones públicas de aquellas o incluso a sus socias, encargadas de ejecutar los proyectos.