

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Incentivos para enfrentar el bajo nivel de ejecución de proyectos de inversión pública mediante el mecanismo de OXI en las municipalidades distritales a nivel nacional en el periodo del 2009- 2022

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Maestra en
Gobierno y Políticas Públicas
que presenta:

Jhosselin Marisol Moyano Antayhua

Asesor:

Noam Dante Valentín López Villanes

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Noam López Villanes, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo de Investigación titulado: *“Incentivos para enfrentar el bajo nivel de ejecución de proyectos de inversión pública mediante el mecanismo de OXI en las municipalidades distritales a nivel nacional en el periodo del 2009- 2022”*, de la autora Jhosselin Marisol Moyano Antayhua, dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 23/04/2024.

-He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 23 de mayo de 2024.

Apellidos y nombres del asesor <u>López Villanes, Noam Dante Valentín</u>	
DNI:45845715	Firma:
ORCID: 0000-0002-1821-5021	



DEDICATORIA

A los ciudadanos que trabajan día a día por un país mejor, siempre firmes a sus valores y principios, y luchando contra la corrupción, demostrando a nuestras generaciones que si se puede lograr los anhelos de manera honesta y que en unión podemos lograr un Estado democrático y transparente.



AGRADECIMIENTO

A mi madre Rosa Antayhua, por creer en mí y apoyarme en cada uno de mis proyectos personales y profesionales, a mi asesor Noam López Villanes, por su apoyo y recomendaciones para mejorar y alcanzar la meta de graduarme y a mis docentes por compartirnos sus experiencias profesionales y motivarnos a trabajar por un país mejor, con políticas públicas eficientes para contribuir a los principales problemas públicos de la sociedad.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objeto otorgar incentivos para incrementar el nivel de desarrollo de proyectos de inversión mediante el mecanismo de Obras por Impuestos fomentando la inversión privada.

La metodología implementada desde la revisión de la documentación y normativa vigente que aprobaron el mecanismo de Oxl para identificar el problema, y con ello, diseñar la arquitectura del problema; siendo, el bajo nivel de desarrollo de proyectos de inversión pública mediante el mecanismo de Oxl.

En segundo orden, se realizaron entrevistas personales, semiestructuradas, a funcionarios de las entidades involucradas en Oxl, expertos y usuarios del mecanismo para complementar las causas teóricas, siendo que del resultado se lograron determinar las causas principales: (i) Inadecuada promoción de la modalidad de Oxl por las entidades involucradas, (ii) Falta de personal con capacidades para la implementación de Oxl y (iii) Falta de incentivos a las municipalidades distritales y empresas privadas

En tercer lugar, tenemos que se ha realizado un análisis, con la hipótesis planteada, siendo que la causa principal es la falta de incentivos. Y en último orden, se ha realizado el análisis para determinar la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo de innovación para asegurar su implementación.

Finalmente, se determina que el nivel de ejecución del mecanismo de Oxl, desde su aprobación no ha alcanzado ser sostenible y promover su ejecución en aquellas entidades que presentan brechas en servicios básicos. Por ello, se debe aprobar el otorgamiento de incentivos para asegurar la continuidad de Oxl.

Palabras clave: Obras por Impuestos, Inversión Privada, Incentivos, Brechas, Gasto Público.

ABSTRACT

The purpose of this research work is to provide incentives to increase the level of execution of investment projects through the Works for Taxes mechanism, promoting private investment in district municipalities.

The methodology implemented from the review of the current documentation and regulations that approved the Oxl mechanism to identify and define the problem, and thereby, design the architecture of the public problem; Subsequently, carry out a review of the academic literature in order to identify the theoretical causes of the problem.

Secondly, personal, semi-structured interviews were carried out with officials of the entities involved in the implementation of Oxl, experts and users of the mechanism to complement the theoretical causes, and from the result it was possible to determine 3 main causes: Lack of incentives for public entities and private companies that execute the mechanism, insufficient promotion of the mechanisms among the entities involved, and budgetary and administrative limitations in the process of execution of the mechanism.

Thirdly, we have that an analysis has been carried out, with the hypothesis raised, being that the main cause is the lack of incentives for public entities and companies that choose to execute investment projects through the Oxl mechanism, compared to the implementation of the mechanism in other countries. And lastly, the analysis has been carried out to determine the desirability, feasibility and viability of the innovation prototype to ensure its adequate implementation.

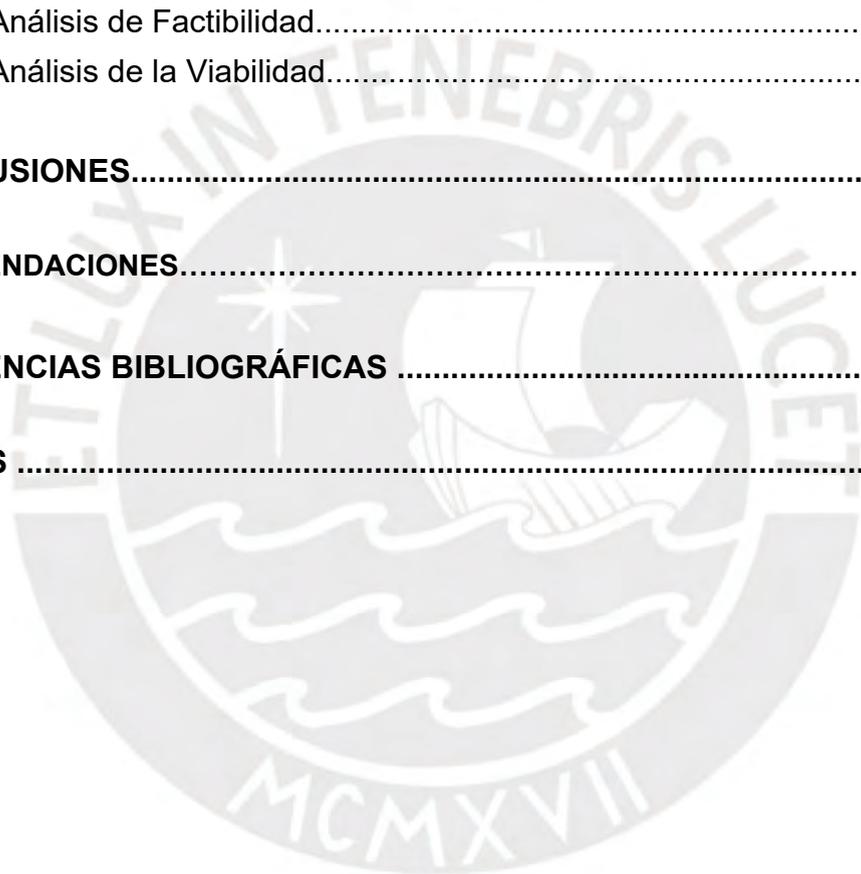
Finally, it is determined that the level of execution of the Oxl mechanism, since its approval, has not been sustainable and has not promoted its execution in those entities that present gaps in basic services. Therefore, the approval of incentives in favor of private entities and companies must be approved to ensure their continuity in the mechanism.

Keywords: Works for Taxes, Private Investment, Incentives, Gaps, Public Spending.

ÍNDICE

Informe de similitud	i
Resumen.....	3
Indice.....	5
Indice de Tablas.....	7
Indice de Figuras.....	8
Introducción.....	10
CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	11
1.1. Redacción Formal del Problema	18
1.2. Marco Conceptual del Problema.....	23
1.3. Arquitectura del Problema.....	46
1.4. Marco Institucional y Normativo relacionado con el Problema	49
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA	53
2.1. Marco teórico causal del problema	53
2.2. Análisis causal del Problema	61
2.2.1. Inadecuada promoción de la modalidad de Oxl por las entidades involucradas.....	61

CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO.....	69
3.1. Problema reformulado y desafío de innovación.....	69
3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación	71
3.3. Concepto final de la innovación	78
CAPÍTULO IV: ANALISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD..	91
a. Análisis de deseabilidad.....	91
b. Análisis de Factibilidad.....	93
c. Análisis de la Viabilidad.....	96
CONCLUSIONES.....	99
RECOMENDACIONES.....	101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
ANEXOS	108



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 01:	Distribución del tipo de contribuyente	44
Tabla N° 02:	Brechas de infraestructura por sector	57
Tabla N° 03:	Jerarquización de las causas	72
Tabla N° 04:	Experiencia de Colombia	75
Tabla N° 05:	Experiencia del Ministerio de Obras de Chile	77
Tabla N° 06:	Experiencia del Gobierno de Ecuador	79
Tabla N° 07:	Descripción del concepto de innovación	81
Tabla N° 08:	Ideas relacionadas al Desafío de Innovación	83
Tabla N° 09:	Resultados del proceso de agrupación de ideas	84
Tabla N° 10:	Jerarquización por grupos de ideas	86
Tabla N° 11:	Descripción del Concepto Inicial	88
Tabla N° 12:	Matriz del análisis de deseabilidad	94
Tabla N° 13:	Estimación del costo del prototipo de innovación	100

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 01 : Porcentaje de ejecución en los gobiernos locales	16
Figura N° 02 : Valor de la brecha de acceso básico a infraestructura	18
Figura N° 03 : Metas Programadas para el año fiscal 2023 – Sector Salud	19
Figura N° 04 : Eficiencia de la inversión pública por tipo de economía	21
Figura N° 05 : Monto de Inversión en Oxl desde el año 2009 – 2023	24
Figura N° 06 : Ciclos de inversión del Invierte.pe	27
Figura N° 07 : Proceso de diagnóstico de brechas	29
Figura N° 08 : Proceso de definición de los indicadores de brechas	30
Figura N° 09 : Oportunidades del mecanismo Oxl	32
Figura N° 10 : Beneficios de realizar un proyecto mediante Oxl	33
Figura N° 11 : Principales participantes de Oxl	34
Figura N° 12 : Principios del Mecanismo de Oxl	35
Figura N° 13 : Fuentes de financiamiento de Oxl	36
Figura N° 14 : Fases del mecanismo Oxl	38
Figura N° 15 : Proceso para la emisión de los certificados	42
Figura N° 16 : Certificados por avance trimestral	43
Figura N° 17 : Monto adjudicado por nivel de gobierno 2009-2023	45
Figura N° 18 : Monto adjudicado según sector, 2009-2023	46
Figura N° 19 : Monto adjudicado según rubro de empresa 2009-2023	47
Figura N° 20 : Distribución de las inversiones públicas en las regiones	48
Figura N° 21 : Desarrollo de Oxl para las entidades y empresas privadas	51
Figura N° 22 : Evaluación del Marco Normativo de Oxl	55
Figura N° 23 : Diagrama de espina de pescado	71
Figura N° 24 : Descripción de los ejes complementarios para Oxl	83
Figura N° 25 : Descripción del proceso de lluvia de ideas	87
Figura N° 26 : Diseño del Prototipo de Innovación	90

INTRODUCCIÓN

En el Perú, en el 2008, se creó el mecanismo de Oxl, con la publicación de la Ley N° 29230; teniendo con objetivo principal impulsar el desarrollo de proyectos con impacto regional y local, el cual cuenta con la participación del sector público, mediante la suscripción de convenios con las entidades en los tres niveles de gobierno.

Conforme a los datos publicados por el MEF, así como de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION, existe evidencia suficiente para demostrar el impacto positivo del desarrollo del mecanismo de Oxl para la implementación de obras públicas en sectores importantes para la comunidad, permitiendo adelantar la inversión y dotar con la infraestructura y servicios públicos.

Si bien, se han realizado inversiones a través del mecanismo Oxl en importantes sectores para mejorar la infraestructura. No obstante, se logra identificar que existe una baja magnitud en término del PBI, siendo que, la suma de los proyectos de inversión que han logrado adjudicarse no logra superar el 1% en el periodo 2010-2017, (BID, 2020).

El MEF, ha señalado que, para el presente año, 2023, existe una brecha de infraestructura aún más grande, que comprende un total de 117 mil millones de soles en corto plazo y la de largo plazo asciende a 363 mil millones de soles, lo que invita a la reflexión respecto a la necesidad promover la inversión en el país.

Se ha enfatizado en la relevancia de las Asociaciones Publico Privadas para atender las brechas, representa una oportunidad para promover la participación del privado, permitiendo la implementación de obras públicas con el presupuesto del privado, bajo las condiciones y supervisión del sector público.

Existen otros mecanismos que tienen la misma finalidad, como es Oxl, y que requiere ser priorizado por el gobierno para potenciar sus condiciones y venderse al privado, para desarrollar obras públicas en los estratos sociales con mayores índices de pobreza.

El mecanismo de Oxl, no ha alcanzado un nivel óptimo en el desarrollo de las obras públicas con inversión privada, toda vez que no su crecimiento y promoción estuvo delimitado por aspectos normativos y la falta de seguridad jurídica para las empresas privadas que participan en el mismo, lo que ha generado que muchas entidades públicas y empresas privadas consideren que representa un mecanismo complejo y que podría producir riesgos en su desarrollo, que no serán reconocidos, ocasionando una desmotivación, tanto en la entidad como en la empresa.

El presente texto realiza el estudio del bajo nivel de ejecución de inversiones públicas mediante el mecanismo de Oxl en las municipalidades distritales, toda vez que presentan el nivel de gobierno con mayores necesidades y una brecha mayor en infraestructura de servicios básicos, y tiene como fin el diseño del prototipo innovador para promover el desarrollo de Oxl para impulsar la economía y el cierre de brechas con la aprobación de incentivos para los participantes, logrando la sostenibilidad del mecanismo y su crecimiento a nivel nacional.

La metodología empleada ha sido sistematizada, y para un mejor análisis se ha realizado en cuatro capítulos, en el primero se logra describir el problema público, en el segundo, las causas del problema; en el tercer capítulo, se presenta el diseño del prototipo de innovación; y finalmente en el cuarto capítulo, se realiza la validación en razón a los criterios de deseabilidad, factibilidad y viabilidad.

PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En el año 2021, en nuestro país, como resultado de la pandemia por COVID-19 el gasto público sufrió un fuerte impacto debido a las paralizaciones en las obras públicas, así como en aquellas con inversión privada, afectando a todos los sectores y generando una disminución en el crecimiento económico, (Instituto Latinoamericano de Inversión, Ingeniería y Economía – ILPIIE, 2022).

El MEF, en su fundamentación para la aprobación del presupuesto público para el año fiscal 2024, ha señalado que; el gasto público crecería 2,2% en 2023 y 3,0% en 2024, este incremento se deberá al despliegue de medidas de promoción de la inversión pública enmarcado en los planes de reactivación, así como en las intervenciones preparatorias para mitigar el riesgo causado por el fenómeno El Niño.¹

Además, se ha considerado que la promoción del gasto público representará un motivo crucial para impulsar el proceso de reactivación económica, priorizando medidas para promover la generación de empleo, de manera descentralizada, orientadas a la mejora de los servicios en las familias, las cuales han llegado a presentar hasta el 0,4% del PBI.

De igual manera, tenemos que, respecto a la inversión pública, esta ha presentado una caída del 4,5%, debido al menoscabo de la inversión minera, por la culminación de la obra de Quellaveco y postergación de otros proyectos mineros. El gobierno ha manifestado que, para el año 2024, la dinámica de la inversión privada será positiva y crecería hasta un 2,2%, debido a la recuperación de la inversión no minera.

¹ MEF. Proyecto de Ley N° 5779/2023-CR.

Este escenario presenta grandes oportunidades para el reforzamiento de la participación del sector privado en el desarrollo de obras públicas, y para ello, es importante definir las estrategias políticas y económicas que permitan incrementar el gasto público orientado al cierre de brechas, priorizando mecanismo con el de Oxl para atraer la inversión privada.

En ese escenario, es importante tener en cuenta, que el presupuesto público para el año 2024, aún mantiene su sesgo centralista, sin embargo no puede negarse que existe un avance, en comparación a la distribución en el año 2019 (antes del Covid-19) el Gobierno Nacional tenía el 70.3%, para el 2024 tendría el 63.8% del total del presupuesto total, los gobiernos regionales el 21.8%, mientras que los gobiernos locales el 14.4%, lo que podría representar una oportunidad para que incentivar que las empresas privadas desarrollen el mecanismo Oxl en las municipalidades con menor presupuesto para inversión pública, y que requieren infraestructura para servicios.

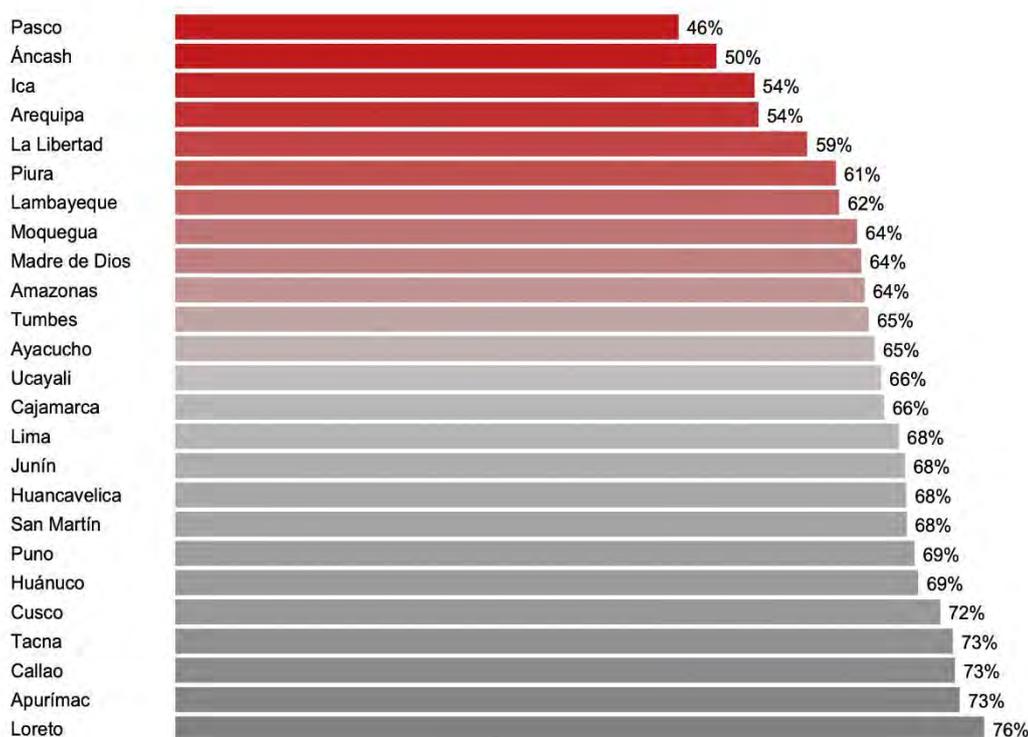
Es por ello, importante analizar que para el año 2024, se ha priorizado destinar presupuesto para el cumplimiento de las funciones en Educación (17%), salud (15%), deuda pública (11%), transportes (11%) y, orden público y seguridad (8%). Sin embargo, hay funciones que tienen poco presupuesto: Pesca (0.2%), trabajo (0.4%), cultura y deportes (0.8%), energía (1.3%), saneamiento (2.4%), agropecuaria (2.8%), entre otras. Resultando importante, que sean estas áreas las que puedan ser priorizadas por la empresa privada para contribuir a atender la demanda y el cierre de brechas.

Al respecto, se ha realizado el análisis de los gobiernos locales, al cierre del año 2022, donde la ejecución presupuestal se presentó por debajo del 80%, siendo las regiones con el nivel más bajo de ejecución; Lambayeque (62%), Piura (61%), La Libertad (59%), Arequipa (54%), Ica (54%), Ancash (50%) y Pasco (46%), lo que nos evidencia que existen dificultades para lograr un óptimo nivel de ejecución del presupuesto público, y además que, existen demandas que no logran ser atendidas.²

² Información extraída del Aplicativo de Seguimiento de la Ejecución del Gasto Público. MEF. 2022.

Figura N° 01

Porcentaje de ejecución en los gobiernos locales



Fuente: Reporte de eficacia de gasto público – Resultados para el año 2022. Elaborado por COMEXPERU.

Los resultados sobre el gasto del presupuesto público en el año 2022 han demostrado que, en las municipalidades se ha presentado un menor avance en su ejecución, lo que nos permite evidenciar que, existen deficiencias que se pueden presentar en el desarrollo de la obras públicas, así como; en el caso de someter algunas pretensiones a arbitraje lo que conlleva a que las obras se paraliquen, irrogando mayores gastos al Estado, y un perjuicio social.

En ese sentido, es importante entender la relevancia en la priorización de la inversión pública con mayor énfasis, en aquellas zonas que presentan mayores índices de vulnerabilidad y dificultades en la ejecución del presupuesto público, así como en la gestión del financiamiento.

Sin duda, existe una brecha aun pendiente en la zona rural para ser atendida con servicios básicos, el no contar con una infraestructura adecuada y condiciones mínimas para sus actividades genera un impacto negativo en el desarrollo económico, frente a ello, es importante priorizar políticas públicas en la implementación de acciones que permitan que la población pueda contar con los servicios básicos mínimos y que de esta manera se asegure optimizar sus condiciones de vida, en un entorno saludable y sostenible, para lo cual es importante que se pueda evaluar la utilidad de aquellos mecanismos que se encuentran aprobados y que permitirán brindar mayores posibilidades al decisor político.

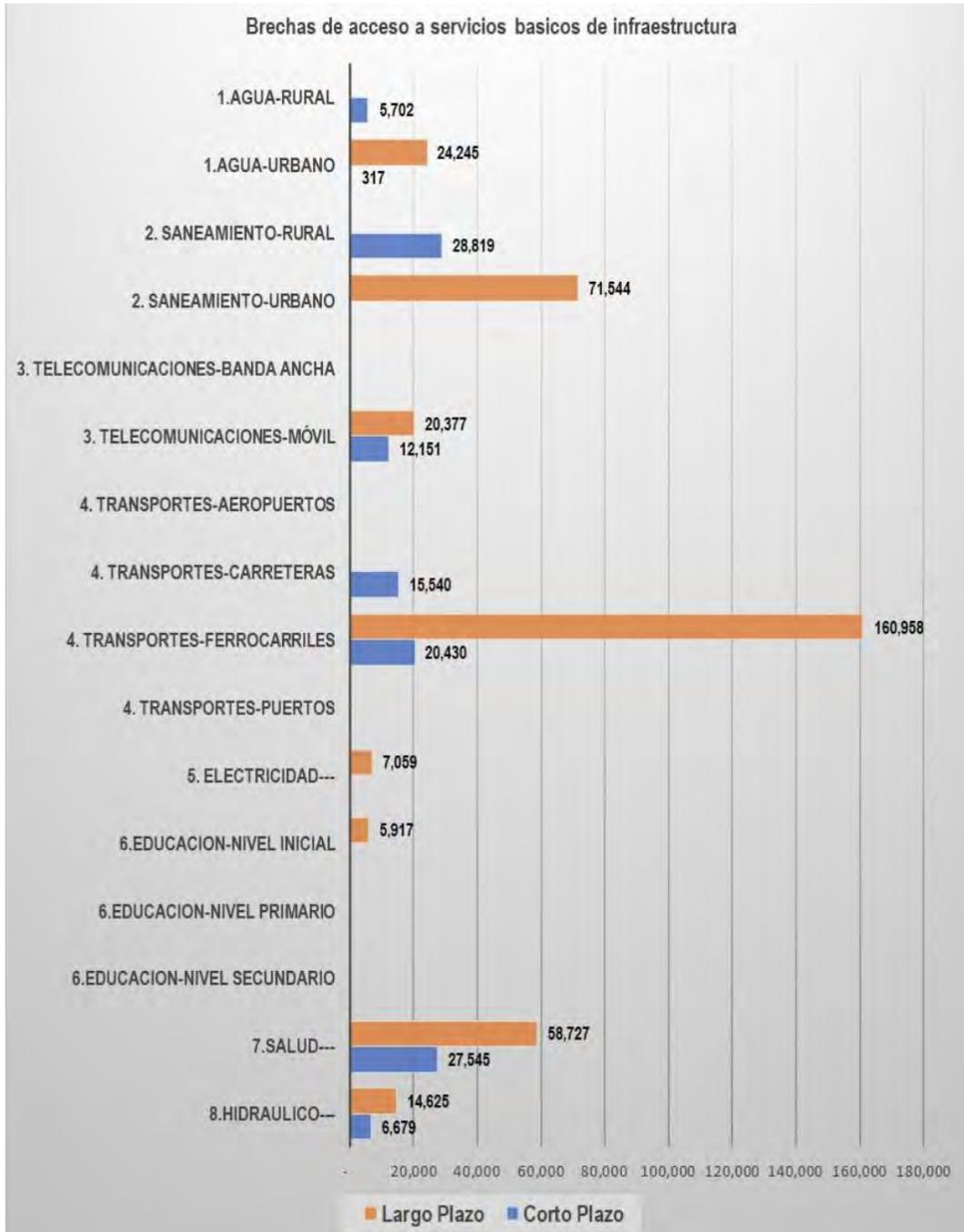
Según lo señalado por Velasco, M. (2023), los indicadores de brechas constituyen en uno de los principales cambios o innovaciones en el sistema Invierte.pe, que permite la identificación de aquellas brechas prioritarias, así como los territorios en los que se debería intervenir con la asignación de recursos públicos³. Este proceso de toma de decisiones de inversión pública, es de vital importancia, ya que permitirá mejorar la calidad de la inversión pública, en los diferentes niveles de gobierno.

El MEF, ha identificado en su Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, las brechas de acceso básico a infraestructura, determinado la inversión que se requiere en cada sector, para el corto plazo y largo plazo, conforme al siguiente grafico:

³ Velasco, M, Indicadores de Brechas del Invierte.pe. Utilidad e implicancias técnicas en el proceso de toma de decisiones, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP, 2020.

Figura N° 02:

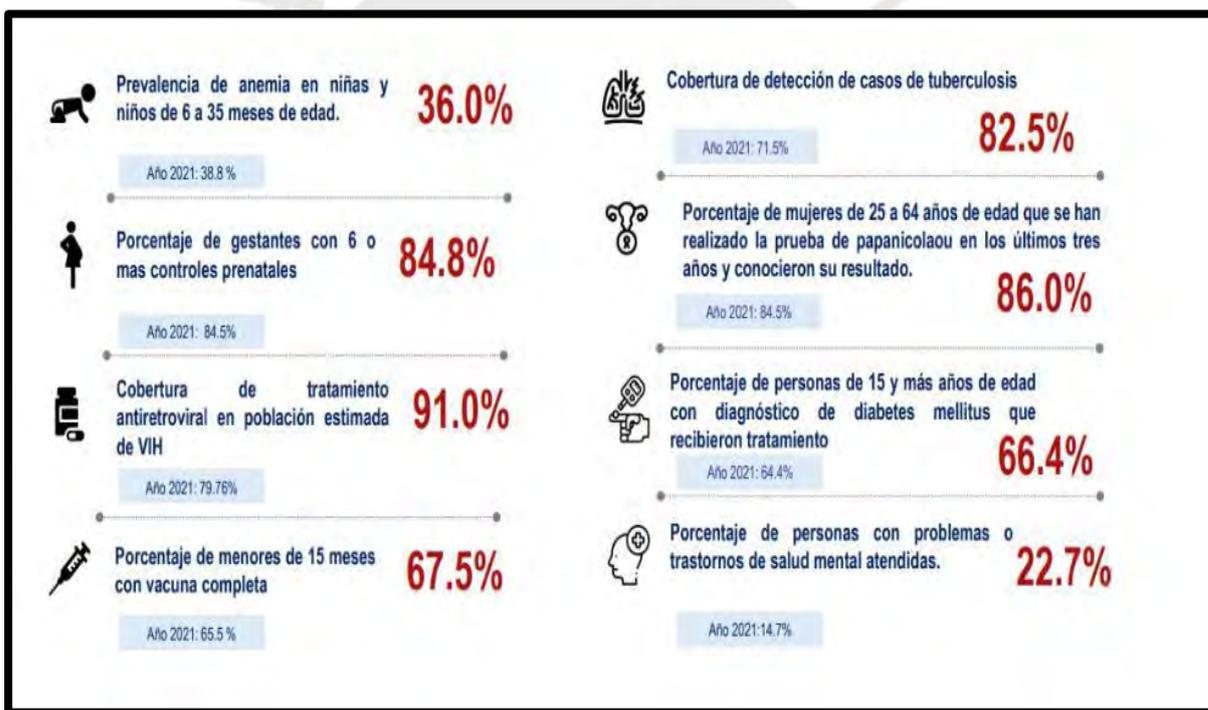
Valor de la brecha de acceso básico a infraestructura



Fuente: MEF, 2019.

Si bien, desde el Gobierno, se viene priorizando la asignación de mayores recursos para el sector educación, salud, transportes, y electrificación; conforme se ha podido verificar en la priorización del gasto en el año 2022, donde el sector salud, ha sido el priorizado debido a la continuidad de las medidas para afrontar la pandemia, lo que motivó mejorar la capacidad resolutive en los hospitales, con infraestructura adecuada, personal de salud y mejora en las condiciones laborales.

Figura N° 03:
Metas Programadas para el año fiscal 2023 – Sector Salud.



Fuente: Minsa, 2022. Fundamentación del presupuesto público año 2023⁴.

Se espera que, el incremento del presupuesto público para el presente año permita mejorar sus condiciones y se promueva la inversión pública en las zonas más alejadas con el menor porcentaje de acceso a servicios básicos, sin embargo, existen otras necesidades en sectores como saneamiento y

⁴ La información corresponde a la presentación del titular del MINSA, comisión de presupuesto del Congreso de la República, su presupuesto para su sector, correspondiente al año 2023.

alcantarillado, electricidad y conectividad, que no cuentan con una amplia cobertura.

En ese sentido, la inversión pública representa un factor primordial para promover la optimización de la productividad, y fomentar el crecimiento económico. Asimismo, el gasto del gobierno debe ser de calidad toda vez que representa una inversión que resulte ser más beneficiosa, ya que se disminuyen los costos de las operaciones y puede lograr el bien intermedio en el proceso productivo.

Es por ello, que se identifica la necesidad de implementar medidas orientadas a mejorar la eficiencia del gasto, de esta manera se podrá maximizar el impacto de las principales políticas públicas, logrando obtener ahorros que permitan ser orientados a intervenciones prioritarias. Al respecto, tenemos que, priorizando la eficiencia en el gasto se mejorara el grado en que la política fiscal logra afectar positivamente la economía.

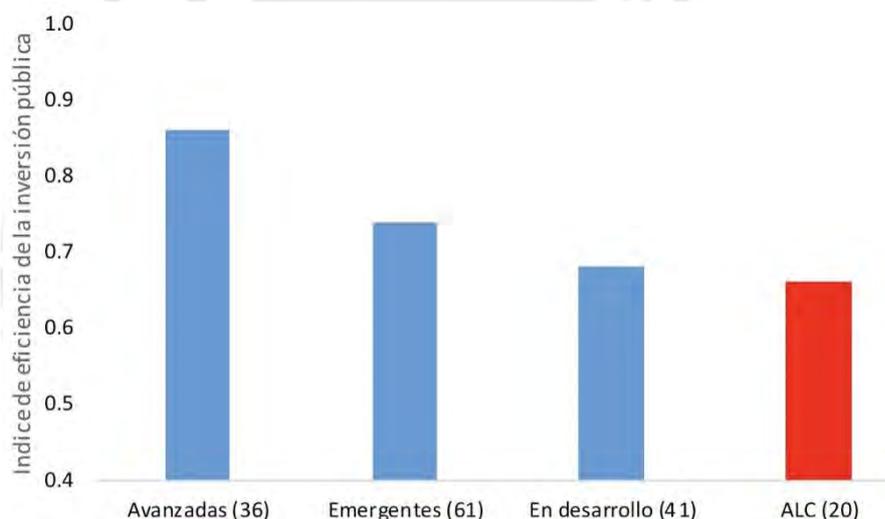
Sin perjuicio de ello, en relación con lo detallado en los párrafos precedentes de este primer capítulo, si bien existe la priorización en el cierre de brechas por parte del Estado, las mismas que son mayores en las zonas rurales, el presupuesto asignado resulta insuficiente para su cobertura, y brindar mejores condiciones de vida mediante el acceso a infraestructura adecuada.

Por lo que, en el presente capítulo, se busca realizar un relacionamiento entre el problema identificado con un marco conceptual sobre el desarrollo del mecanismo de Oxl en el sistema de invierte.pe. Para ello, se detallará la arquitectura del problema, el marco institucional y el marco normativo correspondiente.

1.1. Redacción Formal del Problema

El BID, (2023), ha señalado que para una adecuada gestión de los sistemas de inversión pública, que permitan proporcionar el marco institucional para que la inversión pública sea eficiente y de calidad, donde su impacto económico dependerá del nivel de eficiencia, por consiguiente, incrementar la eficiencia resulta crucial para reforzar el entorno económico y social en la inversión pública.

Figura N° 04:
Eficiencia de la inversión pública por tipo de economía⁵



Fuente: BID, 2023.

Según nos señala Escaffi, J; la programación de una cartera de proyectos que no logra optimizar el uso de los recursos públicos en el cierre de brechas de servicios, que va de la mano con el desarrollo de estudios de pre inversión, con una baja o mediana calidad que terminan en obras paralizadas, generando sobrecostos, demoras, arbitrajes o juicios, ocasionando un alto grado de incertidumbre en la población.

⁵ Nota: el índice de eficiencia calculado en base al análisis envolvente de datos (DEA), utilizando como variable de insumo el stock promedio de capital público per cápita y como variable de resultado una medida de calidad de la infraestructura del Foro Económico Mundial.

Las entidades públicas deben orientar sus esfuerzos en el cumplimiento adecuado de los procedimientos con conlleva a optimizar los recursos públicos que se encuentran orientados a dar atención a las principales necesidades, sin embargo; es igual de importante enfatizar en la etapa de formulación de los estudios para el desarrollo de la obra pública.

La Contraloría General de la República⁶, ha informado que a marzo del 2023, se registran un total de 1,746 obras paralizadas a escala nacional, donde a los gobiernos locales tienen un total de 1,252 obras por un total de 5,327 millones de soles, y los gobiernos regionales, con 181 obras por un total 5,703 millones de soles; señalando que entre las principales causas se encuentra la discrepancia, controversias y arbitrajes, así como por problemas con el expediente técnico, entre otras causales.

Por ello, es importante que, el gobierno adopte medidas que permitan fortalecer el Sistema INVIERTE.PE, con el objetivo de implementar estrategias sostenibles que permitan mejorar los filtros para la evaluación de los estudios que corresponden a las inversiones para realizar una revisión adecuada de la ingeniería conforme lo comprende el mecanismo de Oxl.

Según lo informado por el MEF, respecto a la ejecución de la inversión en el 2022, ha reportado un incremento sostenido en el segundo trimestre hasta el término del año, logrando alcanzar un crecimiento de 25% respecto al mismo mes del año 2021. El gasto total logró alcanzar una ejecución hasta por S/ 46,592 millones de soles, donde el gobierno nacional alcanza una ejecución del 91% del PIM, los gobiernos regionales con un 63% y los gobiernos locales el 67% del presupuesto asignado para la inversión pública⁷.

Así también tenemos, que el reporte del MEF respecto a la ejecución del mecanismo de Oxl, con un corte al 31 de enero de 2023, ha determinado que el total de inversión asciende a S/ 6,732 millones, considerando el periodo 2009-2023, siendo que, el 58% de los proyectos priorizados ha logrado finalizarse, el

⁶ La información se extrae del análisis y la verificación de la información registrada en las fuentes oficiales del Estado, como Infobras, SSI, y el SIAF.

⁷ En el reporte del MEF, ha establecido que se contó con un saldo no ejecutado de S/ 18,226 millones, donde los gobiernos locales reportan un monto de S/ 11,986 millones; mientras que los gobiernos regionales un total de S/ 4,553 millones.

28% se encuentra en ejecución, el 7% en formulación de expediente técnico y el 7% adjudicados o cuenta con convenio suscrito. En el mecanismo Oxl han participado un total de 229 entidades públicas, donde el gobierno nacional ha ejecutado S/ 1,781 MM, con el 26%, los gobiernos regionales S/ 2,005 MM, con un 30%, los gobiernos locales un total de S/ 2,863 MM, con el 43% y las universidades públicas con S/ 83 MM, que representa el 1%, del monto total ejecutado.

Los datos expuestos reflejan una gran diferencia respecto a la ejecución de los recursos públicos asignados a cada nivel de gobierno para la inversión pública, de manera anual, y el monto que presenta el mecanismo de Oxl, en un periodo de 14 años, desde su creación e implementación, monto que representa el 6.9% del monto total de la ejecución correspondiente al año 2022.

El porcentaje de ejecución de Oxl desde su creación en relación a la ejecución del gobierno en inversión pública, podría reflejar que muchas entidades no están utilizando el mecanismo para adelantar la inversión en sus jurisdicciones, ya que solo 299 entidades públicas han implementado el mecanismo desde su aprobación, lo que llega a representar el 23% del total de las entidades públicas que cuentan con un tope presupuestal para la emisión de CIPRL.⁸

Es así, que tenemos que más del 70% de entidades que cuentan con un tope presupuestal para Oxl aprobado por el MEF no han ejecutado un proyecto de inversión mediante el mecanismo, lo que resulta alarmante, al haber transcurrido 15 años desde su aprobación para su implementación, y que, en ese contexto, es importante identificar los principales factores que no han permitido que el interés el mecanismo incremente, permitiendo que un número mayor de entidades apuesten por su desarrollo para promover la inversión en su comunidad.

Este escenario no resulta congruente en relación a los beneficios que otorga el mecanismo de Oxl para la inversión pública, desde el proceso de elaboración de los estudios, la adjudicación, ejecución y liquidación, presentan

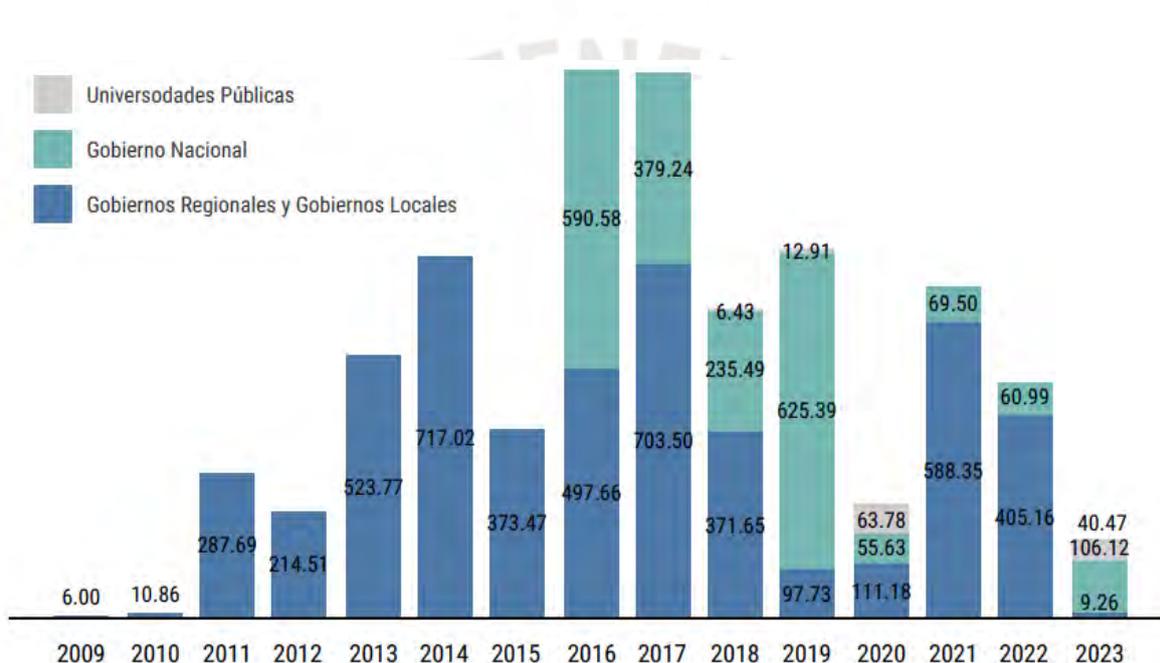
⁸ Conforme al MEF, cada año, se publica el tope presupuestal para Oxl, y que para el año 2023, con el D.S. N° 138-2023-EF, se aprueba 26 gobiernos regionales, 196 municipalidades provinciales y 1,697 distritales.

plazos más cortos para su convocatoria, y permite adelantar la inversión en las principales necesidades de la comunidad con la participación de la empresa, que realiza un inversión a costo de bolsillo para ejecutar la obra, y luego solicitar la recuperación mediante la emisión del Certificado correspondiente al nivel de gobierno.

Figura N° 05:

Monto de Inversión en Oxl desde el año 2009 – 2023

(Millones de S/)



Información al 31/08/2023

Fuente: MEF, Proinversión.

La ejecución del mecanismo, desde su aprobación e implementación en el año 2009, ha presentado un auge en el año 2017 con inversiones en el gobierno nacional por 379.24 millones de soles y en los gobiernos regionales y locales por un total de 703.50 millones de soles; sin embargo, posterior a ello no se ha mantenido los montos de inversión, y en algunos periodos, como el año 2020, ha reportado una ejecución de 111.18 millones por los gobiernos subnacionales, 55.63 millones en el gobierno nacional y 63.78 millones por las universidades públicas.

En la misma línea, llama la atención que, al 31 de agosto del 2023, la ejecución se encuentre en un nivel más bajo en comparación al 2022, con una ejecución de 9.26 millones por el gobierno nacional, 106.12 millones por los gobiernos subnacionales y un 40.47 millones por las universidades públicas, siendo que en comparación a la ejecución reportada al 31 de agosto del año 2022, se había alcanzado un total de 317 millones de soles, lo que podría alertar que el reporte a fin de año del 2023, presentaría un nivel mucho más bajo a los años anteriores.

Es por ello, que se considera necesario identificar los principales riesgos que han propiciado que el mecanismo de Oxl no alcance un nivel de ejecución mayor en los diferentes niveles de gobierno, así como; las políticas que viene promoviendo el Estado, a través de sus entidades competentes, para promover y reforzar los alcances y beneficios del mecanismo.

El ámbito más grande, son los gobiernos locales, donde las municipalidades distritales son las que presentan mayor cantidad de entidades con tope presupuestal para ejecución del mecanismo Oxl, con un total de 1,697, y que a la vez presentan un mayor índice en la brecha de infraestructura de servicios básicos, resultando el mecanismo una oportunidad, inmediata, para el desarrollo de las inversiones.

Según ProInversión, en el periodo 2009-2023, en el proceso de implementación de Oxl, se han registrado 153 municipalidades distritales que han optado por el mecanismo para la ejecución de sus proyectos de inversión.

En ese sentido, se puede considerar que el problema público identificado es el *“bajo nivel de ejecución de proyectos de inversión pública mediante el mecanismo de Oxl en las municipalidades distritales en el periodo del 2009-2022”*.

1.2. Marco Conceptual del Problema

Se abordará lo concerniente a: (1) las políticas priorizadas para el fomento de la inversión pública, (2) los aspectos históricos y normativos del mecanismo Oxl, así como (3) los resultados obtenidos desde la implementación del mecanismo Oxl.

Este análisis permitirá conocer la problemática respecto al bajo nivel de ejecución del mecanismo Oxl, especialmente en las municipalidades distritales, un importante sector requiere de estrategias para incentivar la inversión privada por las brechas en infraestructura, representando una modalidad para promover la ejecución de sus inversiones.

1.2.1. Principales políticas públicas para la promoción de la inversión pública

Debemos considerar que el proceso de la inversión pública, ha logrado promover un sistema integral y descentralizado, asignando competencias a las entidades adscritas en el desarrollo de los proyectos, acompañado de un incremento en la asignación presupuestal a las unidades ejecutoras, realizando para ello un seguimiento y brindado la asistencia técnica en el proceso de incorporación.

En el camino de mejorar los procedimientos, entra en vigencia el Sistema Nacional de INVIERTE.PE⁹, teniendo como entidad rectora a la Dirección de Inversión Pública del MEF.

Es por ello, que el propósito primordial del sistema Invierte Perú, es garantizar una mayor viabilidad para satisfacer las necesidades del país, priorizando la inversión que no genere un costo no contemplado o en exceso, y que no cuente con el sustento necesario para ejecutarse, toda vez que no responde a atender una necesidad social.

⁹ El Invierte.pe, se crea mediante el D.L. N° 1252, del 01/12/2016, entrando en vigencia desde el 24/02/2017.

El sistema de Invierte.pe, ha aprobado un ciclo de inversión, para el diseño, evaluación y ejecución de los proyectos de inversión, el mismo que comprende 4 fases, siendo las siguientes:

Figura N° 06:
Ciclos de inversión del Invierte.pe



Fuente: MEF¹⁰

Así tenemos, que, respecto a la primera fase, respecto a la Programación Multianual de Inversiones (PMI), se busca la relación entre el planeamiento estratégico y la priorización del presupuesto, a través de la formulación y selección de las inversiones. En la siguiente fase, se enfoca en la formulación y evaluación; que corresponde a la elaboración del proyecto, que resulta necesario para lograr las metas determinadas en el PMI, y la evaluación sobre la pertinencia del planeamiento técnico, en esta fase se prioriza el análisis de la rentabilidad social de la inversión. En la tercera fase, se prioriza la elaboración del expediente, de igual manera, se desarrolla seguimiento físico y financiero mediante el SSI. Y

¹⁰ MEF. Acerca del INVIERTE.PE.

finalmente tenemos, la fase del financiamiento, que va a comprender la operación, así como el mantenimiento de la inversión.

De esta manera, podemos entender este importante sistema implementado para fomentar la inversión pública, como aquel que abarca un conjunto de procedimientos que van a permitir viabilizar proyectos, y que cuenten con la calidad técnica y el financiamiento correspondiente para su operación y mantenimiento.

Según Tarragó Sabaté (2002), respecto a la finalidad de la inversión pública, señala que, logrando atender las principales demandas sociales. En virtud a ello, podemos señalar que la relevancia de las inversiones radica en el proceso de vincular el uso adecuado de los recursos financieros en proyectos de calidad.

Conforme a lo reportado por el BID (2019), en la última década, nuestro país ha logrado duplicar los recursos fiscales que corresponde a la inversión pública, logrando así pasar de 3.0% a 6.0%, este importante incremento es consecuencia de las exportaciones mineras que han logrado coincidir con una coyuntura excepcional de los precios internacionales de dichos minerales.

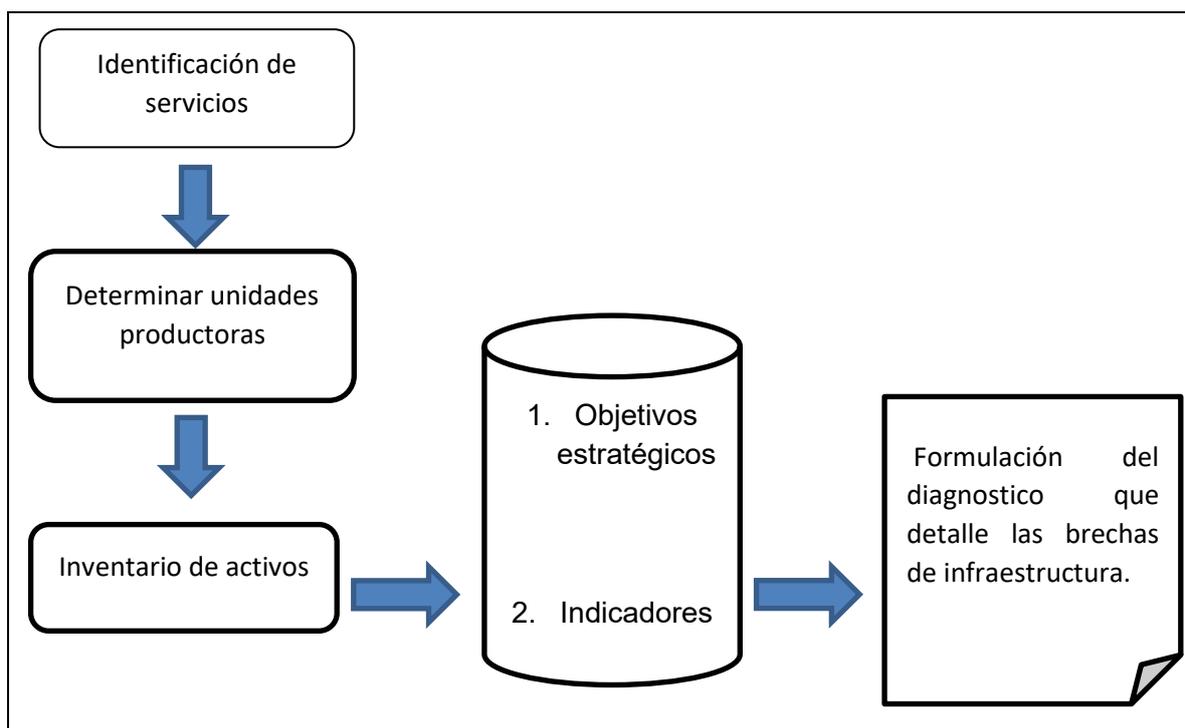
Para fomentar la inversión pública en los gobiernos subnacionales, el BID, ha priorizado implementar una coordinación entre la inversión y centralizado implementando una coordinación articulada, mediante la aprobación de transferencias en función de incentivos que permitan el otorgamiento del financiamiento mediante bancos o entidades financieras.

Este importante mecanismo de coloración para los gobiernos subnacionales ha orientado a mejorar la calidad en el diseño, financiamiento, gestión y ejecución de sus programas de inversión además de fomentar la competitividad regional y por ser una modalidad de financiamiento para los gobiernos subnacionales transparente y que exige rendición de cuentas.

Desde la propuesta que señala el BID, se reconoce la relevancia de fomentar la inversión en los gobiernos locales, para lo cual se debe evaluar las políticas públicas que se encuentran orientadas a mejorar el nivel de gasto publica

para los proyectos que permitan la cobertura de las brechas en infraestructura, que por condiciones de geografía, económicas, sociales, entre otros, presentan un margen más amplio respecto a sus necesidades pendientes de atención por la autoridad local, y que en muchos casos el gobierno central no logra identificar y priorizar.

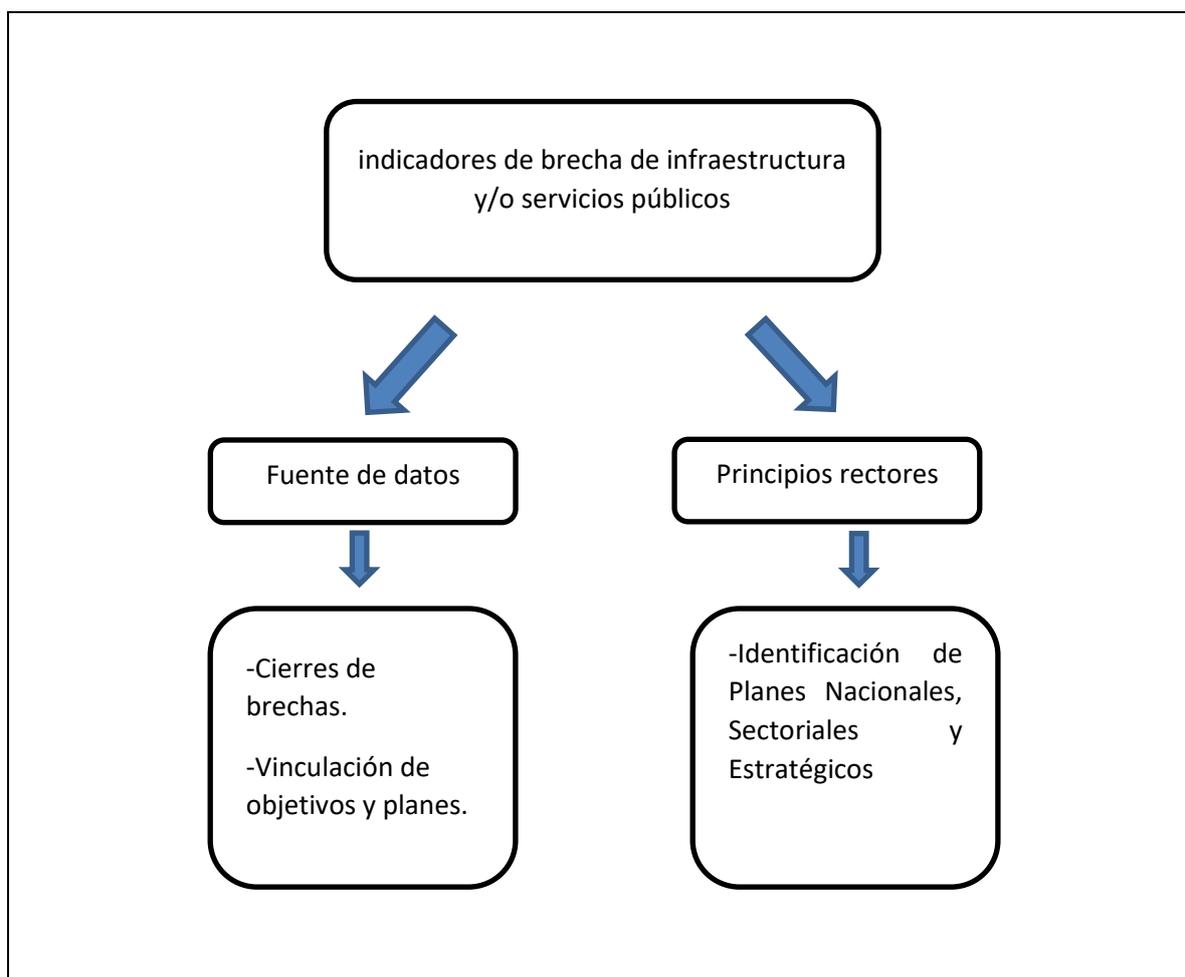
Figura N° 07:
Proceso de diagnóstico de brechas



Fuente: MEF- Decreto Legislativo N° 1252.

El proceso para la identificación de brechas, forma parte del INVIERTE.PE, que permitirá implementar las etapas y criterios para la identificación de las brechas. Es por ello, que, en el proceso de la definición de los indicadores, así como de la determinación de las brechas, con la finalidad de identificar las principales medidas y/o acciones respecto al rubro que requiere atención, y sobre el cual se debe enfocar la inversión pública.

Figura N° 08:
Proceso de definición de los indicadores de brechas.



Fuente: MEF- Decreto Legislativo N° 1252.

El Sistema INVIERTE.PE, determina la vinculación entre los planes nacionales, sectoriales y estratégicos, con la finalidad de que la inversión publicada priorizada para su ejecución se encuentre comprendida en los objetivos multisectoriales, y no se realicen propuestas aisladas a la demanda social, y de esta manera, se pueda prevenir duplicar las inversiones.

1.2.2. Proceso de implementación del mecanismo Oxl

En el marco de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, se comprende los planes sectoriales orientados a la optimización de los recursos públicos, priorizar el reforzamiento de las condiciones que se ofertan frente a un mercado externo¹¹.

La exposición de motivos, del Decreto Supremo N° 345-2018-EF, que aprueba la Política Nacional de Competitividad y Productividad, hace referencia a lo señalado por Bravo y Gordo (2005), respecto al concepto de competitividad, que debe comprender en las políticas incentivos que se orienten a promover un ambiente de negocios, y con un mercado que tenga la capacidad que le permita adaptarse a los constantes cambios tecnológicos que demanda el entorno internacional. En virtud de ello, el crecimiento sostenido, es posible alcanzarlo con aquellas políticas públicas que prioricen el incremento de la productividad.

Ahora bien, en ese contexto, el Estado es consciente de la revelación de la infraestructura en servicios básicos, logrando identificar y diseñar mecanismos que tengan por finalidad la participación del privado en la implementación de la inversión. Así tenemos que, proyectos con la presencia del privado, como son las Asociaciones Público Privadas (APP), Proyectos en Activos (PA) y Obras por Impuestos (OxI).

El mecanismo de OxI, es creado en el año 2008, y que ha logrado la implementación de inversiones en importantes sectores económicos como educación, salud, transporte, energía, telecomunicaciones, agricultura y riego, además en agua y saneamiento, y se encuentra orientado a incentivar el trabajo articulado entre el público y privado para reducir las principales brechas en el país, mediante el convenio donde las empresas privadas adelantan su pago por impuestos para financiar y ejecutar directamente las inversiones.

Luego de culminada la ejecución del proyecto, la entidad queda facultada para solicitar al tesoro público el Certificado de Inversión Pública Regional y Local-Tesoro Público (CIPRL) o el Certificado de Inversión Pública Gobierno Nacional-Tesoro Público (CIPGN) por el monto ejecutado, para ser entregado a

¹¹ Decreto Supremo N° 345-2018-EF. MEF.

la empresa privada. Así, se le reconoce la inversión ejecutada. Estos certificados solo pueden ser utilizados para el pago del impuesto a la renta.

Asimismo, la normativa vigente establece que las empresas que deciden suscribir los convenios para promover la inversión, pueden financiar mediante la formulación de IOARR, lo que representa un aspecto importante que se resalta en la modalidad Oxi, toda vez que, radica en que dichas inversiones deben estar en armonía con las políticas públicas.

Se ha identificado que las principales entidades, se encuentran autorizadas a ejecutar proyectos, IOARRs de emergencia en el marco del INVIERTE.PE, las mismas que pueden estar comprendidas en las materias más relevantes para el desarrollo de la comunidad, priorizando aquellas que presentan una mayor brecha en la comunidad.

Figura N° 09:
Oportunidades del mecanismo Oxi



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Asimismo, se han identificado los principales e importantes beneficios a favor de la entidad, que decide desarrollar un proyecto de inversión mediante Oxl, siendo los siguientes aspectos:

Figura N° 10:

Beneficios de realizar un proyecto mediante Oxl



Fuente: Guía Metodológica mecanismo Obras por Impuestos. MEF.

Ahora bien, en el proceso que corresponde para la priorización de las inversiones mediante el mecanismo de Oxl, participan las entidades en los tres niveles de gobierno y universidades públicas, y las empresas privadas. Asimismo, tenemos a la Dirección General de Política de Promoción de la inversión privada del MEF, que es la encargada de emitir opinión vinculante y exclusiva sobre las normas; así también, tenemos a Proinversión, que tiene a cargo la función de brindar la asistencia técnica, y de desarrollar el proceso de selección por encargo, y finalmente, la Contraloría, que es la responsable de emitir el informe previo, y realizar el control posterior de las inversiones ejecutadas.

Figura N° 11:
Principales actores de Oxl



Fuente: Guía Metodológica mecanismo Oxl. MEF.

La norma que aprueba el mecanismo de Oxl, ha determinado los principios rectores para su adecuado desarrollo, que permita al sector público y privado contar las garantías adecuadas para su implementación, y su aprobación permite garantizar a la Empresa y así como a la Entidad Privada Supervisora a disponer de los mismos beneficios para formular sus propuestas; entres los cuales tenemos:

Figura N° 12:

Principios del Mecanismo de Oxl



Fuente: Guía Metodológica mecanismo Oxl. MEF.

Conforme se establece el artículo 10 del TUO de la Ley¹², ha establecido que para los gobiernos regionales y locales los recursos que deben ser asignados para el pago de los certificados a la culminación de la obra por parte del gobierno nacional, será a cargo de los recursos ordinarios, recursos directamente recaudados o recursos determinados, para los gobiernos subnacionales, estará a cargo de los recursos determinados, que corresponden a la fuente de canon y sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones, y en el caso de las universidades públicas, la fuente corresponderá al canon, sobre-canon y regalías mineras.

¹² Ley 29230, que regula el mecanismo Oxl.

Conforme se establece el artículo 10 del TUO de la Ley¹³, ha establecido que para los gobiernos regionales y locales el pago correspondiente para los certificados a la culminación para el gobierno regional y el gobierno local, el financiamiento de los certificados se realiza con cargo a recursos determinados, que son provenientes del canon y sobre-canon, regalías, renta de aduanas y participaciones. Mientras que, para las universidades públicas, el financiamiento de los CIPRL se realiza con cargo a recursos provenientes del canon, sobre-canon y regalías mineras. Así tenemos, que, para las entidades del Gobierno Nacional, el financiamiento de estos certificados se realiza con cargo a los recursos ordinarios, recursos directamente recaudados o recursos determinados, según corresponda.

Figura N° 13:
Fuentes de financiamiento de Oxl



Fuente: Guía Metodológica mecanismo Oxl. MEF.

¹³ Ley 29230, que regula el mecanismo Oxl.

Respecto a la participación del MEF, en el desarrollo de Oxl, es importante tener en cuenta que esta se realiza a través de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP), la misma que tiene a cargo; (i) emitir opinión vinculante, exclusiva y excluyente sobre la interpretación y la aplicación de la normativa vigente para desarrollar Oxl, (ii) canaliza las consultas formuladas respecto a la implementación del mecanismo de Oxl, en coordinación con las entidades competentes del MEF, (iii) realiza el monitoreo a las fases del mecanismo de Oxl, y coordina permanentemente con los órganos de línea del MEF y finalmente, (iv) solicita información a las entidades públicas y/o empresas privadas que desarrollen el mecanismo de Oxl.

Asimismo, tenemos otra entidad que realiza un rol relevante en el desarrollo de Oxl, y es Proinversión, que tiene por objeto principal difundir los alcances normativos de Oxl, así como, apoyar a las entidades en la formulación de la relación de proyectos a ser ejecutados mediante el mecanismo.

Además, busca incentivar entre las empresas aquellos proyectos que han sido priorizados, para ello, brinda la asistencia técnica a las entidades públicas, así como la orientación a las empresas respecto a los diferentes trámites, formatos y procedimientos que el mecanismo de Oxl comprende.

Así tenemos que, Proinversión brinda asistencia para las entidades, siempre que lo soliciten, para ello, es importante contar con el acuerdo del consejo o resolución del titular de la entidad pública, según corresponda. Entre las modalidades de asistencia que podrían brindar, tenemos:

- **Asesoría:** Se encargará de realizar la absolución de las preguntas que permita explicar las fases del mecanismo de Oxl.
- **Encargo:** Será el encargado de realizar el proceso de selección de la empresa para el desarrollo de Oxl.

Un proceso importante en el desarrollo del mecanismo de Oxl, viene a ser la suscripción del convenio, y conforme lo establece la normativa, en el proceso de selección, a fin de que se financien las inversiones bajo esta modalidad.

Posterior, a la suscripción del convenio con la entidad, la empresa privada, deberá cumplir con los requisitos, así como las obligaciones conforme a ley, para dar cumplimiento a los acuerdos establecidos, así como la documentación que se requiera para el proceso de selección. El convenio que suscriban las partes deberá detallar el costo total de la inversión que será asumido por la empresa la su ejecución, así como los plazos, para la emisión de los certificados, según corresponda.

Para comprender mejor los procedimientos que comprende el mecanismo Oxl, estos han sido agrupado en procesos, en los cuales se desarrollan diferentes procedimientos que se encuentran estandarizados y deben ser implementados para el desarrollo de la inversión mediante el mecanismo Oxl, se han identificado 4 fases que se encuentran detallados en la Guía Metodológica mecanismo Oxl, aprobado por el MEF, siendo los siguientes:

Figura N° 14:
Fases del mecanismo Oxl



Fuente: Guía Metodológica Oxl. MEF.

Según lo establecido por el MEF, así como la normativa vigente Oxl, las 4 fases determinadas para el desarrollo del mecanismo Oxl por parte de las entidades y las empresas, comprenden una serie de procesos internos que se encuentran determinados, y deben cumplirse para avanzar a la siguiente fase y lograr la ejecución de la inversión.

Fase 1: Priorización: se busca la elección de los proyectos de inversión que serán priorizados para su ejecución mediante el mecanismo Oxl. Para lo cual, corresponde a la unidad orgánica responsable deberá identificar y evaluar la relación de los proyectos de inversión, los cuales deben estar alienados a los objetivos, metas e indicadores que establece el PMI, así como contar con una declaración de viabilidad respecto al cumplimiento de los criterios del Invierte.pe.

En esta fase, se presentan dos procesos importantes para dar inicio al desarrollo del mecanismo Oxl; la identificación de la certificación presupuestal en el caso del gobierno nacional y del informe de Acreditación de recursos para el caso de las entidades de los gobiernos subnacionales y universidades públicas; asimismo, se debe contar con el acuerdo de priorización y resolución del titular.

Fase 2: Actos Previos: se encuentra las acciones dirigidas al desarrollo de los procesos para iniciar la selección de la empresa. Entre los pasos que comprende tenemos la elección del comité, formulación y aprobación de las bases del proceso y la solicitud de informe previo que emite la Contraloría.

En relación a la designación del comité especial se señala que, tendrá a cargo el proceso de selección de la empresa para adjudicación de la inversión. Este comité, estará conformado por tres miembros, de los cuales dos deben tener conocimiento técnico. En el caso, que la entidad pública no cuente con especialistas con conocimiento técnico en el objeto del proceso, está facultada para contratar expertos independientes.

Asimismo, comprende la certificación presupuestal o el compromiso de priorización de los recursos económicos por parte de la entidad, este requerimiento es para las entidades, las cuales deben contar con dicha certificación la misma que debe ser emitida para los proyectos que se van ejecutar, mediante el mecanismo Oxl.

Posterior a ello, el comité deberá formular las bases para la selección de la empresa, teniendo como base la información técnica, financiera, disponibilidad de áreas y otros documentos que la entidad pública considere importantes. De igual manera, se deberá priorizar la emisión del informe previo emitido por la Contraloría, y la implementación de sus recomendaciones.

Fase 3: Proceso de selección: la finalidad es la elección de la empresa, así como de la supervisora, en cumplimiento a las bases, que han sido formuladas y también aprobadas por la entidad.

Conforme a la normativa, el plazo del proceso debe estar determinado en las bases, en el caso que mas de un postor ingrese su expresión de interés, son 15 días hábiles como plazo mínimo entre la convocatoria y la presentación de las propuestas, si resulta necesario se pueda aprobar la prórroga correspondiente. Entre las principales etapas del proceso para el desarrollo del mecanismo Oxl, tenemos; la convocatoria, la formulación y absolución de consultas, el proceso para la integración de las bases, la presentación de propuestas, la evaluación y calificación de las propuestas, el otorgamiento de la buena pro, y finalmente la forma del convenio de inversión.

Fase 4: Ejecución: Se inicia con la firma del convenio y finaliza con el reconocimiento de la inversión, a través de la emisión del certificado correspondiente, conforme a las obligaciones asumidas por parte de la empresa. Es importante considerar que antes de iniciar con la ejecución, la entidad debe:

- Tener suscrito el contrato de supervisión con la entidad supervisora.
- Tener el convenio firmado.
- Verificar que se tiene el saneamiento físico legal.

Asimismo, comprende la etapa de la elaboración y aprobación del expediente técnico, expediente de operación y mantenimiento, una obligación que puede asumir la empresa, para lo cual se debe considerar en las bases del proceso de selección y el convenio.

De igual manera, se deberá considerar en la formulación de las bases con la determinación de los criterios para definir los avances del proyecto, incluyendo la periodicidad de las valorizaciones.

En el marco del desarrollo del mecanismo de Oxl, las valorizaciones deberán ser mensuales, para lo cual deberán contar con la conformidad de calidad emitida por la entidad supervisora, así como la conformidad de avance por la entidad. El certificado podrá ser emitido trimestralmente conforme a los avances ejecutados.

En relación a la etapa de culminación del proyecto ejecutado por Oxl, corresponde el acto entre la empresa y el ejecutor del proyecto, una vez concluido, y debiendo ser aceptada por la entidad, así como, posterior a la verificación del fiel cumplimiento de los criterios determinados en el expediente técnico. Puede suceder que, la entidad pública rechace la recepción del proyecto si considera que no ha sido culminado.

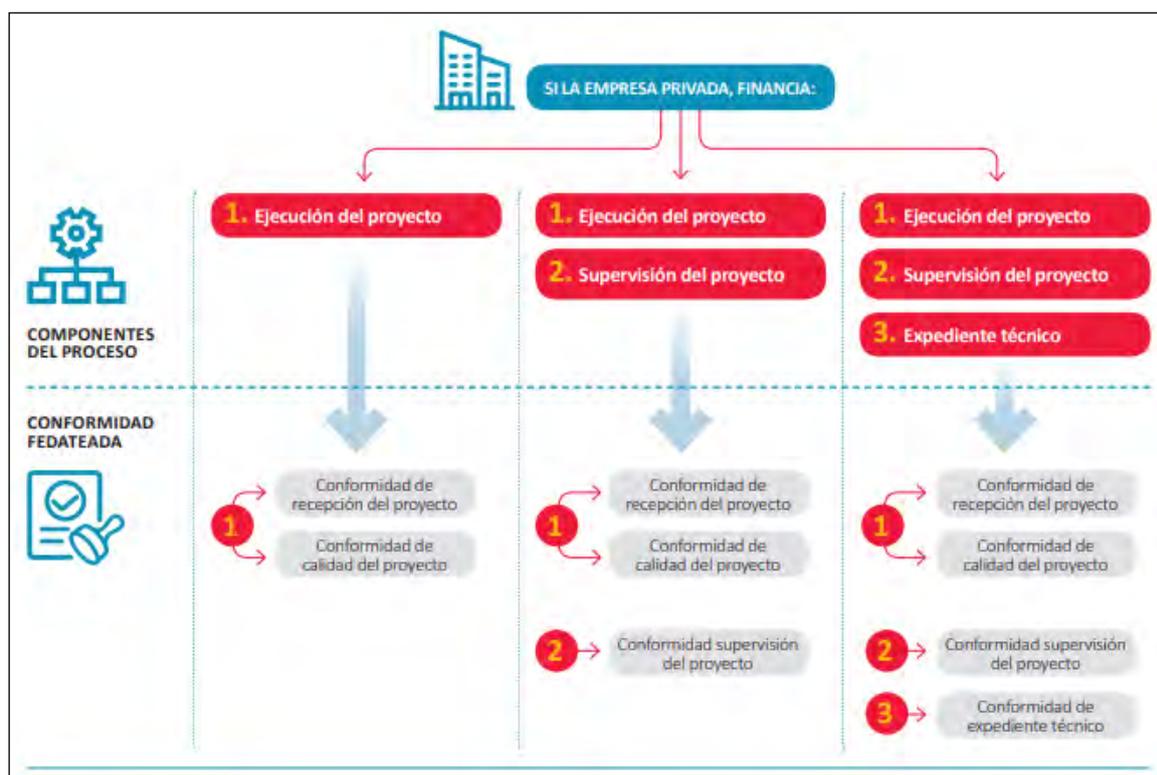
Así también, la normativa nos señala que, para el mantenimiento u operación de la inversión ejecutada mediante el mecanismo, este podrá ser financiado por la empresa y ejecutado bajo Oxl, los siguientes casos:

- Cuando el plazo para el mantenimiento no excede a los cinco (5) años.
- En caso de entidades dentro del límite de la Ley de Presupuesto.
- Cuando las empresas privadas pueden financiar proyectos de saneamiento del Gobierno Nacional.

De igual manera, en los alcances de la modalidad, tenemos que la entidad puede solicitar el reconocimiento del gasto realizado para la elaboración de los estudios de preinversión, el mismo que conforme a ley, corresponde al 2% del costo total del proyecto, y también para el caso que comprenda la actualización de los estudios hasta un máximo de 1% del monto de la inversión. En virtud de ello, la entidad emite la conformidad para el otorgamiento de los certificados correspondiente, debiendo la empresa cumplir con las obligaciones conforme al convenio.

Figura N° 15:

Proceso para la emisión de los certificados



Fuente: MEF. 2023.

Así también, la norma ha regulado la emisión de los certificados correspondientes por ejecución parcial del proyecto, conforme al avance que presenta, debiéndose evaluar los plazos, sin comprender el plazo que corresponde a la elaboración de los estudios de pre inversión.¹⁴

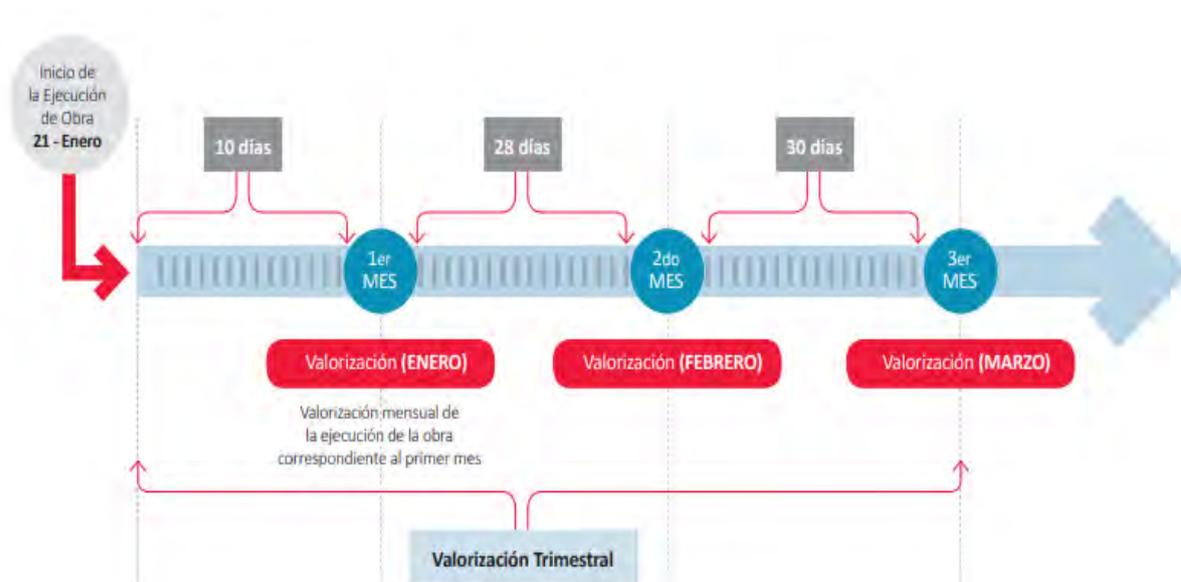
La Guía Metodológica de Oxl¹⁵, aprobada por el MEF, ha señalado que el reconocimiento de la inversión realizado por la entidad será mediante la emisión de los certificados de recepción y liquidación, contando con un plazo de 5 días posteriores para dar cumplimiento al pago, para el caso de las adendas.

¹⁴ El artículo 19 de la Ley N° 29230, que establece la aprobación del reembolso de los costos de elaboración y/o actualización del estudio de preinversión, ficha técnica y/o expediente técnico.

¹⁵ La Guía Metodológica de Oxl, ha desarrollado los alcances normativos para la emisión de los certificados a favor de las empresas a culminación de la inversión.

Figura N° 16:

Certificados por avance trimestral



Fuente: MEF.

En el Perú, se ha evaluado que la búsqueda de las inversiones para la gestión pública ha logrado un importante avance, así tenemos que, mediante el Decreto Legislativo N° 839, se ha determinado el proceso por el cual el rol del estado ha ido disminuyendo, y orientándose a un rol regulador, y de esta manera, poco a poco se ha ido insertando en el sector privado, para reforzar aquellos aspectos antes exclusivos del Estado.

Según Pantigoso, Paulo (2017), señala que, existe un trabajo pendiente para reforzar en el cierre de la brecha de infraestructura que presenta actualmente el país, y el mecanismo de obras por impuestos constituye una herramienta primordial que contribuiría en ese trabajo, orientándose a mejorar las condiciones básicas de las comunidades, permitiendo el trabajo articulado con el privado, para la implementación de inversiones.

Caballero, Mariana (2017), Gerente General de Aloxi; ha señalado que se debe buscar superar la vaya que existe en el monto total ejecutado en Oxl, y se

debe orientar a alcanzar un total de S/ 6,000 millones anualmente, que vendría a representar el 1% del PBI. Resulta evidente la brecha pendiente; en virtud a ello, menciona que esta asciende a unos US\$ 160,000 millones en el 2025, incrementando el reto para el gobierno, que debería priorizar realizar una inversión en infraestructura por encima del 7% del PBI.

Este escenario queda evidenciado en la publicación del ranking de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF), en el periodo del 2016-2017, donde nuestro país se encuentre los 25 peores países respecto al indicador de infraestructura, lo que debe alertar y motivar a reforzar las políticas públicas orientadas a promover la inversión privada en infraestructura de servicios básicos para mejorar los indicadores y reducir la brecha actual.¹⁶

Tabla N° 01
Distribución del tipo de contribuyente

Tipo de Contribuyente	Peso%	Millones de S/
Principales contribuyentes	78%	12,798
Megas (60 empresas)	21%	3,469
Top (230)	21%	3,479
Resto	35%	5,850
Medianos y pequeños contribuyente	22%	3,697
Total de IR 3ra	100%	16,495

Fuente: SUNAT.

1.2.3. Principales resultados obtenidos desde el desarrollo del mecanismo Oxl.

El mecanismo de Oxl, comprende una vigencia de 15 años, desde su aprobación en el año 2008, alcanzando importantes logros y resultados, en la

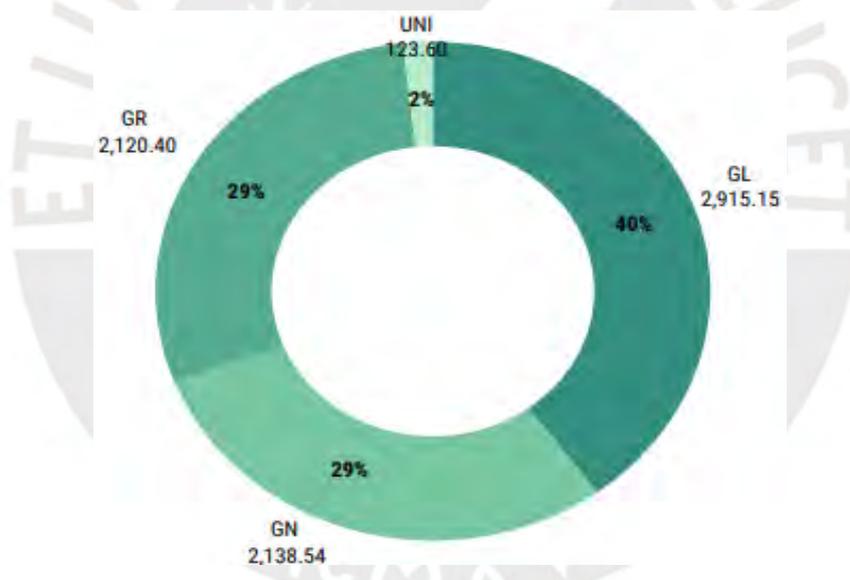
¹⁶ Publicación de EY y AFIN “Reflexionar hoy para construir el mañana - Mecanismos de inversión en infraestructura para un desarrollo sostenible”. Setiembre 2017.

promoción de la inversión privada, para priorizar la ejecución de proyectos de inversión orientados al cierre de las brechas.

Según el MEF, en su reporte N° 77-2023, con corte al 31 de setiembre del presente año, Oxl, presenta un monto total de inversión por S/ 7,298 millones de soles en 516 proyectos adjudicados, beneficiando a más 21.99 millones de personas, desde su creación. Han participado un total de 290 entidades públicas, tanto el GN, GR, GL y universidades públicas, teniendo una participación de S/ 2,139 millones de soles (29.3%), S/ 2,120 millones de soles (29.1%), S/ 2,915 millones de soles (39.9%), y de S/ 124 millones de soles (1.7%) respectivamente.

Figura N° 17:

**Monto de inversión adjudicado por nivel de gobierno 2009-2023
(S/ MM)¹⁷**



Fuente: MEF.

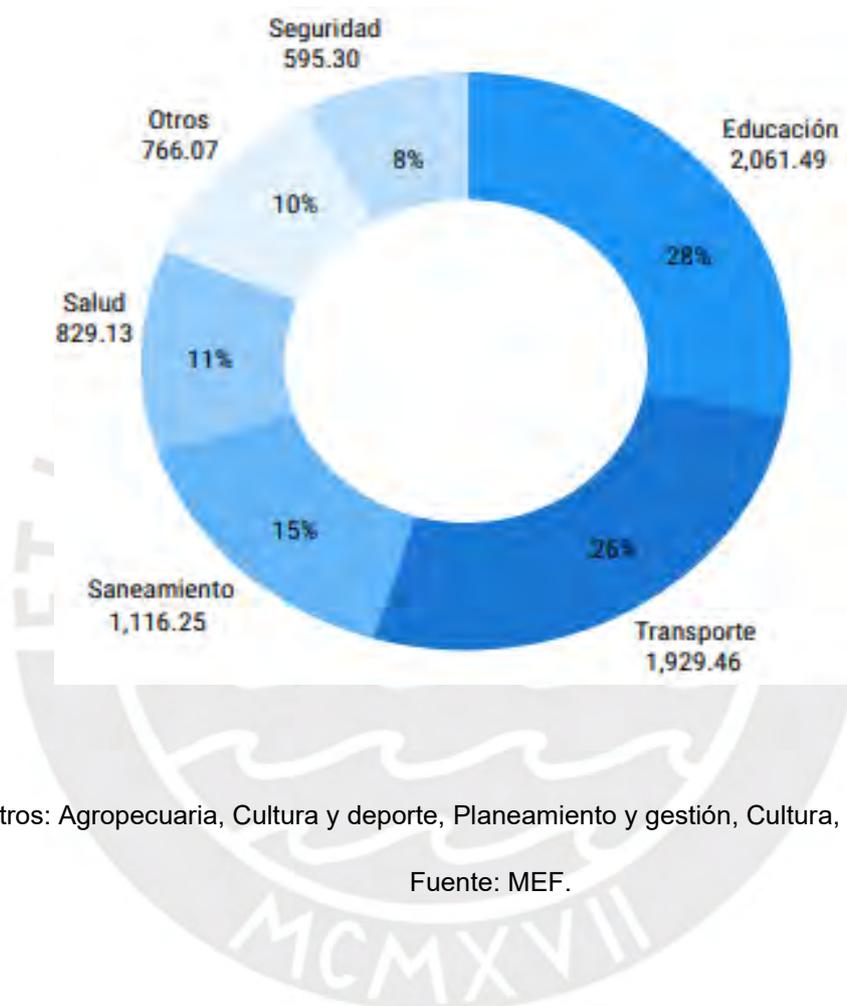
La inversión pública promovida mediante el mecanismo Oxl, ha tenido un impacto en sectores como; educación con 149 proyectos por S/ 2, 061 millones de soles que representa el 28%, en el sector transporte con 134 proyectos con S/ 1,929 millones de soles que presenta el 26%, y en el sector saneamiento con 72 proyectos por un total de S/ 1,116 millones, representando el 15% respecto a la

¹⁷ Nota: Se encuentran considerados aquellos proyectos que han sido adjudicados y con convenio firmado y además reportadas al MEF. Los porcentajes son calculados en base al monto de la inversión en Oxl que asciende S/ 7,298 millones.

inversión total. Asimismo, desde el año 2008, han participado en la implementación del mecanismo Oxl un total de 146 empresas privadas.

Figura N° 18:

Monto adjudicado según sector, 2009-2023



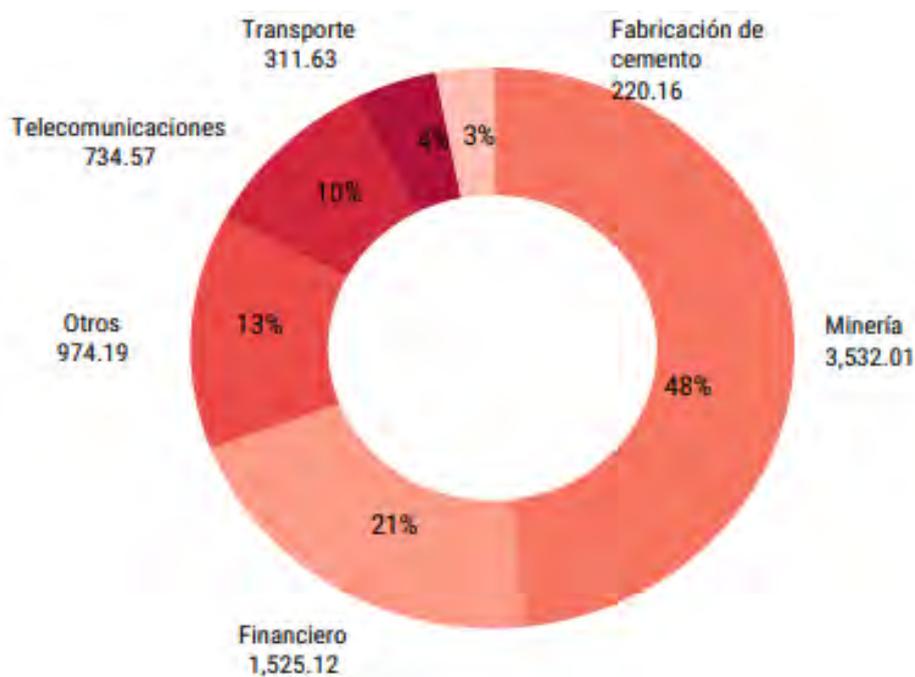
Otros: Agropecuaria, Cultura y deporte, Planeamiento y gestión, Cultura, entre otros¹⁸.

Fuente: MEF.

¹⁸ Nota: Se encuentran comprendidos los proyectos adjudicados y con convenio firmado y además, deben ser reportadas al MEF. Los porcentajes se realizan en base al monto total de inversión en Oxl que asciende S/ 7,298 millones.

Figura N° 19:

Monto de inversión adjudicado según rubro de empresas, 2009-2023¹⁹



Fuente: MEF.

Este importante mecanismo a sus 15 años de creación ha logrado ser replicado a nivel internacional, considerando que es un invento peruano. Entre los países que han realizado su implementación tenemos a Colombia, y a Paraguay que se encuentra en proceso de implementación, se ha logrado descentralizar un total de 73% y brindando beneficios a un total de 21 millones de personas.

Según ProInversión, se espera la adjudicación de 19 proyectos por S/ 620 millones de soles, priorizándose en los sectores de saneamiento (47%), educación (43%), Transporte (3%), Agricultura (2%), Seguridad (2%), y otros (3%).

¹⁹ Nota: Representan los proyectos adjudicados y con convenio suscrito y además, debidamente informadas al MEF.

Figura N° 20:

Distribución de las inversiones publicas en las regiones.



Fuente: ProInversion. MEF. (2023).

El MEF, ha señalado que, entre las principales gestiones para fomentar las inversiones del sector privado, se han priorizado las siguientes:

- La emisión y publicación del nuevo reglamento para (APP).
- La priorización de ejecución de App.
- La emisión y publicación nuevo Reglamento para Oxl.

1.3. Arquitectura del Problema

Habiendo formulado el problema público, se necesita conocer su arquitectura. Para realizar un análisis que permita dimensionar la arquitectura del problema, en función a ello, se ha priorizado la presentación de la magnitud del problema, y las necesidades, así como; las preocupaciones de los usuarios del mecanismo, que se encuentran relacionados al problema identificado. El resumen de la información señalada se puede revisar y analizar en la matriz de consistencia (Anexo 1).

Así tenemos, que en la magnitud del problema se buscará identificar cuántas municipalidades distritales y empresas privadas han desarrollado el mecanismo de Oxl. Por ello, se ha planteado como primera hipótesis que se encuentra orientada a la estimación en el proceso de desarrollo de obras públicas mediante la modalidad de Oxl, la misma que es baja y no ha logrado los objetivos trazados en los gobiernos subnacionales, principalmente en las municipalidades distritales. Al respecto, se deberá utilizar las fuentes de datos con el objetivo de comprobar dicha hipótesis, realizando una revisión de la estadística elaborada por el MEF y PROINVERSION, analizando para ello, el periodo de creación y vigencia de la modalidad de Oxl desde el periodo correspondiente al 2009 al 2022.

Conforme a la hipótesis propuesta se tiene que el MEF y la Agencia de PROINVERSION vienen realizando una intervención limitada para fomentar y difundir la construcción de obras públicas a través la modalidad de Oxl en las municipalidades distritales, siendo necesario reforzar las gestiones y estrategias orientadas a promover la participación del privado en este importante mecanismo. Con el objetivo de confirmar dicha hipótesis se priorizará la revisión documental que corresponde a la normativa vigente y las principales modificaciones que se han realizado a la ley que aprueba el mecanismo de Oxl.

Respecto a los actores que participan en la ejecución de obras públicas mediante Oxl en las municipalidades distritales entre 2009 – 2022, se ha identificado que la responsabilidad se encuentra a cargo del MEF, luego tenemos a la Agencia de PROINVERSION, la Contraloría, las municipalidades y las

empresas privadas, a fin de determinar en qué parte del proceso se enmarca su participación, para llevar a cabo las entrevistas a los expertos de dichas entidades, así como a los principales actores y participantes que promueven Oxl del sector privado.

En cuanto a las características socio-culturales y económicas de las municipalidades distritales en el proceso de desarrollo del mecanismo de Oxl en el periodo comprendido de 2019-2022, a partir de la estadística de la agencia de ProInversión, y las principales inversiones ejecutadas, asimismo, las entrevistas realizadas a los servidores de las municipalidades distritales.

Asimismo, tenemos que la normatividad vigente del mecanismo de Oxl, establece como una dimensión en la arquitectura del problema, la contribución de la normativa en la priorización de inversiones por parte de las municipalidades distritales mediante la modalidad de Oxl. En ese sentido, con el objetivo de determinar su impacto en el proceso, se priorizará la realización de entrevistas a los funcionarios de PROINVERSION y a los alcaldes distritales.

Respecto al conocimiento del proceso por parte de las autoridades y servidores de las municipalidades distritales en las diferentes etapas que comprenden la priorización y ejecución de obras públicas mediante Oxl, con la finalidad de identificar que cuentan con las capacidades que corresponden para el proceso de priorización, financiamiento y ejecución mediante Oxl, se ha establecido la realización de entrevistas y se desarrollaran grupos focales con el objetivo de obtener la información respecto a sus alcances y limitaciones que presenta el mecanismo, principalmente en las municipalidades distritales.

Al respecto, se deberá analizar las principales fases del mecanismo Oxl, así como los pasos y procedimientos que comprenden, en la participación de la empresa y la entidad, con la finalidad de identificar aquellos vacíos que generen desmotivación para ambos.

Figura N° 21:

Desarrollo del mecanismo Oxl



Fuente: Aloxi, Obras por Impuestos, 2023.

1.4. Marco Institucional y normativo relacionado con el problema

A continuación, en el presente apartado se procede a detallar el marco normativo e institucional del mecanismo de Oxl, desde su creación en el Perú, el mismo que estará dividido por la jerarquía de la norma, resumiendo también las principales modificaciones del marco legal vigente.

1.4.1. Normativa del Mecanismo Oxl

a) Constitución Política del Perú:

Conforme se establece en el artículo 58° de la CPP, se tiene que la participación privada debe ser libre, la misma que se practica en una economía social de mercado. Por lo tanto, bajo dicho este régimen, existe un Estado Peruano que puede orientar el progreso del país, y actuar prioritariamente en las áreas de salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

b) Ley N° 31735 (2023)

Ley que modifica la Ley 29230, Ley que promueve la inversión regional y local con participación del privado. La norma, cumple la finalidad de incentivar el desarrollo de proyectos de inversión, IOARR, las IOARR de Estado de Emergencia Nacional y el mantenimiento de la infraestructura que ha sido ejecutado conforme a los alcances de la norma u otra modalidad, y que cuente con la participación del privado.

c) Decreto Supremo N° 081 -2022-EF (2022)

Mediante la presente norma, aprueba el TUDO de la Ley N° 29230, Ley que promueve la inversión regional y local con participación del privado. Se desarrollo cada uno de las fases y los procesos que comprende el mecanismo de Oxl, así como los documentos estandarizados para su implementación.

d) Decreto Supremo N° 210 -2022-EF

Aprueban el Reglamento de la Ley N° 29230, y del Decreto Legislativo N° 1534. Reglamento de la Ley N° 29230, y del Decreto Legislativo N° 1534, disponiendo las medidas que permitan promover la inversión bajo el desarrollo del mecanismo de Oxl.

1.4.2. Obras por Impuestos para la Reconstrucción con Cambios

e) Decreto Supremo N° 094 -2018-PCM (2018)

Mediante la aprobación de la norma, se faculta a las entidades públicas para la priorización de intervenciones de construcción y reconstrucción que son parte del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios, mediante el desarrollo del mecanismo de Oxl, donde se realizara con cargo a los recursos del "Fondo para intervenciones ante desastres naturales".

f) Decreto Supremo N° 155 -2019-PCM (2019)

Con la misma finalidad, la norma aprueba modificaciones al reglamento de la ley que aprueba las consideraciones para la intervención del gobierno nacional ante la ARCC.

1.4.3. Participación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito

g) Resolución SBS N° 3301-2020 (2020)

En virtud, al Plan Integral para la RCC a través del desarrollo del mecanismo de Oxl y permitirá que pueda ser implementado con cargo a los recursos del Fondo para intervenciones por desastres naturales.

h) Resolución SBS N° 1706-2018 (2018)

La presente solución tiene por principal finalidad aprobar el reglamento por el cual se establecen los requisitos para regular la participación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en el desarrollo de Oxl.

1.4.4. Autorización a empresas públicas para financiar proyectos bajo Oxl

i) Decreto Legislativo N° 1292 (2016)

Petroperú S.A, en su condición de empresa estatal y de derecho privado, se encuentra acreditada para el financiamiento de inversiones públicas mediante el mecanismo de Oxl. Mediante la norma se dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

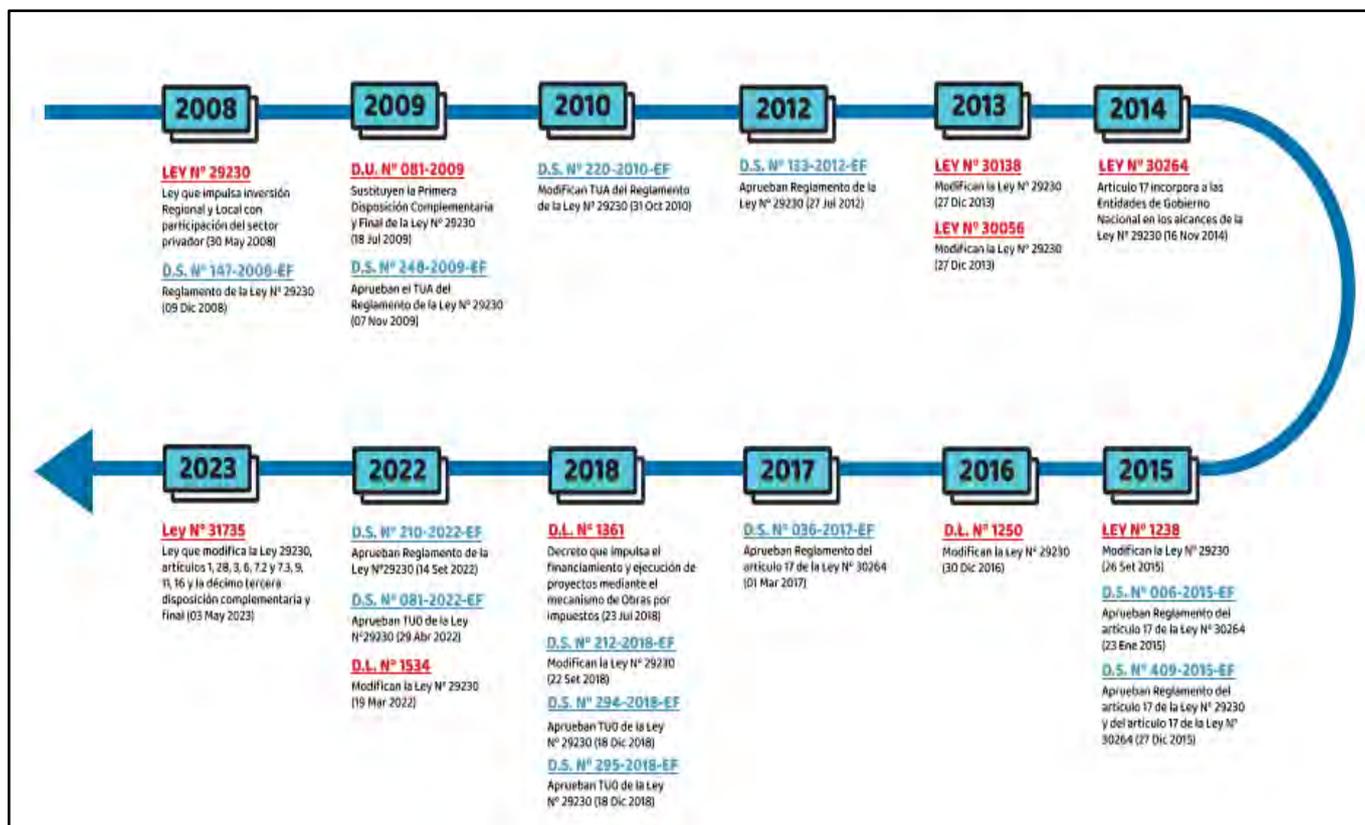
1.4.5. Evaluación de la normativa de Oxl

Conforme se ha verificado, el MEF ha venido impulsando la emisión de normas legales e instrumentos de gestión que han incorporado importantes mejoras en el mecanismo de Oxl, permitiendo ampliar el ámbito y los alcances para la priorización y dar facilidades para las partes involucradas en la modalidad.

No cabe duda de la importancia del marco normativo ha otorgado al mecanismo de Oxl para su implementación en un mayor número de entidades públicas, toda vez que se ha sido el principal soporte para la relevancia del mecanismo, además de ampliar su ámbito de alcance y las fuentes y las posibilidades para la priorización del mecanismo de Oxl en sus comunidades, promoviendo la participación del sector privado.

Se puedan continuar evaluando las leyes y normas vigentes para verificar su impacto de las mejoras incorporadas, además de realizar las modificaciones necesarias que permitan que el mecanismo de Oxl cuente con las herramientas para promover su ejecución.

Figura N° 22:
Evaluación del Marco Normativo de Oxl



Fuente: ProInversión – Sección marco normativo vigente, “Evaluación del Marco Normativo”.

CAPÍTULO 2: CAUSAS DEL PROBLEMA

En el presente capítulo se realizará el análisis del marco teórico respecto a las causas del problema público identificado y que será materia de investigación, para lo cual se analizan las prácticas nacionales e internacionales, así como los principales pronunciamientos en el marco del mecanismo de Oxl.

2.1. Marco teórico causal del problema

Las causas del bajo nivel de implementación del mecanismo Oxl en las municipalidades distritales, deben ser analizadas desde la intervención de la entidad y la empresa. En razón a ello, se abordará el análisis de; (2.1.1.), desconfianza de las entidades y las empresas en el mecanismo; (ii) Desconocimiento del mecanismo Oxl en las entidades y empresas; (iii) falta de impulso del mecanismo para el desarrollo de inversiones públicas.

2.1.1. Desconfianza de las entidades y las empresas en el mecanismo Oxl

El Perú tiene un reto importante respecto a promover el desarrollo infraestructura viable en los sectores más importantes, como; salud, educación, electrificación, saneamiento, entre otros. De acuerdo con un estudio realizado por la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) y la Universidad Pacífico, se ha calculado que la brecha en infraestructura se encuentra alrededor de US\$ 160,000 millones para el 2025. Esto se traduce en falta de servicios de educación, agua, salud, seguridad, electrificación y vivienda, entre otros.

Tabla N° 02:

Brechas de infraestructura por sector²⁰

Sector	Brecha a mediano plazo 2016-2020		Brecha 2021-2025		Brecha a largo plazo 2016-2025	
	US\$ millones	%	US\$ millones	%	US\$ millones	%
Transporte	21,253	31%	36,246	40%	57,499	36%
Energía	11,388	17%	19,387	21%	30,775	19%
Telecomunicaciones	12,603	18%	14,432	16%	27,036	17%
Salud	9,472	14%	9,472	10%	18,944	12%
Agua y Saneamiento ¹	6,970	10%	5,282	6%	12,252	8%
Hidráulico	4,537	7%	3,940	4%	8,477	5%
Educación ²	2,592	4%	1,976	2%	4,568	3%
Total	68,815	100%	90,734	100%	159,549	100%

Fuente: "Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025", EGP-UP.

Según Valdez, Álvaro (2019), para reducir esta brecha se requiere invertir más del 7% anual del PBI en infraestructura, donde para el año 2018 solo hemos logrado el 4.8% en inversión. En este contexto, Oxl permite a la empresa contribuir con el Estado en la construcción de infraestructura, a través del desarrollo de inversiones, y se presenta como una importante alternativa para atender la demanda actual.

Es importante señalar que, el mecanismo de Oxl, no representa un beneficio tributario para las empresas ni la condonación de su deuda tributaria; todo lo contrario, las empresas realizan estas obras con cargo a sus impuestos futuros y como parte de su aporte al desarrollo del Perú.

Para las entidades, la modalidad, les permite adelantar la ejecución inversiones públicas, contando con un presupuesto adicional, el mismo que será luego deducido de sus recursos determinados, representando una oportunidad eficiencia y más rápida para atender la brecha en infraestructura.

²⁰ La brecha de agua y saneamiento considera el acceso al servicio, mas no aquellas mejoras en las conexiones ya existentes y tratamiento de aguas residuales.

Sin embargo, pese a los beneficios que presenta el mecanismo Oxl, y que constituye un régimen que implica un “win/ win” para todos los involucrados. En el caso de las empresas, les permite obtener reconocimiento como actores que contribuyen al desarrollo del país. En lo que se refiere al Estado, el mecanismo le permite aprovechar los conocimientos y la capacidad de gestión del sector privado, libera recursos que podrá utilizar en otros servicios y, además, traslada la ejecución de la obra a las empresas.

En este sentido, el Estado no entrega fondos públicos hasta no tener verificada la calidad y avance de la obra a su entera satisfacción. A ello hay que sumar al verdadero beneficiario de las Oxl: la población peruana, que tendrá acceso a infraestructura moderna y mejores servicios básicos.

Sin embargo, el mecanismo la ejecución del mecanismo, desde su aprobación e implementación en el año 2009, ha presentado un auge en el año 2017 con inversiones en el gobierno nacional por 379.24 millones de soles y en los gobiernos subnacionales por un total de 703.50 millones de soles; sin embargo, posterior a ello no se ha mantenido los montos de inversión, y en algunos periodos, como el año 2020, ha reportado una ejecución de 111.18 millones por los gobiernos regionales y locales, 55.63 millones en el gobierno nacional y 63.78 millones por las universidades públicas.

En la misma línea, llama la atención que, a fines de agosto del 2023, la ejecución se encuentre en un nivel más bajo en comparación al 2022, con una ejecución de 9.26 millones por el gobierno nacional, 106.12 millones por los gobiernos subnacionales y un 40.47 millones por las universidad públicas, siendo que en comparación a la ejecución reportada al 31 de agosto del año 2022, se había alcanzado un total de 317 millones de soles, lo que podría alertar que el reporte a fin de año del 2023, presentaría un nivel mucho más bajo a los años anteriores.

El ámbito más grande, son los gobiernos locales, donde las municipalidades distritales son las que presentan mayor cantidad de entidades con tope presupuestal para ejecución del mecanismo Oxl, con un total de 1,697, y que a la vez presentan un mayor índice en la brecha de infraestructura de servicios básicos, resultando el mecanismo una oportunidad inmediata.

Según ProInversión, en el periodo 2009-2023, en el proceso de implementación de Oxl, se han registrado 153 municipalidades distritales que han optado por el mecanismo para el desarrollo de sus inversiones, lo que representa menos del 10% que se han implementado el mecanismo para la implementación de inversiones públicas.

Conforme lo señala, Salinas Rivas Sergio (2016), el éxito para la implementación del mecanismo Oxl se pueda realizar con eficacia se deberá priorizar, que la empresa privada, obtenga la recuperación del monto invertido en la ejecución de la inversión, conforme al convenio suscrito. Es por ello, que la etapa final que comprende la emisión del certificado correspondiente deberá comprender los detalles y consideraciones técnicas, normativas, y administrativas que brinden seguridad jurídica a las empresas privadas.

Al respecto, el Gerente General de la Red de Energía del Perú, Carlos Mario Cairo, ha señalado que, cuando en la empresa ISA REP se decidió participar en el mecanismo, se identificó una gran oportunidad de contribuir con sus impuestos al desarrollo del país en forma directa, pero al principio fue muy trabajoso, debido a que no se tenía mucha experiencia en el tema.

Según el INEI, en el Perú, tenemos que el número de empresas se encuentran activas y registradas ha logrado ascender a 3 millones 190 mil 661 empresas, cifra mayor en 5,3% en comparación con similar periodo anterior. Sin embargo, conforme al último reporte del MEF, desde el 2008, que se aprobó la creación de Oxl, han logrado participar en el mecanismo un total de 146 empresas entre participación individual y/o en consorcio, lo que no logra representar ni el 1% del total de las empresas privadas presente en el territorio nacional.

2.1.2. Desconocimiento del mecanismo Oxl en las entidades públicas y empresas privadas

Conforme nos señala Caballero, Mariana (2020); Oxl constituye un mecanismo ideado e implementado por el Estado peruano que ha logrado ser replicado en otros países bajo la dirección y asesoramiento de los especialistas del Perú debido a su orientación para reducir la brecha de infraestructura y servicios. Mediante esta importante modalidad, se han ejecutado obras eficientes y en menor tiempo en comparación con los plazos que se emplean mediante un proceso convencional para la ejecución de una obra pública. La diferencia en los tiempos de ejecución ha significado también una importante oportunidad respecto al costo final menor para el Estado.

Salinas Rivas Sergio (2016), nos señala que en la implementación que realiza la entidad y la empresa para iniciar el mecanismo de Oxl, este deberá comprender que los procedimientos sean seguros, sencillos y rápidos. Es importante señalar que, el proceso para implementar Oxl ha pasado por una serie de cambios producto de la evaluación para mejorar su eficacia, prevenir los riesgos y deficiencias, estos cambios han sido en mayoría a nivel normativo.

Entre los riesgos en la implementación de Oxl, se presenta un desconocimiento por parte de las entidades y las empresas respecto a los alcances del mecanismo Oxl, sus principales beneficios y sus actuales incorporaciones a su normativa, lo que ocasiona que no se cuente con profesionales con capacidades para su implementación, y que no permitirá que los procedimientos se han adecuadamente operativizados, y mientras en el caso de las empresas privadas, ocasiona una demanda adicional para buscar profesionales expertos en el mecanismo, que les permite una participación eficiente, ya que muchas empresas vienen con un conocimiento en su rubro, ya sea minero, comercial, etc., y que la administración pública representan un ámbito desconocido para muchos y esto es mayor cuando hablamos del mecanismo Oxl.

Caballero, Mariana (2020), Gerenta General de ALOXI²¹, señala que se ha evidenciado que el mecanismo Oxl, en su proceso de implementación resulta ser mas eficiente que los que comprenden un proceso convencional bajo la norma de contrataciones públicas, sin embargo, se ha identificado que es importante optimizar los procesos que comprende el mecanismo con la finalidad de que permitan atender la problemática actual, para lo cual resulta conveniente: (i) la implementación de un sistema de gestión simplificada de inversiones Oxl “Fast-Track” para aquellas inversiones priorizadas; que permita regular la aprobación parcial de los estudios definitivos, así como, estableciendo los plazos máximos determinados para la aprobación de estos estudios; (ii) la simplificación del procedimiento para la emisión de los certificados en Oxl; (iii) la implementación de una Comisión de Solución de Disputas, que permita brindar solución oportuna a las controversias y, (iv) la implementación de medios electrónicos.

Así también, José Luis Escaffi, gerente general de AC Pública, nos señala que es importante reforzar las funciones de Pro Inversión en su labor de dar a conocer las ventajas y los alcances de la modalidad de Oxl en las entidades públicas. *“No se trata solo de cursos o talleres de corta duración para enseñar cómo funciona el mecanismo, sino de guías, manuales, sistematización e intercambio de experiencias; en suma, lo que se conoce como gestión de conocimiento”*, precisa.

Existe una importante participación y compromiso de las grandes empresas en el desarrollo de la modalidad de Oxl, que han alcanzado grandes avances permitiendo el desarrollo para sus comunidades, sin embargo, es importante que logre su extensión a otras empresas privadas, que puedan gestionar la inversión en aquellas localidades con mayores brechas sociales. Se debe reconocer el importante rol de la Agencia de ProInversión, como el organismo técnico especializado en el encargo de promover la inversión privada bajo las modalidades de APP, Proyectos en Activos (PA) y Oxl, a fin de permitir su utilización en servicios públicos y empresas del Estado.

Así también, es importante analizar que, en la investigación desarrollada por Albújar, A., Santa Cruz, E., Gómez, E., Quezada, K., y Terrones, S. (2016),

²¹ En 2017, un grupo de empresas privadas crearon Aloxí, la alianza para Oxl.

señala que, la agencia de ProInversión debe cumplir un papel primordial con la finalidad de promocionar, difundir y asesorar a las partes involucradas en las diferentes etapas para una adecuada implementación de la normativa vigente de la modalidad de Oxl.

Estos factores se han venido presentando desde la creación de la modalidad de Oxl, toda vez que es una modalidad diferente a la convencional y representa un desafío para los profesionales y técnicos de las entidades públicas, y que no se recibe la preparación adecuada, así como la priorización por parte de la autoridad política para constituir un área y/o oficina especializada que permita asegurar el éxito del proceso y contar con profesionales debidamente capacitados para ejecutar el mecanismo.

No cabe duda de que, desde ProInversión, se han priorizado las capacitaciones y la asistencia permanente a las entidades, así como el asesoramiento para las empresas, en el desarrollo de la modalidad de Oxl, con la finalidad de que las autoridades y servidores públicos cuenten con los conocimientos necesarios para iniciar su priorización y ejecución.

Por ello, resulta necesario que existen funcionarios públicos con los conocimientos técnicos necesarios en el mecanismo a fin de que puedan tener acceso a la normativa y los instrumentos de gestión, lo cual permitirá que las obras priorizadas y desarrollados bajo la modalidad, se encuentren debidamente sustentados cumpliendo los requisitos, evitando que sean sujetas a observaciones o modificaciones al expediente técnico.

2.1.3. Falta de estrategias para impulso del mecanismo para el desarrollo de inversiones públicas.

Las principales medidas y mejoras que se ha venido introduciendo al mecanismo Oxl, desde su vigencia en el año 2008, se ha generado a consecuencia de su implementación y la interacción entre las entidades y las empresas, que entre el desarrollo de sus fases y procedimientos han identificado las falencias y vacíos que el mecanismo Oxl presentaba, y que limitaba una participación adecuada.

Por ello, resulta necesario que existen funcionarios públicos con los conocimientos técnicos necesarios en el mecanismo a fin de que puedan tener acceso a la normativa y los instrumentos. Conforme lo señalado por Sergio Fernando Salinas Rivas, (2016), uno de los cuellos de botella de Oxl se encuentra asociado a la normativa vigente y las diferentes modificaciones que han ido aprobando y que han contribuido a mejorar los procedimientos, sin embargo, aún persisten algunas deficiencias en el proceso que no permiten alcanzar una óptima implementación del mecanismo en un tiempo más breve.

Es por lo mencionado, que se afecta la priorización del mecanismo, y resulta necesario que las modificaciones se orienten a facilitar el procedimiento en las entidades, así como para las empresas, y se considere la implementación de áreas especializadas para brindar mayor seguridad en que se realice de manera adecuada cada una de las etapas del mecanismo, y que no se ha logrado recoger la normativa vigente para impulsar la ejecución de la modalidad.

Según el estudio realizado por Albújar, A., Santa Cruz, E., Gómez, E., Quezada, K., y Terrones, S. (2016), se logra determinar que existe una necesidad para introducir, en el mecanismo de Oxl, incentivos adicionales con la finalidad de atraer la participación e interés del privado, y de esta manera, lograr la optimización de los beneficios. La aprobación de estos incentivos será importante para promover la ejecución.

Se deben considerar incentivos adicionales para aquellas zonas que presentan una mayor brecha en infraestructura y exista una alta necesidad en el acceso a los servicios, es por ello que se deben priorizar alternativas para promover una mayor participación del privado reconociendo aquellas consecuencias negativas que resultan de las deficiencias y limitaciones que presenta el mecanismo en las entidades públicas, que aun representan un gran riesgo.

Por ello, se considera necesario que se realice un proceso de análisis para la aprobación de incentivos adicionales a fin de que las motivaciones se puedan potenciar y alcanzar mejores niveles de participación, que pueda lograr una difusión y promoción favorable del mecanismo.

2.2. Análisis causal del problema

Habiendo realizado el análisis teórico causal, así como haber identificado aquellas causas respecto a la priorización e implementación del mecanismo de Oxl en las entidades públicas y empresas privadas. Luego del análisis correspondiente, se realizarán entrevistas semiestructuradas a expertos en la implementación del mecanismo Oxl, así como a los principales actores, con la finalidad de conocer su experiencia empírica y conocimientos técnicos que permitan reforzar la delimitación de las causas del problema.

2.2.1. Pregunta causal e hipótesis

En relación a la guía de innovación, se formula la siguiente pregunta causal: *¿Cuáles son las medidas para mejorar el nivel de ejecución de los proyectos de inversión mediante el mecanismo Oxl en las municipalidades distritales?*

Al respecto, de lo mencionado, en la revisión teórica, y alineándolo con el problema identificado, se propone la siguiente hipótesis:

Las causas que promueven el bajo nivel de ejecución de proyectos de inversión pública mediante el mecanismo de Oxl en las municipalidades distritales a nivel nacional en el periodo del 2009-2022 son: 1) Inadecuada promoción de la modalidad de Oxl por las entidades involucradas, 2) Falta de incentivos a las municipalidades distritales y empresas privadas y 3) Limitaciones presupuestales y administrativas en el proceso de ejecución de obras por Oxl.

En el presente análisis, la herramienta utilizada para recabar la información relevante ha sido la entrevista semiestructurada a expertos en el mecanismo Oxl. Es así que, se identifican a dos grupos los expertos en la implementación del mecanismo, así como a los funcionarios que ha desarrollado el mecanismo.

Así tenemos entre los entrevistados: funcionarios de ProInversión, Vice contralor de la Contraloría General de la República, Ex funcionario de la DGPPIP

del MEF, Gerenta General de ALOXI, Especialistas en el desarrollo del mecanismo de Oxl, autoridades y funcionarios de las entidades y representantes de las empresas privadas que han implementado el mecanismo.

2.2.1.1. Entrevistas a expertos

Con el objetivo de determinar las causas del problema analizados, se ha priorizados algunas entrevistas a expertos, que son funcionarios, especialistas, autoridades, así como empresarios con conocimientos y experiencia en la implementación del mecanismo Oxl. En ese sentido, se presentará las principales causas identificadas por partes de los entrevistados.

En la primera entrevista, realizada al funcionario de ProInversión, quien también ha ejercido el cargo de directora de ProInversión, desde el año 2019, ha identificado que un factor importante en la identificación de los proyectos de inversión para su ejecución mediante el mecanismo Oxl, es la voluntad política de la autoridad nacional, regional o local, toda vez que, que algunas entidades públicas no cuentan con profesionales con experiencia previa en la implementación del mecanismo. Ha señalado, que el mecanismo tiene una serie de oportunidades para ejecutar obras que permitirán brindar mejores condiciones. Si bien, se debe aún mejorar el mecanismo y sus fases para brindar mejores condiciones y la seguridad para las empresas privadas, que permita motivarlos a ingresar en el mecanismo, y no tener ningún perjuicio o vulneración que termine generando una desconfianza y desmotivación en el mecanismo. Considera que si es importante promover la aprobación de incentivos para incrementar el nivel de participación del mecanismo.

Asimismo, en la entrevista realizada al Vice Contralor, ha manifestado que, desde la entidad, se apuesta constantemente por el mecanismo, que se busca realizar un acompañamiento y asistir a los funcionarios en la formulación del informe previo, requisito para el proceso de selección de la empresa privada, con la finalidad de que no se convierta en una traba para su implementación y termine desmotivando a los actores. Considera que el mecanismo permite reducir y prevenir actos de corrupción, como los riesgos que, si existen en los procesos de selección para una obra convencional, ya que la inversión viene de la empresa

privada, señala que, podría ser un factor que podría generar la falta de interés en el mecanismo. Señala también que, es importante que exista una participación más activa por parte de ProInversión, con capacitaciones que implementen casos prácticos y que enseñen como desarrollar el mecanismo con actividades dirigidas a los funcionarios, asimismo, la creación de un registro y/o certificación para que ellos funcionarios que concluyen dicha capacitación, con la finalidad de que se acredite el conocimiento y la experiencia para su participación en el mecanismo.

De igual manera, en la entrevista realizada al Ex funcionario de la DGPPIP del MEF, comparte su experiencia desde la entidad rectora del mecanismo Oxl, señalando los beneficios del mecanismo Oxl para fomentar la inversión pública con participación privada, y que la cantidad de entidades públicas que han optado por el mecanismo aun es mínima, para el periodo de vigencia que ya tiene, así como respecto a la participación de la empresa. Señala que se necesita, reforzar las capacidades de los funcionarios de las entidades, sobre todo en las municipalidades distritales.

Existe una importante carencia de conocimientos sobre las Oxl sobre todo en GR y GL, por lo que no usa el mecanismo para ejecutar sus inversiones. Otro aspecto es, qué tan atractivo es para el privado invertir, por ejemplo, entre el 2016 y 2017 las empresas han terminado las inversiones, pero recién por el 2019 le entregaron sus certificados CIPRL y otros creo que aún tienen ese inconveniente.

Así tenemos que en la entrevista realizada a la representante de Aloxi, se ha logrado reconocer la experiencia, desde los alcances de las empresas privadas, sobre las oportunidades y dificultades que han logrado identificar en el proceso de desarrollo del mecanismo de Oxl. Es por ello, que señala que, Aloxi busca congregar a las principales empresas que apuestan por el financiamiento de Oxl con el primordial objetivo de reducir la brecha de infraestructura en el país. Señala que, han venido contribuyendo constantemente a proponer mejoras al procedimiento, así como a los alcances normativos, participando en diferentes mesas técnicas, consultas, y alcanzando propuestas de modificación a la normativa vigente, que permite dar garantías a las empresas en su participación, asegurando que logren obtener los CIPGN y CIPRL y realizar la deducción a sus impuestos en el tiempo oportuno.

Respecto a la falta de impulso del mecanismo, señala que, si es importante que desde el sector se sigan priorizando los mecanismos para fomentar la participación de las entidades y empresas en el mecanismo, y que se deben pensar en incentivos que permita incrementar el número de empresas interesadas en la modalidad Oxl.

De igual manera, se ha realizado la entrevista a un experto en el mecanismo de Oxl, en la entrevista realizada al experto en Oxl, ha manifestado que en el mecanismo, el privado gasta a petición de gracia, la entidad le dice que tipo de estudio hacer pero no le aprueba una propuesta y una vez declarado viable le encarga al comité de bases lo pague, eso es una inconsistencia, si yo lo hago con la formuladora es la que pide que hacer y supervisa, es con ella con quien tengo que negociar y establecer el monto a pagar, y luego de declarado viable, certifica el gasto y con eso debería recuperar un primer certificado, una vez aprobada la ingeniería del proyecto. Sin embargo, la ley está pensada para que no solo la empresa realice la ingeniería, se busca evitar crear un mercado solo para consultorías.

Otro vacío legal es el costo de oportunidad del dinero, que te paguen solo 2% por los certificados no utilizados, no resulta ser rentable frente al costo de oportunidad del dinero que las empresas disponen de un negocio rentable para que te paguen esas tasas de intereses que son ínfimas, eso pone en riesgo de bolsillo y otro es el gasto de monitoreo.

Señala que, la empresa privada se encuentra facultado por ley a contratar a un monitor y supervisor de proyecto, ya que no es experto en inversión pública, se contrata a terceros, el problema que los funcionarios también deben cotizar eso y, en muchos casos, se niegan a reconocer ese gasto, no es una empresa privada, es gente que vele por el cumplimiento de las normas técnicas, y que le advierta del riesgo y eso al final se termina regateando.

Ahora bien, el especialista señala que, el costo de gerencia y monitoreo le puede costar a la empresa, mucho más de lo que se le reconoce, y esta todo lo que se gasta en consultores en la etapa previa del convenio, eso afecta a la empresa privada.

Otro factor de riesgo es que durante la ingeniería y la obra te pueden exigir más estudios a nivel de ingeniería y no te quieran reconocer los gastos, y por otro lado está el tema de que en la obra no te quieran reconocer los mayores trabajos y las ampliaciones de plazo. No está mal que se paguen adicionales, porque una cosa es trabajar una ingeniería de detalle, puede haber un imprevisible, son riesgos de construcción.

En marzo del presente año 2023, se publicó la Ley N°31735, mediante la cual se eleva el límite al 80%, no debe haber límite entre el PIP y la obra final, el congreso elimina el límite contra el PIP, en la modalidad convencional tampoco hay límite, solo si pasa el 15% debe ser revisada por la Contraloría.

Otro riesgo y vacío legal es la demora y los tratos directos que pueden ser infernales, debe haber un componedor entre el estado y el privado, para que no te demores más, es una oportunidad de mejora en el mecanismo.

Lo más común es que no respeten el principio de confianza legitimidad, que lo que una autoridad autorizo la siguiente pueda desautorizarla, aunque la ley sea clara y si las empresas no envían el caso a la contraloría, y deberían hacerlo de oficio.

Los mismos problemas de capacidad en las inversiones públicas se encuentran en Oxl, a pesar de que cuentan con un presupuesto para la gerencia, en el modelo lógico tendría que haber un programa de fortalecimiento de capacidades, que se puede encargar a ProInversión no solo con charlas, y se podría recomendar a alguien que acompañe a todas las entidades que hagan Oxl, para ello, es necesario Proinversión debe contar con el presupuesto necesario para asumir la gerencia de los proyectos.

Toda vez, que las entidades contratan a independientes por poca plata y rotan mucho, es en este problema que, Proinversión podría ayudar a que esa gente sea contratada con un PMO, que sea renovable con personal entrenado.

Seguidamente, tenemos la entrevista realizada al experto en Oxl, Ingeniero Civil Senior, experto en Gestión Pública y Oxl, y labora en la Compañía Minera Antamina S.A., señala que desde su experiencia en el mecanismo Oxl, precisa que existen importantes avances y mejoras que se han desarrollado a lo largo de los años, desde su vigencia, permitiendo que empresas como Antamina puedan ser actores sociales en sus comunidades para fomentar el desarrollo, y ejecutar obras para brindar infraestructura de calidad.

Asimismo, señala que existen aún algunos riesgos presentes en el mecanismo para la empresa privada que puede ser mejorados, no solo con un cambio normativo, si no en la práctica, desde el mismo desarrollo de Oxl.

De igual manera refiere, que se debe dar seguridad a la empresa en el proceso de formulación de la ingeniería del proyecto y en la etapa de la emisión del CIPGN o CIPRL.

Así también, señalar que se ha logrado entrevistar a las autoridades y funcionarios de 5 municipalidades; entre ellas, 2 provinciales y 3 distritales, logrando identificar que se tiene conocimiento de los alcances básicos del mecanismo Oxl, así como de sus principales beneficios. Sin embargo, no tienen conocimientos prácticos en su implementación, y menos de las recientes modificaciones realizadas a las normas.

En estas municipalidades, al menos 4 han logrado priorizar proyectos de inversión para su ejecución mediante Oxl, y 1 de ellas, solo quedaron en el intento, ya que, debido a los procesos administrativos, y la falta de experiencia, no lograron continuar hasta su adjudicación.

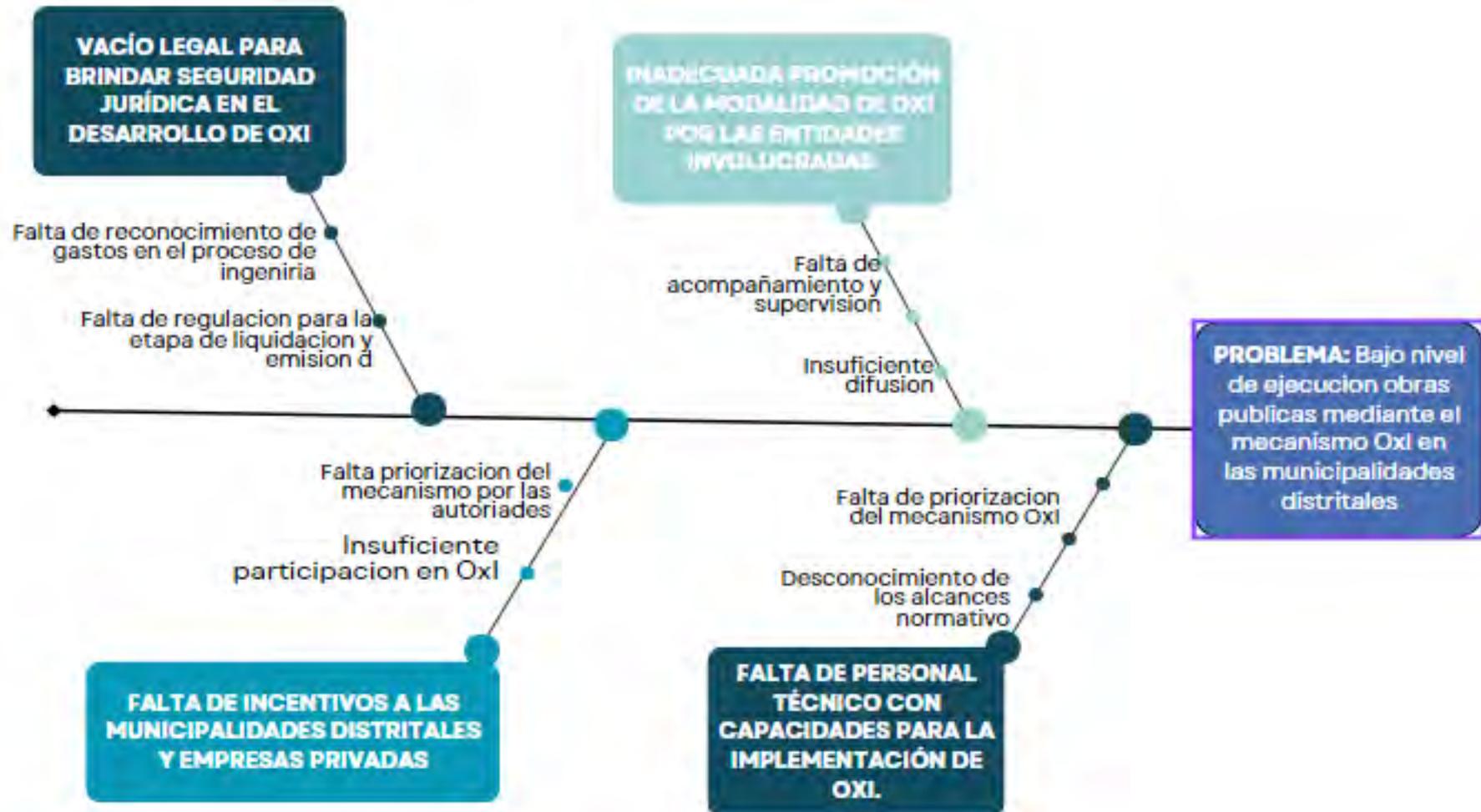
Entre las causas principales, logran identificar que, el mecanismo les resulta desconocido en sus etapas de implementación; que no han recibido capacitación por parte de Proinversión, y que desconocen los alcances de su participación en el mecanismo, que consideran que podrían representar un recorte al presupuesto que el MEF les transfiere por recursos determinados como canon, sobre canon y regalías mineras.

En ese sentido, y luego de recoger las opiniones, experiencias y recomendaciones de los entrevistados, se ha logrado identificar las siguientes causas:

- Inadecuada promoción de la modalidad de Oxl por las entidades involucradas.
- Falta de personal técnico con capacidades para la implementación de Oxl.
- Vacío legal para brindar seguridad jurídica en el desarrollo de Oxl.
- Falta de incentivos a las municipalidades distritales y empresas privadas



Figura N° 23: Diagrama de espina de pescado



CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO

El capítulo que se presenta a continuación desarrolla el problema reformulado, así como, el desafío de innovación, acompañado de las experiencias anteriores que han sido analizadas con la finalidad de formular una solución al desafío de innovación propuesto, el concepto final de la innovación, así como el prototipo final de la innovación.

3.1. Problema reformulado y desafío de innovación

Conforme se ha señalado precedentemente, se ha logrado identificar las cuatro causas principales que han contribuido a la existencia de un bajo nivel de ejecución de la inversión pública a través de Oxl en las municipalidades distritales a nivel nacional en el periodo del 2009-2022. Las causas identificadas han sido jerarquizadas, conforme se logra observar en la tabla N° 03.

Tabla N° 03: Jerarquización de las causas

N°	Causa	Nivel de impacto en el problema	Posibilidades de modificación	Ámbito normativo	Total
1	Insuficiente promoción de la modalidad de Oxl por las entidades competentes	2	2	1	5
2	Normativa que no promueve la ejecución de Oxl en las municipalidades distritales	2	3	2	7
3	Falta de incentivos a las municipalidades	3	3	2	8

	distritales y empresas privadas				
4	Limitaciones presupuestales y administrativas en el proceso de ejecución de obras por Oxl	3	2	2	7

Elaboración propia.

Por lo expuesto, se debe considerar que aun cuando se priorice una para la atención del problema identificado, es importante tener en cuenta que, la solución que se identifique y se apruebe para planteamiento deberá procurar la atención en cierta medida de las cuatro causas principales identificadas, sin embargo, resulta importante analizar que la causa con mayor puntuación en cuanto a su nivel de impacto, que es la falta de incentivos a favor de las municipalidades y las empresas.

Existen planteamiento de modificación de la normativa vigente, así como de la implementación de medidas para mejorar y fortalecer la modalidad de Oxl, es importante considerar que se encuentra referido a las competencias que se le atribuyen al MEF, al constituir el ente rector, se deben considerar los principales factores, precedentemente desarrollados, como la alta rotación del personal de las entidades públicas, la falta de capacidad técnica de los profesionales en las entidades, la disponibilidad de presupuesto, así como la voluntad política de la autoridad en funciones.

Respecto a la aprobación del otorgamiento de los incentivos para las entidades y las empresas, deberá contar con la aprobación por parte del MEF, debido a que se deber contar con la asignación de los recursos para aquellos incentivos económicos, siendo otorgado a aquellas municipalidades y/o empresas privadas que cumplan con los requisitos que el ministerio determine.

Es importante señalar que, también se ha considerado una causa importante las limitaciones presupuestales y administrativas que se presentan en el proceso de implementación del proyecto de inversión mediante la modalidad de Oxl, toda vez que, representa un problema frecuente que no ha logrado ser atendido oportunamente y termina generando desconfianza en las

autoridades de las entidades y empresas para lograr la priorización en la implementación del mecanismo.

A partir de lo mencionado, así como de los resultados que logran mostrar en la Tabla N° 04, se identifica que la causa seleccionada para el análisis e investigación del presente proyecto es la falta de incentivos a las municipalidades distritales y empresas privadas, que permitan fortalecer la promoción y aplicación del mecanismo de Oxl, en aquellas municipalidades que presentan una amplia brecha en infraestructura.

En base a lo señalado, respecto a la causa de la falta de incentivos a las municipalidades distritales y empresas, y teniendo en consideración a los usuarios, tenemos que el problema reformulado: las municipalidades distritales y empresas que ejecutan proyectos de inversión pública mediante Oxl requieren de incentivos económicos y no económicos para promover un mejor nivel de ejecución del mecanismo.

En virtud a ello, el desafío de innovación sería: ¿Cómo podemos determinar incentivos para las municipalidades distritales y empresas que desarrollan inversiones mediante Oxl?

3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

Según lo que establece el desafío de innovación planteado, resulta importante identificar y analizar experiencias anteriores a la presente investigación, que se encuentra ya ejecutadas o en curso, y que busquen resolver dicho desafío.

3.2.1. Gobierno de Colombia

En el año 2016, en Colombia, el régimen de tributación logró incluir dos nuevos mecanismos dentro de los instrumentos que el Gobierno Nacional impulsó con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de construcción de paz: los incentivos tributarios ZOMAC y Oxl.

Estos incentivos fueron de carácter tributarios aprobados para las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC, los mismos que tienen por objetivo incentivar la creación de nuevas empresas en casi los 344 municipios que conforman estas zonas afectadas.

Ello, se logró concretar por medio de la creación de un régimen especial de tributación mediante el cual las nuevas sociedades, sin que se considere su tamaño, solo era necesario que tengan como domicilio principal en las ZOMAC y que también desarrollen su actividad económica en dichos municipios, lograran obtener una tarifa especial del impuesto de renta para los próximos 10 años.

En el presente cuadro, se procede a detallar los principales elementos del análisis de la experiencia expuesta:

Tabla N° 04: Experiencia de Colombia.

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	Objetivos: Tiene la finalidad de generar un ambiente de paz, para lo cual ha resultado necesario que se pueda aclarar que no se tratan de inversiones privadas, tanto el mecanismo y como las partes participantes quedó claro que se trata de ajustarse a los tiempos y procedimientos del sector privado.
	Tipo de medida: gestión pública, promoción de la inversión privada.
	Alcance de la experiencia: Local en las Zonas Afectadas por los Conflictos Armados – ZOMAC.
	Público objetivo: Otorgamiento de incentivos a favor de las empresas privadas.
	Periodo de implementación: Desde el año 2016 - hasta la actualidad.
	Rol de las entidades

	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público: comprende un rol importante y protagónico, como ente rector del mecanismo de Oxl en las ZOMAC.</p>
<p>Aspectos que aborda del desafío de innovación</p>	<p>De manera integral: se prioriza la emisión de incentivos a favor de las empresas que prioricen la ejecución de proyecto de inversión en las ZOMAC.</p>
	<p>De manera parcial: el otorgamiento de los incentivos tributarios permitirá generar mayores incentivos para las empresas con saldos a favor. Por otro lado, se debe asegurar la viabilidad de proyectos pequeños en relación a los costos que estos implican.</p>
<p>Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia</p>	<p>En el público objetivo: Cabe señalar que, se ha logrado el otorgamiento del título de propiedad.</p>
	<p>En la entidad pública: Desde las entidades involucradas se priorizó la conformación de una comisión de carácter especial.</p>
	<p>En la política pública: Se ha logrado la incorporación de un incentivo tributario para promover Oxl en zonas más afectadas por el conflicto.</p>
	<p>En la gestión pública: Se han establecido incentivos tributarios para las empresas para promover el desarrollo de Oxl por parte de las empresas.</p>
<p>Dificultades identificadas</p>	<p>Capacidad institucional: Ministerio ha priorizado la aprobación del incentivo, sin embargo, no se desarrolló adecuadamente el procedimiento en el reglamento del mecanismo de Oxl.</p>
	<p>Capacidades del personal: Ha resultado importante contar con un proceso pedagógico para reforzar las capacidades del personal involucrado con la finalidad de que pueda reforzar la evaluación.</p>
	<p>Voluntad política: La iniciativa ha sido planteada por el Gobierno de Colombia, ya que ha constituido un interés público, y su priorización se dio desde el año 2017, sin embargo, en la actualidad los incentivos no se han incrementado ya que se perdió la voluntad política para asegurar su continuidad, y se puede atribuir a los cambios de mandatarios.</p>

	<p>Presupuesto: Se ha señalado que el presupuesto aprobado ha sido para el primer lanzamiento, sin embargo, no se logró aprobar el presupuesto adicional para lograr su continuidad y así alcanzar a más zonas necesitadas de los incentivos.</p>
	<p>Otros: Conforme se ha podido identificar, se ha señalado que no se ha logrado concretar un proceso de sensibilización correspondiente en algunos casos.</p>

La estrategia planteada ha permitido revalorar la modalidad de Oxl en el gobierno de Colombia, presentándose como una gran oportunidad de articulación entre el público y privado, con el objetivo de poder contribuir a la transformación territorial y la construcción de la paz en las ZOMAC, valorando el optimismo, así como la voluntad de las empresa privadas del país de Colombia para su implementación mediante acciones concretas en aquellos territorios y comunidades que presentan una débil presencia del Estado.

3.2.2. Gobierno de Chile

La experiencia del Gobierno Chileno ha resultado un caso paradigmático en América Latina, que ha sido como consecuencia de los resultados en cuanto al crecimiento de la inversión. Orientado a mejorar el déficit en infraestructura identificada en el país, se diseñó como estrategia invitar a las empresas nacionales y extranjeras donde el concesionario privado pueda contribuir, operar y transferir al término del contrato la obra del Estado.

Tabla N° 05: Experiencia del Ministerio de Obras de Chile

Elementos	Subelementos
	<p>Objetivos: El principal objetivo del Sistema de Concesiones es lograr que el sector privado pueda priorizar el</p>

Descripción de la experiencia	financiamiento de obras públicas que, resultando económicamente rentables.
	Tipo de medida: Gestión Pública.
	Alcance de la experiencia: nacional.
	Público objetivo: la implementación del programa de concesiones.
	Periodo de implementación: 2015-Actualidad.
	Rol de las entidades encargadas de su implementación Ministerio de Obras Publicas: es la entidad encargada de implementar la Ley de Concesiones de Obras Públicas, medida que ha permitido impulsar alrededor del 95% de la inversión privada.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera integral: se prioriza el otorgamiento de un incentivo a las empresas que desarrollan obras mediante el programa.
	De manera parcial: Se debe considerar que, el otorgamiento de los incentivos tributarios permitirá generar considerablemente los beneficios para las empresas privadas cuando presenten los saldos a favor.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo: se deberá priorizar el fortalecimiento de la implementación del programa de concesiones.
	En la entidad pública: se brinda el marco legal necesario para fortalecer el mecanismo para fomentar la participación del privado.
	En la política pública: el Ministerio de Obras como componente del programa de concesiones, orientado a constituir incentivos para los concesionarios.
	En la gestión pública: La aprobación de los incentivos con el objetivo de incentivar la ejecución de obras públicas, las mismas que deben resultar necesaria.
Dificultades identificadas	Capacidad institucional: Ministerio de Obras de Chile ha determinado el otorgamiento de incentivos, los mismos que deben ser priorizado para mejorar su proceso de implementación progresiva con la finalidad de incrementar los beneficios a favor de los actores del sector privados y las empresas concesionarias.

<p>Capacidades del personal: resulta importante que se busque las estrategias necesarias que permitan involucrar más entidades en el proceso de supervisión y acompañamiento del programa de concesiones y el otorgamiento de incentivos.</p>
<p>Voluntad política: La aprobación del programa ha resultado ser de interés del Gobierno Chileno, viabilizando su implementación desde el año 2009, sin embargo, en la actualidad los incentivos no se han incrementado ya que se perdió la voluntad política.</p>
<p>Presupuesto: Si bien, se buscó brindar las condiciones para la adecuada implementación del programa, es importante señalar que no resultó suficiente para alcanzar una mayor promoción de los incentivos tributarios propuestos.</p>
<p>Otros: Faltó la sensibilización correspondiente en algunos casos.</p>

No cabe duda, que la experiencia ejecutada por el Gobierno de Chile, que se ha desarrollado centrada en el otorgamiento de los incentivos, mediante la creación de un programa que permite introducir determinadas mejoras en la prestación del servicio.

Finalmente, se debe considerar que esta propuesta comprendida el proceso de revalorar los alcances del Programa de Concesiones y el mecanismo de APPs.

3.2.3. Gobierno de Ecuador

En el presente tercer ejemplo de experiencia, tenemos que en el Gobierno de Ecuador, se adoptó como medida la reactivación del país mediante el mecanismo de Asociación Público – Privado, aprobado desde el año 2015, mediante la aprobación del Decreto N° 1040, siendo que, se logró dotar al sector privado con un marco que permitía englobar no solo las concesiones, como lo hacía la legislación anterior a la Constitución de 2008, sino también el resto de modalidades de APP.

Tabla N° 06: Experiencia del Gobierno de Ecuador

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	Objetivo: La aplicación a favor de las APPs que tienen por objeto la asignación de bienes, obras o servicios a cargo del Gobierno.
	Tipo de medida: Gestión.
	Alcance de la experiencia: Nacional.
	Público objetivo: Los incentivos aprobados para el desarrollo de las inversiones.
	Periodo de implementación: Desde el año 2016-Actualidad.
	Rol de las entidades encargadas de su implementación MEF: es el encargo de implementar la Ley de Incentivos que ha permitido impulsar las obras realizadas en Ecuador a través del modelo de Asociaciones Publicas – Privadas.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera integral: se aprueba el otorgamiento de un incentivo que ejecutan obras mediante el programa de concesiones, estos se vinculan al periodo de tiempo en el que se realiza la obra.
	De manera parcial: el otorgamiento de los incentivos tributarios permitirá generar mayores beneficios para las empresas.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo: el otorgamiento de incentivos la implementación para el desarrollo de obras públicas.
	En la entidad pública: se brinda el marco legal necesario para fortalecer el mecanismo para fomentar la participación del sector privada.
	En la política pública: se incorpora la iniciativa en el Sistema de Inversión Pública del Ministerio.
	En la gestión pública: se priorizó el otorgamiento de incentivos para promover la ejecución de obras, los proponentes deben optar por las obras.

Dificultades identificadas	Capacidad institucional: En la actualidad, el Gobierno de Ecuador sigue enfrentando importantes retos para implementar su programa de APP.
	Capacidades del personal: se deben involucran más entidades en el proceso de supervisión y acompañamiento del programa de concesiones y el otorgamiento de incentivos.
	Voluntad política: Se requiere el fortalecimiento para la implementación del mecanismo a través de la unidad técnica especializada, con la finalidad de asegurar su continuidad.
	Presupuesto: no fue suficiente para alcanzar una mayor promoción de los incentivos tributarios propuestos.

3.3. Concepto final de la innovación

En el presente subcapítulo se realizará el desarrollo de la descripción del contenido final de la innovación.

3.3.1. Descripción del concepto final de la innovación

Teniendo en cuenta lo analizado, se plantea el siguiente desafío de innovación, que es ¿Cómo podemos establecer incentivos que pueden ser económicos y no económicos para las municipalidades distritales y empresas que desarrollen inversiones mediante el mecanismo Oxl?, se propone el siguiente concepto de innovación:

Tabla N° 07: Descripción del concepto de innovación.

Ítem	Contenido
¿Cómo se denomina?	Incentivos tributarios y no tributarios a las empresas privadas y las municipalidades distritales que ejecutan obras publicas mediante Oxl.
¿En qué consiste la solución?	El otorgamiento de Incentivos tributarios y no tributarios, aprobados por el MEF, para las empresas privadas y las municipalidades distritales que ejecutan obras publicas mediante el mecanismo de Oxl.
¿Para quién es la solución?	La población en general que influencia de las obras publicas orientadas al cierre de brechas.
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	El reconocimiento de los derechos fundamentales a acceder a servicios básicos de calidad, en el sector de educación, salud, electrificación, agua y saneamiento.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	La sociedad deberá participar en el proceso de priorización de las intervenciones de los gobiernos subnacionales y la supervisión a las obras publicas orientadas al cierre de brechas de sus principales necesidades como comunidad.
¿Cuáles son las principales acciones?	Fomentar la implementación de la modalidad de Oxl para impulsar la participación del privado.

Elaboración propia.

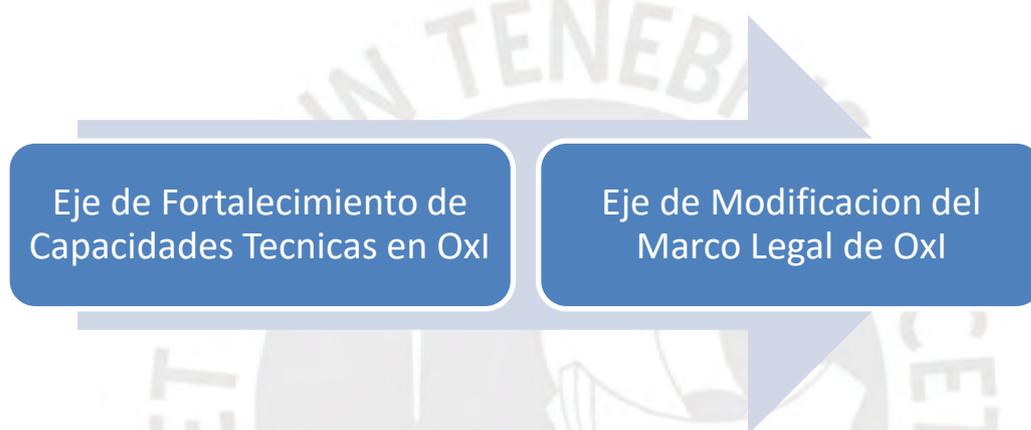
Asimismo, es importante señalar que, la innovación planteada, permitirá brindar la atención correspondiente al bajo nivel de ejecución de Oxl, sin embargo, en el presente proceso, se ha logrado determinar causas adicionales que contribuyen en el problema identificado y que por lo tanto merecen ser atendidos, en ese sentido, la innovación comprende 2 ejes que permiten complementar la propuesta planteada.

Tenemos como primer eje, la implementación de un programa formativo liderado por ProInversión, con la presencia de las entidades que comprenden el mecanismo Oxl, para reforzar sus conocimientos en el desarrollo de Oxl, y como resultado, establecer un registro y certificación de los participantes.

Así también, el segundo eje de modificación del marco normativo, que permitirá realizar mejoras recogidas de los actores que desarrollan Oxl, al marco legal para brindar mejores condiciones que fomente su aplicación.

A continuación, se presentará a manera de prototipo a nivel conceptual la descripción del concepto final:

Figura N° 24: Descripción de los ejes complementarios para el mecanismo de Oxl



Elaboración propia.

3.3.2. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación

Seguidamente, tenemos que en el planteamiento del proceso de identificación de las ideas se agruparon en temas; y se logra obtener los principales acuerdos a los criterios de: deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción; fundamentalmente, con la finalidad de entender cuáles son las ideas con mayor posibilidad de ser realizables. A continuación, se presenta las ideas, que han permitido reforzar el desarrollo del concepto final de innovación.

Tabla N° 08:**Ideas encontradas relacionadas al Desafío de Innovación.**

N°	Descripción	Fuente
1	Fortalecer las capacitaciones y asesorías de ProInversión.	Artículos académicos diversos.
2	Regular respecto al convenio marco con la empresa privada.	Propuesta MEF.
3	Incorporar la ejecución de IOARR en estado de emergencia nacional.	Propuesta del Congreso
4	Entrega de incentivos a las municipalidades y empresas privadas.	Contraloría General de la Republica. PROINVERSION ALOXI
5	Brindar certificación a para la ejecución de OXI	Propuesta de Contraloría.
6	Implementación de comités de Oxl.	Artículos académicos diversos.
7	Implementación de la oficina de procesos Oxl en el MEF.	Especialista de PROINVERSION
8	Simplificación del proceso	Propuesta ALOXI
9	Reducir los costos de transacción y retrasos en la ejecución.	Propuesta ALOXI
10	Regular los supuestos que no se encuentran dentro de los alcances de los límites de variaciones o modificaciones.	Propuesta ALOXI
11	Modificar el marco legal vigente Oxl.	PROINVERSION Propuesta ALOXI

Elaboracion propia.

Culminado esta etapa de la investigación, dentro del proceso de la determinación de ideas, así como de la revisión de las fuentes, se ha logrado centralizar un total de 11 ideas principales, las cuales han sido agrupadas en tres grupos, conforme al elemento común para lograr ser analizadas a detalle, entre los cuales tenemos; un grupo relacionado al otorgamiento de incentivos económicos y no económicos.

Tabla N° 09:

Resultados del proceso de agrupación de ideas

Ideas Incentivos	Ideas Capacidades Técnicas	Ideas Marco Legal
Entrega de incentivos a las municipalidades y empresas privadas.	Fortalecer las capacitaciones y asesorías de ProInversión.	Incorporar la ejecución de IOARR en estado de emergencia nacional.
Reducir los altos costos de transacción y retrasos en la ejecución	Brindar certificación a para la ejecución de OXI	Implementación de la oficina de procesos Oxl en el MEF.
Simplificación del proceso	Implementación de comités de Oxl.	Regular los supuestos que no se encuentran dentro de los alcances de los límites de variaciones o modificaciones.
		Modificar el marco legal vigente Oxl.

Elaboración Propia

Cada uno los grupos de ideas han sido jerarquizados y valorizados en función a los siguientes criterios:

- **Deseabilidad:** Consideran la aprobación por parte del usuario final con la propuesta planteada.
- **Viabilidad:** Se deberá analizar la propuesta de solución considerando una perspectiva.
- **Factibilidad:** Se deberá considerar a los aspectos operacionales y tecnológicos disponibles.
- **Impacto:** Se encuentra referido a la generación del valor público para los beneficiarios.
- **Disrupción:** Se encuentra relacionado con el proceso de transformación.

**Tabla N° 10:
Jerarquización por grupos de ideas**

Grupos de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
Certificación en Oxl	X	X	X	X		4
Oficina de procesos OXI en el MEF	X	X			X	2
Incentivos económicos y no económicos.	X	X	X	X	X	5
Modificación de la normativa vigente.	X	X	X		X	3

Elaboración Propia

Siendo que, como resultado del proceso de jerarquización relacionadas al otorgamiento de los incentivos económicos y no económico; y, en segundo lugar, se encuentra la idea respecto a la certificación en Oxl para los funcionarios de las entidades públicas, que se encuentra enmarcada al eje de reforzamiento de las capacidades técnicas.

Figura N° 25: Descripción del proceso de lluvia de ideas



Finalmente, en base a esta jerarquización presentada, se ha logrado realizar el bosquejo inicial del concepto Innovación que se presenta a continuación:

Tabla N° 11:

Descripción del Concepto Inicial

Denominación de la solución	Otorgamiento de incentivos económicos y no económicos para la empresas privadas y municipalidades distritales que ejecuten Oxl.
Población beneficiada de la solución	Las Municipalidades Distritales se encuentran autorizadas para la ejecución de Oxl, en la Ley N° 29230.
	<p>Esta importante modalidad permite agilizar la ejecución de la Inversión, logrando dar sostenimiento e incrementando el dinamismo de nuestra economía, además de simplificar los diferentes procedimientos del mecanismo, lo que genera el incremento en la eficiencia de las Entidades Públicas.</p> <p>Sin embargo, en la actualidad se logra identificar que la modalidad de Oxl no ha logrado alcanzar un que la totalidad de municipalidades beneficiarias con el monto tope por el MEF prioricen la implementación del mecanismo.</p> <p>Conforme lo expuesto, resulta conveniente establecer los lineamientos necesarios que permitan a las entidad y empresas privadas acceder a incentivos económicos y no económicos que prioricen mediante la modalidad con la finalidad de fomentar la inversión privada.</p>
Descripción breve del beneficio aportado	Se busca impulsar y fomentar el mecanismo de Oxl en las municipalidades orientadas al cierre de brechas en su comunidad.

Elaboración Propia

Posteriormente, se ha realizado el bosquejo del concepto y mediante la aplicación de las técnicas de gestación, se ha logrado llegar al concepto final de innovación.

3.4. Prototipo final de la innovación

En esta sección, se tienen dos apartados, en la primera se procede a realizar la descripción finalmente de las características que comprende el prototipo final, considerando sus componentes.

3.4.1. Descripción del prototipo final

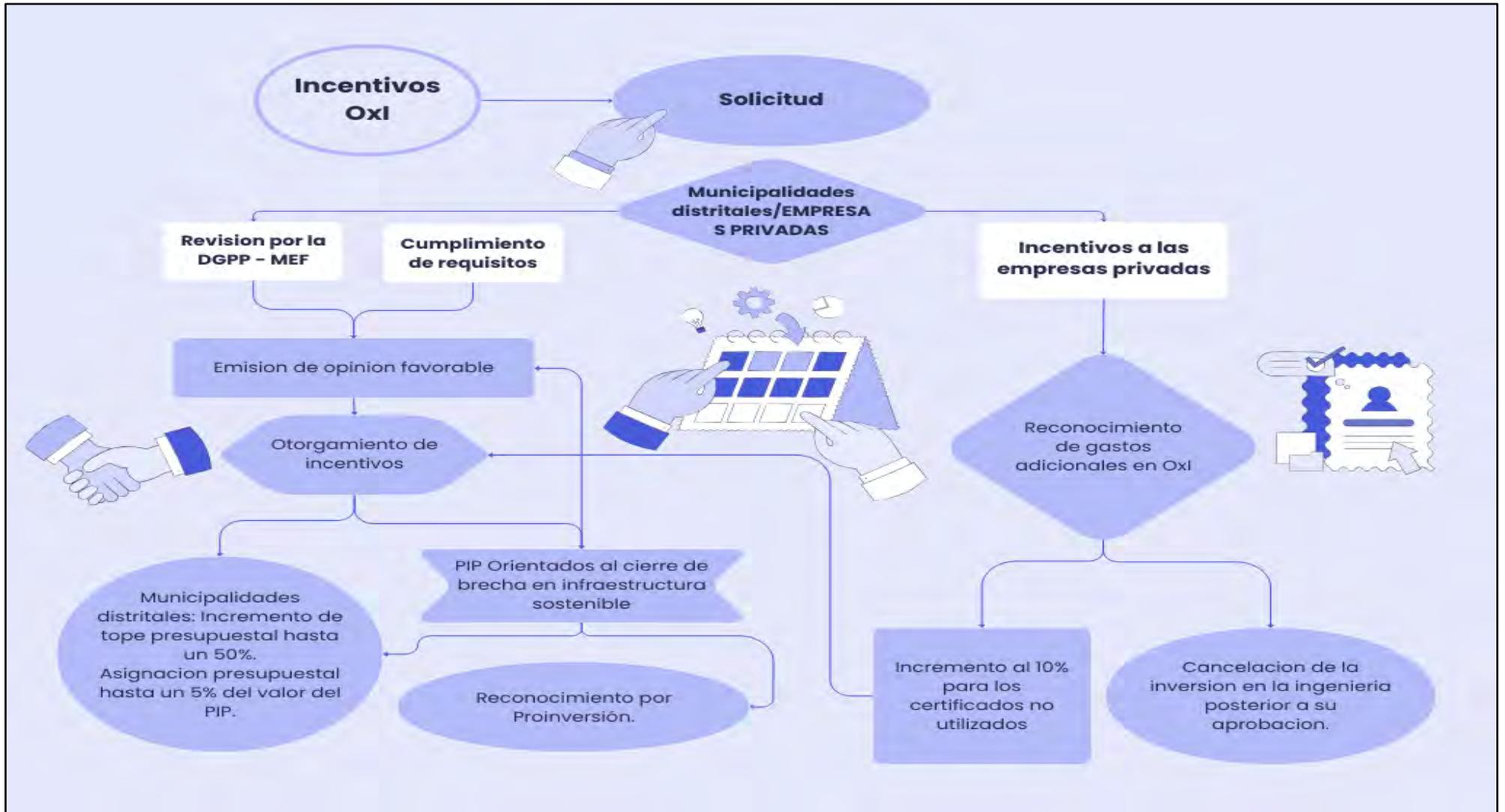
En la presente sección se detalla los diferentes componentes del Proyecto de Innovación. Se plantea una alternativa que permitirá fomentar la modalidad de Oxl, en los sectores más importantes como salud, educación, infraestructura, agua y saneamiento, entre otros.

Asimismo, logrará brindar beneficios a los actores del mecanismo, lo que se repercutirá en una continuidad e interés permanente por el mecanismo, así como la confianza por alcanza los objetivos propuestos.

La incorporación del eje de fortalecimiento de capacidades permitirá que las entidades puedan contar con personal técnico capacitado y con experiencia en el mecanismo que los dirige y acompañe en el proceso.

Asimismo, el eje de modificación del marco normativo permitirá formular una propuesta legislativa que recoja las principales recomendaciones de los actores entrevistados para mejorar el mecanismo de Oxl y optimizar los procesos. A continuación, se presenta la propuesta del prototipo final:

Figura N° 26: Diseño del prototipo de innovacion



Respecto a cada incentivo se han determinado las entidades responsables, así como los requisitos para acceder a ellos, que se detallan en los lineamientos que deberán ser aprobados por el MEF, y que recoge la propuesta.

a) Incentivo 1: Transferencia economía a favor de las municipalidades distritales, hasta el 5% del monto total de las obras públicas ejecutadas por Oxl

- Podrán acceder al incentivo económico aquellas Municipalidades Distritales que hayan priorizado el mecanismo Oxl para la implementación de obras públicas orientadas al cierre de brechas.
- El MEF realiza la transferencia economía a las Municipalidades Distritales equivalente al 5% del monto total del convenio de inversión de la obra adjudicada.
- La transferencia de dichos MEF, y se incorporan en las Municipalidades Distritales.

b) Incentivo 2: Incremento del tope máximo presupuestal para Oxl hasta un 50% posterior al año de la ejecución de Oxl.

- El MEF aprueba un incremento de hasta el 50% en el tope máximo presupuestal en razón al año posterior a aquellas Municipalidades Distritales que han logrado cumplir los procedimientos conforme al TUO de la Ley 29230.
- Podrán acceder al incentivo aquellas Municipalidades Distritales cuyas Oxl ejecutadas cuentan con la emisión del certificado, así como, con

la conformidad de calidad de empresa supervisora respecto a la inversión ejecutada.

- Además, las Municipalidades Distritales deberán contar con un mínimo de dos (2) obras ejecutadas mediante la modalidad de Oxl orientadas al cierre de brechas.

c) Incentivo 3: Incorporación de la ejecución de Oxl en los criterios para el otorgamiento del Premio Nacional “Sello Municipal”.

- La Agencia de PROINVERSIÓN emite un certificado a favor de la Municipalidades Distritales que han logrado un óptimo nivel de ejecución en Oxl orientado al cierre de brechas en su comunidad.
- Este se realiza de manera anual y participan todas las Municipalidades Distritales que cuentan con la inversión ejecutada y liquidada, la emisión del certificado y la conformidad correspondiente.
- El MIDIS otorgará una calificación para el otorgamiento del a las Municipalidades Distritales conforme al número de Oxl ejecutadas y liquidadas orientadas al cierre de brechas en su localidad.

d) Incentivo 4: Incremento al 10% para los certificados no utilizados en el año fiscal

- Los certificados emitidos y que no lograron ser utilizados en el año fiscal correspondiente, por parte de la empresa, podrán ser utilizados en los siguientes ejercicios fiscales.

Cuando la empresa decida utilizarlo, el Tesoro Público reconoce a la empresa privada un diez por ciento (5%), como adicional anual de dicho monto, para lo cual emite nuevos certificados.

e) Incentivo 5: Pago del monto invertido por la empresa en la formulación de estudios o su equivalente a la conformidad del mismo.

- El monto de elaboración del Expediente Técnico, el costo de la ficha técnica o de los estudios de preinversión, Manual de Operación y/o Mantenimiento y los costos resultantes del documento de trabajo; son reconocidos con la aprobación del estudio correspondiente, por parte de la entidad, siendo suficiente la respectiva conformidad de la Entidad Pública, cuando corresponda.
- Las empresas privadas que podrán contar con la certificación de ejecutora en Oxl serán aquellas que cuenten con obras ejecutadas y liquidadas y la conformidad de calidad correspondiente.

CAPÍTULO IV: ANALISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD

Una vez identificado y determinado el prototipo del Proyecto de Innovación en el capítulo anterior, se tiene que para el presente capítulo se realizará un análisis del nivel de deseabilidad, viabilidad y factibilidad. Para ello, resulta necesario que el prototipo resulte deseable para los beneficiarios, que vienen a ser los ciudadanos y entidades que se encuentran involucradas.

a. Análisis de deseabilidad

Corresponde realizar un análisis de los actores involucrados en los procedimientos, a fin de proceder a determinar el nivel de influencia respecto al proyecto.

Ahora, se presenta un cuadro en el cual se detalla el mapeo realizado respecto a los actores, el nivel deseabilidad y se determinará un Plan de acción, mediante el cual se deberá realizar un análisis respecto a la resistencia en los usuarios.

Tabla N° 12: Matriz del análisis de deseabilidad

Actor	Nivel de influencia	Nivel de deseabilidad
Funcionarios de la Municipalidades Distritales	Medio	Alto
Encargados de la DGPP del MEF.	Alto	Medio
Funcionarios de PROINVERSION	Alto	Alto
Funcionarios de la Contraloría	Medio	Alto
Representantes de las empresas privadas	Medio	Alto

Conforme al análisis realizado se logra apreciar que existe un alto nivel de deseabilidad por parte de los principales actores respecto al desarrollo de la propuesta de innovación, que es el acceso a incentivos económicos y no económicos a las municipalidades distritales y empresas privadas.

El mecanismo Oxl, se ha venido implementando desde el gobierno nacional para ejecutar inversiones con el apoyo del privada, permitiendo tener la obra en un tiempo más corto y sin afrontar los riesgos en un proceso de selección convencional, lo que ha permitido que Oxl continúe en muchos sectores del Poder Ejecutivo como vivienda, transportes, educación, entre otros, que siguen apostando por su implementación.

Asimismo, desde el MEF, el mecanismo Oxl se encuentra presente entre sus estrategias para reforzar la reactivación económica en el país, que permite dotar de inversiones para servicios básicos y ofreciendo empleo para la generación de ingresos, siendo parte del programa Punte Perú, que ha venido demostrando resultados positivos.

Sin duda, conforme a la experiencias y comentarios de los entrevistados, se ha verificado que existen coincidencia sobre la importancia de los incentivos para incrementar la participación en el mecanismo, y que pueda tener sostenibilidad en las entidades y mejorar la confianza en los empresarios, que deciden destinar sus recursos que les genera una rentabilidad en el rubro para asignarlos a Oxl, y así fomentar un mejor ambiente con su comunidad, contribuyendo a mejorar su calidad de vida.

Son 5 incentivos principales para ser implementados por el MEF, en articulación con ProInversión, para beneficiar tanto a las entidades como a las empresas, y favorecer a que el mecanismo pueda ser más atractivo y mejorar su nivel de ejecución en las municipalidades distritales, que presentan múltiples necesidades respecto a infraestructura de calidad.

b. Análisis de Factibilidad

Se pretende responder las principales interrogantes respecto al trabajo de los equipos de las entidades que serán responsables implementar este Proyecto de Innovación, cuentan con la capacidad para gestionar el proyecto.

<p>¿Puede el equipo de trabajo hacer que suceda la solución? (Equipo de Trabajo)</p>	<p>Respecto a la implementación y entrega de los incentivos estará a cargo del MEF, un sector importante del Poder Ejecutivo, que maneja la caja fiscal, y cuenta con el equipo técnico, dependencias y oficinas descentralizadas en cada región del país.</p> <p>Asimismo, la oficina de PROINVERSION, se encuentra adscrita al MEF, lo que resulta en un beneficio al proceso de implementación de la solución, ya que permitirá reforzar las acciones a través de órganos de apoyo en las regiones donde se han logrado establecer.</p>
<p>¿Qué capacidades necesita para crear y entregar su solución? (Capacidades)</p>	<p>La experiencia en la modalidad de Oxl, desde el marco normativo, los procesos y los documentos marco, son de conocimiento del MEF.</p>

<p>¿La organización cuenta con el tiempo para la producción de la solución? (Tiempo)</p>	<p>Si, al contar con un Dirección General específica, cuenta con la asignación tanto de personal, como de los recursos para que pueda darle la priorización dentro de la planificación.</p>
<p>¿Existen normas que limitan la implementación del proyecto? (Normativa)</p>	<p>Conforme a la revisión, y la normativa vigente, no existe.</p> <p>Sin embargo, si requiere de la evaluación económica por parte del MEF toda vez que significa gasto al erario nacional, sin embargo, la propuesta está orientada a fomentar obras en el marco del cierre de brechas.</p>

Existe entidades ya constituidas en la estructura estatal que tiene por encargo promover el desarrollo de Oxl, así como de asistir y supervisar el cumplimiento de sus alcances y condiciones. A lo largo de su vigencia, ha tenido modificaciones normativas importantes que han sido promovidas desde el MEF y ProInversión, para mejorar el marco normativo y fomentar su implementación en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, los incentivos permitirán que el nivel de ejecución de Oxl incremente, y será aprobado por un periodo determinado, que permitirá dotar de experiencia en el mecanismo a las entidades y empresas, así como reforzar las capacidades de los involucrados en Oxl, permitiendo fortalecerlo y que se constituya en una importante herramienta para incentivar la inversión.

El Perú, es uno de los primeros en la región que ha implementado Oxl, logrando constituirse como el referente en el mismo, y que países como Colombia, Ecuador y Chile, vienen imitando la propuesta para desarrollar

otros proyectos que involucren al privado mediante la deducción de impuestos.

Por lo que, se constituye en un referente importante en el trabajo con el sector privado para promover inversión, lo que debe ser aprovechado por las entidades para mejorar las condiciones, y proponer nuevas modificaciones tanto normativas como de promoción del mecanismo que permita su crecimiento y brindar mejores resultados.

El mecanismo se encuentra diseñado desde la entidad rectora, que es el MEF, para lograr su implementación de todas las entidades públicas que se encuentran comprendidas, y ha demostrado tener importantes beneficios para reducir riesgos en los procesos de selección como, la corrupción o delitos, que puedan limitar su desarrollo, ya que existe una empresa que es la responsable que intervenir con dinero propio, lo que genera que la entidad no pueda disponer de los fondos de manera inadecuada.

Sin embargo, ese beneficio también se configura en una limitante para el privado, ya que deberá retirar dinero que le podría generar rentabilidad en su rubro para desarrollar el proyecto, y esperar su culminación y conformidad para poder hacer uso del mismo en la deducción de sus impuestos, es por ello, que los incentivos también deben ir pensados en ellos, para que se pueda reconocer el compromiso y el interés en los resultados del mecanismo en favor de una comunidad, y no por un interés privado.

Entre los ejes complementarios se ha considerado la implementación de un proceso de capacitación que permitan la creación de un registro y certificación de los participantes, que será implementado por ProInversión, con el apoyo del MEF para que se pueda contar con profesionales y técnicos debidamente capacitados y con el conocimiento necesario para el desarrollo de Oxl, tanto desde la entidad como la empresa, lo que permitirá de las causas identificadas del bajo nivel de ejecución de Oxl, y reforzar la confianza de los participantes en el mecanismo.

Así también, tenemos el eje de modificación normativa, se encuentra vinculada al incentivo de incremento al 10% para los certificados no utilizados en el año fiscal y al incentivo de pago del monto ejecutado por la empresa en la formulación de estudios o su equivalente a la conformidad del mismo.

Para lo cual, se anexa al proyecto de innovación, la propuesta normativa que recoge las modificaciones que deben realizarse a la norma vigente que brinde el marco legal necesario para que las empresas puedan contar con dichos incentivos, y que ha sido una propuesta planteada desde ellos mismos, ya que las identificado como limitados en el proceso de implementación del mecanismo, y que consideran que su modificación permitirá dar las garantías al privado para apostar por Oxl, así como atraer a nuevas empresas en el mismo.

c. Análisis de la Viabilidad

Los recursos para el financiamiento de la entrega de los incentivos económicos deberán ser aprobados por la DGPP, del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se requiere de la evaluación económica por parte del MEF toda vez que significa gasto al erario nacional, sin embargo, la propuesta está orientada a fomentar obras en el marco del cierre de brechas. En ese sentido, es importante evaluar el costo beneficio de la inversión.

Tabla N° 13
Estimación del costo del prototipo de innovación

Cantidad de Municipalidades distritales	Monto total del tope Oxl - 2023	Estimación de costo	Monto Anual de Oxl – 022	Estimación de costo
1,893	16,744,693,059	837,234,652.95	405.52	20,276

Fuente: MEF.

Por lo tanto, se debe buscar como aliado al MEF, ya que tendrá a cargo la revisión e implementación de las propuestas de incentivos para los actores que participan en Oxl, ya que se presentan dos escenarios, donde el primero comprende el cálculo respecto a la cantidad presupuestado se encuentra comprendido para la ejecución del mecanismo mediante Oxl; mientras la segunda estimación tiene como partida el presupuesto que comprenden las inversiones públicas en al año 2022.

La implementación de los lineamientos para el otorgamiento de los incentivos demanda una inversión que debe ser aprobada por el MEF, quien tendrá a cargo la aprobación de los mismos, y que debe estar agregado en la fórmula legal de la ley de presupuesto del siguiente año fiscal, para que no se afecte el presupuesto institucional.

Sin embargo, es importante resaltar que el beneficio que se podría obtener con los incentivos a favor de las entidades permitirá que incremente su interés en el mecanismo, así como utilizar los fondos transferidos para reforzar sus capacidades administrativas para el desarrollo del mecanismo Oxl, siendo que un total de 1,893 municipalidades podrán contar con el beneficio, y que ello podría representar más de mil inversiones que podría ejecutarse con el mecanismo atender sus principales brechas.

Así también, para el caso de los incentivos para las empresas no demandaran gasto adicional, toda vez que se encuentran orientados al incremento al 10% para los certificados no utilizados en el año fiscal y al pago del monto invertido por la empresa en la formulación de estudios o su equivalente a la conformidad del mismo, para lo cual se requiere la aprobación

de una propuesta legislativa que tiene por finalidad las modificaciones a la ley vigente, que permita dar el marco jurídico necesario para que las empresas puedan contar con dichos beneficios sin ninguna restricción, brindándoles así la seguridad jurídica que necesitan, y no estar supeditados a las voluntad política de las autoridades de turno.

Existe un mecanismo que actualmente se viene implementando que presenta similares condiciones a los incentivos propuestos, que es el Plan de Incentivos Municipales, donde las municipalidades distritales concursan a un presupuesto como incentivo para el cumplimiento de metas asignadas para cada actividad, en este caso, se busca realizar un mecanismo similar donde al cumplimiento del desarrollo de una obra mediante Oxl se pueda acceder al beneficio económico hasta por el 10% del monto ejecutado, por única vez, lo que permitiría que las entidades puedan ganar experiencia en el desarrollo del mecanismo.

Si bien representa una importante inversión, es importante que el MEF demuestre su interés en el mecanismo y apueste por invertir para que incrementar el nivel de ejecución, especialmente en los sectores que necesitan una mayor inversión para atender su brecha en infraestructura, y que cuentan con importantes empresas en su localidad, principalmente del sector, que con el objetivo de mejorar su relación con la comunidad pueden apostar para el mecanismo, y así brindar mayores oportunidades a las autoridades para desarrollar aquellos proyectos de envergadura en un plazo más corto, y sin riesgos que podrían representar una paralización.

CONCLUSIONES

Los gobiernos locales en el Perú presentan múltiples necesidades y dificultades para desarrollar las inversiones en favor del desarrollo de su jurisdicción, en la búsqueda de alternativas y modalidades que permitan fortalecer la gestión municipal en el cumplimiento de sus objetivos, se propone la implementación de una alternativa de inversión pública, rápida y eficiente, con el involucramiento de la empresa que permite promover la implementación y priorización.

Esta importante modalidad permite agilizar la construcción de importantes obras, en la actualidad, las inversiones mediante la modalidad de Oxl no han logrado alcanzar un crecimiento continuo y sostenible que alcance a la totalidad de municipalidades beneficiarias con el monto tope por el MEF.

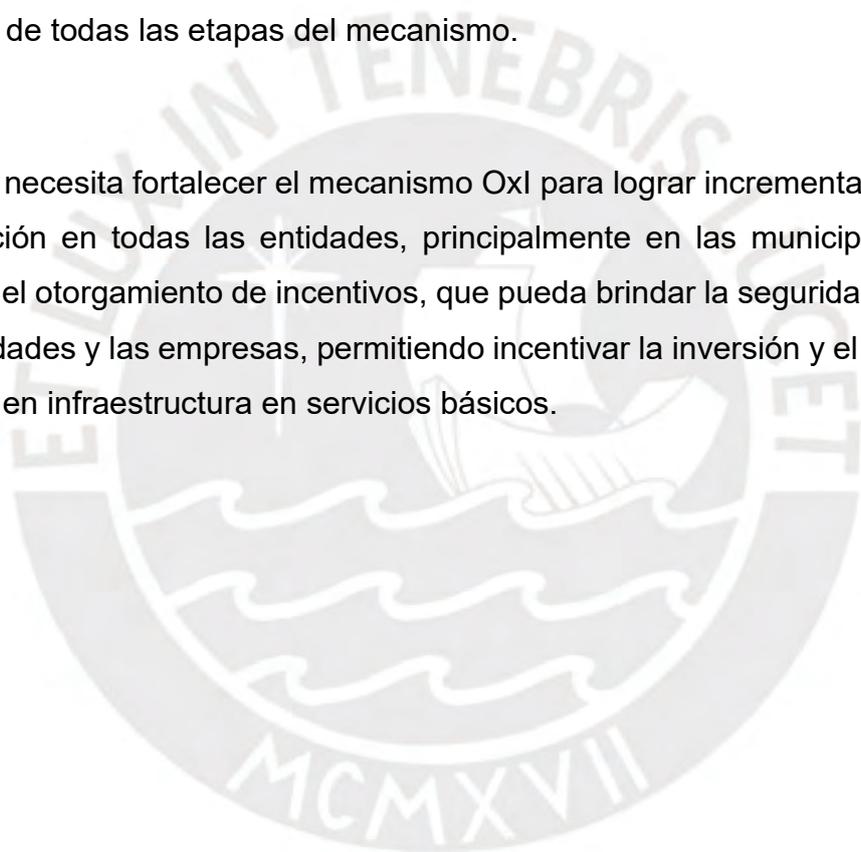
De acuerdo a la investigación realizada se consideran que ProInversión ha realizado una buena labor de promoción de Oxl, pero si consideran que existen otra causa relacionada a la reticencia de las autoridades locales por usar el mecanismo por la falta de capacitaciones a los funcionarios y su alta rotación que afecta la priorización. Se necesita reforzar las capacitaciones considerando una certificación.

Se ha determinado que el marco legal actual para el mecanismo de Oxl ha logrado complementarse, sin embargo, resulta importante que se incorporen modificaciones orientadas a que el MEF ejerza una mayor supervisión en la etapa de preinversión, así como en la liquidación de la obra, permitiendo dar seguridad jurídica a las empresas para obtener el CIPRL.

Se ha determinado como solución, la entrega de incentivos para los actores que participan en el mecanismo, estas podrían ser el incremento del tope presupuestal para Oxl luego de haber liquidado la obra ejecutada mediante el mecanismo. Coinciden en que los incentivos deben ser para las municipalidades y empresas privadas.

Se ha determinado que el mecanismo de Oxl es bastante practico y los plazos son más cortos que un proceso de selección convencional, sin embargo, se necesita la elaboración de instrumentos de gestión que les permita la ejecución de todas las etapas del mecanismo.

Se necesita fortalecer el mecanismo Oxl para lograr incrementar su nivel de ejecución en todas las entidades, principalmente en las municipalidades, mediante el otorgamiento de incentivos, que pueda brindar la seguridad jurídica a las entidades y las empresas, permitiendo incentivar la inversión y el cierre de la brecha en infraestructura en servicios básicos.



RECOMENDACIONES

Reforzar las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la inversión privada en el país, que permita reforzar los mecanismos aprobados por el Estado y asignar las herramientas necesarias para una adecuada implementación y que resulten atractivas para el privado.

Desde el MEF, se debe priorizar la implementación del mecanismo de Oxl para el desarrollo de obras públicas que permitan el cierre de brechas en las entidades, especialmente en los gobiernos locales a fin de que se pueda constituir en una oportunidad para gestionar la inversión privada a favor de mejores condiciones para su comunidad.

Aprobar el otorgamiento de incentivos económicos y no económicos para las municipalidades distritales y las empresas que participan en la implementación de la modalidad de Oxl, que se encuentren orientados a incentivar y promover esta importante herramienta para reforzar la inversión en los gobiernos locales.

ProInversión debe fortalecer las competencias y funciones de las entidades que participan en la implementación del mecanismo Oxl que asegure su involucramiento constante en cada una de las etapas del proceso y el acompañamiento a los funcionarios y servidores públicos.

Resaltar y difundir los beneficios del mecanismo Oxl como una importante herramienta para promover la inversión, y que desde el gobierno nacional se priorice su desarrollo para proyectos de envergadura orientados al cierre de la brecha en infraestructura de servicios básicos.

Continuar fortaleciendo el marco legal con las modificaciones necesarias que permitan brindar la seguridad jurídica a las entidades y empresas que participan en Oxl, y que el mecanismo pueda contar con el respaldo necesario para atraer mayores inversiones y adelantar el desarrollo de importantes proyectos.

Implementar el desarrollo de capacidades para los funcionarios de las entidades, así como de las empresas en el desarrollo de Oxl, con la finalidad de que puedan ser parte de un registro nacional y contar con la certificación correspondiente, que les permita participar en el mecanismo con el conocimiento técnico necesario que brinda la seguridad a las entidades y las empresas, evitando riesgos en las demoras o paralizaciones.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Marzon Sabaté. (1986). *Fundamentos de economía de la empresa*. Pag. 24-34.

H. Peumans. Deuston. (1967). *Valoración de proyectos de inversión*. Página 21.

Milton Von Hessen. (2018). *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico: "El boom de la inversión pública en el Perú: ¿Existen la maldición de los recursos naturales?"*

BID. (2019). *Informe: Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)*.

Bravo, M. S., & Gordo, E. (2005). *El análisis de la competitividad*. En *El análisis de la economía española*. Alianza Editorial.

Ernesto, Cárdenas. 2014: *¿Responsabilidad Social o Fondos Públicos? Del aporte voluntario a Oxl, o un camino hacia la privatización de lo público*.

En *Propuesta Ciudadana Nota de Información y Análisis*
<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/NIA%20FINAL%205-.pdf> 2015: *Obras por Impuestos: Posibilidades y Riesgos*.

IPE (2013). *Comentario Diario. Obras por Impuestos*
<http://www.ipe.org.pe/content/obras-por-impuestos>

KPMG (2014): *Obras por Impuestos, mecanismo que enlaza responsabilidad social con inversión pública*
<https://www.kpmg.com/PE/es/IssuesAndInsights/sala-de>

LEÓN CASTRO, Camilo. Citado en *Semana Económica*, 21 de noviembre 2014. <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/marco-legal/148739-obras-porimpuestos-es-un-mecanismo-eficiente/>

MACHICAO, José Carlos; BARRAN, Arturo; y ANDRADE, Raul (2009). *Evaluación independiente de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos*. MEF, 2009

Yura, Q. (2021). *Información del acuerdo con la normativa del mecanismo de obras por impuestos, Parte I. Comunicación Integral*. https://issuu.com/puntowhite/docs/oxi_mef_21_enero_2021/s/12062973

MEF, *Página web (actualizada al 10.06.2016)*
https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3976&Itemid=101931&lang=es

Texto Único Ordenado de la Ley 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, aprobado mediante el Decreto Supremo 294-2018-EF.

Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, aprobado mediante el Decreto Supremo 295-2017-EF.

Ministerio de Economía y Finanzas. Diciembre 2018. Decreto Supremo N° 345-2018-EF. Política Nacional de Competitividad y Productividad.

Resolución Directoral 001-2018-EF/68.02, que aprueba 30 documentos estandarizados, según la primera disposición complementaria final del Texto Único Ordenado.

Transparencia Económica – MEF. (10 de enero de 2023). Consulta Amigable: Consulta de Ejecución del Gasto.
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2022&a p=Proyecto>

Contraloría General de la República (2023). Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a Diciembre 2022.

MIDIS. (2021). Informe sobre el seguimiento de las brechas de acceso a servicios básicos. (pp.03).

La Organización de las Naciones Unidas. (2015). Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2021). Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021, elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

Decreto Supremo N° 077-2016-EF - Ministerio de Economía y Finanzas – 2016. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-promocio-decreto-supremo-n-077-2016-ef-1366168-1/>

Ministerio de Economía y Finanzas, 2022. Guía Metodológica del mecanismo de Oxl. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/749618/Guia_Metodologica_mecanismo_Obras_por_Impuestos.pdf

Informe del Ministerio de Economía y Finanzas – Presentación 15° Aniversario Oxl – marzo 2023. <https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/3/JER/ANIVERSARIO/1-PPT-MEF-Oxl.pdf>

Informe: Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) – BID – Setiembre, 2019.

Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION. Perú (Junio, 2023). Somos Proinversión. <https://www.investinperu.pe/es/pi/quienes-somos/proinversion>

Guía Metodológica de Obras por Impuestos – Ministerio de Economía y Finanzas – Pagina 13.

Grupo Propuesta Ciudadana (2012). Informe “Obras por Impuestos: Posibilidades y Riesgos”. Página 10. <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla%20Oxl.pdf>

Paulo Pantigoso, 2017. Publicación de EY y AFIN “Reflexionar hoy para construir el mañana - Mecanismos de inversión en infraestructura para un desarrollo sostenible”. Setiembre 2017. <https://es.slideshare.net/slideshow/reflexionar-hoy-para-construir-el-maana/80136941>

El Comercio, Redacción EC (2018) ¿Que tan beneficioso es el mecanismo de Obras por Impuestos?, 09 de Julio del 2018. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/beneficioso-mecanismo-obrasimpuestos-noticia-534157>

Salinas Rivas, Sergio (1964). NOTA DE POLÍTICA N° 2 Obras por Impuestos: Mecanismo para facilitar el cierre de brechas de servicios en el Perú. Universidad del Pacífico, 2021. <https://www.up.edu.pe/eqp/Documentos/Nota%20de%20Politica%20N%C2%B0%20-%20Sergio%20Salinas%20Rivas.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2015). Premio Interamericano para la Gestión Pública Efectiva - Edición 2015.

Caballero, Mariana y Llaque, Ivana (2020). Artículo “Obras por Impuestos en tiempos de COVID-19”. Publicado en el Diario Gestión. Liderazgo y Sostenibilidad. <https://gestion.pe/blog/mision-verde/2020/06/obras-por-impuestos-en-tiempos-de-covid-19.html/>

Perú, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018) Informe Técnico Pobreza Monetaria (2007-2017).

Reglamento de la Ley N° 29230 - “Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado” y modificatorias.

Caballero, Mariana (2019). Obras por Impuestos en tiempos de COVID-19. Diario Gestión. <https://blogs.gestion.pe/mision-verde/2020/06/obras-por-impuestos-en-tiempos-de-covid-19.html>

Pantigo, Paulo. (2017). Publicación de EYG y AFIN “Reflexionar hoy para construir el mañana - Mecanismos de inversión en infraestructura para un desarrollo sostenible”. <https://es.slideshare.net/paulopantigoso/reflexionar-hoy-para-construir-el-maana>

BALCAZAR, Rosa Ana (2014): Oxi Made in Peru: el poder de los tributos sobre la inversión pública y la reputación http://www.desarrollandoideas.com/publico/140915_dmasi_Informe_especial_Obras_por_Impuestos_Made_in_Peru.pdf

GLAVE, Marisa y AVILA, Gustavo. 2020. ESAN
<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2015/06/24/obras-por-impuestos/>
EY [http://www.ey.com/PE/es/Newsroom/Newsroom-AM-obras-impuestos-
alternativainversion](http://www.ey.com/PE/es/Newsroom/Newsroom-AM-obras-impuestos-alternativainversion)



ANEXOS

Anexo N° 01: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas
Magnitud del problema	¿Cuál es el nivel de ejecución de obras públicas mediante Oxl en las municipalidades distritales a nivel nacional entre 2009-2022?	Determinar el nivel de ejecución de obras públicas mediante Oxl en las municipalidades distritales a nivel nacional entre 2009-2022.	Se estima que la ejecución de obras públicas por OXI es bajo en las municipalidades distritales.	Estadística elaborada por PROINVERSION	Revisión de base de datos
				Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)	Revisión de base de datos
Procesos preventivos, diagnósticos y tratamientos	¿Qué intervenciones realiza el MEF y la Agencia de PROINVERSION para fomentar la ejecución de Oxl en las municipalidades distritales?	Determinar qué intervenciones el MEF y la Agencia de PROINVERSION para fomentar la ejecución de Oxl en las municipalidades distritales.	El MEF y la Agencia de PROINVERSION realizan una intervención limitada para fomentar la ejecución de Oxl en las municipalidades distritales.	Normativa del MEF	Revisión documental
				Normativa de la Agencia de PROINVERSION	Revisión documental
				Alcaldes distritales	Entrevista

Actores del proceso	¿Quiénes son los actores que participan en el proceso de ejecución de Oxl en las municipalidades distritales entre 2009-2022?	Determinar quiénes son los actores que participan en el proceso de ejecución de Oxl en las municipalidades distritales entre 2009 – 2022.	Los actores que participan en el proceso son los funcionarios del Gobierno Local, funcionarios del MEF, funcionarios de la Agencia de PROINVERSION, funcionarios de la Contraloría.	Dirección General de Presupuesto Público.	Entrevista
				Coordinador de la Agencia de PROINVERSION	Entrevista
				Especialistas – Agencia de PROINVERSION	Entrevista
				Especialistas – Contraloría	Entrevista
				Alcaldes distritales.	Entrevista
Características sociales, culturales y económicas del distrito	¿Cuáles son las características socio-culturales y económicas de las municipalidades distritales en el proceso de ejecución mediante Oxl entre 2009-2022?	Determinar cuáles son las características socio-culturales y económicas de las municipalidades distritales en el proceso de ejecución mediante Oxl entre 2009-2022	Desconocimiento de los beneficios y ventajas del mecanismo de Oxl. Falta de incentivos a las municipalidades distritales y empresas privadas para la ejecución de obras públicas mediante esta modalidad, orientadas al cierre de brechas.	Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)	Revisión de base de datos
				Alcaldes distritales.	Entrevista

Normativa vigente del proceso	¿La normatividad vigente contribuye a promover la ejecución de obras públicas por las municipalidades distritales mediante Oxl?	Determinar la contribución de la normativa en la ejecución de obras por las municipalidades distritales mediante Oxl	La normativa vigente del mecanismo OXI no contribuye a mejorar el nivel de ejecución de obras por las municipalidades distritales.	Coordinador de la Agencia de PROINVERSION	Entrevista
				Especialistas – Agencia de PROINVERSION	
				Alcaldes distritales.	
Conocimiento del proceso	¿Las municipalidades distritales cuentan con autoridades y funcionarios capacitados en la ejecución de obras públicas mediante Oxl?	Determinar que las municipalidades distritales cuentan con autoridades y funcionarios capacitados en la ejecución de obras públicas mediante Oxl.	Falta de autoridades y funcionarios capacitados en la ejecución de obras públicas mediante Oxl.	Alcaldes distritales.	Entrevista
				Funcionarios de las municipalidades distritales.	Grupo Focal

Anexo N° 02: Reporte N° 77 (30.09.2023): Datos relevantes de OXI. Ministerio de Economía y Finanzas.

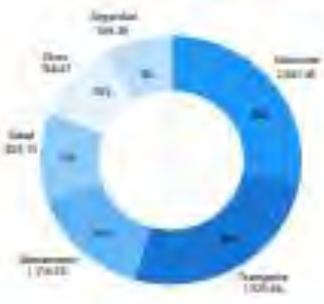
DATOS RELEVANTES

- 1 MONTO TOTAL DE INVERSIÓN**
 S/ 2,218 MM en 119 proyectos adjudicados y en ejecución a más de 21.76 millones de personas.
- 2 INVERSIÓN PRINCIPAL DE LOS SECTORES**
 - Educación: 189 proyectos por S/ 2,261 MM (101%)
 - Salud: 124 proyectos por S/ 1,129 MM (51%)
 - Saneamiento: 70 proyectos por S/ 1,178 MM (53%)
- 3 ENTIDADES PÚBLICAS QUE PARTICIPAN EN EL MECANISMO**
 En el mecanismo participan 232 entidades públicas entre OD, DR, DL y UP, representando participaciones del 0 (0%), 2 (0.1%), 5 (0.2%), 128 (5.8%), 171 (7.7%), 113 (5.1%), 113 (5.1%) y 17 (0.8%) del total de inversión.
- 4 EMISIÓN DE CERTIFICADOS (EJECUCIÓN FINANCIERA)**
 Emitidos el 16 de noviembre de 2023 la inversión por OD se realizó mediante certificados por S/ 5,838 MIE a las empresas privadas por servicios en la ejecución del proyecto (OD) por disponibilidad total de la obra.
- 5 INVERSIÓN PRINCIPAL EN LOS DEPARTAMENTOS**
 - Arequipa: 70 proyectos por S/ 1,294 MM (58%)
 - Arequipa: 68 proyectos por S/ 149 MM (7%)
 - Cusco: 67 proyectos por S/ 777 MM (35%)
- 6 EMPRESAS PRIVADAS QUE PARTICIPAN EN EL MECANISMO**
 En el 2023, han participado un total de 148 empresas privadas entre participaciones individuales y consorcios.

1- Información al 30/09/2023.
 2- Se incluye la inversión de inversión según se trate al OD en el caso de inversión de inversión al OD de inversión - Inversión en Perú.
 3- OXFOP - Oficina de Información al Ciudadano.
 4- Modalidad de información de información pública.
 5- Ministerio de Economía y Finanzas - OXFOP - Oficina de Información al Ciudadano.
NOTA:
 a) Se detallan los proyectos adjudicados y en ejecución por entidad y valores informados a la OXFOP-ODI.
 b) Se detallan los proyectos OD (Gobierno Nacional), OD (Gobierno Regional), OD (Gobierno Local) y OD (Iniciativa Privada).

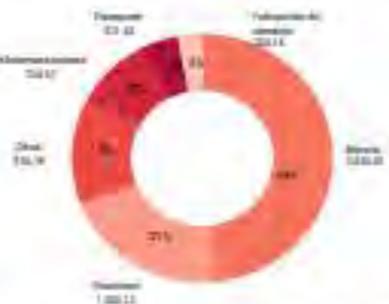
ADJUDICACIONES

Monto de inversión adjudicada según sector, 2023-2022 (S/ MM)



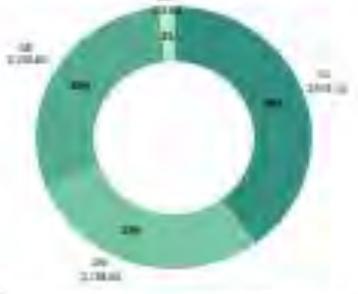
NOTA:
 - Se detallan los proyectos adjudicados y en ejecución por sector y valores informados a la OXFOP.
 - Los porcentajes se dan en base a los valores de inversión en OD que ascienden a 2,218 millones.

Monto de inversión adjudicada según tipo de empresa privada (participación individual y consorcio) (S/ MM)



NOTA:
 - Se detallan los proyectos adjudicados y en ejecución por tipo de empresa privada y valores informados a la OXFOP.
 - Los porcentajes se dan en base a los valores de inversión en OD que ascienden a 2,218 millones por consorcio y 1,129 millones.

Monto de inversión adjudicada según nivel de gobierno (ODP-ODL) (S/ MM)



NOTA:
 - Se detallan los proyectos adjudicados y en ejecución por nivel de gobierno y valores informados a la OXFOP.
 - Los porcentajes se dan en base a los valores de inversión en OD que ascienden a 2,218 millones.

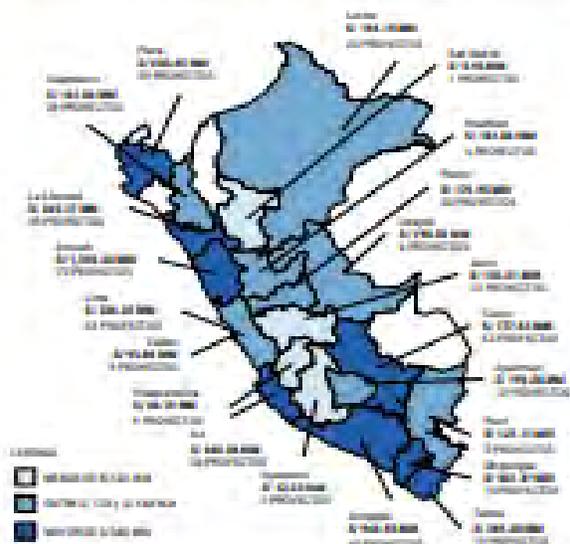


ADJUDICACIONES

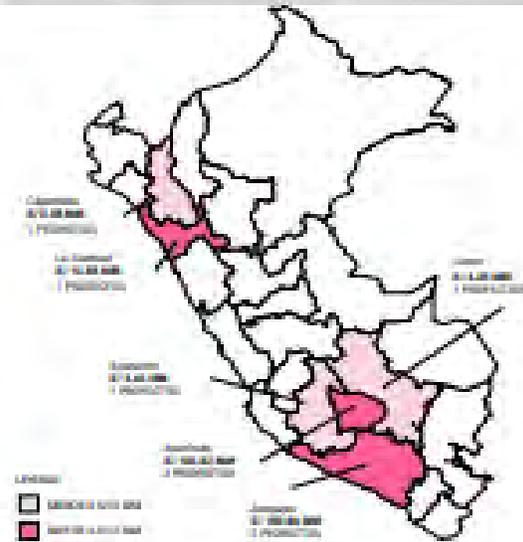
• Monto de licitaciones adjudicadas por \$1 278 millones, se han adjudicado supramercado de energía geotérmica y los departamentos de Arequipa (\$21.5) por \$1 588 millones, Iquitos (\$1.5) por \$1 560 millones y Ucayali (\$1.7) por \$1 271 millones.

• Monto de licitaciones adjudicadas por \$1 543 millones por funcionamiento y mantenimiento de carreteras peruanas, destacan los departamentos de Puno (\$15), Arequipa (\$14) y Arequipa (\$14).

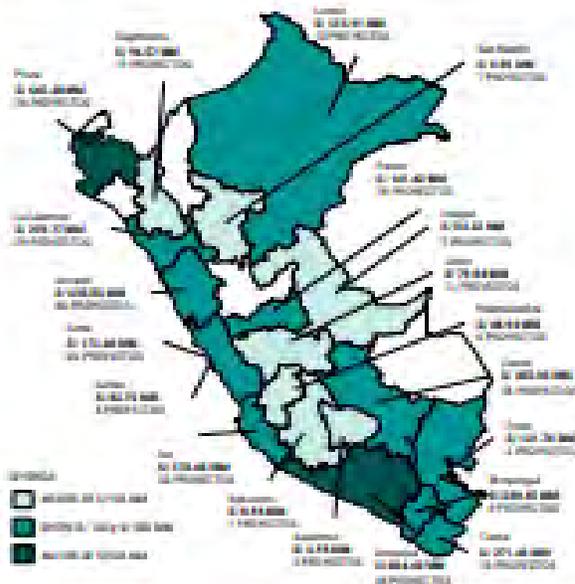
Monto de licitaciones adjudicadas según departamentos, 2017 - 2022



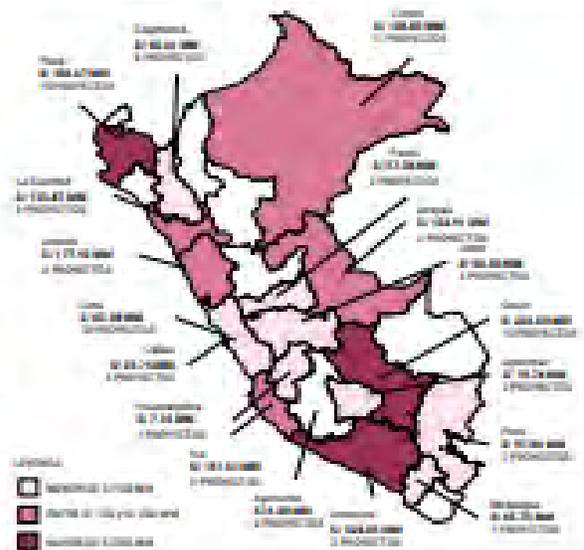
Monto de licitaciones adjudicadas según departamentos, 2017 - 2022



Monto de licitaciones adjudicadas según departamentos, 2017 - 2022



Monto de licitaciones adjudicadas según departamentos, 2017 - 2022





URM

UNIVERSIDAD DE MURCIA

Facultad de Educación

Departamento de Pedagogía

Área de Pedagogía Social

Curso 2017-2018

Grado de Pedagogía

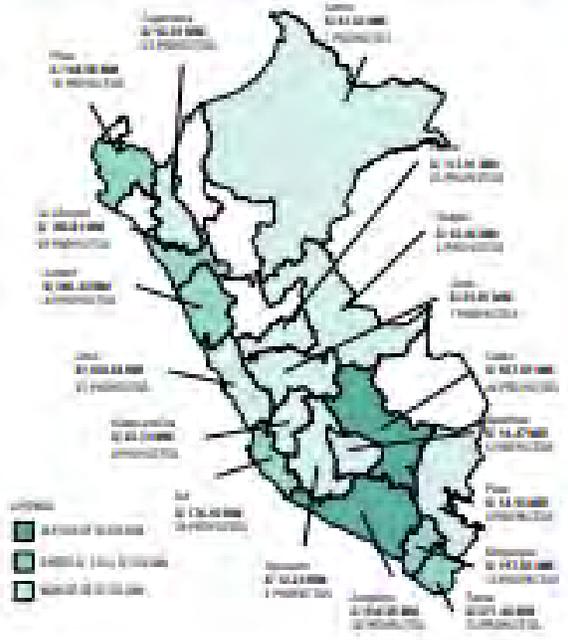
Asignatura de Pedagogía Social

Prácticas de Pedagogía Social

Facultad de Educación - URM
Curso de Pedagogía
Departamento de Pedagogía
Área de Pedagogía Social
Curso 2017-2018
Grado de Pedagogía
Asignatura de Pedagogía Social
Prácticas de Pedagogía Social

ADUPLICACIONES

Mapa de adjudicación de plazas por Colegios y zonas escolares, 2017-2018



Mapa de adjudicación de plazas por Colegios y zonas escolares, 2017-2018



Mapa de adjudicación de plazas por Colegios y zonas escolares, 2017-2018



Mapa de adjudicación de plazas por Colegios y zonas escolares, 2017-2018

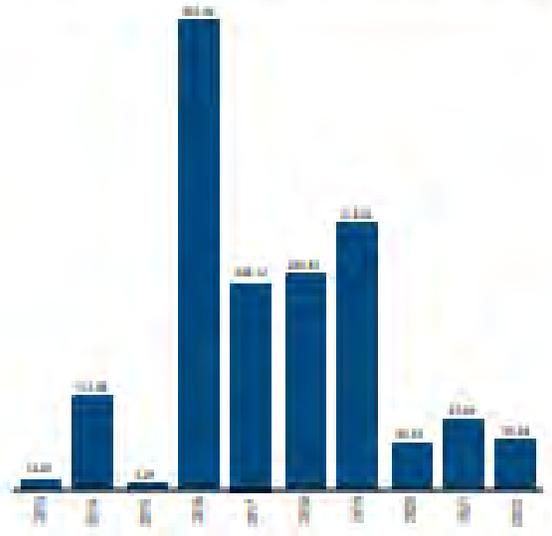




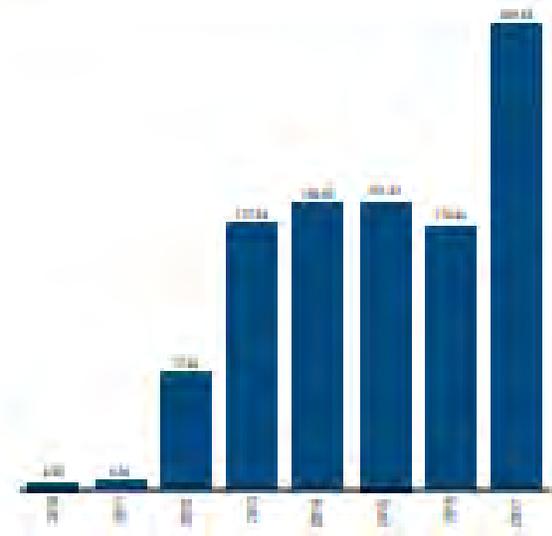
ADJUDICACIONES

- De las 81 licitaciones adjudicadas por el 7,388 millones, Consorcio Alameda Educativa S.A., Grupo de Gestión del Plan y Gestión Plan Capital Gubernamental han adjudicado el 2,978 millones que representan el 40.2% del monto total de licitaciones adjudicadas. El 47.5% restante corresponden a 133 empresas adjudicadas por el 3,410 millones.

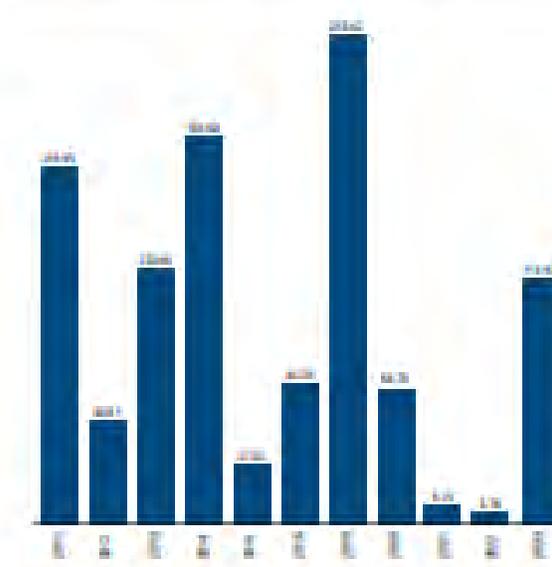
Participación de Consorcio Alameda Educativa S.A. y grupo de gestión del Plan y Gestión Plan Capital Gubernamental en las adjudicaciones (M) (Representa el 40.2% del monto total adjudicado) según el mes de adjudicación (2015)



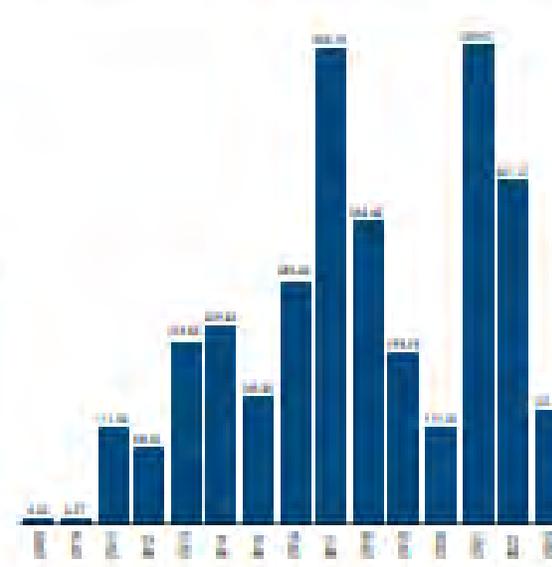
Participación de Consorcio Alameda Educativa S.A. y grupo de gestión del Plan y Gestión Plan Capital Gubernamental en las adjudicaciones (M) (Representa el 47.5% del monto total adjudicado) según el mes de adjudicación (2015)



Participación de Consorcio Alameda Educativa S.A. y grupo de gestión del Plan y Gestión Plan Capital Gubernamental en las adjudicaciones (M) (Representa el 47.5% del monto total adjudicado) según el mes de adjudicación (2015)



Participación de Consorcio Alameda Educativa S.A. y grupo de gestión del Plan y Gestión Plan Capital Gubernamental en las adjudicaciones (M) (Representa el 40.2% del monto total adjudicado) según el mes de adjudicación (2015)



Anexo N° 03. Herramientas de recojo de información para las causas del problema público

Para recoger información sobre las causas del problema público se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad y encuestas. Si bien se plantearon preguntas específicas a las y los entrevistados según su experiencia profesional y académica, se presentará un modelo general de entrevistas a fin de evitar la identificación de las personas a las que se entrevistó.

Entrevista a los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, PROINVERSION y Contraloría General de la Republica:

1. **Datos personales:** nombre completo, edad, cargo y tiempo en la institución, y resumen de su experiencia profesional.
2. **Sobre la insuficiente promoción de la modalidad de Oxl**
 - ¿Considera que el mecanismo de Obras por Impuestos ha tenido éxito desde su implementación?

SI		NO	
----	--	----	--
 - ¿Considera que el mecanismo de Obras por Impuestos requiere mayor promoción y difusión en las municipalidades distritales?

SI		NO	
----	--	----	--
 - ¿Cuáles son para usted los principales problemas que se han presentado en las diferentes etapas de la implementación del mecanismo de Obras por Impuestos?
 - ¿De qué manera se ha evaluado el impacto del mecanismo de Oxl en las municipalidades distritales?
 - ¿Qué mecanismo ha implementado su sector para promover la ejecución de Oxl en las municipalidades distritales?
 - ¿Se ha evaluado si los mecanismos implementados han permitido que las municipalidades distritales prioricen la modalidad de Oxl para ejecutar proyectos de inversión para el cierre de brechas?
 - ¿Considera que se debe mejorar los mecanismos para la promover la modalidad de Oxl en las municipalidades distritales?

SI		NO	
----	--	----	--

Entrevista a los Alcaldes y funcionarios de las Municipalidades Distritales:

a) **Datos personales:** nombre completo, edad, cargo y tiempo en la institución.

b) **Desarrollos de preguntas:**

- ¿Conoce el procedimiento que comprende la ejecución de Oxl, su alcance normativo y sus beneficios?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Considera que el mecanismo de Oxl permitirá cubrir las brechas existentes en su distrito?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿La Municipalidad Distrital ha ejecutado Oxl en el periodo del 2009-2021?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿La Municipalidad Distrital ha ejecutado Oxl en el periodo del 2009-2021?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Se ha priorizado la ejecución de proyectos de inversión mediante la modalidad de Oxl en el periodo del 2009-2021 ?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Considera que se debe mejorar los mecanismos para la promover la modalidad de Oxl en las municipalidades distritales?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Conoce los alcances de la normativa vigente para la ejecución de obras por Oxl en las municipalidades distritales?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Considera que la normativa vigente ha contribuido a promover la ejecución de obras por Oxl en las municipalidades distritales?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Considera que la normativa vigente debe ser modificada para incorporar estímulos a las municipalidades distritales, a fin de que puedan incrementar su nivel ejecución por Oxl?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Considera que la normativa vigente debe incorporar estímulos a las municipalidades distritales y las empresas privadas la ejecución de obras mediante Oxl?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Considera que el bajo nivel de ejecución de Oxl en las municipalidades distritales sea por la falta de incentivos?

SI		NO	
----	--	----	--

- ¿Considera complejo el procedimiento para ejecutar proyectos de inversión mediante Oxl?

SI		NO	
----	--	----	--



Anexo N° 04. Entrevistas desarrolladas para el análisis causal

Resumen entrevista N° 1:

Entrevista realizada vía zoom el 19 de marzo de 2022

<p>Perfil del entrevistado</p>	<p>Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería (Perú), Master en Políticas Públicas y Tributación por la Universidad Nacional de Yokohama (Japón) y estudios de infraestructura en Harvard Kennedy School (EE.UU.) Con más de 16 años de experiencia profesional en el sector público en temas relacionados con política tributaria, descentralización fiscal e inversiones público-privadas.</p>
<p>¿Cuáles son para usted los principales problemas que se han presentado en las diferentes etapas de la implementación del mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>El mecanismo ha demostrado que presenta grandes beneficios a favor de las entidades, les permite ejecutar obras con recursos inmediatos y a través de un procedimiento simplificado, que asegura contar con la inversión en el corto plazo. Claro, desde su creación podemos encontrar algunos cuellos de botella, que en el transcurso se han ido solucionando y mejorando la normativa.</p>
<p>¿De qué manera se ha evaluado el impacto del mecanismo de Oxl en las municipalidades distritales?</p>	<p>Desde Proinversión, venimos realizando un seguimiento constante a las inversiones en Oxl, así como a los principales indicadores respecto a su implementación. Para ello se publica constantemente las cifras y Racing de las entidades y municipalidades distritales.</p>
<p>¿Qué mecanismo ha implementado su sector para promover la ejecución de Oxl en las municipalidades distritales?</p>	<p>Existe un factor importante en la priorización de los proyectos de inversión para su ejecución mediante el mecanismo Oxl, es la voluntad política de la autoridad nacional, regional o local, toda vez que, que algunas entidades públicas no cuentan con profesionales con experiencia previa en la implementación del mecanismo.</p>
<p>¿Cuáles son para Usted, los principales motivos de la poca ejecución de Oxl las municipalidades distritales que reciben canon, a pesar de que</p>	<p>Ha señalado, que el mecanismo tiene una serie de oportunidades para ejecutar obras que permitirán brindar mejores condiciones, y que, además, las empresas tienen la oportunidad de convertirse en un aliado en el desarrollo económico y social de la comunidad en la que realiza sus principales actividades económicas. Si bien, se debe aún mejorar el mecanismo y sus fases para brindar mejores condiciones y la seguridad para las empresas privadas, que</p>

<p>la Ley lo permite?; ¿Cómo mejorar esto?</p>	<p>permita motivarlos a ingresar en el mecanismo, y no tener ningún perjuicio o vulneración que termine generando una desconfianza y desmotivación en el mecanismo.</p>
<p>¿Cuáles son los incentivos que se han implementado a favor de las empresas privadas para la ejecución de Oxl?</p>	<p>Considera que si es importante promover la aprobación de incentivos para incrementar el nivel de participación del mecanismo.</p>



Resumen de la entrevista N° 2:

Entrevista realizada vía zoom el 22 de marzo de 2022

Perfil del entrevistado	Master of Laws in International Business and Economic Law por Georgetown University Law Center (Washington DC). Abogado por la Universidad Privada Antenor Orrego de Trujillo. Egresado de la Maestría en Derecho de Empresa de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Becario de la Fundación Fulbright (2015 – 2016). Cuenta con especializaciones en Asociaciones Público Privadas y Concesiones (en el BID y en la Universidad del Pacífico), en Finanzas (en el Instituto de Formación Bancaria – Asbanc y en ESAN).
<p>En la entrevista realizada al Vice Contralor de la Contraloría General de la República, ha manifestado que, desde la entidad, se apuesta constantemente por el mecanismo, que se busca realizar un acompañamiento y asistir a los funcionarios en la formulación del informe previo, requisito para el proceso de selección de la empresa privada, con la finalidad de que no se convierta en una traba para su implementación y termine desmotivando a los actores. Considera que el mecanismo permite reducir y prevenir actos de corrupción, como los riesgos que, si existen en los procesos de selección para una obra convencional, ya que la inversión viene de la empresa privada, señala que, podría ser un factor que podría generar la falta de interés en el mecanismo. Señala también que, es importante que exista una participación más activa por parte de ProInversión, con capacitaciones que implementen casos prácticos y que enseñen como desarrollar el mecanismo con actividades dirigidas a los funcionarios, asimismo, la creación de un registro y/o certificación para que ellos funcionarios que concluyen dicha capacitación, con la finalidad de que se acredite el conocimiento y la experiencia para su participación en el mecanismo.</p>	

Resumen de la entrevista N° 3:

Entrevista realizada vía zoom el 16 de julio de 2022

Perfil del entrevistado	Economista. Ex funcionario del MEF. Encargado de Oxl.
<p>De igual manera, en la entrevista realizada al, comparte su experiencia desde la entidad rectora del mecanismo Oxl, señalando los beneficios del mecanismo Oxl para fomentar la inversión pública con participación privada, y que la cantidad de entidades públicas que han optado por el mecanismo aun es mínima, para el periodo de vigencia que ya tiene, así como respecto a la participación de la empresa privada. Señala que se necesita, reforzar las capacidades de los funcionarios de las entidades, sobre todo en las municipalidades distritales.</p> <p>Existe una importante carencia de conocimientos sobre las Oxl sobre todo en GR y GL, por lo que no usa el mecanismo para ejecutar sus inversiones. Otro aspecto es, qué tan atractivo es para el privado invertir, por ejemplo, entre el 2016 y 2017 las empresas han terminado las inversiones, pero recién por el 2019 le entregaron sus certificados CIPRL y otros creo que aún tienen ese inconveniente</p>	

Resumen de la entrevista N° 4:

Entrevista realizada vía zoom el 15 de noviembre de 2023

Perfil entrevistado	del Gerenta General de ALOXI.
<p>En el desarrollo de la entrevista realizada a la representante de Aloxi, se ha logrado reconocer la experiencia, desde los alcances de las empresas privadas, sobre las oportunidades y dificultades que han logrado identificar en el proceso de implementación del mecanismo de Oxl. Es por ello, que señala que, Aloxi busca congregar a las principales empresas que apuestan por el financiamiento de Oxl con el primordial objetivo de reducir la brecha de infraestructura en el país.</p> <p>Señala que, han venido contribuyendo constantemente a proponer mejoras al procedimiento, así como a los alcances normativos, participando en diferentes mesas técnicas, consultas, y alcanzando propuestas de modificación a la normativa vigente, que permite dar garantías a las empresas en su participación, asegurando que logren obtener los CIPGN y CIPRL y realizar la deducción a sus impuestos en el tiempo oportuno. Respecto a la falta de impulso del mecanismo, señala que, si es importante que desde el sector se sigan priorizando los mecanismos para fomentar la participación de las entidades y empresas en el mecanismo, y que se deben pensar en incentivos que permita incrementar el número de empresas interesadas en la modalidad Oxl.</p>	

Resumen de la entrevista N° 5:

Entrevista realizada vía zoom el 10 de noviembre de 2023

Perfil del entrevistado	Master of Science in Community and Regional Planning, THE UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN. DOCENTE CONTRATADO - CONTRATADO Tiempo parcial por asignaturas (TPA) Departamento Académico de Ciencias Sociales - Sección Sociología.
--------------------------------	--

De igual manera, se ha realizado la entrevista a un experto en el mecanismo de Oxl, en la entrevista realizada al experto en Oxl, ha manifestado que en el mecanismo, el privado gasta a petición de gracia, la entidad le dice que tipo de estudio hacer pero no le aprueba una propuesta y una vez declarado viable le encarga al comité de bases lo pague, eso es una inconsistencia, si yo lo hago con la formuladora es la que pide que hacer y supervisa, es con ella con quien tengo que negociar y establecer el monto a pagar, y luego de declarado viable, certifica el gasto y con eso debería recuperar un primer certificado, una vez aprobada la ingeniería del proyecto. Sin embargo, la ley está pensada para que no solo la empresa realice la ingeniería, se busca evitar crear un mercado solo para consultorías.

Otro vacío legal es el costo de oportunidad del dinero, que te paguen solo 2% por los certificados no utilizados, no resulta ser rentable frente al costo de oportunidad del dinero que las empresas disponen de un negocio rentable para que te paguen esas tasas de intereses que son ínfimas, eso pone en riesgo de bolsillo y otro es el gasto de monitoreo.

Señala que, la empresa privada se encuentra facultado por ley a contratar a un monitor y supervisor de proyecto, ya que no es experto en inversión pública, se contrata a terceros, el problema que los funcionarios también deben cotizar eso y, en muchos casos, se niegan a reconocer ese gasto, no es una empresa privada, es gente que vele por el cumplimiento de las normas técnicas, y que le advierta del riesgo y eso al final se termina regateando.

Ahora bien, el especialista señala que, el costo de gerencia y monitoreo le puede costar a la empresa, mucho más de lo que se le reconoce, y esta todo lo que se gasta en consultores en la etapa previa del convenio, eso afecta a la empresa privada.

Otro factor de riesgo es que durante la ingeniería y la obra te pueden exigir más estudios a nivel de ingeniería y no te quieran reconocer los gastos, y por otro lado está el tema de que en la obra no te quieran reconocer los mayores trabajos y las ampliaciones de plazo. No está mal que se paguen adicionales, porque una cosa es trabajar una ingeniería de detalle, puede haber un imprevisible, son riesgos de construcción.

En marzo del presente año 2023, se publicó la Ley N°31735, mediante la cual se eleva el límite al 80%, no debe haber límite entre el PIP y la obra final, el congreso elimina el límite contra el PIP, en la modalidad convencional tampoco hay límite, solo si pasa el 15% debe ser revisada por la Contraloría General de la Republica.

Otro riesgo y vacío legal es la demora y los tratos directos que pueden ser infernales, debe haber un componedor entre el estado y el privado, para que no te demores más, es una oportunidad de mejora en el mecanismo.

Lo más común es que no respeten el principio de confianza legitimidad, que lo que una autoridad autorizo la siguiente pueda desautorizarla, aunque la ley sea clara y si las empresas no envían el caso a la contraloría, y deberían hacerlo de oficio.

Los mismos problemas de capacidad en las inversiones públicas se encuentran en Oxl, a pesar de que cuentan con un presupuesto para la gerencia, en el modelo lógico tendría que haber un programa de fortalecimiento de capacidades, que se puede encargar a ProInversión no solo con charlas, y se podría recomendar a alguien que acompañe a todas las entidades que hagan Oxl, para ello, es necesario Proinversión debe contar con el presupuesto necesario para asumir la gerencia de los proyectos. Toda vez, que las entidades contratan a independientes por poca plata y rotan mucho, es en este problema

que, Proinversión podría ayudar a que esa gente sea contratada con un PMO, que sea renovable con personal entrenado.



Resumen de la entrevista N° 06:

Entrevista realizada vía zoom el 17 de noviembre de 2023

Perfil del entrevistado	Ingeniero Civil Senior, experto en Gestión Pública y Obras por Impuestos, y labora en la Compañía Minera Antamina S.A.
<p>Seguidamente, tenemos la entrevista realizada al experto en Oxl, Ingeniero Civil Senior, experto en Gestión Pública y Obras por Impuestos, y labora en la Compañía Minera Antamina S.A., señala que desde su experiencia en el mecanismo Oxl, precisa que existen importantes avances y mejoras que se han desarrollado a lo largo de los años, desde su vigencia, permitiendo que empresas como Antamina puedan ser actores sociales en sus comunidades para fomentar el desarrollo, y ejecutar obras para brindar infraestructura de calidad.</p> <p>Asimismo, señala que existen aún algunos riesgos presentes en el mecanismo para la empresa privada que puede ser mejorados, no solo con un cambio normativo, si no en la práctica, desde el mismo desarrollo de Oxl. De igual manera refiere, que se debe dar seguridad a la empresa en el proceso de formulación de la ingeniería del proyecto de inversión y en la etapa de la emisión del CIPGN o CIPRL.</p> <p>Así también, señalar que se ha logrado entrevistar a las autoridades y funcionarios de 5 municipalidades; entre ellas, 2 provinciales y 3 distritales, logrando identificar que se tiene conocimiento de los alcances básicos del mecanismo Oxl, así como de sus principales beneficios. Sin embargo, no tienen conocimientos prácticos en su implementación, y menos de las recientes modificaciones realizadas a las normas. En estas municipalidades, al menos 4 han logrado priorizar proyectos de inversión para su ejecución mediante Oxl, y 1 de ellas, solo quedaron en el intento, ya que, debido a los procesos administrativos, y la falta de experiencia, no lograron continuar hasta su adjudicación. Entre las causas principales, logran identificar que, el mecanismo les resulta desconocido en sus etapas de implementación; que no han recibido capacitación por parte de Proinversión, y que desconocen los alcances de su</p>	

participación en el mecanismo, que consideran que podrían representar un recorte al presupuesto que el MEF les transfiere por recursos determinados como canon, sobre canon y regalías mineras.



Resumen de la entrevista N° 07:

Entrevista realizada presencial el 10 de abril de 2022

Perfil del entrevistado	Alcalde distrital de Bella Unión, provincia de Caraveli, región Arequipa
<p>Entre las principales respuestas realizadas por la autoridad local, dio a conocer que en su entidad si se ha ejecutado Oxl, para implementar una coberturar metálica con protección UV en sus instituciones educativas de nivel primario, que fueron ejecutado en el año 2018 por la gestión de otra autoridad, y que ya se ha emitido el certificado correspondiente, y se realizó la deducción correspondiente en sus recursos ordinarios. Sin embargo, no se ha realizado otra obra bajo ese mecanismo hasta la actualidad, cuentan con una lista priorizada de 5 proyectos desde el año 2020, pero que aún no ha logrado encontrar a la empresa financiadora.</p> <p>Asimismo, señala que, aun no he priorizado la gestión para implementar el mecanismo en el distrito nuevamente, ya que no cuenta con el interés de una empresa. De igual manera, señala que, respecto a las capacidades y conocimiento, tiene noción de los alcances del mecanismo, pero no conoce a detalle sus fases y procedimientos, así también, no cuenta en la municipalidad con el personal capacitado y con experiencia en el desarrollo del mecanismo.</p> <p>Señala que, aun no han recibido charla por parte de ProInversión sobre el mecanismo, si conocen que la entidad es la encargada de dar la asistencia técnica, sin embargo, aún no han tenido coordinación alguna.</p>	

Que, si considera que es un mecanismo importante para tener las obras listas en corto plazo y de manera más rápida, sin embargo, señala que no está muy de acuerdo con el descuento que se realiza ya que considera que puede afectar la ejecución de otras inversiones, ya que su presupuesto se verá reducido.



Resumen de la entrevista N° 08:

Entrevista realizada vía zoom el 06 de noviembre de 2022

Perfil del entrevistado	Alcalde provincial de Alto Amazonas, región Loreto.
<p>En su experiencia señala que, conoce el mecanismo, ya que ha podido participar desde el rubro empresarial antes ser autoridad, y ha encontrado las limitaciones para las empresas como la demora en el proceso de selección, que se debe a que en la municipalidad no cuentan con personal capacitado, así como la emisión del CIPRL que muchas veces se encuentra sujeto a la voluntad política de la autoridad vigente.</p> <p>Sin embargo, considera que ahora como autoridad, el mecanismo Oxl, representa una alternativa muy efectiva para ejecutar aquellas inversiones que no cuentan con un presupuesto establecido, y que se pueda ejecutar por la cantidad del tope presupuestal que tienen aprobado por el MEF, ya que conseguir un presupuesto en el sector, sea educación o vivienda podría tomar años, además del tiempo, y los traslados hasta la ciudad de Lima para realizar las gestiones correspondientes.</p> <p>Respecto a las capacidades de los funcionarios, si comenta que es factor importante, que ahora en la municipalidad no cuentan por personal capacitado en Oxl, pero desean coordinar con ProInversión para que pueda viajar a Lima y capacitarse porque le interesa implementar el mecanismo en su provincia, que cuenta con un tope de mas de 8 millones, y que podrían implementar obras en salud y educación que son las mas importantes.</p>	

Resumen de la entrevista N° 09:

Entrevista realizada, de manera presencial, el día 15 de octubre 2022

Perfil entrevistado	Representante de la empresa Caraveli S.A.C. Ingeniero Civil, con 10 años de experiencia en el sector público y privado. Gerente de Operaciones de la empresa Caraveli S.A.C.
<p>En su experiencia en el sector privado, se ha desempeñado como gerente de operaciones, y desde la empresa Caraveli, que se encuentra en el distrito de Chala, provincia de Caraveli, región Arequipa, ha tenido a cargo la dirección de un proyecto de inversión mediante el mecanismo Oxl, desde el inicio y de las coordinaciones con las autoridades considero que el mecanismo era muy beneficioso para la comunidad, y que le permitiría a la empresa ganar experiencia en el mecanismo, y mejorar su relación con la comunidad.</p> <p>Sin embargo, en el desarrollo del proceso de Oxl, se encuentro con muchas limitaciones, desde administrativas, porque no existía un personal designado por la autoridad a cargo de monitorear cada una de las etapas del mecanismo, lo que llevo a que tengan que pasar muchas horas en las oficinas de los funcionarios solicitando se emitan los informes y documentos para el inicio del proceso, lo que llevo a desanimar, pero aun así decidieron continuar.</p> <p>Ya en la etapa de ejecución del proyecto, también se presentaron inconvenientes por el cambio de gestión en la municipalidad, ya que una vez que culminaron la obra, expresaron cierta resistencia a emitir los informes de conformidad necesarios para contar con el CIPRL.</p>	

La empresa destino cerca de dos millones para ejecutar las obras, dinero que se encontraba destinado para reforzar las actividades propias de la empresa en el sector minero, y pensaron recuperarlo rápido, sin embargo, transcurrió mas de 8 meses posterior a la culminación de la obra para que puedan contar con su certificado, lo que les dejo una mala experiencia y desmotivo a continuar participando en el mecanismo.



Resumen de la entrevista N° 10:

Entrevista realizada vía zoom el 25 de setiembre de 2022

Perfil del entrevistado	Gerente Municipal de la Municipalidad provincial de Puquio, de la provincia Lucanas, región Ayacucho. Abogado con 12 años de experiencia en el sector público.
<p>Compartió que en su desempeño como funcionario en otras entidades le ha permitido dirigir procesos para Oxl, asumiendo la responsabilidad para que las áreas emitan los informes correspondientes, y que puedan cumplir con los plazos correspondiente.</p> <p>Se logro percatar que no existe un área específica que tenga a cargo la dirección de Oxl en las entidades, lo que muchas veces no permite que los procedimientos se puedan operativizar de manera óptima y en el plazo que corresponde para brindar todas las facilidades a la empresa, y no generar que se desmotiven en el camino.</p> <p>Sin embargo, considera que muchas autoridades no apuestan por el mecanismo, porque es dinero que no pueden disponer físicamente, ya que quien pone el presupuesto en un principio es la empresa privada desde su propia caja, entonces las autoridades no pueden contralarlo o direccionar a otras empresas en la ejecución, que es lo que sucede en un proceso convencional, que se ha constituido en un problema publica, por ciertas autoridades, se coluden con la empresa ejecutora para obtener una ventaja económica, lo que no sucede en Oxl, ya que el presupuesto luego es descontado a la misma entidad por parte del MEF.</p>	

Es importante que se continúen realizando mejoras en la normativa, y que se pueda realizar una capacitación integral a funcionarios y autoridades en el mecanismo, que los avale una certificación que permita dar la seguridad a la entidad como a la empresa.



Anexo N° 05: Propuesta de proyecto de ley que modifica la ley de Obras por Impuestos

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29230, LEY QUE IMPULSA LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL CON PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Los congresistas, que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República XXXXXXXXXXXXXXXX, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22°- C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29230, LEY QUE IMPULSA LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL CON PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Artículo 1. Modificación de los artículos 2°, 7° – numeral 7.3 de la Ley 29230

“Artículo 2. INVERSIONES EN EL MARCO DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS

(...)

Asimismo, cuando las empresas privadas financien la formulación de los estudios de pre inversión, las fichas técnicas o de los expedientes técnicos, pueden solicitar la emisión del CIPGN o CIPRL según corresponda, a la emisión de la

El comité especial evalúa y determina el costo de la elaboración de la ficha técnica, del estudio de preinversión, del Expediente Técnico o del Manual de Operación y/o Mantenimiento. El monto máximo del reembolso es hasta el dos por ciento (5%) del Monto Total de Inversión o del gasto de operación y/o mantenimiento, debidamente sustentado por la Empresa Privada. El comité especial puede consultar al área encargada de las contrataciones de la Entidad Pública y/o a la UF o la que haga sus veces, la determinación del costo a ser reembolsado.

Artículo 7.- Emisión de los CIPRL

"7.3. Los CIPRL emitidos y que no hayan sido utilizados en el año fiscal correspondiente, debido al límite a que se refiere el párrafo 7.2, podrán ser utilizados en los siguientes ejercicios fiscales. Al momento de su utilización, el Tesoro Público reconocerá a la empresa privada, como adicional de dicho monto, por el valor de la tasa efectiva equivalente al 10% de los CIPRL o CIPGN emitidos y no utilizados en el año fiscal correspondiente, previo registro administrativo en el SIAF-SP".

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

PRIMERA. - Reglamentación

La presente Ley será reglamentada mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de un plazo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su publicación.

Palacio legislativo, enero 2024.