

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Diseño de un mecanismo innovador para contribuir al cierre de la brecha de infraestructura pública con participación del sector privado

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de
Licenciada en Economía presentado por:

Yamujar Gil, Raquel

Asesor:

Orihuela Paredes, José Carlos

Lima, 2022

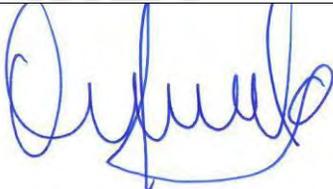
Informe de Similitud

Yo, Jose Carlos Orihuela Paredes, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de investigación titulado Diseño de un mecanismo innovador para contribuir al cierre de la brecha de infraestructura pública con participación del sector privado, de la autora Raquel Yamujar Gil.

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 36%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 06/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 07 de Diciembre de 2022

Apellidos y nombres del asesor: Orihuela Paredes, Jose Carlos	
DNI: 06785398	
ORCID: 0000-0002-2999-5561	
Firma	

RESUMEN

El presente documento presenta la experiencia en el diseño de una política pública innovadora orientada a la agilización de la ejecución de proyectos de inversión pública durante la experiencia profesional como consultora de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales y, posteriormente, como Coordinadora del equipo de Obras por Impuestos de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada en el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. La autora es economista con más de 15 años de experiencia en finanzas, políticas públicas y desarrollo integral de proyectos, con enfoque en el trabajo conjunto entre el sector público y privado.

El mecanismo de “Obras por Impuestos” fue creado en el año 2008 como una respuesta a la baja ejecución de inversiones de los gobiernos subnacionales en un contexto de incremento importante de los recursos por canon, sobrecanon y regalías.

Con su creación se permitió que el sector privado financie y ejecute proyectos de inversión pública, trabajando conjuntamente con el sector público, para reducir la brecha de infraestructura en el país mediante la ejecución de proyectos de inversión que las entidades del gobierno regional, gobierno local y universidades públicas prioricen. Años después, debido a su relativo éxito, fue ampliado en el 2014 a las entidades del gobierno nacional.

Desde el inicio del mecanismo en el año 2009 a mayo de 2022, se han adjudicado 466 proyectos por un monto total de S/ 6,269.8 millones, con una población beneficiaria de 21 millones de personas, principalmente fuera del departamento de Lima, y con una participación de 113 empresas privadas de diversos sectores de la economía.

Palabras clave: infraestructura, proyectos de inversión pública, alianza público-privada

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción.....	1
1. Contexto.....	2
2. Experiencia profesional	3
2.1. Contexto macroeconómico e identificación de la problemática	3
2.2. Funcionamiento del Mecanismo de Obras por Impuestos	9
2.2.1. Actores del Mecanismo	9
2.2.2. Procedimiento para desarrollar una Obra por Impuestos.....	11
2.3. Resultados del Mecanismo.....	14
3. Discusión	18
4. Conclusiones.....	20
Bibliografía.....	21
Anexo A: Biografía corta de la autora	22
Anexo B: CV resumido.....	23



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Transferencias de Canon, Sobrecanon y Renta de Aduanas a Gobiernos Regionales y Locales	3
Gráfico 2: Devengado de los recursos del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduana y Participaciones.....	4
Gráfico 3: Diagrama sobre el beneficio financiero del mecanismo de Obras por Impuestos para Gobiernos Regionales, Locales y Universidades Públicas.....	8
Gráfico 4: Diagrama de actores públicos y privados en el mecanismo de Obras por Impuestos	11
Gráfico 5: Diagrama de procedimiento para Gobiernos Regionales, Locales y Universidades Públicas.....	12
Gráfico 6: Diagrama de procedimiento para las Empresas Privadas.....	13
Gráfico 7: Proyectos adjudicados por Obras por Impuestos por año.....	15
Gráfico 8: Proyectos adjudicados por Obras por Impuestos por departamento	15
Gráfico 9: Monto de inversión en proyectos adjudicados por Obras por Impuestos por empresa financista	16



Introducción

El presente documento desarrolla mi experiencia laboral en el diseño de una política pública innovadora orientada a la agilización de la ejecución de proyectos de inversión pública durante mi experiencia como consultora de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) y, posteriormente, como Coordinadora del equipo de Obras por Impuestos de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPIP) en el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (MEF).

Con la creación del mecanismo denominado “Obras por Impuestos”¹ en el año 2008 se permitió que el sector privado financie y ejecute proyectos de inversión pública, trabajando de la mano con las entidades del sector público para reducir la brecha de infraestructura en el país mediante la ejecución de proyectos de inversión que las entidades del gobierno regional, gobierno local y universidades públicas prioricen. Años después, el mecanismo se amplía también a algunos ministerios del gobierno nacional. Esta norma se reglamenta en el año 2009, dando inicio ese año al primer proyecto.

Entre los principales beneficios para el estado, se encuentran que se liberan recursos tanto financieros como de gestión para el desarrollo de infraestructura pública, principalmente en los gobiernos regionales y locales.

¹ El mecanismo fue llamado en la práctica como “Obras por Impuestos” debido a que inicialmente se creó para financiar proyectos de inversión que tuvieran un componente prioritario de infraestructura.

1. Contexto

Durante mi experiencia laboral, tuve la oportunidad de participar en el equipo encargado de elaborar el primer reglamento del mecanismo de Obras por Impuestos en el año 2009, cuando trabajaba como consultora en la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del MEF.

Posteriormente, durante los años 2014 y 2015, como Coordinadora de Obras por Impuestos de la DGPPIP, tuve la oportunidad de liderar la ampliación del mecanismo a entidades del gobierno nacional ya que hasta la fecha solo era posible para gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas. Asimismo, lideré una serie de mejoras en los procesos del mecanismo producto del aprendizaje de los primeros años de su implementación. Para este fin, se realizó una sistematización de las consultas efectuadas por los usuarios del mecanismo y se tuvo una gran apertura con los mismos tanto de parte del sector público como del sector privado, mediante la realización de conversatorios, así como la recepción y discusión de propuestas de modificaciones normativas.

En ambas oportunidades, este trabajo también requirió una amplia articulación al interior del MEF dado que su reglamentación involucraba aspectos tanto de hacienda como de economía. Por el lado del Viceministerio de Hacienda, se requiere pasar por el Sistema Nacional de Presupuesto Público y el Sistema Nacional de Tesorería. Por su parte, por el lado del Viceministerio de Economía, se encuentran involucrados el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y el área encargada de la política de contrataciones del Estado (actualmente Dirección General de Abastecimiento).

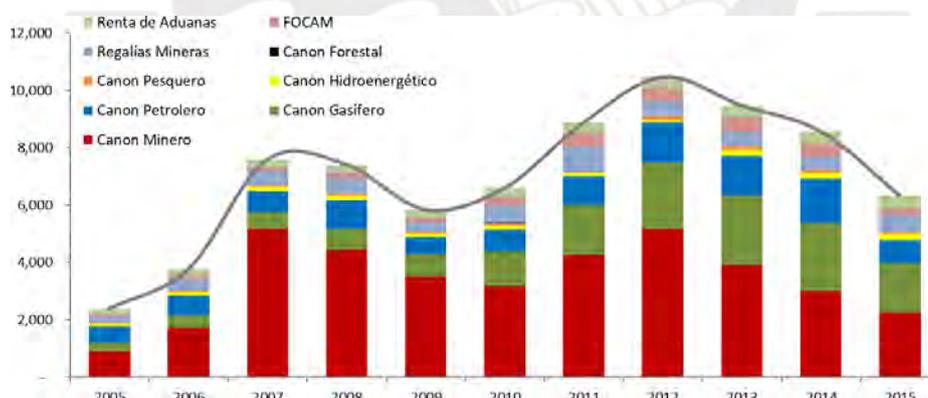
2. Experiencia profesional

2.1. Contexto macroeconómico e identificación de la problemática

Entre los años 2007-2008 se experimentó un incremento importante de los precios de los precios internacionales de productos mineros, siendo el Perú un país exportador de estos minerales, ello causó un incremento nunca antes visto de los ingresos provenientes de empresas mineras, tales como impuesto a la renta (de donde proviene el canon minero) y las regalías.

Los principales beneficiarios de este boom de precios fueron los gobiernos regionales y municipalidades que percibían transferencias por canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y otras participaciones. De acuerdo a las normas que regulan el uso del canon y de las regalías mineras², los recursos del canon, sobrecanon y regalía minera se destinan principalmente al financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión pública; pero también pueden destinarse al mantenimiento de infraestructura básica (hasta el 20%) y elaboración de perfiles (hasta el 5%).

Gráfico 1: Transferencias de Canon, Sobrecanon y Renta de Aduanas a Gobiernos Regionales y Locales³



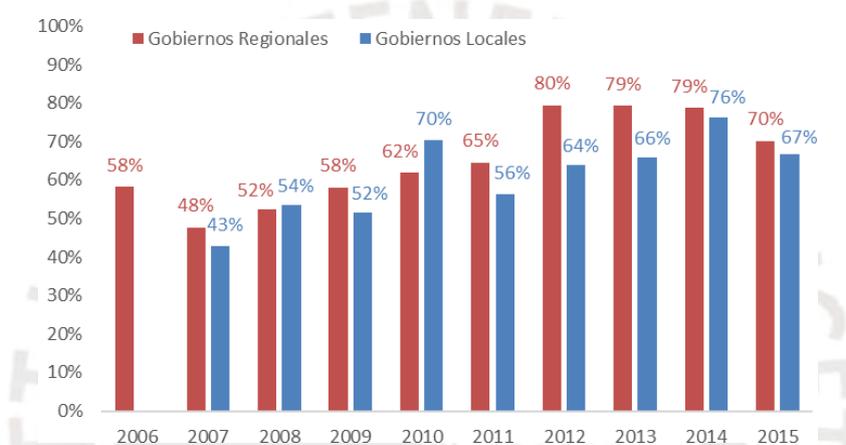
Fuente: MEF

² Entre estas, se encuentran la Ley de Canon, Ley N° 27506; Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, así como el numeral 1) de la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, la cual fue prorrogada por la Sexagésima Quinta Disposición Final de la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2010. Fuente: MEF.

³ El incremento del Canon Minero (color rojo) del año 2007 del 195% fue producto de un doble efecto: primero, el incremento del impuesto a la renta de tercera categoría de las empresas del sector minero; y segundo, que el canon pasó de transferirse de forma mensual a hacerlo de forma anual en junio de 2007, con lo cual el 2007 se transfirió parte del canon del año 2006 entre enero y mayo, y en junio se transfirió lo correspondiente a todo el año 2007.

Sin embargo, este incremento de recursos no se vio reflejado en un incremento en la ejecución, siendo que los niveles de ejecución estuvieron en el 2007 por debajo del 50% (47.7% en gobiernos regionales y 42.9% en gobiernos locales)⁴. Esta situación se presentó en gran parte por problemas de capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales que no pudieron canalizar las mayores cantidades de recursos que les fueron transferidos, y de esta forma la población no percibió ese año, ni en los años siguientes, los beneficios en términos de mejores servicios públicos.

Gráfico 2: Devengado de los recursos del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduana y Participaciones



Fuente: MEF – Consulta Amigable. El dato para el año 2006 para gobiernos locales no se encuentra disponible.

A todo este panorama se suma la existencia de una gran brecha de infraestructura en el país y un presupuesto público de inversiones cada vez mayor en manos de los gobiernos subnacionales producto, en parte, del proceso de descentralización, y como ya se mencionó, del incremento de los recursos del canon, sobrecanon y regalías. Con respecto a la brecha de infraestructura, el último estudio oficial disponible corresponde al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad publicado en el año 2019 por el MEF, en este se estimó una brecha de acceso básico a infraestructura de corto plazo (5 años) de S/ 117.183 millones⁵ y

⁴ Se toma como referencia la ejecución de los recursos de la fuente de recursos determinados, rubro canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, que, aunque contiene más recursos que los provenientes propiamente del canon, sobrecanon y regalías, es el mayor detalle disponible en la Consulta amigable del MEF.

⁵ Monto de inversión requerido para alcanzar los niveles de acceso básico de infraestructura que debería tener un país con nuestras características socioeconómicas y geográficas.

de largo plazo (20 años) de S/ 363.452 millones⁶, siendo los sectores de transportes, saneamiento y salud, aquellos donde se identificó la mayor brecha en ambos casos.

Ante esta realidad surge la necesidad de llevar a cabo políticas que permitan que las zonas beneficiadas por este boom de ingresos pudieran concretar los beneficios de los mayores recursos en mejores servicios públicos para la ciudadanía. Al respecto, existe literatura que estudia la relación entre la inversión pública y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, por ejemplo:

- Petrovic et. al. (2021) encuentran que *“un aumento en la inversión pública tiene un fuerte efecto positivo en la producción, el empleo, los salarios y el consumo durante los períodos de recesión económica” en economías de la Unión Europea.*
- Fort y Paredes (2015) desarrollan un estudio aplicado a Perú y a la pobreza de las zonas rurales y los resultados de su estudio *“muestran que, en el caso de las inversiones en caminos, riego y telecomunicaciones, los canales de impacto vía cambios en productividad, ingreso agrícola y composición del empleo rural son significativos para explicar reducciones de pobreza, lo que hace que estos componentes de la IPR⁷ constituyan una estrategia de política efectiva para la atención simultánea de objetivos de pobreza y productividad.”*

Asimismo, como menciona Albújar et al. (2016) *“El desarrollo de la infraestructura permite una mayor inclusión social mediante la prestación de esos servicios y la incorporación al mercado de nuevos agentes y territorios. Además, la disponibilidad de infraestructura trae consigo un considerable ahorro de tiempo, lo que permite finalmente a las familias la obtención de ingresos adicionales. Por ejemplo: los servicios de saneamiento influyen sobre la salud de la población; los servicios de transporte ocasionan una reducción de los costos de movilización y un mayor acceso a las zonas que previamente no se encontraban interconectadas; los servicios de energía y telecomunicaciones producen un impacto en la educación de las personas pues brindan un mejor acceso a la información”.*

Es así que, en el 2008 se emite la Ley 20230 “Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado”, que permite que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, pueda financiar, ejecutar y/o

⁶ Monto de inversión que se requiere para alcanzar los niveles de acceso básico de infraestructura de grupos de países más desarrollados, como la OCDE.

⁷ Inversión pública rural (IPR).

proponer proyectos de inversión pública, con cargo de hasta el 50% de su impuesto a la renta de tercera categoría por año. Para esto, la empresa privada ganadora del concurso público financia y se encarga de ejecutar el proyecto, va entregando los avances de obra a la entidad pública y, previa conformidad del supervisor público, a cambio recibe unos certificados⁸ por el monto total de la inversión, los cuales puede utilizar en los siguientes periodos para el pago de su impuesto a la renta de tercera categoría ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Durante el año 2009, conformé el equipo de la DGAES del MEF que lideró la elaboración del primer Reglamento en el cual se desarrollaron los procedimientos para llevar a cabo estos proyectos.

Los **beneficios para el Estado** radican principalmente en tres aspectos:

- i) La entidad pública recibe un financiamiento para la ejecución de inversiones, con lo cual puede adelantar su ejecución, además de ampliar aproximadamente por 3 veces su capacidad para financiar dichos proyectos;
- ii) Liberan recursos humanos y técnicos en la medida que se delega totalmente la ejecución a la empresa privada, quienes deberán contratar a los ingenieros y empresas adecuados para la ejecución del proyecto.
- iii) Reducen plazos ya que la empresa privada, al no tener una ganancia monetaria y al recibir los certificados solo ante los avances de obra aprobados por el supervisor, tiene el incentivo de culminar el proyecto lo antes posible y con la mejor calidad posible.

Por su parte, los **beneficios para la empresa privada** son:

- i) Puede mejorar su relación con sus zonas de influencia asociando su imagen con proyectos de alto impacto social, alcance que no conseguirían con sus programas de responsabilidad social;
- ii) Recupera el costo total del proyecto de inversión, de esta forma recupera gran parte de los gastos realizados en el desarrollo del proyecto (la empresa no logra recuperar el 100% de los recursos invertidos ya que no recupera el costo de sus consultores legales, de gestión, supervisores técnicos privados, costo financiero por el adelanto de recursos, entre otros); y
- iii) Conoce el destino de sus impuestos.

⁸ Certificado de Inversión Pública Regional y Locales (CIPRL) o Certificado de Inversión Pública Gobierno Nacional (CIPGN).

Por último, los **beneficios para la sociedad** son:

- i) Recibe los beneficios de los servicios públicos que brindan las inversiones ejecutadas (servicios de salud, educativos, viales, etc.); y
- ii) Se genera empleo y dinamismo económico en las zonas donde se ejecuta el proyecto.

A continuación, desarrollo 2 de los principales beneficios mencionados:

- i) Adelanto financiero de recursos para las entidades del sector público:

Para el caso de los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas el mecanismo funciona a través del otorgamiento de una especie de "línea de crédito" que asciende a *"la suma de los flujos transferidos por concepto de Recursos Determinados provenientes del canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones durante los dos (2) últimos años previos al año en el que se esté realizando el cálculo más el tope presupuestal por el mismo concepto incluido en el Presupuesto Institucional de Apertura correspondiente a la fecha del cálculo."*⁹

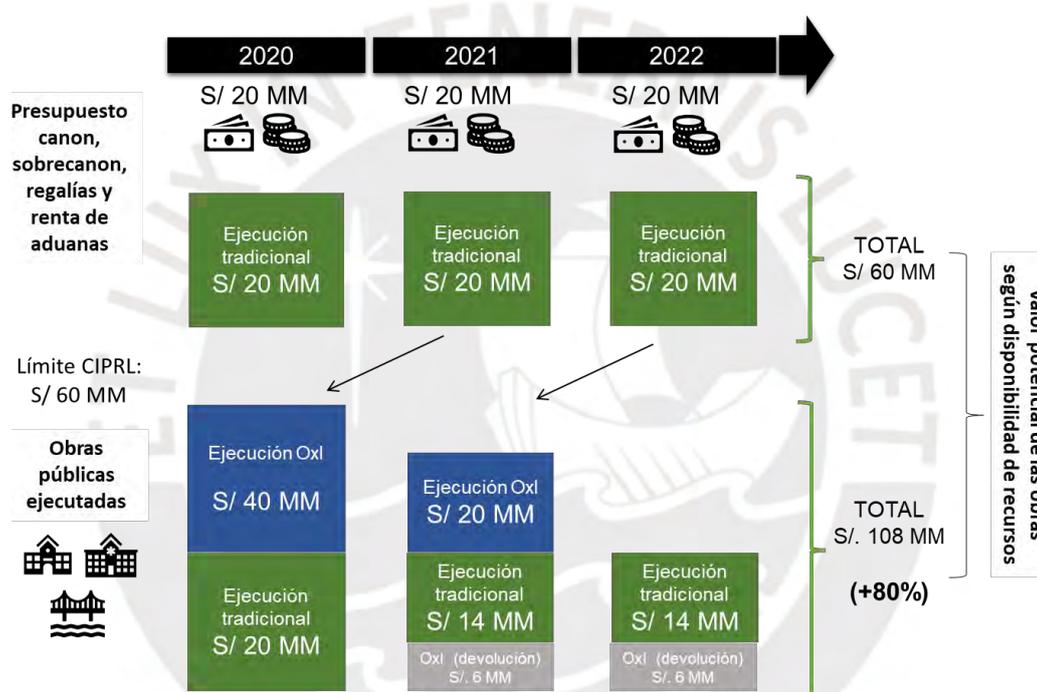
Para ejemplificar este beneficio supongamos el caso de un gobierno local que recibe aproximadamente S/ 20 millones de Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones de forma anual. Dada la fórmula de cálculo, esta misma municipalidad contará con una línea para ejecutar proyectos mediante el mecanismo de Obras por Impuestos por S/ 60 millones.

Si esta municipalidad, siendo muy eficiente, ejecuta todo su presupuesto en proyectos de inversión, en el lapso de 3 años podría ejecutar proyectos por S/ 60 millones. Ahora, supongamos que hace uso de su línea de Obras por Impuestos ya que cuenta con los proyectos y con la o las empresas privadas interesadas en financiar los proyectos: el primer año podría ejecutar todo su presupuesto asignado (S/ 20 millones), pero adicionalmente podría licitar un proyecto por un monto de S/ 60 millones mediante Obras por Impuestos. Asumamos que llevó a cabo la licitación y adjudicación durante el 2019, por lo tanto, la ejecución podría iniciar el mismo 2020 y continuar hasta el 2021. Es importante notar, además, que la municipalidad podrá licitar un proyecto de una envergadura mayor que lo que le permiten sus presupuestos anuales.

⁹ Segunda disposición complementaria y final de la Ley 29230.

El año 2021 la municipalidad podrá además continuar ejecutando inversiones con su presupuesto anual regular, pero tendrá que considerar que debe devolver al Tesoro Público el 30% de los Certificados emitidos a la empresa privada¹⁰, en el ejemplo, la devolución inicia el año 2021 con S/ 6 millones anuales, con lo cual terminará de devolver al Tesoro Público en un plazo de 10 años, sin ningún interés. En tal sentido, bajo el supuesto de ejecución al 100% de los recursos, esta municipalidad podrá ejecutar inversiones por S/ 108 millones en el lapso de esos mismos 3 años.

Gráfico 3: Diagrama sobre el beneficio financiero del mecanismo de Obras por Impuestos para Gobiernos Regionales, Locales y Universidades Públicas



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el caso de las entidades del Gobierno Nacional, este beneficio es uno de más corto plazo pues en la medida que estas entidades no cuentan con transferencias por canon, sobrecanon y regalías, tienen que tener los recursos presupuestados

¹⁰ Artículo 100 del Texto Único Ordenado del Reglamento:

“Artículo 100. Del porcentaje de deducción de los Recursos Determinados

100.1 La DGETP deducirá de la transferencia anual futura de la fuente de financiamiento Recursos Determinados, provenientes del Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones efectuada a favor del Gobierno Regional, Gobierno Local o Universidad Pública, un porcentaje de treinta por ciento (30%) del monto anual que se transfiera a cada uno de ellos por estos conceptos, a partir del año siguiente de utilizado el CIPRL, de acuerdo al artículo 93, hasta completar el monto total de los CIPRL utilizados.

(...).”

en su presupuesto anual (constituidos por recursos ordinarios), según la proyección de avances del proyecto.

ii) La empresa privada conoce el destino de sus impuestos:

En lugar de que el impuesto a la renta de tercera categoría que paga la empresa privada se vaya a la cuenta única del tesoro público y terminen financiando el presupuesto público en general, ya sea bienes, servicios o inversiones, la empresa privada puede ver sus impuestos materializados en proyectos concretos que benefician a la población de sus zonas de influencia o donde decidan finalmente financiar un proyecto.

2.2. Funcionamiento del Mecanismo de Obras por Impuestos

2.2.1. Actores del Mecanismo

Las Obras por Impuestos involucran la participación de diversos actores tanto del sector público como del sector privado. Una buena coordinación entre todos los actores es esencial para el adecuado desarrollo de los proyectos.

Por el lado del **sector público** tenemos a los siguientes actores:

- i. **Entidad pública - Ministerio, Gobierno Regional, Gobierno Local, Universidad Pública:** Es la entidad titular del proyecto que firma el Convenio de Inversión con la empresa privada para el financiamiento y ejecución del proyecto.
- ii. **Supervisor público¹¹:** Es el supervisor técnico que contrata la Entidad pública para supervisar la elaboración del expediente técnico y que el proyecto se ejecute conforme a dicho expediente.
- iii. **Ministerio de Economía y Finanzas:** Es la entidad rectora del mecanismo, es el único que puede interpretar los alcances de la ley y el reglamento. Emite los Certificados de Inversión Pública, a fin de que la empresa privada recupere su inversión.
- iv. **Contraloría General de la República (CGR):** Órgano de control del estado que realiza controles en diversos momentos del proyecto, siendo el control previo obligatorio, pero pudiendo también realizar controles concurrentes y controles posteriores.

¹¹ También llamada Entidad Privada Supervisora debido a que es una persona natural o jurídica que contrata la Entidad Pública para efectos de la supervisión.

- v. **Proinversión:** Agencia de Promoción de la Inversión Privada que brinda asistencia técnica sobre el mecanismo de Obras por Impuestos tanto al sector público como al privado.

Por el lado del **sector privado** tenemos a los siguientes actores:

- i. **Empresa privada:** Es la persona jurídica de derecho privado cuyo capital sea privado, que celebra el convenio con la entidad pública y financia la fase de ejecución del proyecto y, de corresponder, su operación y/o mantenimiento¹². En algunos casos también puede financiar estudios de pre inversión.
- i. **Empresas ejecutoras:** Tenemos a:
- a. **Empresa que desarrolla el expediente técnico:** Es la empresa consultora que desarrolla el estudio de ingeniería a detalle del proyecto.
- b. **Empresa ejecutora:** Es la empresa o consorcio de empresas que ejecuta el proyecto. La Empresa ejecutora en algunos casos también puede ser la empresa que desarrolla el expediente técnico.
- i. **Gestor privado:** Es la empresa especializada que usualmente contrata la Empresa privada para que se encargue de la gestión contractual y legal del proyecto.
- iv. **Supervisor técnico privado:** Es el supervisor técnico que contrata la Empresa privada para supervisar a las Empresas ejecutoras y asegurar que el proyecto se ejecute conforme al expediente técnico y cumplan los estándares de calidad acordados.
- v. **Beneficiarios del proyecto:** Son las personas que se verán beneficiadas con el proyecto.

¹²La empresa privada también puede ser la empresa ejecutora del proyecto.

Gráfico 4: Diagrama de actores públicos y privados en el mecanismo de Obras por Impuestos



Elaboración propia

2.2.2. Procedimiento para desarrollar una Obra por Impuestos

A continuación, se hace una explicación resumida del procedimiento de Obras por Impuestos para el caso de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades públicas¹³.

Desde el punto de vista del Gobierno Regional, Gobierno Local y Universidad Pública, el procedimiento inicia cuando una entidad pública define sus necesidades y prioridades, e identifica uno varios proyectos de interés que se encuentre en sus planes de desarrollo; viables en el marco del Invierte.pe; y cuyo monto total se encuentre dentro de su límite o “línea de crédito” para Obras por Impuestos que publica el MEF (punto 1 del gráfico 5). Los siguientes pasos se pueden apreciar a continuación en el gráfico 5.

¹³ Para el caso de las entidades del gobierno nacional, existen algunas variaciones en el procedimiento expuesto, principalmente previo a la convocatoria del proceso de selección, por ejemplo, la entidad tiene que solicitar una opinión de capacidad presupuestal a la Dirección General de Presupuesto Público del MEF debido que al no contar con recursos propios como el canon, sino con recursos ordinarios, deben presupuestarlo y priorizarlo dentro de su asignación ordinaria de presupuesto.

Gráfico 5: Diagrama de procedimiento para Gobiernos Regionales, Locales y Universidades Públicas



Fuente: MEF

Desde el punto de vista de la Empresa privada, existen 2 formas de iniciar el proceso, la primera, a la que llamaremos “Iniciativa Pública” consiste en que la empresa identifica un proyecto priorizado por la Entidad pública, selecciona uno de ellos y muestra su interés formalizando con una carta; y la segunda, a la que llamaremos “Iniciativa Privada” consiste en que una empresa puede identificar una necesidad en la localidad que no está siendo atendida (por ejemplo, una localidad que no cuenta con agua potable y sistema de alcantarillado) y, siempre y cuando, la Entidad pública no cuente con un proyecto de inversión pública desarrollado para el mismo fin, entonces puede proponer una idea de proyecto a la Entidad pública, y si ésta determina que es de su interés por estar alineado a sus planes de desarrollo, la Empresa privada procede a la formulación del proyecto dentro del marco del Invierte.pe. Los siguientes pasos se pueden apreciar a continuación en el gráfico 6.

Gráfico 6: Diagrama de procedimiento para las Empresas Privadas



Fuente: MEF

Es importante mencionar que la CGR realiza un control previo al proyecto (paso 3 del gráfico 5), para lo cual emite un informe en el que se pronuncia sobre su evaluación del proyecto (por ej. disponibilidad del terreno, capacidad financiera de la entidad pública, entre otros). Una vez se cuente con este informe previo, recién la Entidad pública podrá iniciar el concurso público de la Empresa privada que financiará y ejecutará el proyecto. La Contraloría también puede realizar un proceso de control concurrente durante la ejecución del proyecto y un control posterior luego de culminado el proyecto.

Siendo que este mecanismo fue una innovación respecto a la forma de ejecución tradicional de proyectos públicos, la retroalimentación constante con los actores del mecanismo permitió aprender de las experiencias y poder seguir realizando mejoras al marco normativo. Es así que pude liderar las siguientes mejoras al mecanismo desde la DGPPIP del MEF creada en el año 2014, como coordinadora del equipo de Obras por Impuestos:

1. Ante el éxito de los proyectos desarrollados mediante este mecanismo en los gobiernos regionales y locales, surge gran interés por desarrollar proyectos mediante este esquema por las entidades del gobierno nacional, es así que en noviembre del año 2014 se emite la Ley N° 30264, "Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico", cuyo artículo 17 autoriza a las entidades del gobierno nacional, en el marco de sus competencias, a ejecutar proyectos en el

marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, incluyendo su mantenimiento, mediante los procedimientos establecidos en la Ley N° 29230. Posteriormente, en enero del año 2015 se aprueba el reglamento mediante el Decreto Supremo N° 006-2015-EF cuyo desarrollo tomo alrededor de 2 meses.

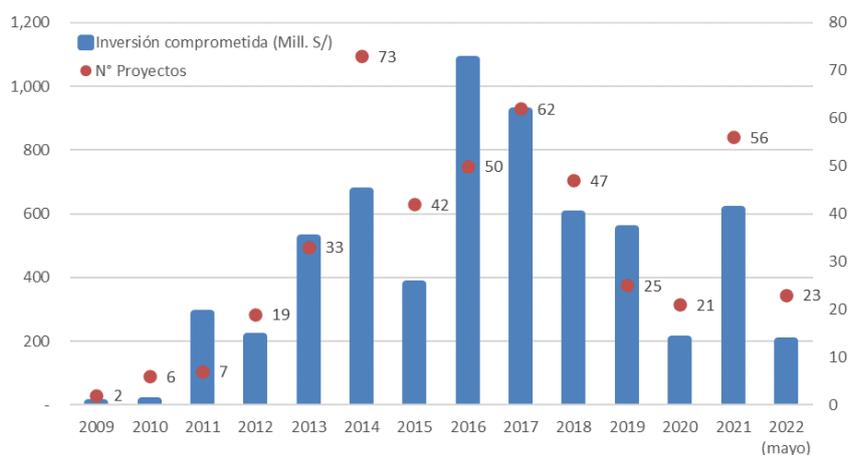
2. En setiembre del 2015 se aprueba, durante una delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia administrativa, económica y financiera, el Decreto Legislativo N° 1238 que modifica la Ley N° 29230, mediante la cual se pudieron implementar mejoras al mecanismos principalmente en 4 ámbitos: i) ampliación del mecanismo para entidades del gobierno nacional para ejecutar proyectos de cultura, deporte, saneamiento y ambiente, así como la ejecución conjunta entre entidades del gobierno nacional y gobiernos subnacionales; ii) posibilidad de reconocer las variaciones en el monto de inversión que superen los límites de financiamiento con recursos propios de la entidad; iii) posibilidad de que la empresa privada también financie el costo de la supervisión; y iv) posibilidad de incluir el mantenimiento del proyecto, además de la ejecución. Posteriormente, en diciembre de 2015 se aprueba el reglamento mediante el Decreto Supremo N° 409-2015-EF, cuyo desarrollo tomó alrededor de 3 meses.

2.3. Resultados del Mecanismo

El uso del mecanismo ha tenido una evolución interesante. El año 2009 luego de la publicación del reglamento se concretaron los primeros 2 proyectos y luego en los siguientes años, tanto el número de proyectos como el monto de inversión promedio fue incrementando, con altas y bajas marcadas principalmente por los periodos de gobierno de los gobiernos subnacionales¹⁴. Es así que, a mayo de 2022, se han adjudicado 466 proyectos por un monto total de S/ 6,269.8 millones, con una población beneficiaria de 21 millones de personas.

¹⁴ Los años 2011, 2015 y 2019 fueron los primeros años de gobierno de los gobiernos regionales y locales.

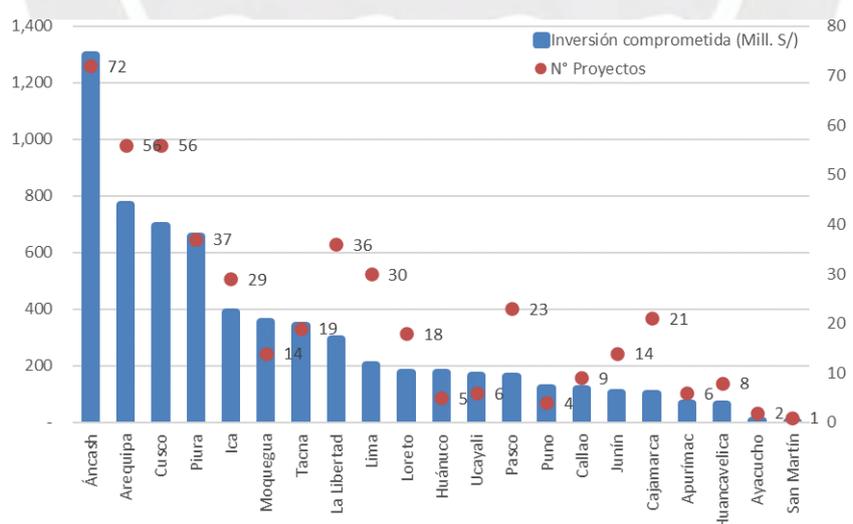
Gráfico 7: Proyectos adjudicados por Obras por Impuestos por año



Fuente: Proinversión

Asimismo, una característica destacable del mecanismo es que los proyectos son principalmente descentralizados, siendo que el 94% de los proyectos han sido, están siendo o serán ejecutados fuera del departamento de Lima. Adicionalmente, se observa que los departamentos con gran actividad minera encabezan el ranking, esto se debe a la disponibilidad de recursos del canon minero que permite que los gobiernos subnacionales de las zonas cuenten con recursos o “líneas de crédito” importantes para este mecanismo.

Gráfico 8: Proyectos adjudicados por Obras por Impuestos por departamento



Fuente: Proinversión

Por nivel de gobierno, los proyectos se concentran principalmente en gobiernos subnacionales, con un 68% en municipalidades y un 18% en gobiernos regionales,

luego se ubica el gobierno nacional con un 12% dado que iniciaron recién en el año 2016, quedando un 1% para universidades nacionales.

Por sectores, los proyectos del sector transportes ocupan el primer lugar con el 29.0% de la inversión comprometida, seguido por Educación (26.2%), Saneamiento (14.0%), Salud (12.6%) y Seguridad (8.0%).

A la fecha han participado en el mecanismo 113 empresas financieras, siendo que las más activas se encuentran en el rubro de minería y banca, pero también podemos encontrar empresas del rubro de servicios, alimentos y bebidas, transportes, entre otros.

Gráfico 9: Monto de inversión en proyectos adjudicados por Obras por Impuestos por empresa financiera



Fuente: Proinversión

Las empresas privadas que participan en el mecanismo Obras por Impuestos se han organizado a través de la Alianza para Obras por Impuestos – ALOXI que es “una asociación sin fines de lucro compuesta por empresas socialmente responsables que buscan mejorar la calidad de vida de las personas financiando obras confiables y

*eficientes a través del mecanismo de Obras por Impuestos*¹⁵. A través de ALOXI, las empresas comparten buenas prácticas, casos de éxito¹⁶ y ética en el uso del mecanismo; promueven la participación de nuevos actores; y generan un diálogo constante con el sector público.

Por último, en cuanto a los resultados del mecanismo, un estudio de Proinversión encargado el año 2018 a la empresa Plaindes, desarrolló un análisis en el que evalúa la eficiencia y eficacia del mecanismo de Obras por Impuestos como instrumento para aumentar la cantidad y calidad de los proyectos de inversión pública frente a la modalidad de ejecución tradicional regulada por el marco de la Ley de Contrataciones del Estado. En este estudio se concluye¹⁷: *“que el mecanismo de Obras por Impuestos es más eficiente que la Ejecución Tradicional en Plazo y Costos, toda vez que presenta: menor variación del monto de inversión, menor variación de plazo de ejecución de obra, menor plazo promedio de ejecución de obras para proyectos de educación y saneamiento, menor número de modificaciones en la fase de ejecución, menor plazo de proceso de selección tanto para gobierno nacional como subnacional.”* Si bien existen ciertas limitaciones del análisis realizado, debido principalmente al número acotado de observaciones de proyectos culminados, este estudio da luces de los beneficios plateados a la hora de diseñar el mecanismo y debería ser actualizado dado que han transcurrido aproximadamente 4 años en los cuales se ha incrementado el número de proyectos culminados.

¹⁵ <https://www.aloxi.org.pe/>

¹⁶ <https://www.aloxi.org.pe/casos-de-exito>

¹⁷ No es parte del alcance del presente documento validar la metodología utilizada en la consultoría contratada por Proinversión.

3. Discusión

Si bien este mecanismo tiene amplia aceptación, incluso otros países de la región como Colombia han copiado el modelo para las zonas afectadas por el conflicto armado, no deja de tener algunos cuestionamientos, como los siguientes:

- ***El sector público es el encargado de proveer la infraestructura pública y no debería delegarse esta función a la empresa privada. Además, la empresa privada podría incidir en los proyectos que debe priorizar el estado.***

Efectivamente es el sector público el encargado de decidir, priorizar y contratar la ejecución de los proyectos de inversión que requiere el Estado. Por ello, el mecanismo de Obras por Impuestos solo transfiere a la empresa privada el financiamiento y ejecución de los proyectos, y de ninguna forma pierde el control respecto de los mismos, toda vez que tiene que priorizarlos en la medida que se encuentren en armonía con las políticas y con los planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y que cuenten con viabilidad, la cual es aprobada por la propia Entidad pública. Ambos aspectos son revisados y validados por la CGR a la hora de emitir su informe previo.

Adicionalmente, la entidad pública debe aprobar cada avance de obra, con la conformidad del supervisor público, antes de solicitar la emisión de los certificados para cancelar el monto invertido por la empresa privada.

- ***Algunos datos podrían reflejar que las variaciones de los presupuestos entre el perfil (estudio de pre inversión) y el expediente técnico es mayor cuando se ejecutan por Obras por Impuestos que en el caso de obra pública con contratación tradicional***

Esto puede deberse a que el punto de partida del perfil usualmente no es de buena calidad debido al limitado presupuesto que se suele destinar a la elaboración de los mismos, principalmente en los gobiernos subnacionales, de modo que, al sincerar la empresa privada el presupuesto con los estudios técnicos se presenta una variación importante porque la empresa privada tendería a velar más por la calidad del proyecto, tratando de sincerar el presupuesto real del proyecto. Según se desprende del estudio de Proinversión (2018), los proyectos ejecutados por Obras por Impuestos presentan menores variaciones durante la ejecución que los proyectos de obra pública tradicional, esto podría revelar que los estudios técnicos de las Obras por Impuestos tienen un mejor nivel técnico y por ello los cambios

durante la etapa de ejecución son mínimos, con lo cual toma más sentido el mayor incremento del presupuesto entre el perfil y el expediente técnico.



4. Conclusiones

El mecanismo de Obras por Impuestos fue creado en el año 2008 como una respuesta a la baja ejecución de inversiones de los gobiernos subnacionales en un contexto de incremento importante de los recursos por canon, sobrecanon y regalías. Luego, debido a su relativo éxito, fue ampliado en el 2014 a las entidades del gobierno nacional.

Si bien existieron algunas preocupaciones en torno a que el Estado pueda reducir su control en la priorización de los proyectos a ser ejecutados, el mecanismo cuenta con los suficientes controles para asegurar que esto no ocurra, tales como la exigencia de que los proyectos deben estar en armonía con las políticas y con los planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y contar con la declaración de viabilidad, aspectos que son revisados y validados por la CGR para emitir su informe previo. Asimismo, si bien los proyectos desarrollados bajo esta modalidad pueden presentar una mayor variación en el monto de inversión entre el estudio de preinversión y el expediente técnico, comparado con el caso de obra pública tradicional, la evidencia apunta a que este resultado se debe a un sinceramiento del costo del proyecto, y existe un estudio donde se demuestra que las variaciones durante la ejecución del proyecto de Obras por Impuestos son menores que en la obra pública tradicional.

Finalmente, a mayo del 2022, este mecanismo ha permitido adjudicar 466 proyectos por un monto total de S/ 6,269.8 millones, con una población beneficiaria de 21 millones de personas, y con una participación de 113 empresas de diversos sectores de la economía. Asimismo, una característica destacable del mecanismo es que los proyectos son principalmente descentralizados, siendo que el 94% de estos han sido, están siendo o serán ejecutados fuera del departamento de Lima.

Bibliografía

Albújar, Alex; Santa Cruz, Enrique; Albújar, Julia; Gómez, Elizabeth; Quezada, Karina; Terrones, Silvia (2016). Obras por Impuestos: factores que promueven la participación de la empresa privada. Universidad ESAN.

Fort, R. y Paredes, H. (2015). Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década. Documento de Investigación 76. GRADE.

MEF (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad.

Petrovic, P.; Arsic, M.; y Nojkovic, A. (2021). Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies.

Proinversión (2018). Análisis de eficiencia y eficacia del mecanismo de Obras por Impuestos como instrumento para aumentar la cantidad y calidad de los proyectos de inversión pública. Elaborado por PLAINDES.



Anexo A: Biografía corta de la autora

Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía, con grado de Magister en Economía, ambos otorgados por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuento con más de 15 años de experiencia en finanzas públicas, políticas públicas y desarrollo integral de proyectos, con enfoque en el trabajo conjunto entre el sector público y privado bajo modalidades como las Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuestos, teniendo como propósito lograr un impacto positivo en la sociedad. Me he desempeñado tanto en el sector público como privado, siendo mi principal experiencia laboral la desarrollada en el Ministerio de Economía y Finanzas donde he trabajado en diversas Direcciones Generales del Viceministerio de Economía. Actualmente me desempeño como asesora del Despacho Viceministerial de Economía.



Anexo B: CV resumido

FORMACIÓN ACADÉMICA

Escuela de Posgrado PUCP, Magíster en Economía especialización en Finanzas 2012

Pontificia Universidad Católica, Bachiller en Economía 2006

EXPERIENCIA PROFESIONAL

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE ECONOMÍA

Asesora II del Despacho Viceministerial de Economía 23 Dic 2020 – A la fecha
Asistencia al viceministro (a) de Economía en diversos temas de competencia del Viceministerio de Economía como en la formulación y propuesta de política y otros instrumentos relacionados a la política de promoción de la inversión privada y de la inversión pública; y en el diagnóstico preventivo de problemas y trabas en la ejecución de la inversión.

FONDO INVIERTE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Representante del MEF en el Consejo Directivo Jun 2021 – A la fecha

GRUPO BRECA

APORTA Desarrollo Sostenible

Laboratorio de Innovación Social del Grupo Breca

Gerente de Articulación Público-Privada Ene 2016 - 15 Dic 2020

Articulación con el Estado para buscar alianzas que potencien las iniciativas o proyectos internos de las empresas del grupo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE LA INVERSIÓN PRIVADA

Coordinadora de Obras por Impuestos Jun 2014 – Dic 2015

Responsable de la optimización del mecanismo de Obras por Impuestos, mediante el trabajo conjunto con los actores para entender problemáticas y oportunidades de mejora; además de la promoción y Capacitación a Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Ministerios y sector privado.

DIRECCIÓN GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ASUNTOS SOCIALES

Economista Senior

Jun 2013 – May 2014

Encargada de la Dirección de Análisis y Formulación de Políticas de Descentralización Fiscal para el diseño e implementación de la política nacional de Descentralización Fiscal.

CENTRO PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO

Centro de Investigación de la Universidad San Martín de Porres enfocado en el diseño de políticas públicas y la implementación de Planes de Competitividad y proyectos de inversión.

Investigadora especialista en desarrollo de proyectos

Abr 2011 – Dic 2012

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Consultora especialista en proyectos público – privados

May 2010 - Mar 2011

Responsable de los temas de Asociaciones Público-Privadas (APPs) en la Dirección General.

Consultora de estudios macro fiscales

Feb 2007 - Abr 2010

Consolidación, análisis y proyección de los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Central y de los Recursos Públicos, para fines de la elaboración del marco macroeconómico multianual, entre otros.

Conformación del equipo que elaboró el primer Reglamento del mecanismo de Obras por Impuestos.

CURSOS Y CAPACITACIONES

- Diplomado en APPs para funcionarios públicos de América Latina. CAF. 2022
- Evaluación de Programas Sociales. GRADE. 62 horas. Lima. 2019
- Diploma de Estructuración Económica y Financiera de APPs. ESAN. 2017
- Métodos de Evaluación de Impacto de proyectos. JPAL. Lima. 2017
- Capacity Building in the functioning of PPPs infrastructure markets across the Asia-Pacific region. Ernst & Young Australia, APEC, Tesoro de Australia. Melbourne – Australia. 2010