

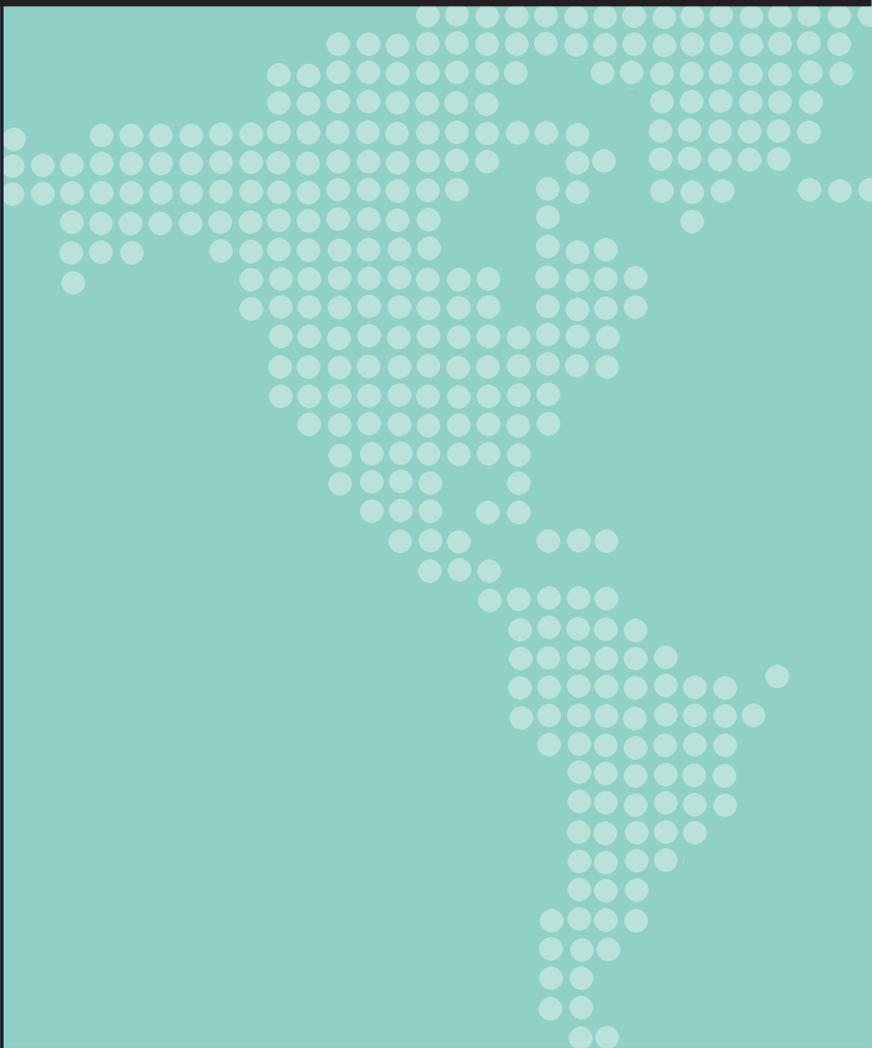


GERENCIA PARA EL DESARROLLO

55

# Obras por Impuestos: factores que promueven la participación de la empresa privada

Alex Albújar  
Enrique Santa Cruz  
Julia Albújar  
Elizabeth Gómez  
Karina Quezada  
Silvia Terrones



**Obras por Impuestos:  
factores que promueven la participación  
de la empresa privada**

**Obras por Impuestos:  
factores que promueven la participación  
de la empresa privada**

Alex Albújar • Enrique Santa Cruz • Julia Albújar  
Elizabeth Gómez • Karina Quezada • Silvia Terrones

ESAN/Cendoc

ALBÚJAR, Alex ; SANTA CRUZ, Enrique ; ALBÚJAR, Julia ; GÓMEZ, Elizabeth ;  
QUEZADA, Karina ; TERRONES, Silvia

*Obras por Impuestos: factores que promueven la participación de la empresa privada.* –  
Lima : Universidad ESAN, 2016. – 146 p. – (Serie Gerencia para el Desarrollo ; 55)

INVERSIONES PÚBLICAS / FOMENTO DE LAS INVERSIONES / OBRAS  
PÚBLICAS / INCENTIVOS TRIBUTARIOS / EMPRESAS PRIVADAS / PERÚ

HD4124 A42

ISBN 978-612-4110-50-4

**Obras por Impuestos: factores que promueven la participación  
de la empresa privada**

Serie Gerencia para el Desarrollo 55

ISSN de la serie: 2078-7979

© Alex Albújar, Enrique Santa Cruz, Julia Albújar, Elizabeth Gómez,  
Karina Quezada, Silvia Terrones, 2016

© Universidad ESAN, 2016  
Av. Alonso de Molina 1652, Surco, Lima-Perú  
[www.esan.edu.pe](http://www.esan.edu.pe)  
[peesanediciones@esan.edu.pe](mailto:peesanediciones@esan.edu.pe)

Primera edición  
Lima, febrero del 2016  
Tiraje: 80 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2016-01912

DIRECCIÓN EDITORIAL  
Ada Ampuero

CORRECCIÓN TÉCNICA  
José Lumbreras

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN  
Rosa Díaz

DISEÑO DE CARÁTULA  
Alexander Forsyth

DISEÑO DE INTERIORES Y DIAGRAMACIÓN  
Ana María Tessey

IMPRESIÓN  
Cecosami Prerensa e Impresión Digital S. A.  
Calle Los Plateros 142, Ate  
Lima, Perú

Impreso en el Perú / Printed in Peru

# Índice

---

Introducción	11
Capítulo 1. Marco conceptual y contextual del tema y metodología del estudio	15
1. Marco conceptual: necesidad de inversión en infraestructura	15
1.1. Brecha de infraestructura	17
1.2. Relación entre infraestructura y pobreza	21
2. Marco contextual: el Sistema Nacional de Inversión Pública	23
2.1. Estructura, organización y funciones	25
2.2. Ciclo de los proyectos de inversión pública	28
3. Metodología de investigación	31
3.1. Fuentes	33
3.2. Herramientas para recoger información primaria	33
3.3. Análisis	37
Capítulo 2. Modalidad Obras por Impuestos: características generales	39
1. Marco legal	39
1.1. Antecedentes	39
1.2. Evolución normativa	41
2. Procedimiento	46
2.1. Priorización y promoción del proyecto	46
2.2. Selección de la empresa ejecutora	49
2.3. Ejecución de la obra	54
2.4. Obtención del Certificado de Inversión Pública Regional y Local	57
3. Fuentes o recursos disponibles	58

3.1. Financiamiento por canon	58
3.2. Financiamiento por fondos sociales	61
Capítulo 3. Proyectos ejecutados y empresas participantes en Obras por Impuestos, 2009-2014	65
1. Proyectos ejecutados	65
1.1. Proyectos ejecutados por región	65
1.2. Proyectos ejecutados por nivel de gobierno	67
1.3. Proyectos ejecutados por sector económico	68
1.4. Proyectos concluidos y certificados de inversión emitidos	70
2. Empresas participantes	72
2.1. Perfil económico	72
2.2. Inversiones por empresa	74
4. Factores que determinan la participación de las empresas en Obras por Impuestos	79
1. Factores generales	79
1.1. Barreras administrativas	80
1.2. Falta de capacidad técnica y especializada de los funcionarios	82
1.3. Corrupción	83
1.4. Sobrecostos o riesgos no previstos	84
1.5. Falta de coordinación entre instancias gubernamentales	85
1.6. Alta rotación de funcionarios en los gobiernos regionales o locales	85
2. Factores específicos	86
2.1. Naturaleza de la experiencia	86
2.2. Evaluación de la experiencia	103
3. Balance de los factores	109
3.1. Interés de las empresas privadas en volver a participar	109
3.2. Incentivos adicionales a los existentes	110
5. Propuesta de perfeccionamiento de Obras por Impuestos	115
1. Planteamientos de mejora	115
1.1. Sistema de gestión y capacitación de los funcionarios concernidos	115
1.2. Creación de una entidad estatal especializada en Obras por Impuestos	117

1.3. Nuevo papel de ProInversión	118
2. Análisis de los planteamientos de mejora: ventajas y desventajas	119
2.1. Primer planteamiento	119
2.2. Segundo planteamiento	120
2.3. Tercer planteamiento	121
2.4. Análisis comparativo de ventajas y desventajas de los planteamientos	123
3. Propuesta final: nuevo papel de ProInversión	127
3.1. Situación actual de los proyectos de inversión en el país	127
3.2. Determinación de los proyectos a encargar a ProInversión para Obras por Impuestos	131
Conclusiones y recomendaciones	135
1. Conclusiones	135
2. Recomendaciones	137
Bibliografía	139
Sobre los autores	145

# Introducción

---

El estudio presentado en este libro busca determinar los factores que influyen en la decisión de las empresas privadas para participar en la modalidad de inversión Obras por Impuestos, con base en la experiencia de aquellas que la han aplicado hasta agosto del 2014.

El desarrollo de la infraestructura en un país es muy importante para promover su crecimiento económico e incrementar la inversión privada, ya que mejora su productividad y, finalmente, deviene en que las empresas sean más competitivas y la economía de la región se vea estimulada. Allí radica la clave de la mejora en infraestructura para el crecimiento de la inversión privada. En los últimos años el Perú se ha convertido en una buena opción para invertir al reunir un conjunto de condiciones económicas, institucionales, administrativas y jurídicas favorables a la actividad económica, lo cual configura un clima favorable y conveniente para el inversor.

Desde el 2009, en el Perú se aplica, con relativo éxito, una nueva modalidad para financiar y ejecutar obras públicas en los gobiernos regionales y locales, establecida por la Ley 29230, Ley de Obras por Impuestos (LOI), mediante la cual la empresa privada puede financiar y ejecutar proyectos de inversión pública descontando su costo del pago del impuesto a la renta.

Esta modalidad de inversión es única y no tiene antecedentes en otras legislaciones en el ámbito mundial, tanto que algunos gobiernos de América

Latina han solicitado asesoría a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) para replicarla en sus países.

Desde su dación, la LOI ha sufrido varios cambios y modificaciones, incluida la promulgación de un nuevo reglamento en enero del 2014 para perfeccionarla. Como resultado se ha experimentado un creciente interés del sector privado; sin embargo, desde que se promulgó no ha habido grandes avances en el número de obras realizadas. Según ProInversión, desde el 2009 hasta el 16 de agosto de 2014 el monto invertido en Obras por Impuestos ascendió a la suma de S/. 1263 millones en 103 proyectos adjudicados: 28 concluidos y 75 en proceso de ejecución.

Del mismo modo, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se aprecia que el límite establecido en el 2014 para emitir Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL)<sup>1</sup> ascendía en total a S/. 26,455.28 millones: S/. 6,060.79 millones para los gobiernos regionales, S/. 19,327.95 millones para los gobiernos locales y S/. 1,066.54 millones para las universidades públicas. De todos ellos se había ejecutado proyectos por solo S/. 398.1 millones, es decir, el 1.5% del potencial realizable.

Únicamente algunos gobiernos regionales habían utilizado en forma eficiente esta alternativa; por ejemplo, el de Tacna con S/. 137.8 millones invertidos o los de Piura, Moquegua y Áncash, con S/. 64.4 millones, S/. 58.8 millones y S/. 43.7 millones ejecutados, respectivamente. En cambio, la mayoría de los gobiernos regionales, aun contando con montos asignados para la realización de Obras por Impuestos, tiene ejecutados montos ínfimos, como los casos de Cusco, Callao y Huancavelica, que solo han invertido S/. 3 millones, S/. 6.2 millones y S/. 6.2 millones, respectivamente.

A su vez, solo 49 empresas privadas habían participado como inversores.

1. Los CIPRL constituyen el componente básico de la modalidad Obras por Impuestos, por ser los documentos emitidos por el MEF que reconocen el monto invertido por las empresas privadas en el proyecto para efecto de descontarlo de los impuestos que deben pagar.

Ante estas cifras cabe preguntarse ¿qué hace falta para que esta modalidad tenga mayor acogida entre las empresas del sector privado?, cuestión que es el punto de partida de nuestro estudio.

Para responder esta pregunta central se planteó una investigación que permitiera analizar el procedimiento establecido en la LOI desde el punto de vista de la empresa y del Estado; explorar el perfil de las empresas que han invertido en esta modalidad para determinar si existe alguna relación entre estas y su volumen de ventas, utilidad neta, rubro o radio de acción, entre otros indicadores; y evaluar la situación actual de los proyectos adjudicados y concluidos, los montos invertidos, el sector en que se ha invertido, los gobiernos regionales y locales en los que se han invertido y la relación directa con las empresas privadas que han invertido en estos proyectos. Todo ello con el fin de determinar los factores que influyen en la participación de las empresas en Obras por Impuestos y proponer mejoras al modelo actual. La investigación se justificó en la necesidad de que más empresas del sector privado ejecuten proyectos a través de este vía, dadas las insuficiencias encontradas.

La investigación está referida a los proyectos adjudicados, culminados y en ejecución entre 2009 y 2014. El análisis se realiza a partir de los resultados de encuestas aplicadas a 31 de las 49 empresas que utilizaron esta modalidad desde el 2009 y que fueron respondidas por los representantes de las áreas responsables de la gestión y/o la ejecución de los proyectos realizados a través de Obras por Impuestos. La muestra obtenida representa un 63% del universo, lo que le otorga una alta fiabilidad.

Para elaborar la encuesta se recurrió a una revisión previa de fuentes secundarias, como tesis, revistas y documentos, la que permitió elaborar las preguntas e identificar a expertos con amplia experiencia en el tema.

La principal limitación encontrada fue la poca disponibilidad de tiempo de los encuestados debido a sus altos cargos y nivel profesional y la poca predisposición de las empresas que no respondieron a las cartas y los correos electrónicos enviados ni a las llamadas telefónicas realizadas, en algunos casos justificada en su política de no responder a este tipo de consultas.

El estudio se presenta en cinco capítulos:

- El primer capítulo presenta el marco teórico y metodológico del estudio realizado, para lo cual se exponen conceptos relacionados con la inversión en infraestructura, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el procedimiento de investigación aplicado.
- El segundo capítulo realiza una descripción general de la modalidad de inversión Obras por Impuestos exponiendo el marco legal al que está sujeta, el procedimiento actual y la disponibilidad de recursos financieros con que cuenta.
- El tercer capítulo detalla los proyectos ejecutados y las empresas participantes en esta modalidad de inversión, desde su puesta en ejecución hasta la actualidad, para lo cual presenta los proyectos ejecutados y las empresas participantes.
- El cuarto capítulo explora los factores que influyen en la decisión de las empresas a participar en Obras por Impuestos, a nivel general y específico. Una revisión de fuentes secundarias permite identificar los factores generales mientras que la encuesta a una muestra representativa de las empresas participantes en Obras por Impuestos permite identificar los factores específicos.
- El quinto capítulo, sobre la base del examen realizado, esboza una propuesta de mejora de la modalidad con miras a generar un mayor dinamismo de las inversiones por esta vía. Para ello formula tres planteamientos de mejora, evalúa sus ventajas y desventajas y selecciona una para convertirla en la propuesta final.

Finalmente, se presentan las conclusiones y las recomendaciones que emergen como resultado del estudio.

# 1

---

## Marco conceptual y contextual del tema y metodología del estudio

En este capítulo se presenta el marco teórico y metodológico del estudio realizado, para lo cual se exponen conceptos relacionados con la inversión en infraestructura, el SNIP y el procedimiento de investigación aplicado.

### **1. Marco conceptual: necesidad de inversión en infraestructura**

Tal como recordó el Instituto Peruano de Economía (IPE) en uno de los primeros análisis sobre el tema (IPE, 2006: 9), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define la infraestructura como «... el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones de larga vida útil que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales» (BID, 2000: 13). Dicho de otro modo, se puede conceptualizar la infraestructura como una herramienta eficaz y necesaria que sirve para lograr el incremento de la competitividad de un país, lo cual se refleja, necesariamente, en su crecimiento como Estado. Además, reduce los gastos de transporte, incrementa las opciones de mercado y permite la difusión de la información y del conocimiento.

La infraestructura cumple un papel trascendental en el desarrollo de las regiones, al generar beneficios que impactan de forma directa o indirecta sobre la economía en general, circunstancia corroborada por distintos

estudios técnicos y académicos que revelan la existencia de diferencias marcadas en aquellas familias que cuentan con acceso a infraestructura y aquellas que no, ya que en el caso de estas últimas su ámbito de trabajo, en su mayor parte, se circunscribe a realizar labores de campo.

Una correcta provisión de servicios públicos requiere de un adecuado desarrollo de infraestructura que la sustente y que permite su prestación concreta; sin embargo, a pesar de que en la actualidad ha habido avances considerables, la demanda por infraestructura se encuentra aún muy lejos de estar satisfecha. Hecho que se debe en gran medida a que en los últimos años las decisiones de los inversionistas se encuentran influenciadas por los riesgos tanto financieros como regulatorios, lo que ha llevado al empresariado a asumir mayor cautela en la toma de decisiones respecto de los proyectos a los cuales orientan su capital.

En la actualidad son diversos los servicios en los que se requiere de infraestructura para lograr los objetivos que definen la política nacional, como la inclusión social y el fomento de la inversión privada, entre otros. En ese sentido, resulta conveniente precisar cuáles son los servicios y la infraestructura que se encuentra asociada a estos, con el fin de conocer de manera general la demanda existente (tabla 1.1).

Tabla 1.1. *Infraestructura por tipos de servicio*

Servicio	Infraestructura asociada
Transporte	Carreteras, puentes, túneles, redes ferroviarias, puertos, aeropuertos
Abastecimiento de agua potable	Plantas de tratamiento y redes de distribución
Desagüe	Plantas de tratamiento de aguas servidas y redes de desagües
Irrigación	Represas, canales, compuertas
Telecomunicaciones	Centrales telefónicas, redes de cableado
Gas	Tuberías para el transporte, <i>citygates</i>
Electricidad: generación	Hidroeléctricas, centrales térmicas, centrales de energías renovables
Electricidad: transmisión	Redes de transmisión principales y secundarias
Electricidad: distribución	Redes de transmisión de bajo voltaje, transformadores

Fuente: Prud'homme, 2004: 4.

### 1.1. Brecha de infraestructura

La brecha de infraestructura alude a una falta de inversión para obtener cierta meta o para cumplir con ciertos requerimientos de servicios, situación que podría darse por el uso de instalaciones en condiciones poco óptimas o por la dificultad al satisfacer la demanda actual y futura. En general, hace referencia a un concepto determinado en razón a que no se trata de una programación de inversiones a lo largo del tiempo sino de un monto de inversión requerido en el presente para cumplir las metas mencionadas.

A pesar de lo significativo de las inversiones en infraestructura pública realizadas en los últimos años, el Perú mantiene una brecha de infraestructura que un estudio elaborado por dos importantes centros universitarios para la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) estima que ascendería a US\$ 88,000 millones (Instituto de Regulación y Finanzas de la Universidad ESAN & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2012). De otro lado, según la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE):

El país enfrenta el reto de cubrir la brecha de infraestructura destinando importantes inversiones a la educación, salud y saneamiento en especial en las zonas rurales. Frente a ese panorama, las empresas se encuentran ante la disyuntiva de esperar que sus contribuciones sean canalizadas por el Estado a proyectos que mejoren la calidad de vida de las personas y generen oportunidades; o tomar la iniciativa de hacer obras que se sumen a este objetivo nacional (Desde Adentro, 2013b: 34).

Al respecto cabe anotar que uno de los principales problemas de competitividad del Perú radica en la escasa provisión de infraestructura con la que cuenta, situación que se percibe con mayor claridad en las regiones de mayor pobreza, en las cuales las deficiencias de las redes viales o de telecomunicaciones son evidentes.

En el país, el marco normativo se inclina a la descentralización, ya que las funciones de los gobiernos regionales y locales incluyen responsabilidades importantes dentro de la mejora de la infraestructura. Para cumplir a cabalidad estas competencias se requiere no solo de la asignación de recursos sino de la correcta ejecución del presupuesto; sin embargo, los bajos

porcentajes de ejecución llevan a concluir que, pese a contar con recursos, estos no se utilizan plenamente por los gobiernos regionales y locales. Por ello resulta fundamental concientizar a los funcionarios que manejan la gestión de estos gobiernos en la importancia que tiene la infraestructura como uno de los factores base para la mejora de la productividad y el subsecuente crecimiento económico:

En el Perú persiste una enorme brecha de infraestructura que afecta a las actividades económicas, pero que, sobre todo, impide a millones de peruanos gozar de servicios básicos que eleven su calidad de vida y les permitan engancharse al tren del progreso. Es por eso tan necesaria la intervención decisiva de la iniciativa privada, no para reemplazar al sector público sino para encontrar, en coordinación con los organismos del Estado, soluciones creativas para combatir este problema (G de Gestión, 2011: 48).

La carencia de infraestructura se configura como una de las principales barreras dentro del acceso al mercado y genera un sobrecosto para aquellas empresas que se encuentran ubicadas en zonas no interconectadas, por ello la provisión de infraestructura es decisiva para eliminar los sobrecostos y facilitar el intercambio comercial. En este sentido, la reducción de costos y la ampliación de mercados, al generar un crecimiento económico de largo plazo, logran reducir la pobreza:

La infraestructura crea empleo. La infraestructura mejora la competitividad de un país y la calidad de vida de sus ciudadanos. La infraestructura genera conocimientos, crea redes empresariales e, incluso, resuelve problemas concretos que permiten a los políticos enarbolar como banderas de campaña (América Economía, 2008).

Por lo tanto, se considera que existe una relación directa entre la inversión y el crecimiento del producto bruto interno (PBI). Los países y las regiones que cuentan con mayor inversión en infraestructura aumentan su competitividad y, en consecuencia, alcanzan un mayor crecimiento económico. No obstante, el conseguir mejores índices de competitividad no solo requiere el cierre de la brecha existente en infraestructura sino también el mejoramiento de la gestión de gobierno, el desempeño económico, el uso racional de los recursos naturales, y un mejor acceso a servicios de educación y salud, entre otros factores.

Un indicador del desarrollo de la infraestructura puede obtenerse del Informe Global de Competitividad que anualmente elabora el Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) para 144 países<sup>2</sup>. El reporte correspondiente al periodo 2013-2014 (Schwab, 2014) sitúa al Perú como uno de los países emergentes en cuanto a inversión en infraestructura y competitividad, por encima de Bolivia, Brasil, Colombia y Argentina, para citar algunas economías de América latina.

En el caso de la infraestructura la evaluación por país utiliza una escala de 1 a 7, en la que el valor mínimo 1 implica ineficiencia en infraestructura y el valor máximo de 7 implica la mejor ubicación en infraestructura. Como puede apreciarse (figura 1.1), para ese periodo el Perú obtiene una calificación ligeramente superior a la media, lo que evidencia la mejora pero también la persistencia de una sustantiva brecha de infraestructura.

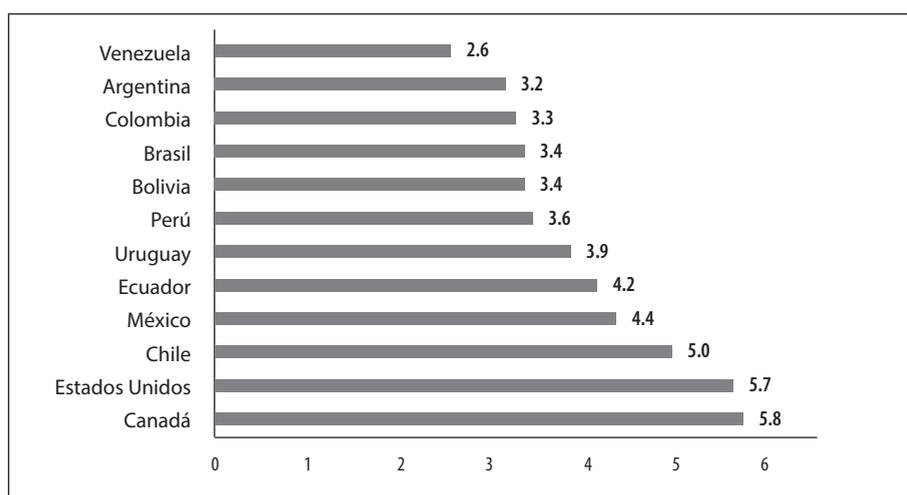


Figura 1.1. Informe Global de Competitividad 2013-2014: inversión en infraestructura de algunos países de América

Fuente: Schwab, 2014: 432.

2. Con este fin el WEF ha construido el Índice Global de Competitividad que otorga una calificación a cada país objeto del estudio en términos de su competitividad, con base en 34 variables cuantitativas que corresponden a estadísticas de fuentes nacionales o multilaterales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional u organizaciones del sistema de Naciones Unidas, y 80 variables cualitativas, obtenidas de la Encuesta de Opinión Ejecutiva que aplica con instituciones asociadas.

El estudio encargado por AFIN determinó que la brecha de inversión de infraestructura en servicios públicos para el periodo 2012-2021 equivalía al 33% del PBI promedio en dicho periodo (cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. *Perú: brecha de inversión en infraestructura, 2012-2021*

Sector	Monto (millones de US\$)	Proporción del total (%)
<b>Telecomunicaciones</b>	<b>19,170</b>	<b>21.8</b>
Banda ancha	11,852	
Telefonía móvil	4,973	
Telefonía fija	2,345	
<b>Agua y saneamiento</b>	<b>5,335</b>	<b>6.1</b>
Agua potable	1,569	
Alcantarillado y tratamiento de aguas servidas	3,766	
<b>Infraestructura hidráulica</b>	<b>8,682</b>	<b>9.9</b>
<b>Transporte</b>	<b>20,935</b>	<b>23.8</b>
Redes viales	12,791	
Ferrocarriles	7,308	
Puertos	708	
Aeropuertos	128	
<b>Energía</b>	<b>32,987</b>	<b>37.5</b>
Electricidad	32,297	
Hidrocarburos	690	
<b>Salud</b>	<b>478</b>	<b>0.5</b>
<b>Educación</b>	<b>388</b>	<b>0.4</b>
<b>Total</b>	<b>87,975</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Instituto de Regulación y Finanzas de la Universidad ESAN & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2012.

Con el propósito de reducir y/o cerrar esta brecha resulta necesaria la participación del sector privado con la finalidad de proveer infraestructura pública. En razón de ello, se crean modalidades que tienen por objetivo incentivar a las empresas privadas en el desarrollo de infraestructura de uso público con mayor incidencia en aquellas regiones en las cuales la carencia de infraestructura afecta negativamente la calidad de vida de sus habitantes.

Frente a esta situación se deben tener en cuenta los diversos factores que influyen en el desarrollo de los proyectos, ya que, aun cuando son muchos los proyectos declarados viables, su ejecución no se encuentra ni siquiera

en fase inicial, debido a que no existen recursos suficientes, económicos o técnicos, en los gobiernos subnacionales. Esta razón justifica que el sector privado actúe en calidad de ejecutor de los proyectos que no han sido ejecutados aún por las autoridades regionales o locales.

Así, se puede señalar que la inversión en infraestructura tiene dos objetivos:

... asegurar que ningún potencial económico competitivo se deje de aprovechar, para poder sostener la calidad de vida de la población y facilitar que las zonas productivas y los clústers territoriales cuenten con infraestructura y los servicios complementarios que su propio movimiento económico puede sostener (Perú Exporta, 2007: 35).

Es dentro de este marco que la LOI encuentra un espacio de aplicación con el fin de promover la inversión privada para que los pobladores que no cuentan con la infraestructura adecuada requerida para su correcto desarrollo sean finalmente beneficiados con la ejecución de obras públicas a través de un mecanismo que deduce como gasto la renta imponible de las inversiones en infraestructura que efectúen las empresas privadas. Así, si bien el Estado deja en un primer momento de percibir parte del impuesto a la renta, esta modalidad permite que los ciudadanos obtengan mejores servicios públicos.

## **1.2. Relación entre infraestructura y pobreza**

La provisión de infraestructura es una herramienta fundamental para reducir los índices de pobreza existentes, por ende, toda estrategia que persiga la disminución de la pobreza debe contener en sí misma y de forma necesaria la promoción de infraestructura con el propósito de lograr el objetivo de mejorar el nivel de vida.

Son diversas las formas por las cuales un mayor acceso a la infraestructura influye en la reducción de la pobreza, aunque en términos generales se puede establecer que los más beneficiados con la expansión de los servicios públicos y la infraestructura son los hogares y las empresas. Los hogares porque el acceso a infraestructura brinda a los consumidores mayor bienestar y las empresas porque les permite reducir costos y ampliar sus mercados internos y externos.

La pobreza se encuentra asociada, entre otras consideraciones, con la carencia de servicios de salud y educación, así como de mercados de bienes y otros servicios. El desarrollo de la infraestructura permite una mayor inclusión social mediante la prestación de esos servicios y la incorporación al mercado de nuevos agentes y territorios. Además, la disponibilidad de infraestructura trae consigo un considerable ahorro de tiempo, lo que permite finalmente a las familias la obtención de ingresos adicionales. Por ejemplo:

- Los servicios de saneamiento influyen sobre la salud de la población.
- Los servicios de transporte ocasionan una reducción de los costos de movilización y un mayor acceso a las zonas que previamente no se encontraban interconectadas.
- Los servicios de energía y telecomunicaciones producen un impacto en la educación de las personas pues brindan un mejor acceso a la información.

Las empresas también se ven beneficiadas por una mayor provisión de infraestructura lo que finalmente se refleja en un mayor crecimiento y generación de empleo; porque una mayor disponibilidad de servicios de infraestructura, como saneamiento, electricidad, carreteras y telecomunicaciones, incrementa la productividad de los factores y reduce los costos de producción de la economía. Cuando se impulsa la actividad económica de una región también se logra un impacto positivo en el empleo:

La existencia de una adecuada infraestructura resulta importante tanto para mantener el crecimiento que el Perú ha tenido en los últimos años como para mejorar la calidad de vida de la población. La creciente integración económica mundial demanda un continuo mejoramiento de la competitividad y el desarrollo político y democrático exige continuo progreso social. Para ello es necesario contar con infraestructura adecuada en la mayoría de lugares del país, pero su ausencia, a pesar de los logros de los últimos años, hace que la desigualdad y los obstáculos a la competitividad sigan latentes. En particular la gran brecha existente en el acceso a servicios de infraestructura básica entre zonas rurales y urbanas es un obstáculo a la igualdad que se traduce en menores oportunidades para acceder a servicios básicos (Negocios Internacionales, 2011: 8).

En resumen, se puede afirmar que las redes de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones configuran un elemento esencial

dentro de la integración de las economías regionales en un país, ya que hacen posible la existencia de transacciones entre ellas y con el exterior.

Asimismo, se llega a establecer la existencia de dos clases de impactos en el crecimiento de la infraestructura. Por un lado, un impacto directo referido a que las mejoras en calidad de infraestructura benefician a los más pobres pues son ellos quienes más se alejan de la posibilidad de poder financiar distintas posibilidades para lograr cubrir sus necesidades. Por otro lado, un impacto indirecto ya que, al existir una mejor infraestructura de servicios públicos, se consigue una reducción de la desigualdad al disminuir la diferencia de ingresos. Así, la menor inversión en infraestructura es una de las razones por las cuales la economía tuvo un desempeño deficiente. En sentido contrario, una mayor inversión en infraestructura permitiría al país crecer de forma más rápida e incrementar su competitividad a escala internacional.

## **2. Marco contextual: el Sistema Nacional de Inversión Pública**

La inversión en infraestructura pública se enmarca en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) creado el 2000, a través de la Ley 27293, que establece que las entidades públicas encargadas de ejecutar proyectos de inversión pública (PIP) deben aplicar una serie de principios, procesos, metodologías y normas técnicas que permitan optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, garantizando la sostenibilidad de los proyectos y servicios públicos de calidad para el bienestar de la población.

Con la experiencia y el paso del tiempo se incorporaron modificaciones a esta ley (figura 1.2), resultado de las cuales actualmente las normas, las directivas y los procedimientos se aplican a todas las entidades públicas y a las empresas del sector público no financiero adscritas a cualquiera de los tres niveles de gobierno, siempre que ejecuten PIP y cumplan con los requisitos previstos.

De acuerdo con el artículo 3 de la Directiva General del SNIP, aprobada mediante Resolución Directoral 0032011EF/68.01:

... un proyecto de Inversión Pública constituye una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el

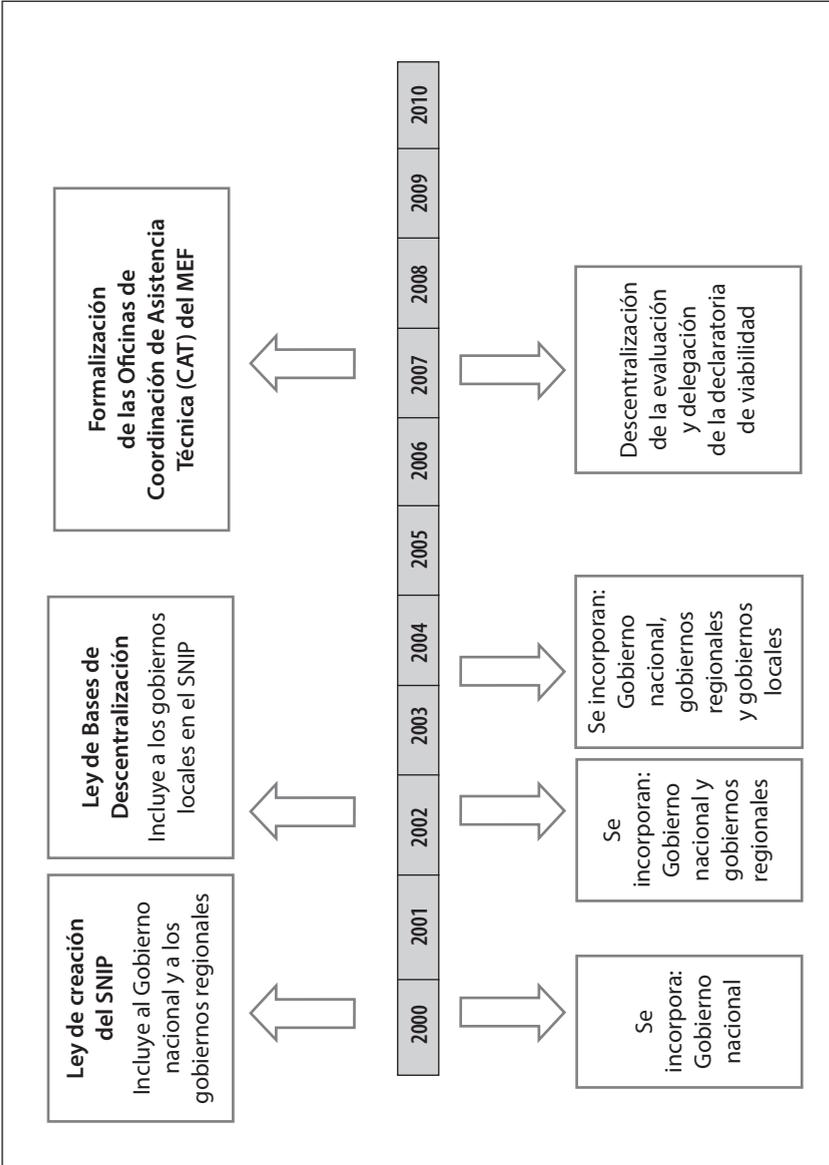


Figura 1.2. Perú: evolución normativa del SNIP, 2000-2010

Elaboración propia.

fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad; cuyos beneficios generen durante la vida útil del proyecto y estos sean independientes de los otros proyectos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el PIP debe constituir la solución de un problema vinculado a la finalidad de una entidad y a sus competencias. Su ejecución puede hacerse en más de un ejercicio presupuestal, conforme al calendario de ejecución de preinversión. No son PIP las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento. Tampoco constituye PIP aquella reposición de activos que se realice en el marco de las inversiones programadas de un proyecto declarado viable que se asocian a la operación de las instalaciones físicas para el funcionamiento de la entidad, o que no impliquen la ampliación de su capacidad de provisión de servicios.

Entre los objetivos del SNIP están propiciar la aplicación del ciclo del PIP, fortalecer la capacidad de planeación del sector público y crear las condiciones para la elaboración de «planes de inversión pública» por periodos multianuales no menores de tres años.

## 2.1. Estructura, organización y funciones

Existen diferentes actores en el SNIP y cada uno de ellos es responsable de cumplir determinadas funciones a lo largo de la preparación, la evaluación *ex ante*, la priorización, la ejecución y la evaluación *ex post* de un proyecto.

Las unidades formuladoras (UF) son cualquier órgano o dependencia de las entidades y se encargan de elaborar los estudios de preinversión que se registran en el Banco de Proyectos (figura 1.3).

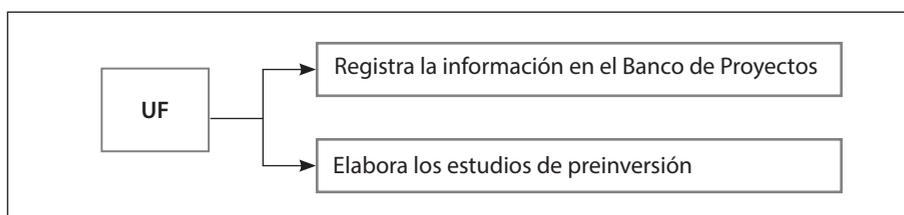


Figura 1.3. SNIP: principales funciones de las unidades formuladoras

Elaboración propia con base en la Directiva General del SNIP.

La Oficina de Programación de Inversiones (OPI) es el órgano técnico del SNIP para cada sector, gobierno regional o gobierno local (figura 1.4).

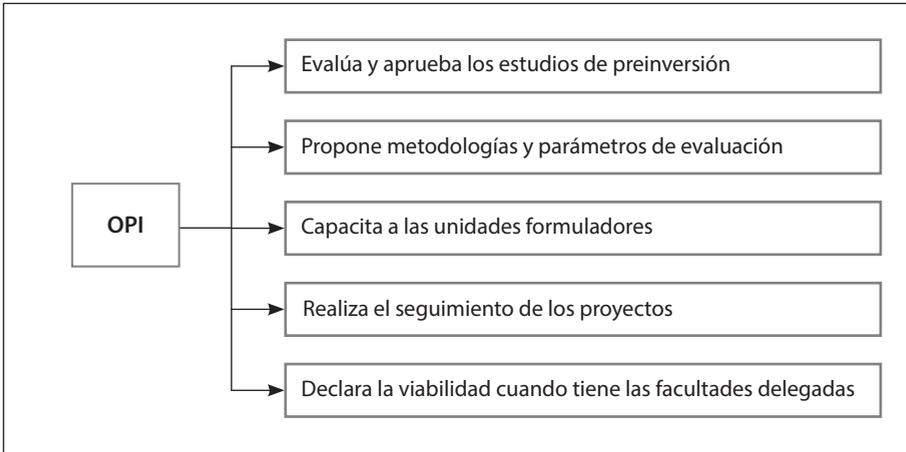


Figura 1.4. SNIP: principales funciones de la Oficina de Programación de Inversiones

Elaboración propia con base en la Directiva General del SNIP.

Los órganos resolutivos son las máximas autoridades ejecutivas en cada sector, gobierno regional o gobierno local. En el caso del Gobierno nacional son los ministros, en los gobiernos regionales, los gobernadores, y en los gobiernos locales son los alcaldes (figura 1.5).

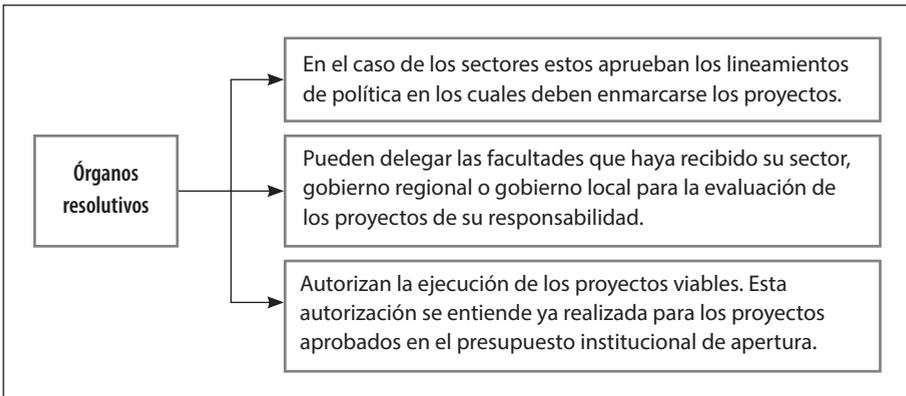


Figura 1.5. SNIP: principales funciones de los órganos resolutivos

Elaboración propia con base en la Directiva General del SNIP.

La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) pertenece al MEF y es la máxima autoridad técnica normativa del SNIP (figura 1.6).

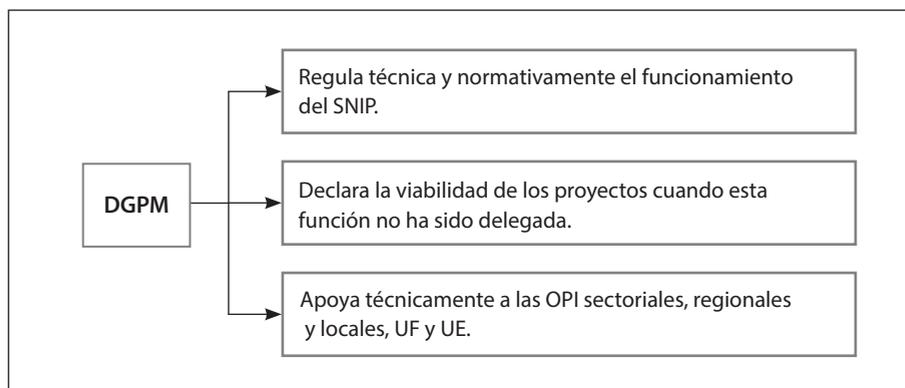


Figura 1.6. SNIP: principales funciones de la Dirección de Programación Multianual

Elaboración propia con base en la Directiva General del SNIP.

Las unidades ejecutoras (UE) son cualquier órgano o dependencia de las entidades con capacidad para ejecutar los PIP, de acuerdo con las normas presupuestales vigentes. No requieren su inscripción en el Banco de Proyectos (figura 1.7).

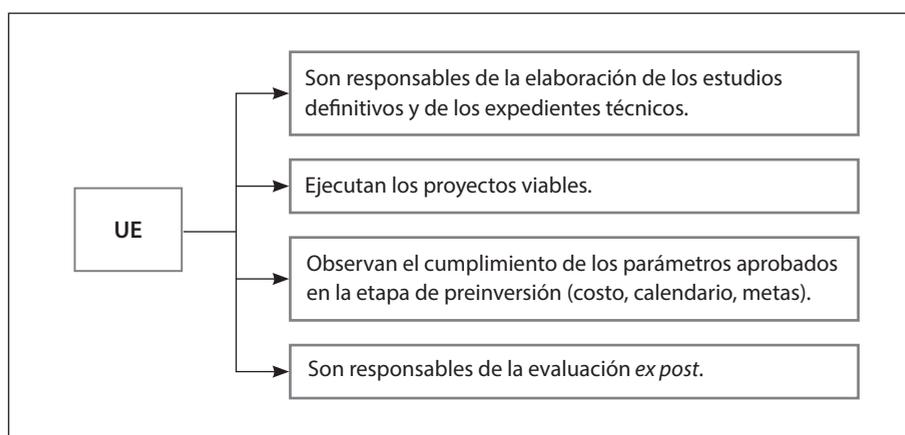


Figura 1.7. SNIP: principales funciones de las unidades ejecutoras

Elaboración propia con base en la Directiva General del SNIP.

La Directiva General del SNIP tiene por finalidad establecer normas técnicas, métodos y procedimientos de observancia obligatoria, los cuales serán aplicables a las fases del ciclo de los PIP y a los órganos que integran el SNIP.

De acuerdo con la política de modernización y descentralización del Estado, el SNIP permite que los sectores y los gobiernos regionales y locales declaren la viabilidad de los proyectos que están bajo su competencia, con la excepción de aquellos que requieren de aval o garantía del Estado o necesiten endeudamiento, por lo que deben ser previamente evaluados por el MEF.

## 2.2. Ciclo de los proyectos de inversión pública

Según el SNIP, todo PIP deberá seguir un ciclo que se encuentra dividido en tres fases: preinversión, inversión y postinversión (figura 1.8).

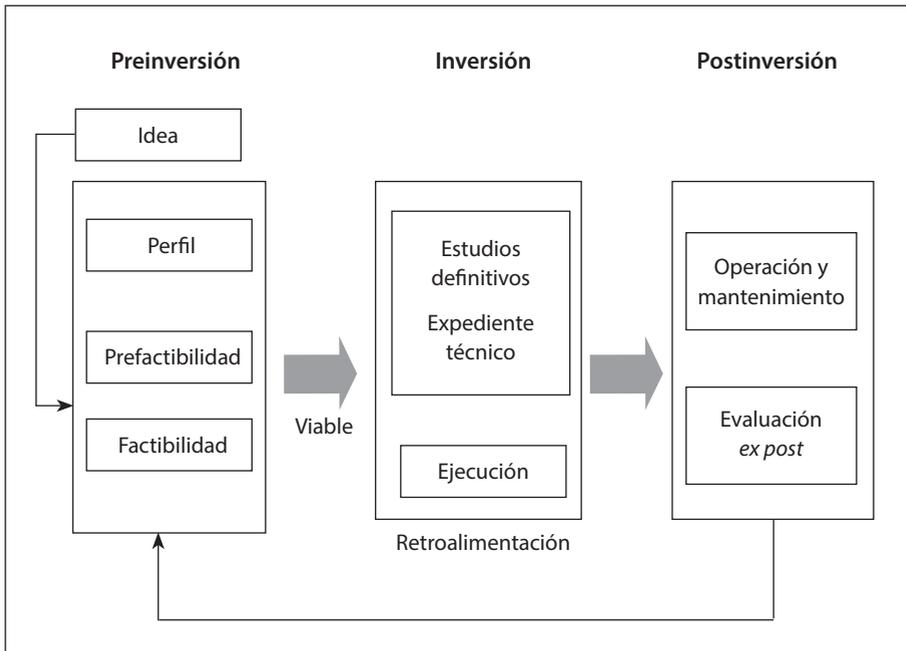


Figura 1.8. SNIP: ciclo de un proyecto de inversión pública

Elaboración propia con base en la Directiva General del SNIP.

### 2.2.1. Preinversión

Después de la identificación de un problema determinado se realizan las evaluaciones concernientes a la conveniencia de la realización de un PIP: el análisis de rentabilidad social y su sostenibilidad, con el fin de sustentar su declaración de viabilidad que es un requisito indispensable para iniciar la ejecución del proyecto. En esta fase se elaboran el perfil del proyecto, el estudio de prefactibilidad y de factibilidad.

Se debe conocer la brecha del servicio que atenderá el proyecto para orientar los recursos de manera eficiente y realizar una correcta estimación de los costos de inversión, operación y mantenimiento, al igual que de los flujos de beneficios y el costo social, indicadores que finalmente permitirán establecer su rentabilidad social.

Asimismo, en esta etapa se analiza la influencia del proyecto sobre el servicio en el cual intervendría: se define el problema a solucionar, sus causas y sus efectos; con esta base se plantea el proyecto y sus posibles alternativas de solución para demostrar la sostenibilidad en la provisión de los servicios intervenidos. Es importante resaltar que el nivel de análisis requerido va acorde con la magnitud de la inversión comprometida en cada proyecto, debido a que mayores riesgos de pérdida de recursos demandan mayor procesamiento de información y estudios técnicos, con la finalidad de disminuir la incertidumbre en la toma de decisiones. El nivel de estudios de preinversión mínimos que debe tener un proyecto con el objeto de que se declare viable está en relación con su costo (cuadro 1.2)

Cuadro 1.2. *SNIP: nivel de estudios de preinversión requerido según costo del proyecto*

Costo del proyecto (S/.)	Estudio requerido
Hasta 1'200,000	Perfil simplificado
Entre 1'200,000 y 10'000,000	Perfil
Más de 10'000,000	Factibilidad

Fuente: ProInversión.  
Elaboración propia.

Los estudios de preinversión del proyecto se encuentran a cargo de la UF, que puede ser cualquier oficina o entidad del sector público (ministerios,

gobiernos regionales o gobiernos locales) designada de manera formal por la entidad y debidamente registrada por la OPI correspondiente.

Los proyectos se registran en el Banco de Proyectos del SNIP mediante la utilización de un formulario preestablecido, en seguida este banco asigna a la OPI responsable de su evaluación, la cual declarará la viabilidad del proyecto previo cumplimiento de los requisitos establecidos, para que finalmente la DGPM declare la viabilidad de los PIP que serán financiados con endeudamiento público.

El Banco de Proyectos es un apoyo informático que sirve, entre otros fines, para consultar información precisa y necesaria sobre los proyectos que se encuentran en fase de preinversión.

### **2.2.2. Inversión**

Cuando el proyecto cumple la etapa inicial, es decir cuenta con los estudios de prefactibilidad y factibilidad y ha sido declarado viable por la OPI, se puede señalar que se encuentra habilitado para ingresar a la fase de inversión. En esta etapa se elabora el estudio definitivo o el expediente técnico y se realiza la ejecución del proyecto. Concluye con la completa ejecución del PIP. La declaración de viabilidad es un requisito indispensable para pasar de la fase de preinversión a la fase de inversión.

Dentro de la fase de inversión se pueden distinguir dos etapas:

- *Diseño.* En esta etapa se elabora el estudio detallado del proyecto, el cual incluye la planificación de la ejecución, el presupuesto, las metas físicas proyectadas, las especificaciones técnicas, el programa de conservación y reposición de equipos y los requerimientos estimados de personal para operación y mantenimiento.
- *Ejecución.* Aquí se lleva a cabo el desarrollo de la obra, es decir, se realizan las acciones del proyecto: licitación de bienes, servicios u obras a ejecutar, seguimiento y control de los contratos, y revisión periódica de los avances de la ejecución del proyecto.

La etapa de inversión concluye con el cierre de la ejecución del proyecto.

Por otro lado, la UE es la encargada de la elaboración del estudio al detalle, la ejecución, el cierre y la transferencia del proyecto a la entidad responsable de su operación y mantenimiento, en caso corresponda.

### **2.2.3. Postinversión**

Culminada la ejecución, se inicia la fase de mantenimiento del proyecto, lo que conlleva una evaluación posterior, es decir, la medición de la eficacia del impacto de las acciones llevadas a cabo para alcanzar los objetivos inicialmente planteados y así asegurar que el proyecto haya producido una mejora en la capacidad de prestación de bienes o servicios públicos de acuerdo con las condiciones previstas en el estudio que sustentó su declaración de viabilidad. Para ello se analiza en qué medida se han obtenido los resultados esperados en la fase de preinversión. Las UE, en coordinación con la OPI, se encargan de evaluar los proyectos ejecutados.

En el caso de proyectos cuya viabilidad fue declarada a partir de un perfil, la evaluación *ex post* la puede llevar a cabo una agencia independiente o un órgano distinto de la UE que forme parte del mismo sector, gobierno regional o local. La evaluación concluye cuando se otorga la conformidad por parte de la DGPM.

## **3. Metodología de investigación**

Una vez establecidos los referentes respecto de los cuales debe emprenderse el examen de la modalidad de inversión Obras por Impuestos, se expondrá brevemente el procedimiento metodológico seguido para el desarrollo de la investigación (figura 1.9).

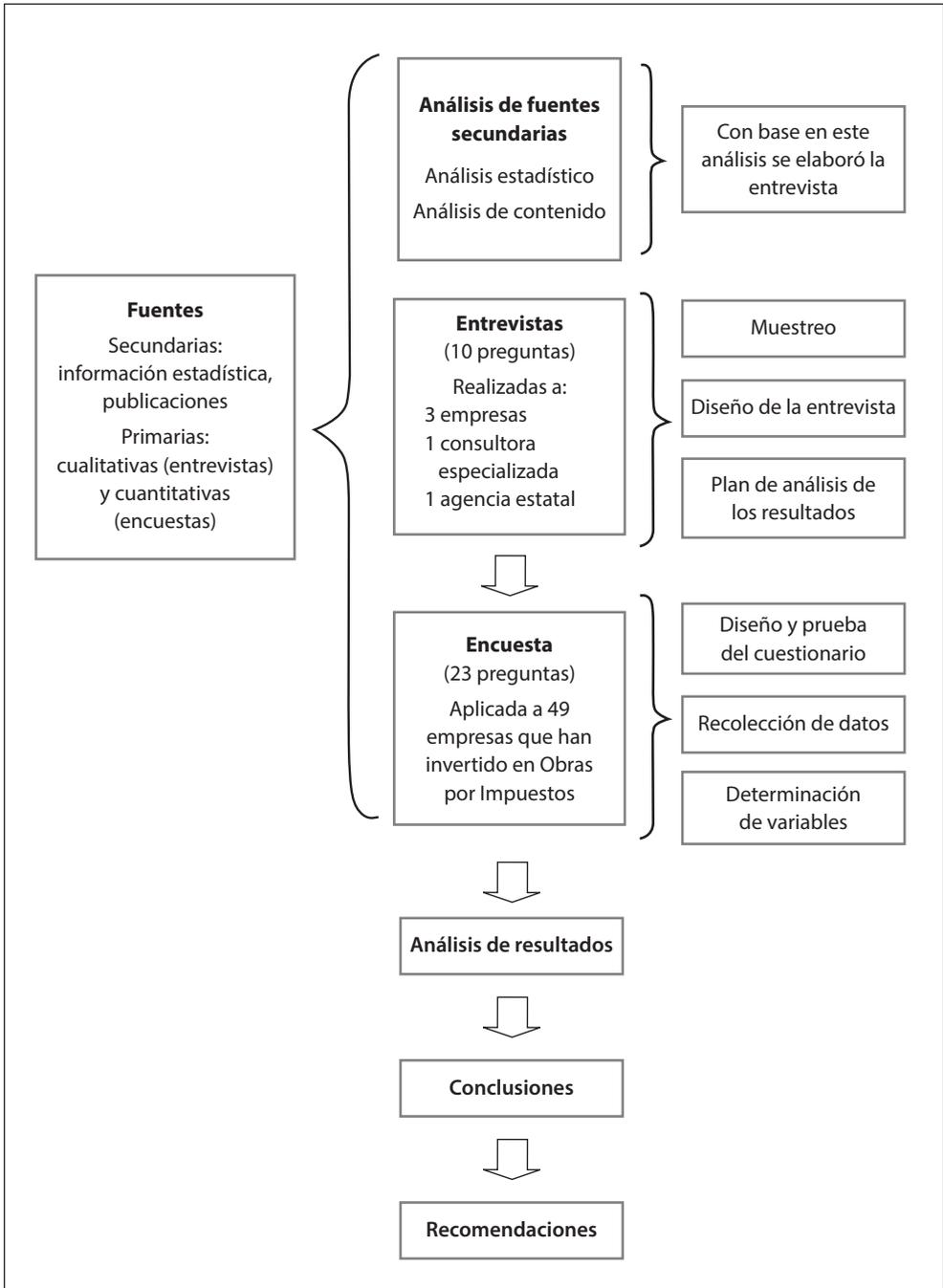


Figura 1.9. Investigación sobre Obras por Impuestos: resumen de la metodología seguida

Elaboración propia.

### 3.1. Fuentes

Se recurrió, sucesivamente, al empleo de fuentes secundarias y primarias. En primer lugar, en busca de un acercamiento inicial al tema, se recopiló:

- Información estadística de ProInversión.
- Publicaciones académicas en revistas y libros.
- Informaciones periodísticas y otra documentación escrita.

De este material se extrajo información sobre las experiencias y los principales problemas e inconvenientes de la ejecución de proyectos a través de esta modalidad. Este paso sirvió como base para construir, en segunda instancia, dos herramientas de recopilación de información primaria: entrevistas a expertos y encuestas a actores.

### 3.2. Herramientas para recoger información primaria

Como se ha señalado, se recopiló tanto información cualitativa como información cuantitativa.

#### 3.2.1. Información cualitativa

Como herramienta de recojo de información cualitativa se recurrió a una entrevista abierta a un grupo de expertos para ampliar el conocimiento sobre el tema. Antes de realizar las entrevistas se elaboró un perfil de las empresas que han realizado obras de inversión pública bajo esta modalidad, para lo cual se consideró los siguientes aspectos: mercado, rubro, lugar de ejecución e información financiera relevante. Las preguntas se diseñaron con el objetivo de tener indicadores para el análisis respectivo.

La entrevista constó de diez preguntas divididas en cuatro tópicos:

- Motivación de la empresa privada.
- Satisfacción de su experiencia: beneficios y problemas.
- Cambios propuestos: costos adicionales, riesgos y procedimientos.
- Interés de las empresas en volver a participar: incentivos y ventajas.

Para efectuar las entrevistas se llevó a cabo un muestreo a discreción y se enviaron diversas comunicaciones con el fin de entrevistar a expertos

de diferentes rubros, lográndose contacto con tres empresas (Petrobras, Unacem y Pluspetrol), una consultora (Urbi) y la agencia estatal encargada (ProInversión).

Los entrevistados fueron profesionales designados por las mismas empresas o instituciones por su experiencia en la ejecución de estos proyectos, lo que finalmente permitió una mejor relación entre el entrevistador y el entrevistado (tabla 1.2).

Tabla 1.2. *Entrevista a expertos: relación de entrevistados*

N.º	Empresa / institución	Cargo
1	Petrobras	Gerente de Soporte a la Gestión y Auditoría
2	Unacem	Gerente de Proyectos
3	Urbi	Analista sénior
4	Pluspetrol	Encargado de Proyectos de Desarrollo Sostenible y Local
5	ProInversión	Director de Inversiones Descentralizadas

Elaboración propia.

La sistematización de los resultados de las entrevistas sirvió para definir los temas relevantes.

### 3.2.2. Información cuantitativa

La información cuantitativa se recogió a través de una encuesta dirigida a todas las empresas que participaron hasta agosto del 2014 en Obras por Impuestos.

El tipo de encuesta fue cerrada, con un cuestionario de 23 preguntas calificadas. El universo estuvo formado por las 49 empresas que se hubiesen adjudicado proyectos de Obras por Impuestos y se encontrasen en la etapa de ejecución o que los hubiesen culminado con la obtención del CIPRL.

La muestra incluyó 31 empresas. El criterio de inclusión fue el que las empresas aceptasen participar en la investigación, las cuales correspondieron al 63% del universo. Más aún, si se observa la muestra por sector económico, se encuentra que, con excepción del sector pesquero, en todos los

otros se consigue una participación superior al 50%, lo que da cuenta de lo apropiado de la muestra y de la confiabilidad de sus resultados (cuadro 1.3).

Cuadro 1.3. *Empresas en Obras por Impuestos: aceptación para participar en encuesta, por sector económico, 2014*

Sector económico	Empresas contactadas (número)	Empresas participantes (número)	Proporción de aceptación (%)
Servicios bancarios	4	3	75
Minería	16	11	69
Petróleo y energía	5	4	80
Construcción	6	4	67
Pesqueras	3	1	33
Otros	15	8	53
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>31</b>	<b>63</b>

Elaboración propia con base en información de ProInversión.

Como se ha señalado, las empresas que respondieron la encuesta designaron a funcionarios responsables o relacionados con el tema (tabla 1.3).

Las variables que midió la encuesta fueron 14:

- Medios de difusión
- Motivación para participar
- Satisfacción con base en la experiencia de participación
- Beneficios de participar
- Calidad técnica del perfil elaborado por la entidad estatal
- Costos adicionales a los establecidos en el expediente técnico
- Riesgos incurridos en la ejecución de los proyectos
- Desempeño de las entidades públicas en la ejecución de los proyectos
- Inconvenientes presentados ante los gobiernos regionales, locales o universidades en la ejecución de los proyectos
- Tiempo de demora en la emisión del informe previo por la Contraloría General de la República (CGR)
- Tiempo de demora en la emisión del CIPRL por parte del MEF
- Papel de ProInversión
- Interés en volver a participar
- Beneficios adicionales (a los descritos en la norma) de la participación

Tabla 1.3. *Empresas en Obras por Impuestos: participantes en encuesta, 2014*

N.º	Empresa	Cargo
1	Banco de Crédito del Perú	Subgerente de Proyecto Responsabilidad Social
2	Compañía Minera Antamina	Superintendente de Infraestructura Social y Relaciones Comunitarias
3	Telefónica del Perú	Gerente de Relaciones Institucionales
4	Compañía Minera Buenaventura	Jefe de Responsabilidad Social y Desarrollo
5	Compañía Minera La Zanja	Jefe de Responsabilidad Social y Desarrollo
6	Petrobras Energía Perú	Coordinadora de Comunicaciones y Relaciones Institucionales
7	Asociación Savia Perú	Gerente
8	Ferreyros	Gerente Central de Asuntos Corporativos/Jefe de Responsabilidad Social
9	Fábrica Peruana Eternit	Gerente de Finanzas
10	Cementos Pacasmayo	Líder de Proyectos Obras por Impuestos
11	Minera Chinalco	Gerente de Asuntos Corporativos
12	Compañía Minera Poderosa	Subgerente de Responsabilidad Social y Comunicaciones
13	Sociedad Minera El Brocal	Asistente de Gerencia en Proyectos Especiales
14	Backus	Gerente de Inversión Social Corporativa
15	Volcan Compañía Minera	Asesor Ejecutivo
16	Grupo Gloria	Jefe de Servicios Generales
17	Minera Barrick Misquichilca	Gerente de Recursos Corporativos
18	Milpo	Gerente de Responsabilidad Social
19	Pacífico Seguros	Gerente de Responsabilidad Social Empresarial
20	Unacem	Gerente de Ejecución de Proyectos
21	Pluspetrol	Desarrollo Sostenible y Local
22	Scotiabank	Gerente Principal de Relaciones Institucionales
23	Goldfields	Vicepresidente Legal
24	Graña y Montero Petrolera	Responsable de la ejecución del proyecto de responsabilidad social Casa de la Juventud en Talara, Piura (dentro de los alcances de la LOI)
25	Fitesa Perú	Gerente General
26	Inkabor	Coordinador de Relaciones Comunitarias
27	Interbank	Gerente de Desarrollo de Negocios de Urbi
28	Ecker Perú	Analista Sénior de Urbi
29	Cineplex	Analista de Desarrollo Regional de Urbi
30	Tecnología de Alimentos	Subgerente de Responsabilidad Social
31	Unión de Concreteras	Coordinadora de Sostenibilidad

Elaboración propia.

### **3.3. Análisis**

Para el análisis de la información se aplicaron métodos cualitativos y cuantitativos.

La metodología cualitativa es aquella que examina la información con gran detalle, sin establecer una categoría o una hipótesis predeterminada y emplea tres tipos de recolección de información: observación, entrevistas y repaso de la documentación.

La metodología cuantitativa busca ir a los hechos o las causas del fenómeno, lo cual consiste en información estructurada y estandarizada, que se ve reflejada en números o estadísticas, en el caso de la presente investigación se obtuvo de las encuestas.

DESPUÉS DE DESCRIBIR EL CONTEXTO de la existencia de una brecha de inversión y las exigencias del SNIP, y haber explicitado el procedimiento de acercamiento al tema, se analizará la modalidad Obras por Impuestos.

# 2

---

## **Modalidad Obras por Impuestos: características generales**

En este capítulo se presenta una descripción general de la modalidad de inversión Obras por Impuestos. Para ello se expone el marco legal al que está sujeta, el procedimiento actual y la disponibilidad de recursos financieros con la que cuenta.

### **1. Marco legal**

En primer lugar se verán los antecedentes y luego la evolución del marco legal.

#### **1.1. Antecedentes**

La LOI tiene como antecedentes legales dos proyectos de ley presentados el 2007:

- Proyecto de Ley 1398/2006-CR
- Proyecto de Ley 1572/2007-PE

Antes de convertirse en ley, estos proyectos fueron analizados, fusionados y modificados por la Comisión de Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.

El Proyecto de Ley 1398/2006-CR fue presentado por el grupo Unidad Nacional, el cual proponía una «Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado». Este proyecto buscaba:

... impulsar el desarrollo y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, en convenios con las autoridades locales y regionales.

Para tal efecto, propone autorizar a los gobiernos locales y regionales a firmar convenios de cooperación con empresas del sector privado mediante los cuales la empresa privada se comprometa a ejecutar uno o más proyectos de inversión que cuenten con la declaratoria de viabilidad otorgada bajo el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Asimismo plantea autorizar a la Dirección Nacional del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas a emitir Documentos Cancelatorios para la cancelación del gasto en el que incurra la empresa privada por la ejecución de un proyecto de inversión. Tales Documentos Cancelatorios serán usados para su aplicación contra los pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta de tercera categoría (Comisión de Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, 2007: 1-2).

El Proyecto de Ley 1572/2007-PE fue presentado por el Poder Ejecutivo y proponía una «Ley que promueve la inversión mediante la suscripción de convenios de cooperación con empresas privadas bajo la modalidad Construye y Transfiere». Para ello:

... autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a suscribir tales convenios con empresas privadas a través de los cuales la empresa privada se compromete a financiar los estudios de preinversión necesarios, de acuerdo a la normatividad del SNIP, y a financiar y/o desarrollar la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura vial, de saneamiento y de generación, transmisión y distribución de energía.

Asimismo autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a emitir “Certificados Construye y Transfiere – Tesoro Público” (CCYT) con la finalidad de cancelar el monto que invierta la empresa privada en el financiamiento de los estudios de preinversión necesarios y la ejecución de los proyectos de inversión previstos en los convenios. Los CCYT podrán ser utilizados por la empresa privada suscriptora del convenio de cooperación única y exclusivamente para su aplicación contra los pagos a cuenta y de regula-

rización del impuesto a la renta de tercera categoría a su cargo. Para recuperar los montos emitidos en CCYT por el Tesoro Público, el MEF deducirá un porcentaje de las transferencias anuales futuras del canon efectuado a favor de los Gobiernos Regionales o Locales. Por último, propone que el avance y la calidad de las obras sean supervisadas por el organismo regulador correspondiente y que la emisión de los CCYT se efectúe una vez recibida la conformidad de la obra correspondiente (Comisión de Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, 2007: 2).

El dictamen de los proyectos de ley 1398/2006-CR y 1572/2007-PE fue emitido como resultado de la Sesión Ordinaria de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera celebrada el 7 de noviembre de 2007, acordándose por mayoría su aprobación. En el Proyecto de Ley 1572/2007-PE se sustituyeron los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12.

## **1.2. Evolución normativa**

Desde 2008, las normas que regulan la modalidad Obras por Impuestos han experimentado una serie de modificaciones; en ese año entró en vigencia la Ley 29230, hasta la aprobación, en el 2014, del nuevo reglamento que la regula en la actualidad. El propósito de esas modificaciones ha sido asimilar las experiencias de aplicación para hacer esta modalidad más accesible y atractiva para las empresas privadas, los gobiernos regionales y locales y las universidades públicas. La figura 2.1 muestra una línea de tiempo de esa evolución normativa, mientras que la tabla 2.1 presenta el detalle de las modificaciones realizadas.

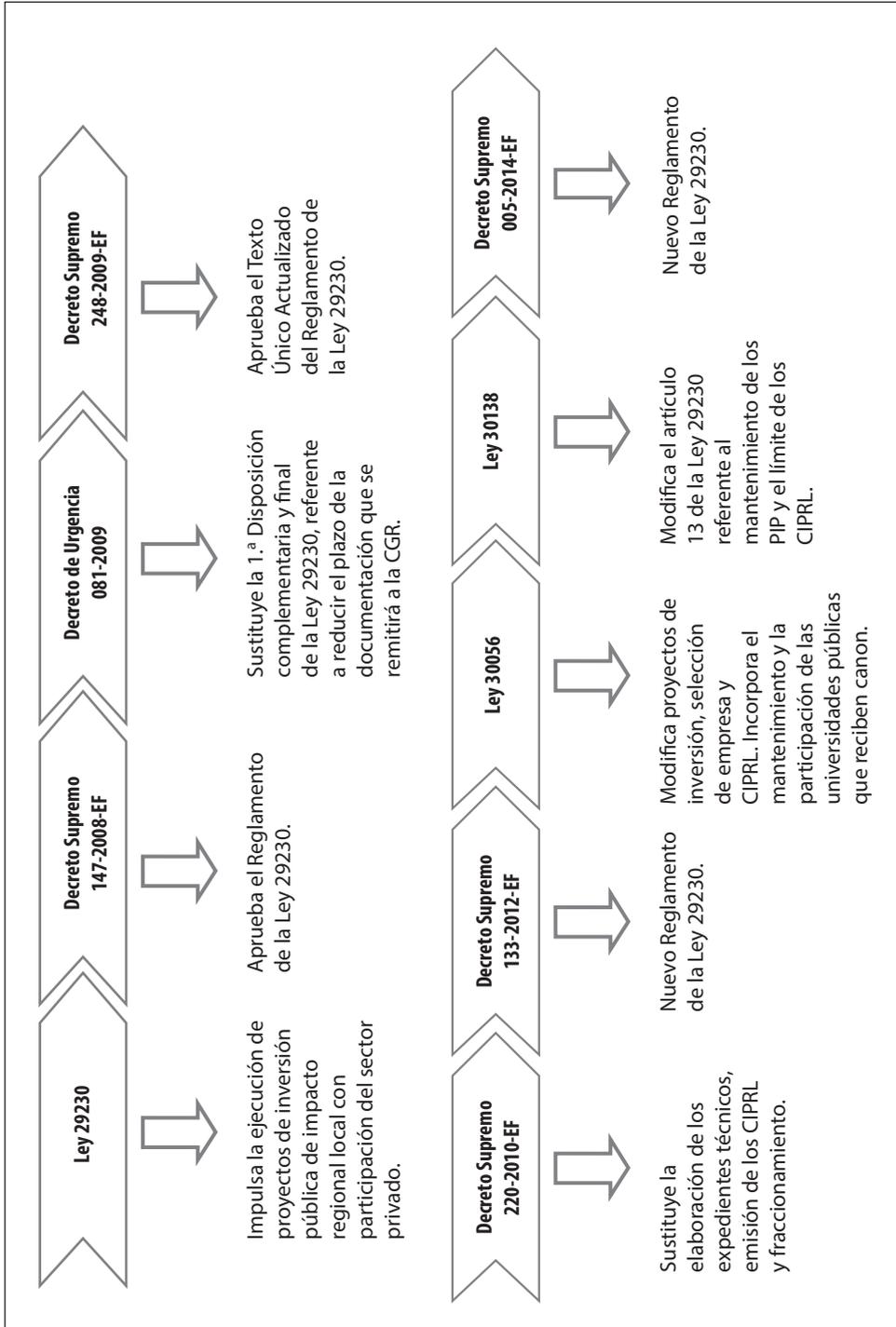


Figura 2.1. Obras por Impuestos: evolución normativa, 2008-2014

Elaboración propia.

Tabla 2.1. *Ley de Obras por Impuestos: modificaciones, 2008-2014*

Norma	Fecha	Modificación
Decreto Supremo 147-2008-EF Reglamento de la Ley 29230	9-12-2008	Establece las disposiciones que regulan la selección de las empresas privadas que ejecutarán los proyectos aprobados por los consejos regionales o concejos municipales, la emisión y la utilización de los CIPRL, la designación de las entidades privadas supervisoras, el texto de los convenios de inversión pública regional y/o local, entre otros aspectos.
Decreto de Urgencia 081-2009 Sustituye la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley 29230	18-7-2009	Reduce el plazo y precisa la documentación que será remitida a la CGR para la emisión del Informe Previo. Establece los plazos para subsanar la información que se remite a la CGR, así como el tiempo de respuesta de esta. Durante este lapso, el plazo de 10 días hábiles para emitir informe por parte de la CGR se suspende.
Decreto Supremo 090-2009-EF Modifica el Reglamento de la Ley 29230	20-4-2009	Define el concepto de empresa privada y establece los procedimientos para la selección de esta.
Decreto Supremo 165-2009- EF Modifica el Reglamento de la Ley 29230	31-7-2009	Sustituye la definición de empresa privada y establece las condiciones para la emisión de los CIPRL.
Decreto Supremo 248-2009-EF Aprueba el Texto Único Actualizado del Reglamento de la Ley 29230	7-11-2009	Establece los requisitos de la empresa privada, la lista priorizada de proyectos, el proceso de selección, las características, la emisión y la utilización del CIPRL, también las características y el procedimiento para la contratación de la entidad privada supervisora y el Formato de Convenio de Cooperación.
Decreto Supremo 220-2010-EF Modifica el Texto Único actualizado del Reglamento de la Ley 29230	31-10-2010	Sustituye los artículos referidos a monto de inversión referencial y elaboración de los expedientes técnicos y emisión de los CIPRL por avances de obra, estableciéndose que se realizará la entrega de los CIPRL de manera trimestral a proyectos cuya ejecución demande más de 6 meses. También modifica los artículos referidos a la utilización, el fraccionamiento y el límite de los CIPRL. Asimismo, incorpora una disposición sobre publicación del monto límite de emisión de CIPRL correspondiente al año fiscal 2010.



→ Tabla 2.1

Norma	Fecha	Modificación
<p>Decreto Supremo 133-2012-EF Nuevo Reglamento de la Ley 29230</p>	<p>27-7-2012</p>	<p>Establece la posibilidad de la empresa de priorizar una idea de proyecto y formular el estudio de preinversión para ejecutar el proyecto de su interés. Asimismo, que en el CIPRL se reconocerán los costos del estudio de preinversión cuando la empresa opte por tener la iniciativa, así como que la empresa puede modificar el proyecto, o un componente importante de este, y luego el gobierno regional o el gobierno local los actualizará según los procedimientos establecidos en el SNIP.</p> <p>Abre la posibilidad de que la empresa pueda solicitar la emisión del CIPRL directamente al MEF y que el financiamiento de la empresa pueda incluir también mantenimiento y operación de la obra a cuenta del impuesto a la renta.</p> <p>Incluye otros tipos de proyectos de inversión pública, esto es que pueden financiarse o ejecutarse proyectos no solo de infraestructura.</p>
<p>Ley 30056 Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial</p>	<p>2-7-2013</p>	<p>Mediante esta ley se modificó la Ley 29230, incluyéndose dentro de sus alcances a las universidades públicas y la posibilidad de que las empresas privadas puedan financiar y/o ejecutar proyectos de inversión en general; así como la posibilidad de financiar los CIPRL con recursos determinados provenientes de fondos que señale el MEF, el carácter negociable de los CIPRL, y la inclusión del mantenimiento de los proyectos en el marco de dicha ley, entre otros aspectos.</p>
<p>Ley 30138 Ley que dicta medidas complementarias para la ejecución de proyectos en el marco de la Ley 29230</p>	<p>27-12-2013</p>	<p>Establece que, para los casos en que la normatividad que regule cada fondo prevea que este financia el mantenimiento del proyecto, dicho mantenimiento podrá ser reconocido en el CIPRL. Asimismo, deja sin efecto los límites para la emisión de CIPRL de los gobiernos regionales y/o locales que reciben recursos de la fuente de financiamiento de recursos determinados provenientes de fondos que señale el MEF mediante decreto supremo. Además, establece que los fondos deberán efectuar una provisión destinada exclusivamente a financiar los incrementos en los montos de inversión de los PIP en la fase de inversión que se realicen en el marco de la Ley 29230 y su Reglamento. Añade Disposiciones Complementarias Finales a esa norma, referidas al financiamiento de PIP con recursos determinados provenientes de fondos que señale el MEF.</p>

→ Tabla 2.1

Norma	Fecha	Modificación
Decreto Supremo 005-2014-EF Nuevo Reglamento de la Ley 29230	14-1-2014	<p>Extiende el alcance de los PIP, al incluir dentro del ámbito de aplicación a las Mancomunidades Regionales y las universidades públicas. Reduce los plazos del proceso de selección de la empresa privada, en caso sea una la que presente su expresión de interés para la ejecución del proyecto.</p> <p>Dispone que, en cuanto a la emisión de los CIPRL, el financiamiento del pago por parte de los gobiernos regionales y locales se efectuará también con cargo a los recursos provenientes del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie) y del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel). En el caso de las universidades públicas, dicho financiamiento será con cargo a los recursos provenientes del canon, el sobrecanon y las regalías mineras.</p> <p>Establece que, cuando el mantenimiento del PIP forme parte de los compromisos de las empresas privadas, se financiará de conformidad con las condiciones generales establecidas en las bases, el convenio y los expedientes de mantenimiento.</p>

Elaboración propia con base en información de *El Peruano*.

Esta sucesión de normas tiene el propósito de perfeccionar la legislación a medida que la experiencia así lo aconseja<sup>3</sup>.

3. Después de culminado el presente estudio, la LOI fue modificada nuevamente a través de las leyes 30264, publicada el 16 de noviembre de 2014, que establece medidas para promover el crecimiento económico, y 30281, publicada el 4 de diciembre de 2014, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.

Igualmente, mediante el Decreto Supremo 006-2015-EF, publicado el 23 de enero de 2015, se aprobó el Reglamento del artículo 17 de la Ley 30264, que incorpora a las entidades del Gobierno nacional a los alcances de la Ley 29230, para que conforme a sus competencias puedan financiar la ejecución de proyectos de inversión en el marco del SNIP en los sectores salud, educación, turismo, agropecuario, orden público y seguridad, incluyendo su mantenimiento.

## 2. Procedimiento

El procedimiento para la tramitación, la aprobación y la ejecución de proyectos mediante la modalidad Obras por Impuestos está normado en el reglamento de la LOI y considera cuatro pasos (figura 2.2):

- Priorización y promoción del proyecto
- Selección de la empresa
- Ejecución de la obra
- Obtención del CIPRL

### 2.1. Priorización y promoción del proyecto

En el caso de los proyectos priorizados, conforme se encuentra establecido en la LOI y en su reglamento, el procedimiento se inicia cuando el concejo municipal, el consejo regional o el consejo universitario, mediante acuerdo expreso, aprueban sus respectivas listas de proyectos priorizados, los cuales deben contar con la declaración de viabilidad por el SNIP y estar incluidos en el correspondiente Programa Multianual de Inversión Pública. Los gobiernos regionales o locales y las universidades remiten a ProInversión una lista con los proyectos a ejecutar bajo la modalidad Obras por Impuestos, de acuerdo con el artículo 5 del reglamento:

La lista priorizada con los proyectos a ejecutarse en el marco de la Ley deberá ser aprobada por el Consejo Regional o Concejo Municipal, según sea el caso, y deberá actualizarse periódicamente. Los proyectos a ejecutarse en el marco de la Ley deben enmarcarse en la definición de Proyecto de Inversión Pública establecida en la normatividad del SNIP, los cuales, además de la infraestructura como componente mayoritario, pueden incluir otros componentes, tales como equipamiento, reingeniería de procesos, sistemas de información y otros necesarios para el logro del objetivo del proyecto.

En el caso de los proyectos propuestos por las empresas privadas, para su priorización el artículo 7 del reglamento de la LOI establece que el sector privado podrá proponer a los gobiernos regionales o locales proyectos para la lista priorizada que cumplan con las normas del SNIP. Así, mediante lo prescrito en este artículo se deja abierta la posibilidad de que las empresas privadas puedan ejecutar proyectos de su interés y en beneficio de la

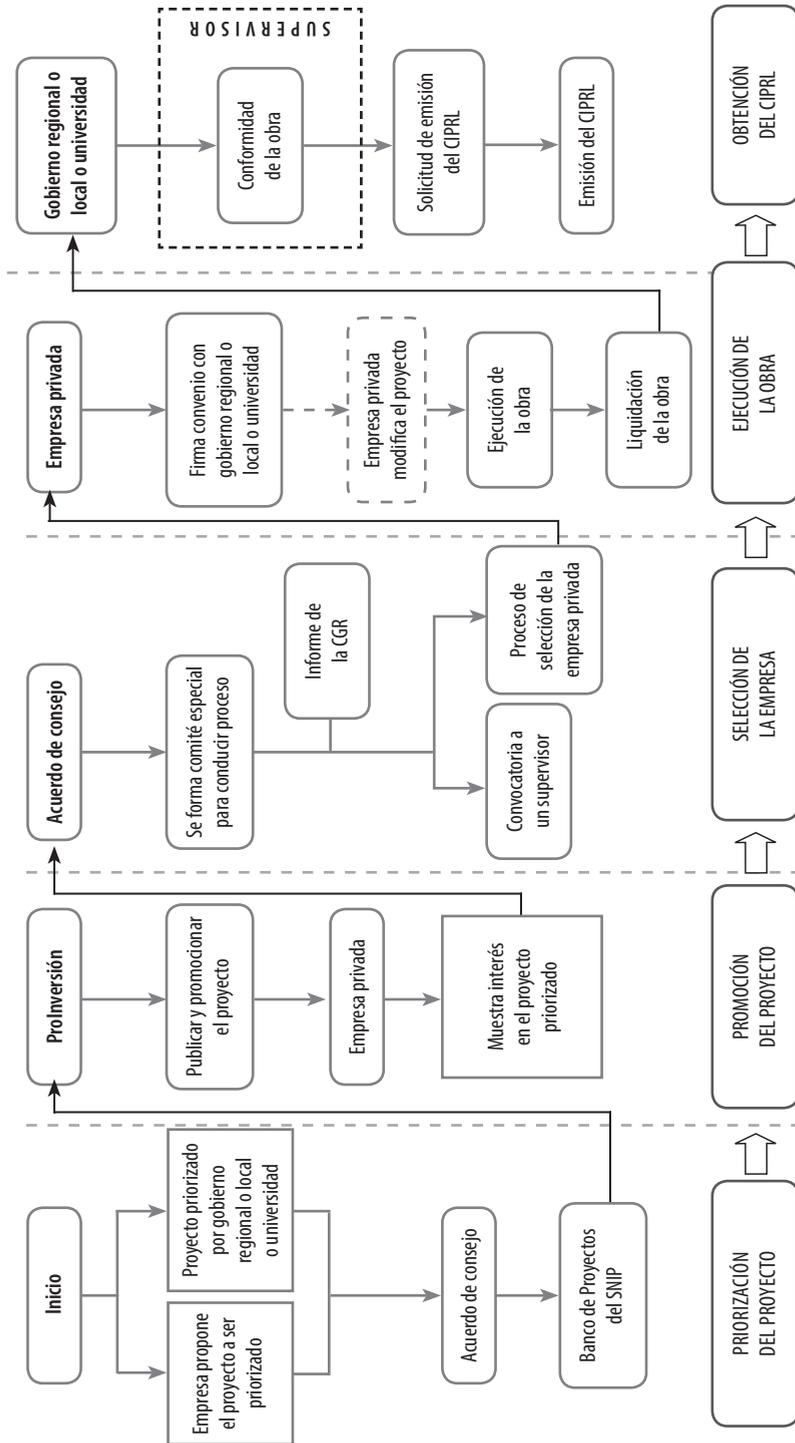


Figura 2.2. Obras por Impuestos: flujo del procedimiento

Elaboración propia con base en el Decreto Supremo 005-2014-EF.

comunidad, como ratifica el director del Instituto de Regulación y Finanzas de ESAN al señalar: «... se ha abierto la posibilidad de ejecutar todo tipo de proyectos mediante Obras por Impuestos, lo cual incluye la ejecución de proyectos sociales y productivos que son altamente atractivos para las empresas privadas» (América Economía, 2013a: 62).

Por su parte, la directora de Inversión Descentralizada de ProInversión sostiene:

En las Obras por Impuestos, desarrolladas y en ejecución, la empresa que toma la iniciativa recibe su adjudicación, pero para ello actualmente debe someterse a concurso público de acuerdo a la Ley de Contratación del Estado, un concurso al que pueden presentarse otros postores. Para agilizar el proceso, sin embargo, la reforma legislativa permitiría que con la manifestación de interés de la empresa se le adjudique la obra. Normalmente el concurso público tomaría entre 30 y 40 días, pero con este cambio serían 15. Es una ganancia importante de eficiencia en el proceso (América Economía, 2013a: 62).

De esta manera el sector privado podrá proponer a las entidades públicas proyectos para la lista priorizada que cumplan con las normas del SNIP, lo que pasará por un proceso de evaluación con un conjunto de requerimientos (figura 2.3).

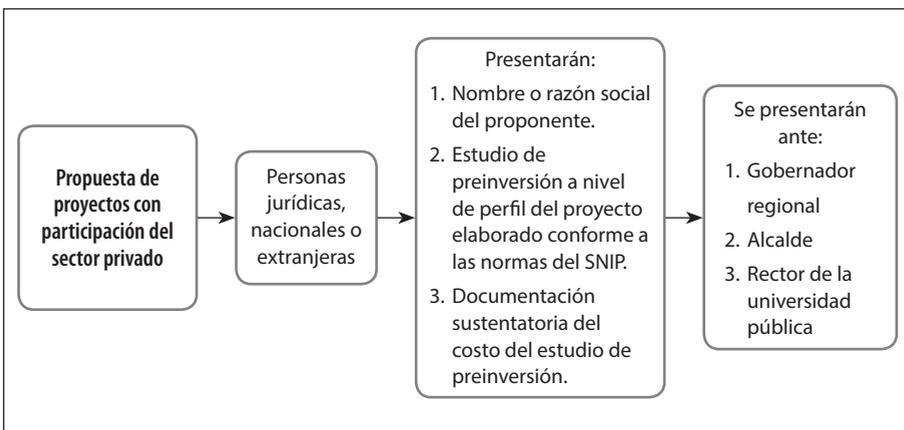


Figura 2.3. Obras por Impuestos: proceso para la elaboración del estudio de preinversión

Elaboración propia.

Respecto del costo total referencial de la inversión a realizar, si la entidad contase con el expediente técnico o el estudio definitivo se deberá considerar el monto de inversión señalado, sin incluir el costo de elaboración de estos documentos (figura 2.4).

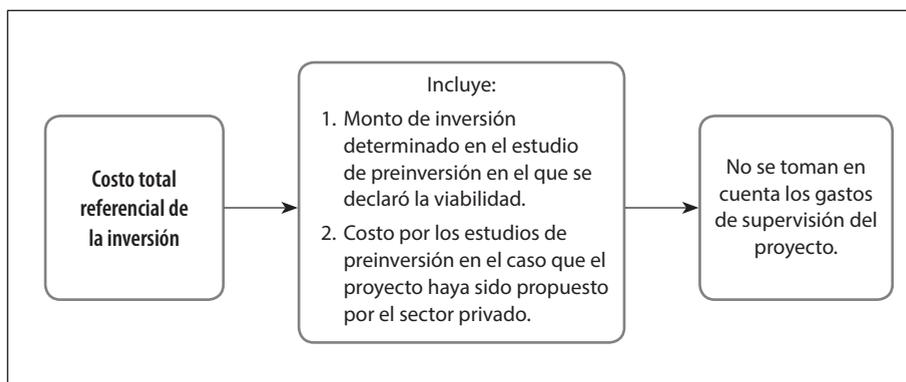


Figura 2.4. Obras por Impuestos: proceso para determinar el costo referencial de la inversión

Elaboración propia.

En ese sentido, según lo señalado en el reglamento de la LOI existen dos formas para utilizar esta modalidad: que la empresa elija un proyecto de la cartera priorizada por acuerdo de consejo (municipal, regional o universitario), o a través de la propuesta que realice la empresa privada de un proyecto a ejecutar, el cual sea de interés para la referida institución. En ambos escenarios, el gobierno regional, el gobierno local o la universidad pública tienen que llevar a cabo un proceso de selección para elegir la empresa que financiará y ejecutará la obra.

## 2.2. Selección de la empresa ejecutora

La selección de la empresa privada para el financiamiento y/o la ejecución del proyecto estará a cargo de un Comité Especial con funciones específicas (figura 2.5).

La primera de estas funciones es elaborar y aprobar las bases del proceso. Previamente, el gobernador regional, el alcalde, el rector de la universidad pública o el Consejo Directivo de ProInversión, según corresponda,

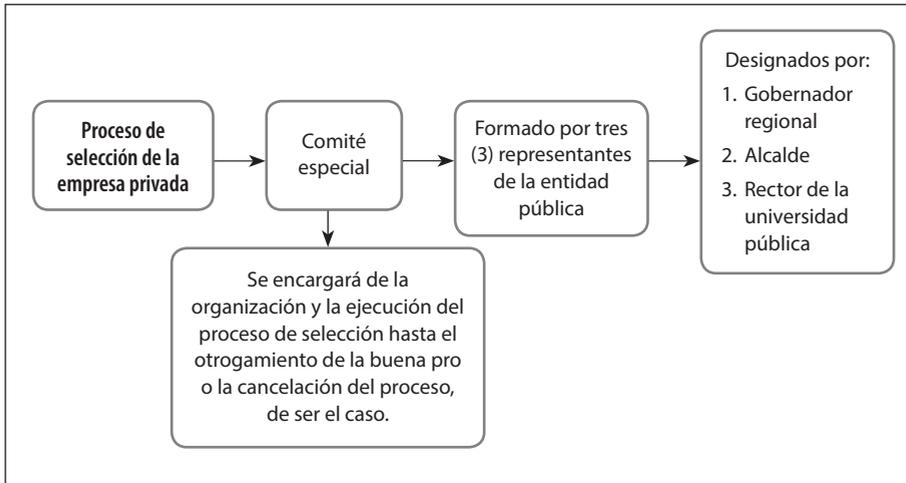


Figura 2.5. Obras por Impuestos: proceso de selección de la empresa privada

Elaboración propia.

deberá solicitar a la CGR la emisión del informe previo al que alude el literal l) del artículo 22 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (figura 2.6). Se trata del informe de control previo que demuestra en la práctica la utilidad del proyecto:

Así, durante el 2013, esta entidad emitió 65 informes previos por más de 673 millones de soles, respecto a proyectos de inversión pública que los gobiernos regionales y locales tienen previsto ejecutar bajo esta modalidad [...]. La Contraloría General verifica si la operación cuenta con los documentos y opiniones favorables de las entidades competentes en los aspectos técnicos, financieros y legales, respecto a operaciones que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Gobierno regional o local que ejecutará la obra. La recomendación más frecuente que ha formulado la Contraloría fue la necesidad de revisar las bases del proceso de selección para adecuarlas al modelo de bases que maneja ProInversión en los aspectos técnicos y legales (38%) y revisar los estudios de Pre-inversión (23%). [...] Con la implementación de las recomendaciones formuladas por la Contraloría General se garantiza que los Gobiernos locales y regionales pueden continuar sin contratiempos con el proceso de selección que permita ejecutar la obra con participación del sector privado, bajo el mecanismo de Obras por Impuestos (Desde Adentro, 2014: 12).

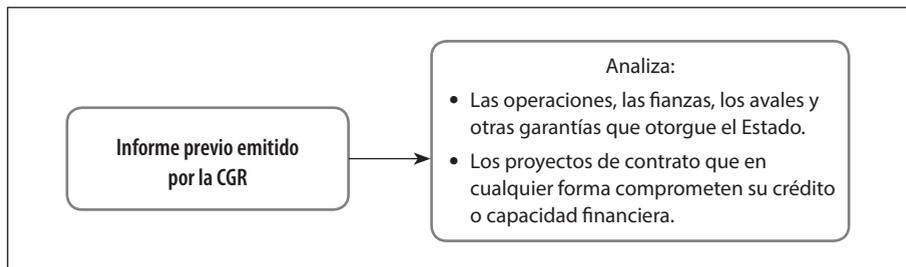


Figura 2.6. Obras por Impuestos: procesos para el informe previo de la Contraloría General de la República

Elaboración propia.

La contratación de la entidad supervisora estará a cargo del gobierno regional, el gobierno local o la universidad pública y se registrará por los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado. La contratación de la supervisora se llevará a cabo de manera paralela al proceso de selección de la empresa privada que suscribirá el convenio, y podrá ser realizado por ProInversión (figura 2.7).

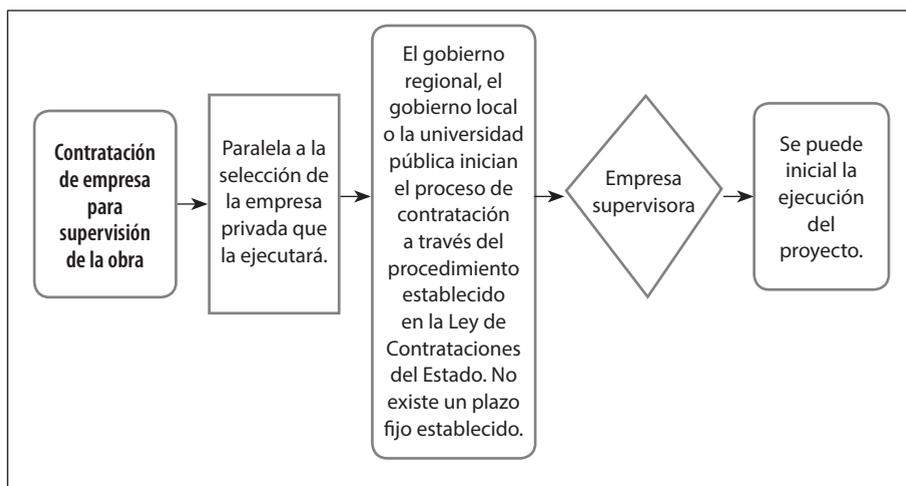


Figura 2.7. Obras por Impuestos: procesos para la contratación de la supervisora

Elaboración propia.

Los procedimientos para la realización del concurso público y la adjudicación de la buena pro y aquellos de selección de ProInversión también están especificados en la Ley de Contrataciones del Estado (figuras 2.8 y 2.9).

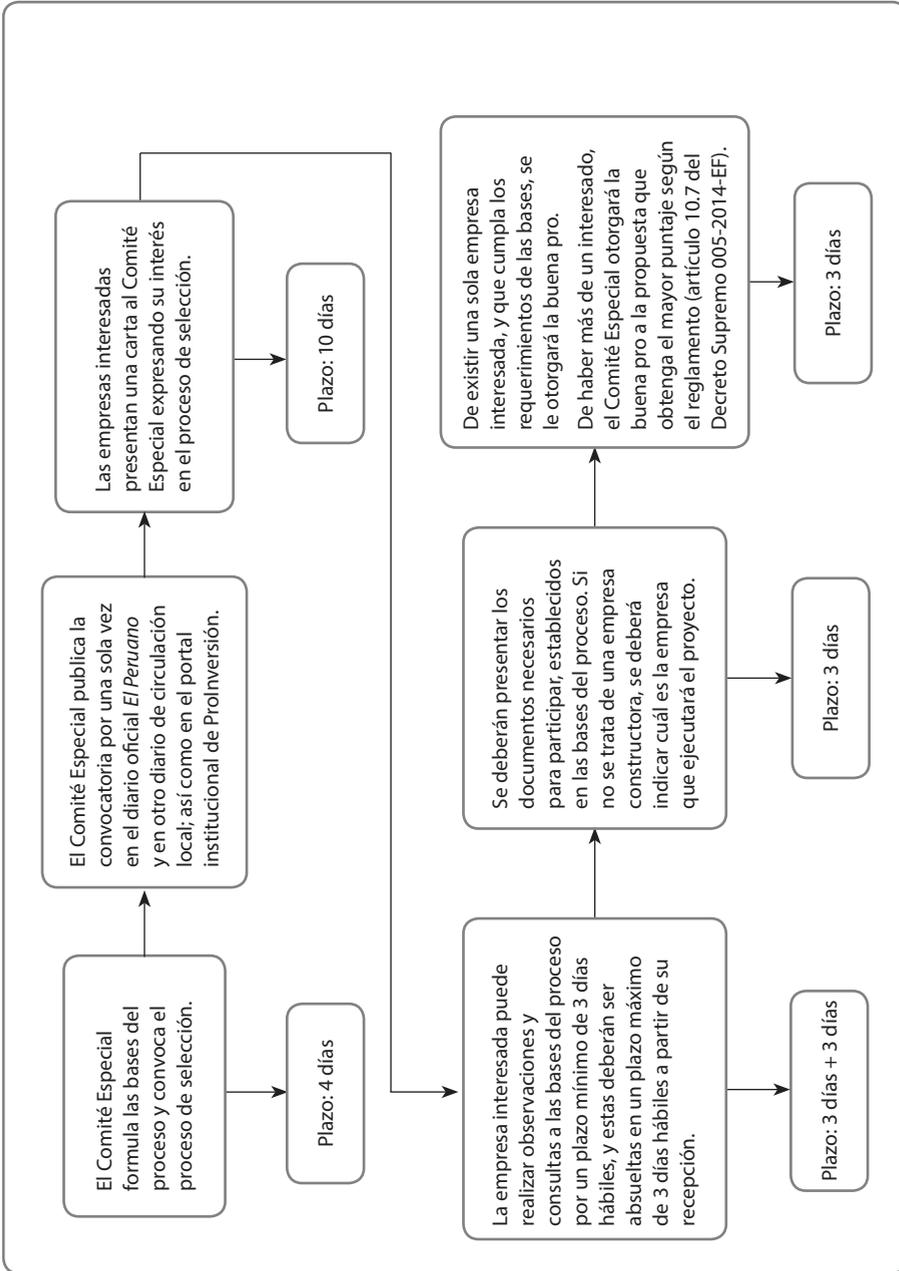


Figura 2.8. Obras por Impuestos: proceso para el concurso público y la adjudicación de la buena pro. Elaboración propia.

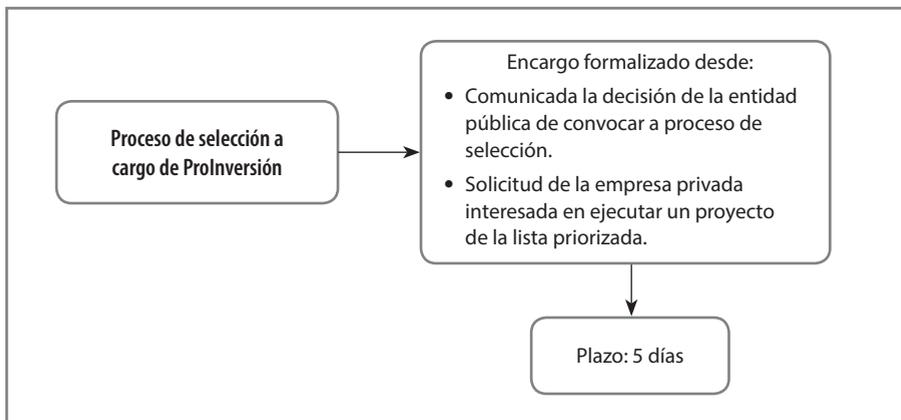


Figura 2.9. Obras por Impuestos: proceso de selección a cargo de ProInversión

Elaboración propia.

En ningún caso se podrá iniciar la ejecución del proyecto si previamente no se ha cumplido con que la entidad pública haya contratado a la supervisora y que se haya suscrito el convenio correspondiente (figura 2.10).

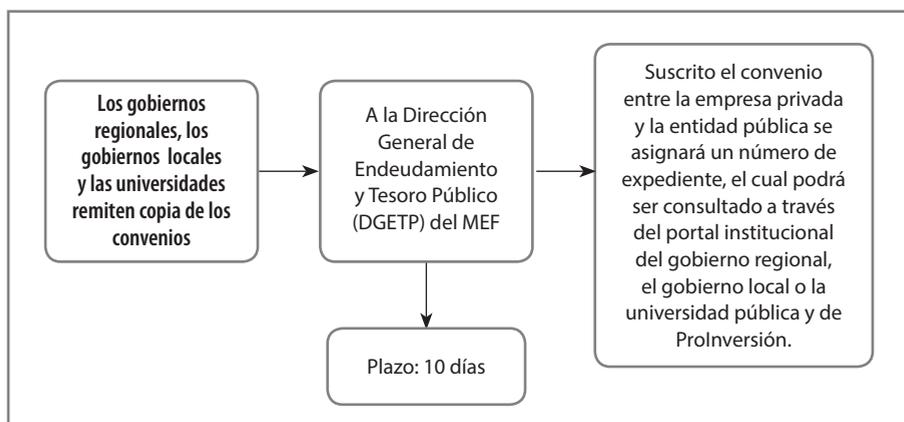
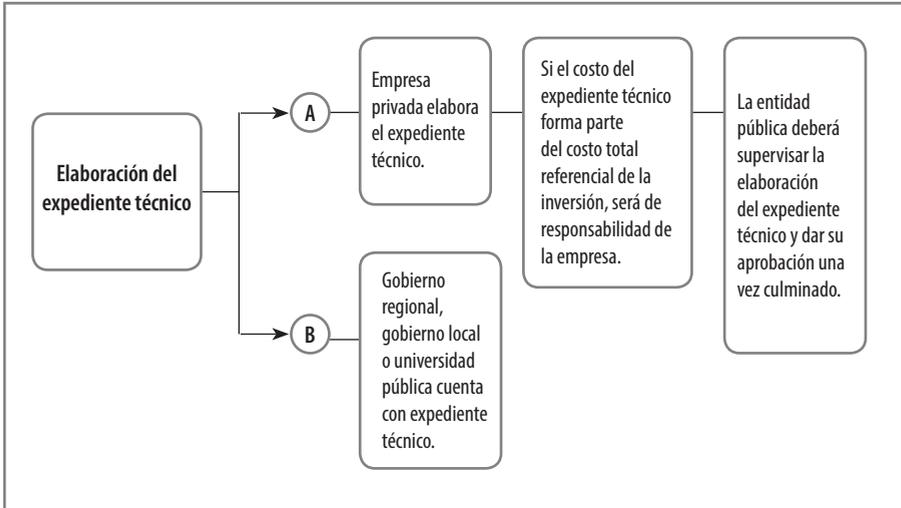


Figura 2.10. Obras por Impuestos: procesos para la suscripción del convenio

Elaboración propia.

No existen plazos establecidos en la LOI y su reglamento para la elaboración del estudio técnico o el estudio definitivo, pero sí sobre sus costos, sea que estos fuesen elaborados por la propia entidad o por la empresa privada (figura 2.11).



*Figura 2.11.* Obras por Impuestos: procesos para la elaboración del expediente técnico

Elaboración propia.

Las variaciones o las modificaciones que tenga el proyecto durante la fase de inversión se incorporarán al costo total referencial de la inversión, sujetándose a las disposiciones del SNIP, en una fase conocida como mejora de los estudios de preinversión (figura 2.12). Una vez superado este punto, se pasa a la ejecución de la obra.

### 2.3. Ejecución de la obra

La ejecución de la obra implica los pasos mostrados en la figura 2.13.

Como paso posterior, conforme al reglamento, la supervisión de la obra se encuentra a cargo de la supervisora, cuya contratación está a cargo de la entidad pública (figura 2.14).

Una vez culminada la obra se procede a su liquidación (figura 2.15).

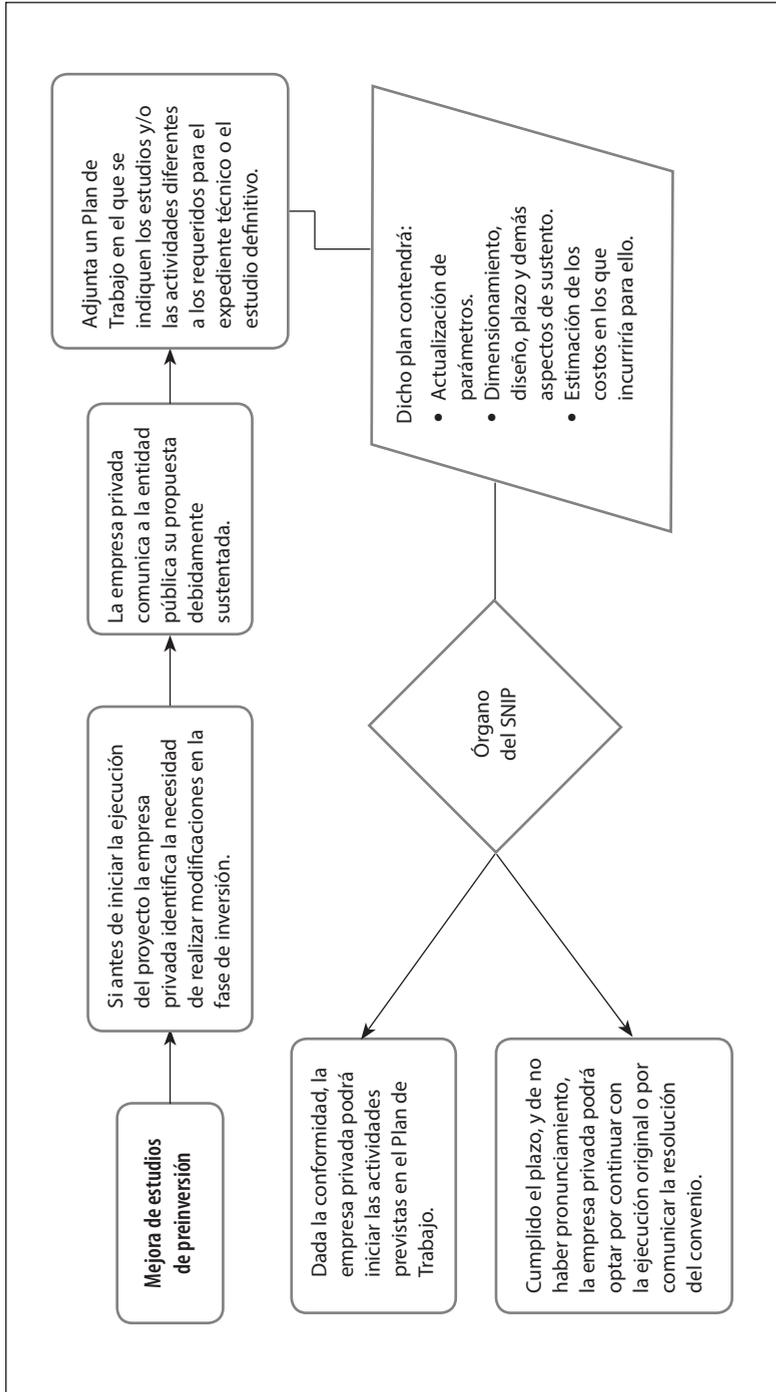


Figura 2.12. Obras por Impuestos: procesos para la mejora de estudios de preinversión  
Elaboración propia.

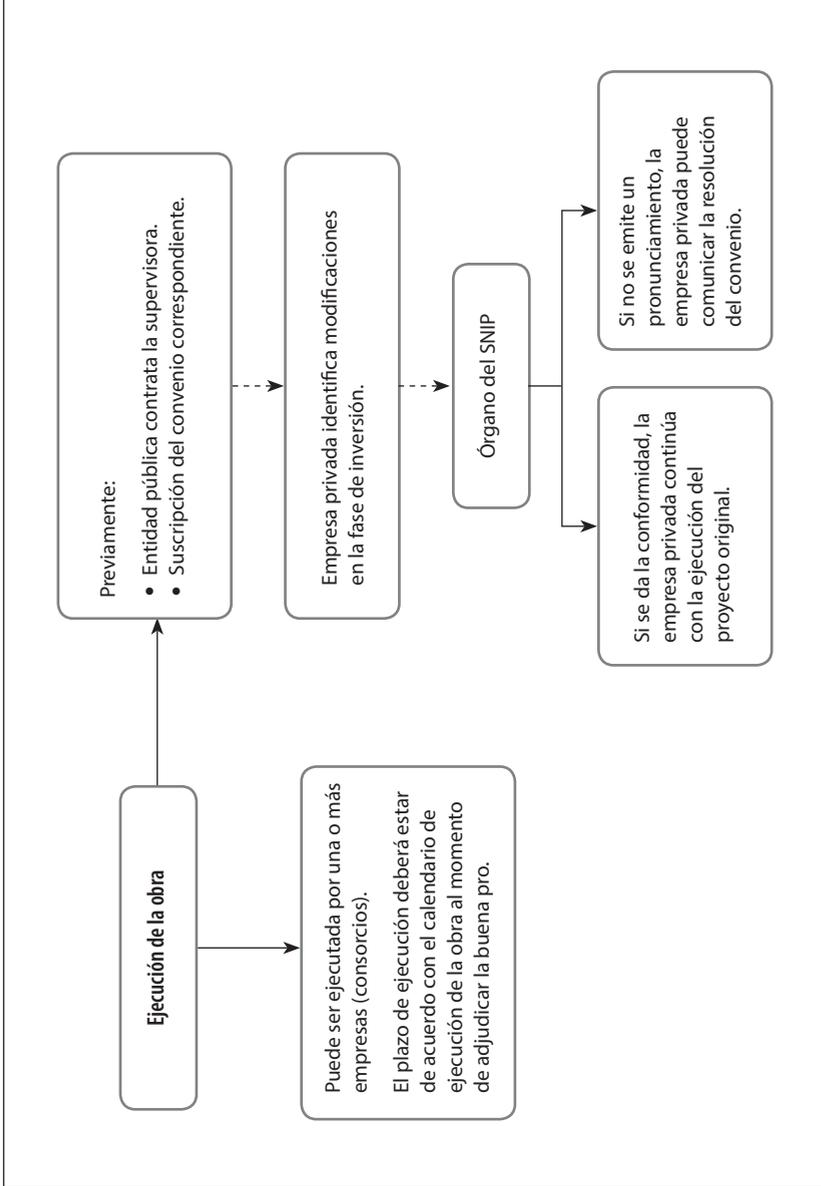


Figura 2.13. Obras por Impuestos: proceso para la ejecución de la obra

Elaboración propia.

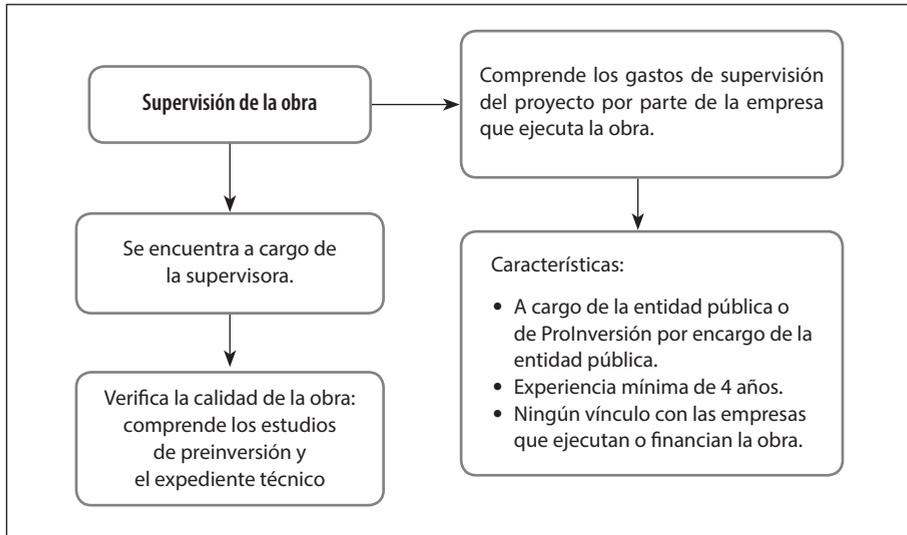


Figura 2.14. Obras por Impuestos: procesos para la supervisión de la obra

Elaboración propia.

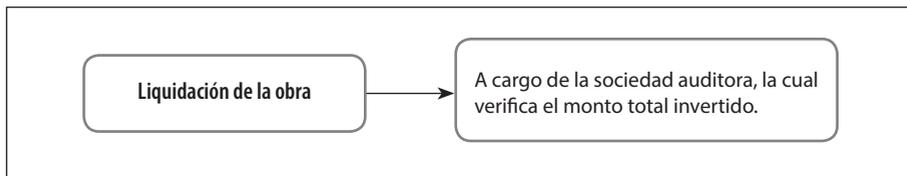


Figura 2.15. Obras por Impuestos: proceso para la liquidación de la obra

Elaboración propia.

## 2.4. Obtención del Certificado de Inversión Pública Regional y Local

La última fase del procedimiento es que la empresa privada obtenga el CIPRL de la DGETP, lo que ocurre una vez aceptada la obra o sus etapas sin observaciones; aunque ya es posible recibir esos certificados en forma parcial (trimestralmente), conforme al avance de obra, en aquellos proyectos cuya ejecución demande plazos mayores a seis meses.

Los certificados tienen una vigencia de 10 años desde su emisión y serán aplicados por la empresa privada a pagos a cuenta y de regularización del impuesto a la renta hasta el 50% del impuesto correspondiente al ejercicio

anterior. Al término de su vigencia se podrá solicitar a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) la devolución del total del monto del certificado, el cual tiene un 2% de reevaluación anual por el saldo insoluto.

El proceso para la emisión del CIPRL se muestra en la figura 2.16.

### **3. Fuentes o recursos disponibles**

La LOI establece que las entidades que pueden acceder a la modalidad Obras por Impuestos son aquellas que obtienen recursos que provienen del canon, el sobrecanon, las regalías, la renta de aduanas y las participaciones. Asimismo, con la dación del nuevo reglamento de la LOI en el 2014 se abrió la posibilidad de que pudiesen participar también entidades que perciben fondos provenientes del Fonie y del Foniprel.

#### **3.1. Financiamiento por canon**

Anualmente el MEF calcula los límites de la emisión del CIPRL del que pueden disponer los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas. El límite máximo está formado por la suma de las transferencias de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones de los dos años anteriores al año del cálculo, más la proyección de las transferencias para el año presente. A ese total se le deben disminuir los montos de las obras que se hayan efectuado bajo esta modalidad pero puede aumentar en la medida en que el gobierno regional, el gobierno local o la universidad pública vayan cancelando los CIPRL emitidos.

De los datos del 2014 se verifica que los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas tienen a su disposición suficientes recursos para promover los proyectos de inversión que necesiten mediante la modalidad de Obras por Impuestos. Sin embargo, es relevante la acotación que formula un especialista:

Para los casos en que perciben recursos del canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, el problema es que no se puede predecir con exactitud cuál será su monto en los próximos años, pues estos varían en función de la cantidad de minerales, petróleo o gas extraídos,

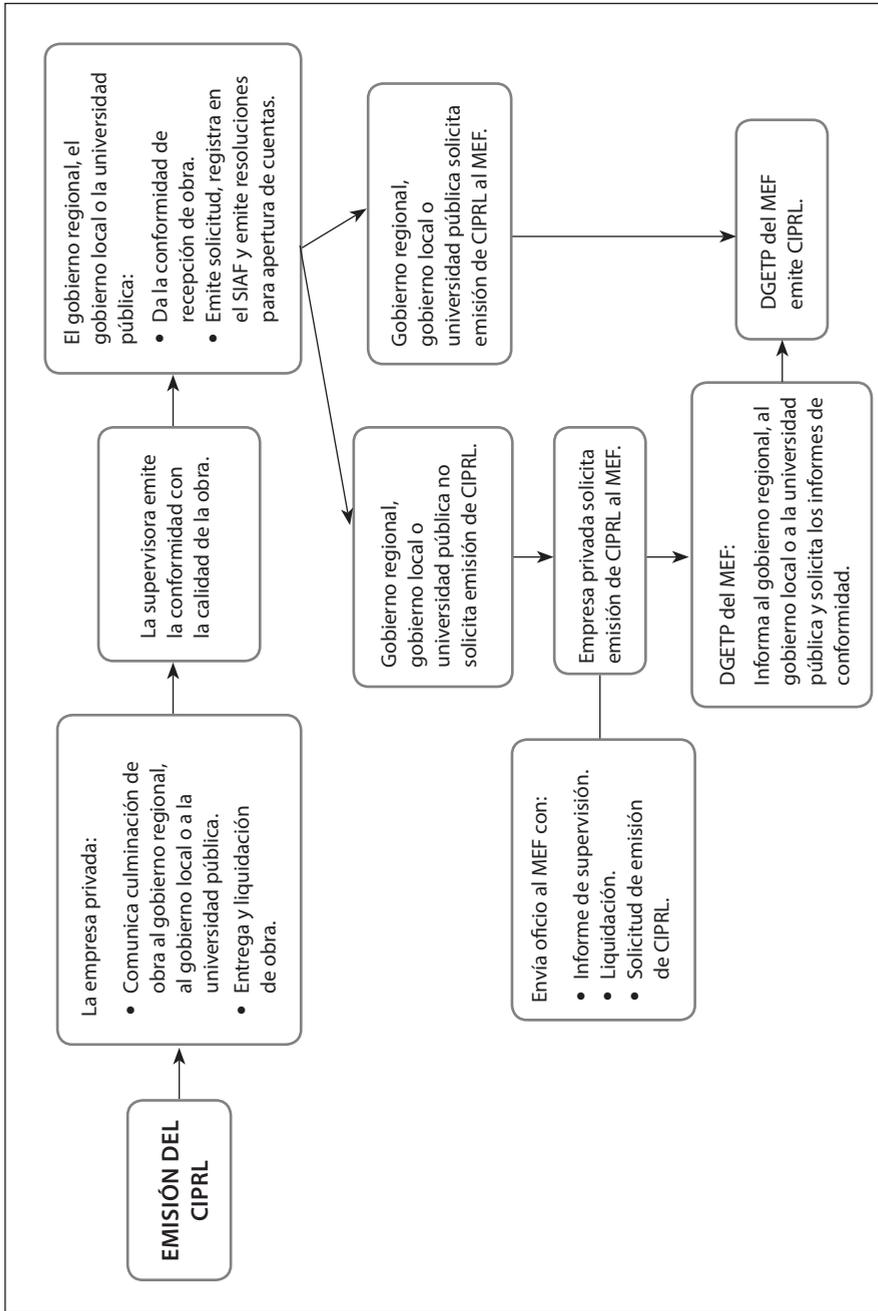


Figura 2.16. Obras por Impuestos: proceso para la emisión del CIPRL

Elaboración propia.

del precio internacional de los mismos y de las utilidades de la empresa (Nalvarte Salvatierra, 2014: 3).

En ese sentido, se verifica que los recursos de los cuales disponen los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas difieren por ubicación y en función al desarrollo de actividades extractivas en cada región. En el caso del canon, de acuerdo con la legislación vigente, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) precisa:

Es la participación a que tienen derecho los gobiernos regionales, locales y las universidades públicas sobre los ingresos y rentas que obtiene el Estado por la explotación de los recursos mineros en determinadas jurisdicciones departamentales. [...] Conforme a lo dispuesto en la 73° Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público 2011, los recursos del canon deben ser destinados a financiar o cofinanciar proyectos de inversión pública, mantener la infraestructura de impacto regional y local (priorizando la infraestructura básica), y a la elaboración de perfiles de los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los respectivos planes de desarrollo concertados (Minem, 2011).

Asimismo, es importante destacar:

Desde el 2007 se viene transfiriendo el íntegro del canon minero en una sola cuota (justamente los meses de junio de cada año), a diferencia de años anteriores cuando la distribución se realizaba en 12 cuotas iguales, transferidas mensualmente. Este cambio ha permitido que los gobiernos regionales y locales, así como las universidades nacionales que también reciben estas transferencias, cuenten con el íntegro de los recursos que les corresponde en un solo momento. No obstante ello, y siendo recursos que no pueden retornar al Fisco al finalizar el año presupuestal (como sí ocurre con la mayoría de recursos con los que cuentan los gobiernos locales y regionales, así como del Gobierno Central), el canon minero no usado en un año en particular puede ser incluido en los presupuestos de los siguientes años (Desde Adentro, 2011: 78).

Para el 2014, a escala nacional, 15 regiones concentran más del 90% del monto total asignado para Obras por Impuestos (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. *Obras por Impuestos: asignación de CIPRL, por regiones y nivel de gobierno, 2014*

Región	Nivel de gobierno	
	Gobierno regional	Gobiernos locales
Cusco	1,494'644,323	5,618'764,262
Callao	587'433,990	502'421,770
Áncash	566'775,136	2,153'838,426
Loreto	499'457,994	389'817,606
Piura	489'879,276	1,454'024,205
Cajamarca	317'143,519	1,243'128,457
Ica	261'705,738	890'955,371
La Libertad	261'065,514	1,128'286,293
Moquegua	202'519,115	716'249,214
Ucayali	192'730,941	395'156,883
Lima	182'082,862	582'947,785
Tacna	174'105,573	713'771,044
Tumbes	170'940,817	380'894,195
Puno	167'933,996	681'653,131
Ayacucho	136'012,021	298'516,582
Huancavelica	124'817,491	338'712,844
Pasco	85'560,308	312'725,598
Arequipa	73'878,569	1,234'261,184
Junín	55'991,420	220'322,463
Lima Metropolitana	7'563,240	28'886,152
Apurímac	5'336,185	23'619,464
Huánuco	1'753,534	13'267,486
San Martín	848,078	1'196,956
Madre de Dios	831,958	3'249,993
Lambayeque	136,278	524,931
Amazonas	9,106	34,172
<b>Total</b>	<b>6,060'792,982</b>	<b>19,327'946,467</b>

Fuente: MEF.

Elaboración propia.

### 3.2. Financiamiento por fondos sociales

Los gobiernos regionales y locales que no perciban recursos del canon podrán financiar proyectos bajo Obras por Impuestos con recursos del Fonie y del Foniprel. El nuevo reglamento de la LOI precisa que esta posibilidad

también se aplica a las regiones que no reciben recursos de sobrecanon, regalías o rentas de aduanas, o que perciben ingresos, por canon y estos conceptos, que no superan los S/. 2.5 millones.

Para los gobiernos regionales y locales que perciben recursos provenientes de estos conceptos por un monto mayor a los S/. 2.5 millones, el Fonie y el Foniprel podrán cofinanciar sus proyectos de conformidad con lo establecido en sus bases, manuales operativos o documentos de gestión.

### **3.2.1. Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales**

El Fonie es un importante instrumento de la estrategia nacional Incluir para Crecer, gestionada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), que permitirá dotar de agua y saneamiento, caminos vecinales, electricidad y telecomunicaciones a los pobladores de los distritos más pobres del Perú.

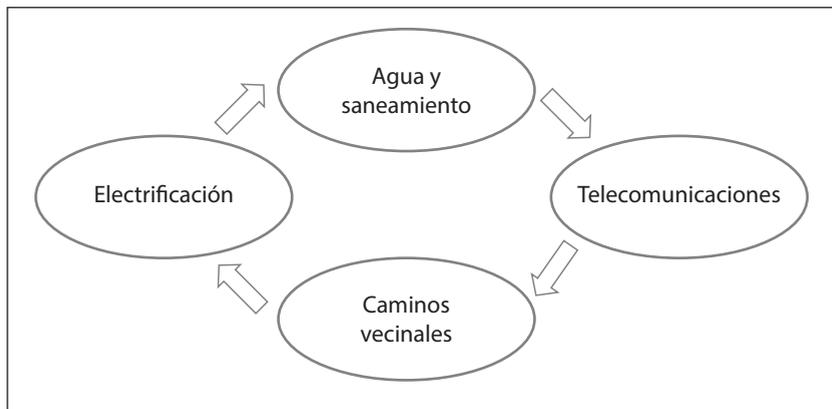
Este fondo está dirigido a atender a 570 distritos que cumplen con uno de los siguientes criterios de priorización (los que fueron establecidos en la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013):

- Pertenecer a los quintiles I y II de pobreza y (además) contar con más del 50% de población en proceso de inclusión.
- Pertenecer a la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem).
- Pertenecer a la zona del Alto Huallaga.
- Pertenecer a zona de frontera o zona de influencia de los anteriores.

El financiamiento aprobado por el Midis para el 2013 se distribuye así:

- S/. 242 millones (62%) para agua y saneamiento.
- S/. 96.5 millones (25%) para caminos vecinales.
- S/. 32.1 millones (8%) para telecomunicaciones.
- S/. 19.2 millones (5%) para electrificación.

La concepción implícita es que los proyectos se refuercen entre sí en el ámbito local (figura 2.17).



*Figura 2.17.* Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales: tipos de proyectos a financiar

Elaboración propia.

### 3.2.2. Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local

El Foniprel es un fondo concursable cuyo objetivo principal es cofinanciar proyectos de inversión pública y estudios de preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básica que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país. Está facultado a cofinanciar hasta el 99.9% del monto total de los proyectos y la elaboración de estudios de preinversión de los gobiernos regionales y locales según doce criterios prioritarios de infraestructura social y económica (cuadro 2.1). A cada prioridad le corresponden determinados tipos de proyectos, componentes, montos mínimos de inversión y criterios de formulación.

Cuadro 2.1. *Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local: tipos de proyectos a financiar*

Tipo de proyecto	Componentes	Inversión mínima (S/.)
Servicios de salud básica	Infraestructura, equipamiento, capacitación, y ambulancias.	500,000
Desnutrición infantil	Infraestructura, equipos, mobiliario, capacitación y talleres.	500,000
Servicios de educación básica	Infraestructura, equipamiento y mobiliario. Capacitación, diseño, adecuación de estructura curricular. Adecuada provisión de material didáctico.	500,000
Servicios de saneamiento	Infraestructura y capacitación.	300,000
Desarrollo de capacidades para la gestión integral de cuencas	Desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad. Desarrollo de información para la gestión de la cuenca. Infraestructura de protección.	300,000
Apoyo al desarrollo productivo para zonas comprendidas en el ámbito del Vraem y zonas de frontera	No específica.	No específica
Servicios de electrificación rural	Línea primaria, red primaria y secundaria. Infraestructura-colocación del módulo. Organización y capacitación.	Entre 300,000 y 1'200,000
Infraestructura agrícola	Infraestructura, tecnificación de riego, organización y gestión.	1'200,000
Telecomunicación rural	Telefonía pública, acceso a Internet, telefonía de abonados. Capacitación en uso de tecnologías de telecomunicación.	300,000
Infraestructura vial	Infraestructura.	Entre 500,000 y 1'200,000
Prevención y mitigación de desastres	No específica.	No específica
Seguridad ciudadana	No específica.	No específica

Elaboración propia.

COMO HA SIDO POSIBLE APRECIAR de lo hasta aquí expuesto, ante la brecha de infraestructura y las enormes necesidades insatisfechas, la modalidad Obras por Impuestos se plantea como una alternativa viable. A continuación se verá por qué su uso no se ha generalizado en el país.

# 3

---

## **Proyectos ejecutados y empresas participantes en Obras por Impuestos, 2009-2014**

El presente capítulo detalla los proyectos ejecutados y las empresas participantes en esta modalidad de inversión, desde su puesta en ejecución hasta la actualidad.

### **1. Proyectos ejecutados**

Durante las últimas décadas, la inversión en infraestructura por parte de los gobiernos regionales o locales en el Perú ha tenido resultados poco alentadores, dada su limitada capacidad para realizar obras de forma eficiente; por esta razón, a partir de la dación de la LOI es posible contar con la experiencia de las empresas privadas en gestión y ejecución de proyectos con la finalidad de realizar obras públicas en beneficio de la sociedad.

#### **1.1. Proyectos ejecutados por región**

Según el «Observatorio de Obras por Impuestos» de ProInversión, hasta agosto del 2014, de los 24 departamentos del Perú, 16 han ejecutado 103 obras través de la modalidad Obras por Impuestos, por un monto de S/. 1,307.7 millones, con un promedio por obra de S/. 12.7 millones, lo que muestra la importancia de los proyectos.

Se comprueba un gran dinamismo en los departamentos de Pasco, Piura, Áncash, Arequipa y Lima, con Pasco como el departamento que más

proyectos ha adjudicado hasta agosto del 2014, con un total de 16 obras; mientras que Huancavelica, Ica y Madre de Dios únicamente cuentan con una obra adjudicada cada uno. Los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Lambayeque, San Martín, Tumbes y Ucayali no han realizado obras bajo esta modalidad (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. *Obras por Impuestos: proyectos ejecutados, por región y por monto, a agosto del 2014*

Región	Proyectos (número)	Monto invertido (millones de soles)	Monto promedio invertido por proyecto (millones de soles)
Pasco	16	102.9	6.4
Piura	15	100.8	6.7
Áncash	13	65.0	5.0
Lima	11	32.0	2.9
Arequipa	11	344.5	31.1
La Libertad	8	119.0	14.9
Moquegua	8	151.5	18.9
Tacna	4	141.4	35.4
Cusco	4	31.0	7.7
Cajamarca	3	23.2	7.7
Junín	3	43.6	14.5
Loreto	2	10.2	5.1
Puno	2	6.2	7.5
Madre de Dios	1	4.2	4.2
Huancavelica	1	6.2	6.2
Ica	1	3.8	3.8
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>1,307.7</b>	<b>12.7</b>

Fuente: ProInversión.

Elaboración propia.

El dinamismo en los departamentos se debe, sobre todo, al compromiso que ha asumido el sector privado de realizar obras a través de esta modalidad, sean empresas individuales o consorcios:

- Tacna es el departamento en el cual han invertido más las empresas individuales, con un monto promedio por proyecto de S/. 35.4 millones.
- Arequipa encabeza la lista de inversión de los consorcios con un monto promedio de S/. 63.2 millones por proyecto. Información que evidencia que la actuación en consorcio eleva los montos factibles de invertir.

## 1.2. Proyectos ejecutados por nivel de gobierno

Dentro de los departamentos, los gobiernos locales (municipalidades distritales y provinciales) tienen 86 proyectos ejecutados frente a 17 proyectos de los gobiernos regionales (figura 3.1).

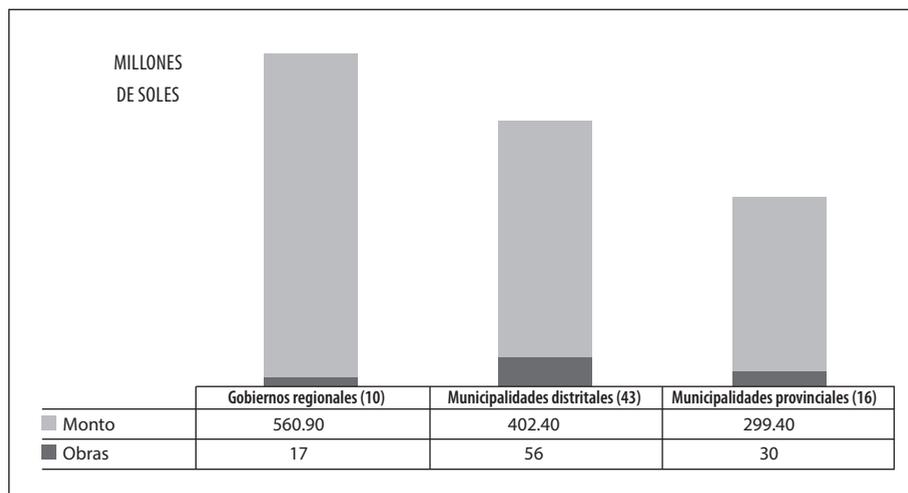


Figura 3.1. Obras por Impuestos: proyectos ejecutados por gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales a agosto del 2014

Fuente: ProInversión.  
Elaboración propia.

De los 26 gobiernos regionales, solo 10 utilizaron Obras por Impuestos, lo cual es menos de la mitad (40%) de participación.

Pero es en los gobiernos locales en los que el empleo de esta modalidad resulta todavía menor. Según la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el país existen 195 municipalidades provinciales y 1643 municipalidades distritales, de las cuales, a agosto del 2014, solo 16 municipalidades provinciales y 43 distritales estaban ejecutando Obras por Impuestos, esto es un 8% de las provinciales y un 3% de las distritales; por lo que se puede deducir:

- Que los gobiernos locales no estarían motivados para utilizar esta modalidad, a pesar de contar con importantes transferencias de fondos.

- Que no contarían con la suficiente capacidad técnica y administrativa para llevar a cabo su ejecución.

Entre las municipalidades provinciales y distritales que sí han aprovechado activamente esta modalidad, incluso, existen varias que han ejecutado obras y proyectos en más de dos oportunidades. Son ejemplos de ello la Municipalidad Provincial de Pasco, con cuatro proyectos, y las municipalidades distritales de Islay y Tinyahuarco, con 3 y 4 proyectos, respectivamente.

### 1.3. Proyectos ejecutados por sector económico

La priorización por sectores de las obras de infraestructura de los gobiernos regionales y locales responde a un criterio central de naturaleza macroeconómica:

... la carencia de infraestructura constituye una de las principales barreras para acceder a mercados, y en la práctica actúa como un arancel o sobrecosto para las empresas ubicadas en zonas geográficas no interconectadas. En esta figura la provisión de infraestructura actúa como una eliminación del arancel o sobrecosto, facilitando o viabilizando el intercambio comercial y los beneficios derivados de este. Finalmente cabe resaltar que la reducción de costos y la ampliación de mercados generan un mayor crecimiento económico, lo que en el largo plazo lleva a la reducción de la pobreza (IPE, 2006: 68).

Por ello, cada gobierno regional o local tiene que asegurar que los proyectos propuestos impliquen una disminución de la brecha de infraestructura en cada una de sus jurisdicciones al proponer una lista de proyectos priorizados que tome en cuenta las necesidades de la población en sus distintos sectores. Por causa de este hecho, la prioridad sectorial variará de región a región.

Los sectores con mayor ejecución de proyectos son transportes y saneamiento, con un 46.9% y un 21.7% del total, respectivamente (figura 3.2 y cuadro 3.2).

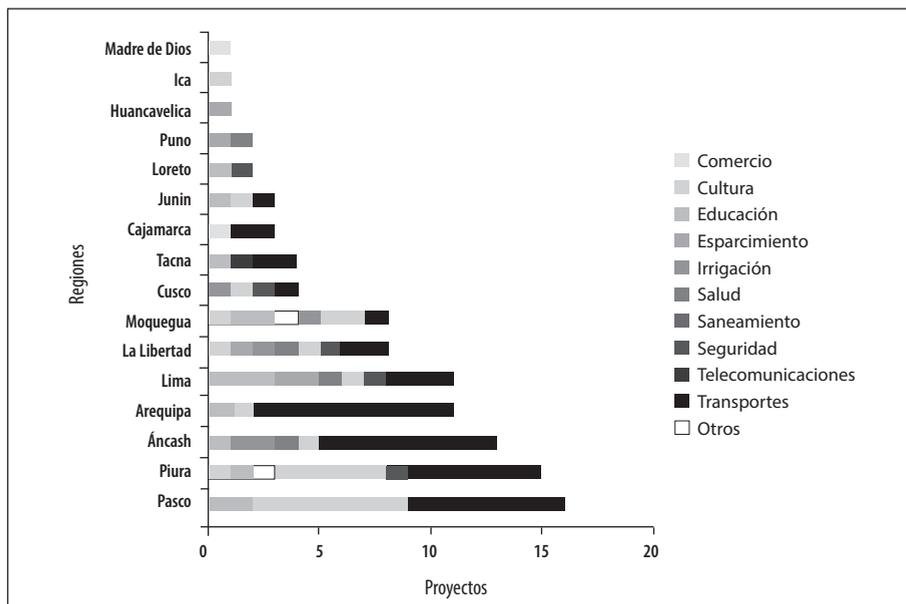


Figura 3.2. Obras por Impuestos: proyectos aprobados por región y sector, a agosto del 2014

Fuente: ProInversión.

Elaboración propia.

Cuadro 3.2. Obras por Impuestos: proyectos aprobados por sector y por monto, a agosto del 2014

Sector	Proyectos (número)	Monto invertido (millones de soles)	Monto promedio invertido por proyecto (millones de soles)
Transportes	43	614.0	14.3
Saneamiento	22	284.3	12.9
Educación	10	45.5	4.5
Esparcimiento	8	21.3	2.7
Seguridad	4	27.8	6.9
Salud	3	19.6	6.5
Cultura	5	133.4	26.9
Comercio	2	23.2	11.6
Irrigación	2	5.5	2.75
Telecomunicaciones	1	3.6	3.60
Seguridad	1	33.5	33.5
Otros	2	62.2	31.1
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>1,307.7</b>	<b>12,7</b>

Fuente: ProInversión.

Elaboración propia.

#### 1.4. Proyectos concluidos y certificados de inversión emitidos

Desde la entrada en vigencia de la modalidad Obras por Impuestos hasta agosto del 2014 se culminaron 28 proyectos, mientras que otros 75 se encontraban en ejecución (cuadro 3.3):

- Respecto del monto de los proyectos concluidos sobresale La Libertad con obras culminadas por S/. 34.4 millones, seguido de Piura con S/. 22.7 millones. Loreto es el departamento con menor monto de inversión concluida, con solo S/. 1.5 millones.
- En cuanto al monto de los proyectos en ejecución, el departamento de Arequipa lidera la inversión con 9 proyectos por S/. 341.1 millones, seguido de Moquegua con S/. 151.7 millones y de Tacna con S/. 137.8 millones.

Cuadro 3.3. *Obras por Impuestos: proyectos concluidos y en ejecución, por regiones y por montos, a agosto del 2014*

Región	Proyectos concluidos		Proyectos en ejecución	
	Obras (número)	Monto (millones de soles)	Obras (número)	Monto (millones de soles)
Pasco	5	19.3	11	83.7
Áncash	2	2.0	11	63.0
Piura	5	22.7	10	78.1
Arequipa	2	3.4	9	341.1
Moquegua	—	—	8	151.7
La Libertad	2	34.4	6	84.6
Cusco	—	—	4	31.0
Tacna	1	3.6	3	137.8
Junín	—	—	3	43.6
Lima	8	14.2	3	17.8
Puno	—	—	2	83.1
Cajamarca	1	4.3	2	18.9
Loreto	1	1.5	1	8.7
Huancavelica	—	—	1	6.2
Madre de Dios	—	—	1	4.2
Ica	1	3.8	—	—
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>109.2</b>	<b>75</b>	<b>1,153.5</b>

Fuente: ProInversión.  
Elaboración propia.

Como producto de la ejecución de estas obras, a la fecha se han emitido 26 CIPRL por S/. 222.5 millones, que corresponden tanto a la liquidación de las obras concluidas como a adelantos de las obras en ejecución (cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Obras por Impuestos: CIPRL emitidos, a agosto del 2014

Región	Gobierno regional o local	Empresa	Monto emitido (millones de soles)
Arequipa	Gobierno Regional de Arequipa	Consortio Southern Peru-Interbank-Backus	125.6*
	Municipalidad Distrital de Sachaca	Backus y Johnston	3.1
	Municipalidad Distrital de San Juan de Tarucani	Inkabor	0.3
Pasco	Municipalidad Distrital de Huayllay	Chungar	5.1
	Municipalidad Distrital Fundición de Tinyahuarco	Minera Volcan	3.3
	Municipalidad Distrital Fundición de Tinyahuarco	Minera El Brocal	2.9
Piura	Municipalidad Provincial de Piura	Banco de Crédito	4.6
	Municipalidad Provincial de Talara	Graña y Montero Petrolera	3.4
	Gobierno Regional Piura	Banco de Crédito	6.2
	Municipalidad Provincial de Talara	Savia	2.4
Lima	Municipalidad Distrital de Ate	Backus y Johnston	1.7
	Municipalidad Distrital de Ate	La Curacao	0.7
	Municipalidad Distrital de Santa Rosa de Quives	Macaferri del Perú	0.9
	Municipalidad Distrital de Chancay	Avinka	0.3
	Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica	Consortio Petramás-Unión de Concreteras	2.2
	Municipalidad Distrital de San Antonio de Huarochirí	Eternit	1.8
Áncash	Municipalidad Distrital de Coishco	Empresa Pesquera Hayduk	1.1
	Municipalidad Provincial de Huarmey	Antamina	8.1*
	Municipalidad Distrital de Coishco	Empresa Pesquera Hayduk	0.9
La Libertad	Gobierno Regional La Libertad	Consortio Pacasmayo-Volcan	27.6
	Municipalidad Provincial de Trujillo	Editora El Comercio	1.0
Callao	Gobierno Regional Callao	Minera Volcan	6.2
Cajamarca	Municipalidad Provincial de Cajamarca	Cementos Pacasmayo	4.3
Ica	Municipalidad Distrital de Chavín	Milpo	3.8
Tacna	Municipalidad Distrital de Ite	Telefónica del Perú	3.6
Loreto	Gobierno Regional Loreto	Pluspetrol Norte	1.5
<b>Total</b>			<b>222.5</b>

\* Certificados emitidos por avance de obra.

Fuente: DGETP del MEF.

Un aspecto a destacarse es que, al momento de la elaboración del presente estudio, existían en proceso de aprobación ante los gobiernos regionales y locales alrededor de cincuenta proyectos que aseguraban un impulso muy importante al empleo de esta modalidad durante 2015.

## **2. Empresas participantes**

La participación de empresas privadas de distintos rubros en Obras por Impuestos evidencia que no solo las empresas que pagan el canon (sea minero, petrolero, hidroenergético, pesquero o forestal) son las que muestran interés en ejecutar Obras por Impuestos. Un ejemplo de ello son Cementos Pacasmayo y Backus que, pese a pertenecer a los rubros de producción y comercialización de cemento y elaboración de bebidas gaseosas, fueron las pioneras en ejecutar obras bajo esta modalidad.

¿Cuáles son, entonces, las empresas que se han interesado por esta modalidad?

### **2.1. Perfil económico**

Del análisis de las 49 empresas privadas que, a agosto del 2014, financiaron a los gobiernos regionales y locales para ejecutar proyectos de infraestructura a través de Obras por Impuestos se advierte que el 80% se encuentra dentro del ranking de las 500 mayores empresas del Perú según la revista *América Economía*.

Esas empresas, en el 2013, tuvieron ventas entre los US\$ 69.6 y los US\$ 3,392 millones y utilidades netas entre los US\$ 0.8 y los US\$ 716 millones (cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. *Empresas que han ejecutado Obras por Impuestos: monto de ventas y de utilidad, 2012-2013*

Empresa	2013		2012	
	Ventas (US\$)	Utilidad neta (US\$)	Ventas (US\$)	Utilidad neta (US\$)
Southern Peru Copper Corp.	2,614.6	716.0	2,952.3	1091.0
Banco de Crédito del Perú	2,052.9	589.6	1,869.8	569.2
Grupo Volcan (Minera Volcan, Administradora Chungar)	1,162.0	173.3	1,178.0	210.9
Interbank	849.8	231.5	859.9	223.7
Telefónica del Perú	3160.2	291.7	3,200.0	314.2
Backus	1267.5	338.4	1,430.2	372.0
Minera Barrick	990.0	—	1,457.0	602.9
Cementos Pacasmayo	296.8	52.3	307.6	57.9
Cía. Minera Antamina	3,392.0	—	3,824.0	—
Gold Fields La Cima	420.0	97.4	564.2	206.0
BBVA Banco Continental	1,300.0	466.8	1,306.0	488.4
Cementos Yura	351.3	87.0	325.6	86.0
Eckerd Perú	610.1	—	604.1	—
Minera Poderosa	212.9	22.3	221.6	44.0
Kallpa Generación	394.0	43.2	276.3	33.8
Cía. Minera Milpo	615.2	65.4	525.8	20.1
Ferreyros	1,794.5	35.8	1,816.5	86.4
Graña y Montero	2,137.3	147.7	2,050.5	139.3
Impala Perú	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Petrobras	406.0	S. d.	638.7	S. d.
Scotiabank Peru	788.3	305.9	771.8	322.5
Gloria	1,086.9	89.8	1,100.4	94.7
Unacem	671.1	73.3	676.8	141.1
Editora El Comercio	271.2	63.3	286.8	59.9
Cineplex	69.6	9.0	69.7	12.1
Xstrata Tintaya	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Cía. Minera Antapaccay	1,020.4	S. d.	524.8	S. d.
Cía. Minera Horizonte	250.0	S. d.	280.6	S. d.
Minera El Brocal	187.7	(-7.7)	268.4	(-131.6)
Cía. de Minas Buenaventura	1,285.4	(-74.1)	1,563.5	742.5
Savia Perú	530.5	S. d.	480.0	83.9
Inkabor	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Terminal Internacional del Sur (Tisur)	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.



→ Cuadro 3.5

Empresa	2013		2012	
	Ventas (US\$)	Utilidad neta (US\$)	Ventas (US\$)	Utilidad neta (US\$)
Productos de Acero Casado (Prodac)	184.9	S. d.	196.7	S. d.
Pesquera Hayduk	220.1	S. d.	248.5	13.2
TASA	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Eternit	76.5	8.5	79.8	8.9
Austral Group	195.2	0.8	265.6	26.4
Pluspetrol	1,666.0	S. d.	1,289.9	S. d.
Autopistas del Norte	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Chinalco	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Maccaferri	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Total Artefactos (La Curacao)	184.2	S. d.	249.7	2.1
Petramás	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Unión de Concreteras	254.1	S. d.	249.8	18.8
Fitesa	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Minera La Zanja	193.2	39.9	196.7	50.4
Avinka	86.1	S. d.	86.0	1.9
Pacífico Seguros Generales	443.4	36.9	428.5	39.0

Fuente: América Economía.

Elaboración propia.

Un aspecto importante a destacar es que las 49 empresas han financiado obras en zonas donde ejercen influencia productiva o comercial.

## 2.2. Inversiones por empresa

Como se ha señalado, la primera obra ejecutada usando esta modalidad fue el proyecto de la Municipalidad Distrital de Ate «Rehabilitación de la Av. Separadora Industrial de Lima», ejecutado por Backus; y la segunda, el proyecto de la Municipalidad Provincial de Cajamarca «Pavimentación de calles en el complejo Gran Qápac Ñam», ejecutado por Cementos Pacasmayo. Estas dos empresas se convirtieron en pioneras debido a que se arriesgaron en un contexto en el cual la LOI y su reglamento generaban muchas dudas en el empresariado nacional.

Desde esa fecha son otras 47 las empresas que se han sumado a esta opción, sea individualmente o en consorcios.

En la actualidad una decena: Southern Peru (S/. 418.3 millones), Banco de Crédito del Perú (S/. 251.8 millones), Volcan Compañía Minera (S/. 88.4 millones), Interbank (S/. 77.5 millones), Telefónica del Perú (S/. 71.8 millones), Backus (S/. 48.9 millones), Minera Barrick (S/. 32.3 millones), Antamina (S/. 31.5 millones), Gold Fields (S/. 18.5 millones) y Cementos Pacasmayo (S/. 18.1 millones), suman el 86.7% del total de los compromisos de inversión bajo esta modalidad.

Como empresa individual, la mayor inversora es Southern Peru, con S/. 228.5 millones de soles (cuadro 3.6 y figura 3.3.), mientras que en la categoría consorcios el liderazgo en inversión corresponde al consorcio Interbank-Backus-Southern Peru, con S/. 245 millones (figura 3.4).

Cuadro 3.6. *Obras por Impuestos: proyectos desarrollados por empresas, por nivel de gobierno y monto, a agosto del 2014 (millones de soles)*

Empresa	Gobiernos regionales	Municipalidades		Total
		Distritales	Provinciales	
Southern Peru	0.0	154.7	73.8	228.5
BCP	67.7	83.8	72.0	223.5
Volcan	6.2	45.7	18.5	70.4
Telefónica	0.0	12.3	20.7	33.0
Antamina	0.0	13.2	16.7	29.9
Gold Fields	0.0	0.0	18.5	18.5
Cementos Pacasmayo	0.0	0.0	18.0	18.0
Milpo	3.8	4.8	0.0	8.6
Interbank	0.0	7.2	0.0	7.2
Barrick	0.0	0.0	6.8	6.8
Kallpa Generación	0.0	6.6	0.0	6.6
Graña y Montero	0.0	6.5	0.0	6.5
Impala	6.2	0.0	0.0	6.2
Petrobras	0.0	0.0	6.1	6.1
Backus	0.0	6.0	0.0	6.0
Scotiabank	0.0	0.0	5.7	5.7
Gloria	0.0	5.4	0.0	5.4
Unacem	0.0	0.0	4.7	4.7
El Comercio	0.0	0.0	4.2	4.2
Ferreyros	4.2	0.0	0.0	4.2
Cineplex	3.4	0.0	0.0	3.4
Antapaccay	0.0	3.0	0.0	3.0
Xstrata Tintaya	0.0	3.0	0.0	3.0
Minera Horizonte	0.0	2.9	0.0	2.9
El Brocal	0.0	2.9	0.0	2.9
Buenaventura	0.0	2.6	0.0	2.6
Minera Poderosa	2.5	0.0	0.0	2.5
Savia Perú	0.0	0.0	2.4	2.4
Inkabor	0.0	1.1	1.2	2.3
Prodac	0.0	2.0	0.0	2.0
Hayduk	0.0	2.0	0.0	2.0
TASA	0.0	1.9	0.0	1.9
Eternit	0.0	1.8	0.0	1.8
Austral Group	0.0	1.8	0.0	1.8
Pluspetrol	1.5	0.0	0.0	1.5
Maccaferri	0.0	0.9	0.0	0.9
Total Artefactos	0.0	0.7	0.0	0.7
La Zanja	0.0	0.4	0.0	0.4

Fuente: ProInversión

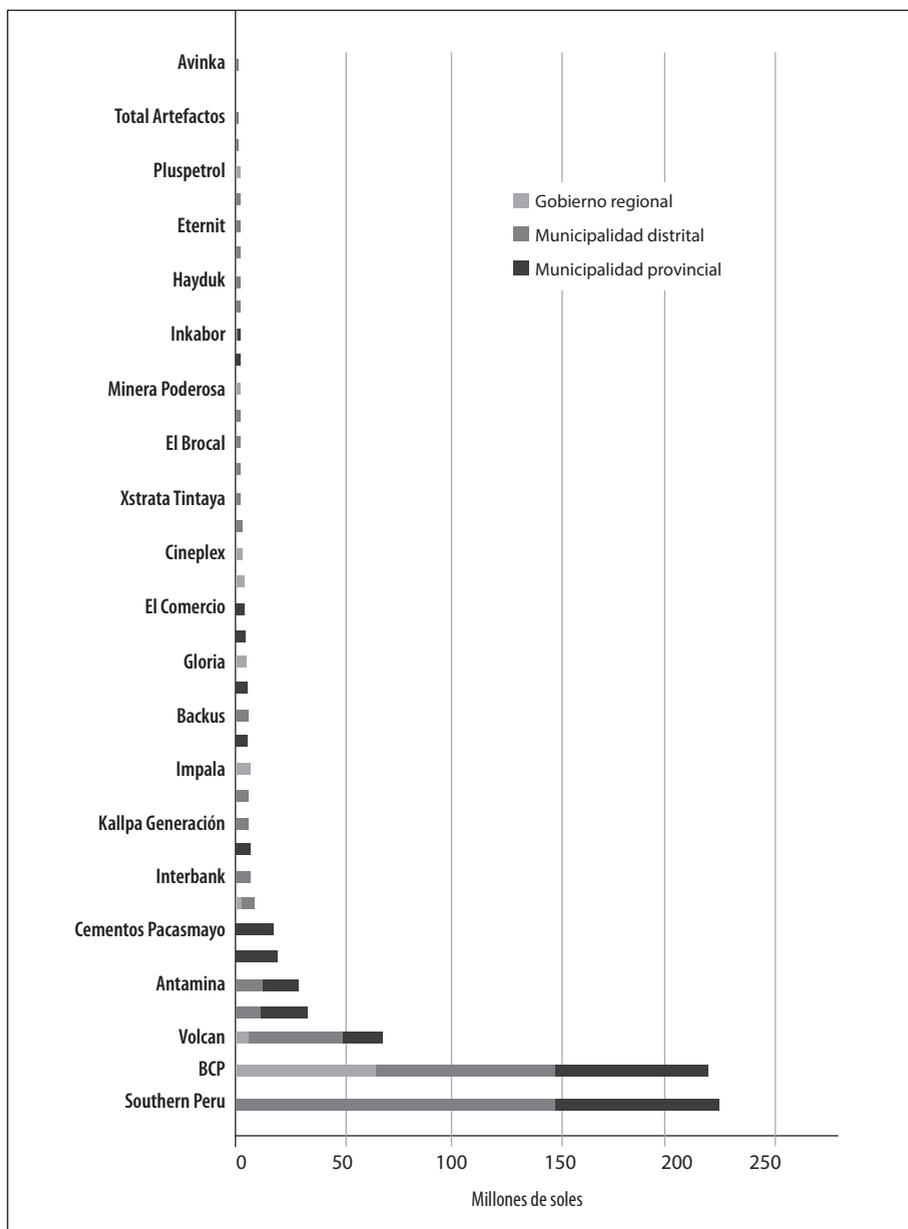


Figura 3.3. Obras por Impuestos: proyectos desarrollados por empresas, por nivel de gobierno y monto, a agosto del 2014

Fuente: ProInversión

Elaboración propia

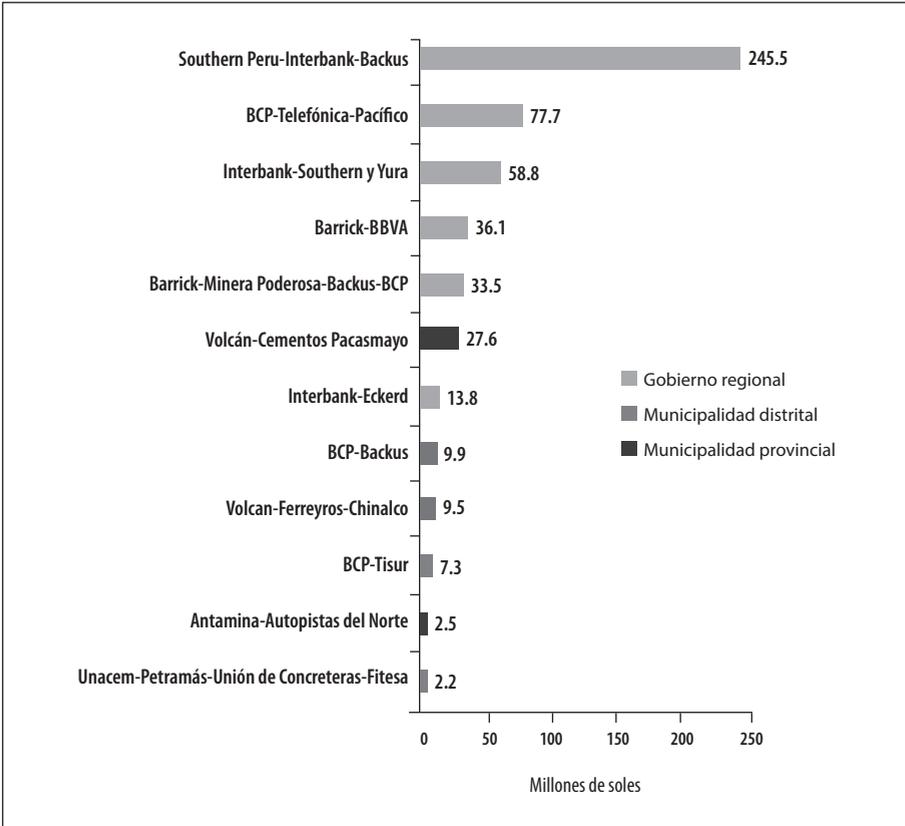


Figura 3.4. Obras por Impuestos: proyectos desarrollados por consorcios, por nivel de gobierno y monto, a agosto del 2014

Fuente: ProInversión.

Elaboración propia.

EL PANORAMA DESCRITO, en el que se encuentran empresas dinámicas como las mencionadas y otras absolutamente lejanas de esta modalidad de inversión, justifica la necesidad de explicar el porqué de estos comportamientos diferentes.

# 4

---

## **Factores que determinan la participación de las empresas en Obras por Impuestos**

Las dos fases de esta investigación revelaron diferentes factores que influyen en la decisión de las empresas de participar en Obras por Impuestos. El análisis de las fuentes secundarias permitió proyectar un conjunto de factores, generales, en tanto que la encuesta reflejó los factores específicos.

Los factores generales son los que disuaden a las empresas de participar y los factores específicos son los que las motivan a hacerlo. Luego de determinarlos, en este capítulo se analizará su influencia sobre la decisión de participar en esta modalidad de inversión.

### **1. Factores generales**

Por lo reciente de la experiencia aún no existe una aceptación total por parte de los gobiernos regionales y locales de ceder la realización de las obras públicas a las empresas privadas y, por otro lado, existe desconfianza de las empresas privadas, causada por diversos inconvenientes encontrados. Así lo ha declarado un abogado especializado en el tema, quien afirma: «... existen sin duda muchas barreras a ser superadas, especialmente la desconfianza del sector privado de trabajar con gobiernos regionales y locales, y la actitud reacia de estos a ceder a privados la ejecución de sus obras» (Mur, 2013: 32).

En este sentido, luego de haber revisado las fuentes secundarias y haber analizado las entrevistas realizadas a profesionales que han ejecutado proyectos a través de esta modalidad se pueden identificar los distintos problemas que se presentan en el transcurso de los proyectos y que constituyen los factores generales que afectan la decisión de participar. Estos factores son:

- La existencia de barreras administrativas
- La falta de capacidad técnica y especializada de los funcionarios o servidores públicos
- La corrupción
- Los sobrecostos o los riesgos no previstos
- La falta de coordinación entre instancias gubernamentales
- La alta rotación de funcionarios en los gobiernos regionales o locales

A continuación se analizan en detalle.

### **1.1. Barreras administrativas**

El primer factor que influye en la participación de las empresas en la modalidad Obras por Impuestos son las llamadas barreras administrativas, cuyo efecto es negativo para el inversionista privado. Incluyen las barreras municipales o los trámites burocráticos innecesarios. Así, en palabras de un abogado especializado, debería existir:

... una suerte de sistema de control de calidad interna de los actos de gobierno, en defensa de los derechos de los ciudadanos a que se cumplan las normas de simplificación administrativa, el principio de legalidad de la actuación del Estado y el derecho a que las entidades públicas puedan sustentar la racionalidad de los actos que toman, de manera que no se creen barreras o limitaciones innecesarias a la competencia (Bullard, 2006: 956-957).

Sin embargo, en lugar de ello, los documentos consultados coinciden en señalar que las distintas instancias gubernamentales requieren numerosos trámites que en muchas oportunidades son repetitivos, en lugar de buscar tener un control de calidad del procedimiento. Por ello, en comparación con la empresa privada, la toma de decisiones se torna mucho más lenta, dado que son más los pasos para aprobar un mismo proyecto.

- Por ejemplo, el gerente general de AFIN en el 2011 precisa:  
Las barreras municipales han empeorado por una aplicación de una mal entendida autonomía municipal. La solución parte del propio Estado. Los servicios públicos de alcance y carácter nacional concesionados por el Estado no pueden estar sujetos a los vaivenes de las autoridades municipales provinciales y distritales [...] la mal entendida autonomía municipal no puede ir contra ese principio (Semana Económica, 2011: 42).
- Opinión que comparte el actual presidente de AFIN:  
... Un gran problema para el desarrollo de infraestructura y otros subyacentes para cerrar la brecha de servicios para los peruanos son las barreras municipales, debido a una malentendida autonomía de las municipalidades. Algunas municipalidades cometen abusos en sus cobros y en sus permisos, y luego demoran y encarecen las obras. Incluso, a veces, hacen que las empresas privadas interesadas desistan y abandonen el proyecto (Presencia, 2009: 14).

Los testimonios recogidos para este estudio de funcionarios y empresarios coinciden con esas opiniones:

- La encargada del proyecto Vía Troncal Interconectora, Puente Chilina, del Gobierno Regional Arequipa reconoce: «... la velocidad de la empresa privada es mayor que la nuestra. Nosotros por los procesos que tenemos, por nuestro sistema de contratación, tenemos un ritmo más lento, y no estamos a la altura» (Gálvez & Torre, 2013: 9).
- El gerente de Soporte a la Gestión y Auditoría de Petrobras sostiene: «... el Gobierno municipal sigue con sus inconvenientes, son lentos, burocráticos, crean una serie de cuestiones que la empresa tiene que estar detrás cuando a ellos hay interés también de sacarla. Pero ya como la obra se hizo, como que se desentienden».

Por ende, se considera que las entidades estatales deben evitar generar retrasos o demoras innecesarios que podrían solucionarse de forma más práctica si los funcionarios públicos encauzaran su actuar dentro de políticas orientadas a obtener mayor fluidez y, en consecuencia, mayor promoción de esta modalidad, ya que las empresas privadas lo observarían como un trámite fluido que no genera demoras innecesarias.

Finalmente, las barreras administrativas en el Perú, a diferencia de otros países de América Latina, constituyen un alto costo para la iniciativa privada, de manera que actúan no como un catalizador sino como un freno a la inversión.

## **1.2. Falta de capacidad técnica y especializada de los funcionarios**

El segundo factor identificado alude a la carencia de capacidades y competencias para llevar a cabo proyectos de envergadura en beneficio de su comunidad por parte de los funcionarios de los gobiernos regionales y locales.

La ejecución de la modalidad Obras por Impuestos, por aplicarse a inversiones de gran escala, implica conocimientos relacionados con la construcción de infraestructura; por ello, las autoridades que dirigen las entidades gubernamentales deben contar con personal preparado y que posea los conocimientos estratégicos para llevar a cabo la ejecución de los procesos de manera óptima.

En este sentido, se requiere que el personal de los gobiernos regionales y locales cuente con el conocimiento, la habilidad y las actitudes necesarias para llevar a cabo un procedimiento adecuado, óptimo, de la modalidad Obras por Impuestos, en la cual los funcionarios se desempeñen de forma eficiente. Sin embargo, dichas capacidades técnicas y especializadas varían dependiendo del gobierno subnacional de que se trate, así se puede encontrar un municipio urbano con personal especializado que cuente con instituciones sólidamente constituidas y cuyos servicios hacen crecer su urbe; o con municipios o gobiernos locales pequeños que no tienen recursos económicos para afrontar las necesidades de la población a la cual brindan servicios, o que no cuenta con personal comprometido o a tiempo completo, ni con procesos determinados y definidos, lo que agranda esa falencia.

Los testimonios recogidos y los documentos consultados coinciden en este aserto.

- La Directora de Inversiones Descentralizadas de ProInversión opina (respecto de Obras por Impuestos):

... la principal traba que puede tener este mecanismo, no es la norma, la norma te da muchos beneficios, hasta ahora inexplorados; el problema es más estructural, se podría decir que va por las capacidades tanto de los funcionarios de los Gobiernos Sub-Nacionales, pero también de la calidad de los proyectos que ya están hechos.

- Un analista tributario señala:

... la poca capacidad con la que cuentan para formular proyectos, elaborar proyectos a nivel de perfil o nombrar a la entidad supervisora [...] por lo general, los perfiles ya listos están desfasados o incompletos. El reglamento incorporó cambios que motivaron su adopción en el sector privado [...] los plazos para la emisión de CIPRL por parte del MEF, asociados a la capacidad de gestión de los gobiernos locales, siguen generando incomodidad entre las empresas (G de Gestión, 2013: 60-62).

- El actual presidente de AFIN manifiesta:

Estas entidades muestran mucho interés en la realización de obras, pero tienen una serie de problemas; tanto por falta de capacidad técnica para formular proyectos, realizar la labor de seguimiento y lograr que se pongan en marcha, como la enorme cantidad de exigencias del MEF, lo que muchas veces termina por frustrar el avance de la inversión en su localidad de influencia (Presencia, 2009: 14).

### 1.3. Corrupción

El tercer factor interviniente en la toma de decisiones de participar en Obras por Impuestos es la corrupción, que también desempeña un papel disuasivo. Al respecto cabe señalar que ni los gobiernos subnacionales ni las empresas privadas son ajenos a este factor. Los documentos revisados definen este problema y su alcance.

- El Contralor General de la República señala:

La corrupción constituye un factor a tomar en cuenta, los expertos consideran que esta es una traba que perjudica el desarrollo económico de los países. La Unión Europea calcula que solo por soborno este bloque pierde 1% de su PIB al año. A nivel global, en promedio, los países pierden alrededor de 3,5% de su PIB anual como consecuencia de la corrupción (Flores Córdova, 2013: 148).

- El presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) estima:  
El país pierde entre dos y cuatro puntos de su PIB a causa de este problema. Alrededor del 70% de nuestra economía es informal. En la mayoría de los casos, esta informalidad, que compite deslealmente con la economía formal que paga impuestos, tiene sus orígenes o deriva en la corrupción (Flores Córdova, 2013: 149).

#### 1.4. Sobrecostos o riesgos no previstos

Un cuarto factor mencionado por los expertos, también de signo negativo, es la existencia de riesgos no previstos o sobrecostos que asumen las empresas en la ejecución del proyecto. Todas las empresas al desarrollar sus actividades económicas siempre se encuentran expuestas al riesgo, debido a que es una condición esencial e inseparable. Las empresas tratan de realizar distintas acciones con la finalidad de disminuirlo o mitigarlo, dependiendo de la situación de riesgo a la que se exponen, dado que los resultados pueden ser positivos o negativos.

Financiar un proyecto mediante la modalidad Obras por Impuestos no debería abarcar más riesgos que los propios que fluyen de este, es decir, las empresas antes de decidir asumir un proyecto realizan una evaluación de los riesgos, que van desde la identificación del riesgo, su evaluación, selección de actividades para disminuirlo, ejecución y posterior revisión; por lo que toman las medidas necesarias para afrontarlos. Sin embargo, se encuentran ante riesgos no previstos que la empresa no consideró dentro de su administración de riesgos al asumir el proyecto; que son los que podrían derivarse de los proyectos del Banco del SNIP que se encuentran mal elaborados, tanto en el aspecto técnico como económico, o que los plazos del proceso se dilaten y hagan de este un procedimiento muy engorroso, o que, por situaciones no previstas, no se ejecute la obra.

Los sobrecostos, al igual que los riesgos, están intrínsecamente ligados a la actividad económica que realizan las empresas, las que, a través de la contabilidad de costos, determinan el costo incurrido al realizar una actividad dentro del proceso productivo. Lo señalado trae consigo establecer que las empresas al desarrollar una actividad efectúan distintos análisis sobre lo que se va a realizar, buscando generar una actividad con el menor costo posible pero con buena calidad del producto. En el caso de Obras por

Impuestos, los sobrecostos podrían darse en el momento en que la empresa asuma gastos previos al reconocimiento del CIPRL, revisión técnica de proyectos, gastos de gestión, o gastos de supervisión adicional a la supervisión contratada por la entidad pública.

Los documentos y los testimonios ilustran esta situación:

- El gerente de la División de Asuntos Corporativos del BCP, señala: «... un tercer obstáculo son los costos extras, como las consultorías para revisión de los estudios de los proyectos que el CIPRL todavía no contempla, [...] tampoco se contabilizan los costos por capacitaciones» (G de Gestión, 2013: 60-62).
- El gerente de Soporte a la Gestión y Auditoría de Petrobras revela un caso que tuvo que asumir su empresa al ejecutar una obra en Talara: «La municipalidad no tenía los planos adecuados de la zona. Eso fue un inconveniente, porque si hubiésemos tenido los planos completos hubiese sido distinto, pero se pudo llevar adelante, no hubo mayor consecuencia. Pero la empresa tomó los costos adicionales para la obra».

### **1.5. Falta de coordinación entre instancias gubernamentales**

El quinto factor interviniente es la falta de coordinación que existe tanto entre las distintas entidades del Gobierno central, los gobiernos regionales y locales, la CGR, ProInversión y la Sunat, como al interior de cada entidad gubernamental; debido a que no se identifica qué áreas son las encargadas de trámites, requerimientos, atención de las solicitudes, o consultas, entre otros.

La directora de Inversiones Descentralizadas de ProInversión manifestó: «Ese es un problema real en el Estado, no tenemos un Estado integrado, desgraciadamente, lo que tratamos de hacer es de convencer un poco, es un trabajo que ha costado, últimamente se está sumando a la coordinación la Contraloría».

### **1.6. Alta rotación de funcionarios en los gobiernos regionales o locales**

Un último factor general que afecta la decisión de las empresas en participar en Obras por Impuestos es el alto grado de rotación de los funcionarios en

los gobiernos subnacionales. Este hecho involucra costos adicionales a la entidad y a la empresa privada en capacitación para los nuevos funcionarios que ingresan.

Los testimonios recogidos ilustran esta realidad:

- El jefe corporativo de Desarrollo Social de Compañía Minera Milpo afirma: «... Frente a los constantes cambios de funcionarios en las entidades, fue imprescindible brindar asistencia técnica y asesoramiento a los nuevos funcionarios involucrados en los procesos» (Puntriano, 2013: 38).
- El Gerente de Administración y Finanzas del grupo EFE mencionó: «... la ejecución de la obra tomó seis meses, y tuvimos que esperar seis meses más para recibir el CIPRL, debido a que hubo cambio de autoridades en el municipio por las elecciones».
- El Encargado de Proyectos de Desarrollo Sostenible y Local en Pluspetrol afirma que en su proyecto: «... no se cumplían los plazos, mucha burocracia, constantemente cambio de funcionarios en el gobierno regional, ya que hay diferentes áreas que ven el tema y por ahí se complica».

Lo señalado es causa de que, muchas veces, no continúen los proyectos o las obras de las anteriores gestiones ediles.

## **2. Factores específicos**

La exploración de los factores específicos que influyen en la decisión de las empresas privadas de participar en Obras por Impuestos se realizó mediante la aplicación de una encuesta respondida por 31 empresas participantes. Esta encuesta captó la naturaleza de la experiencia y el balance costo-beneficio que las participantes extraen de esa experiencia.

### **2.1. Naturaleza de la experiencia**

La naturaleza de la experiencia está dada por factores como:

- Forma de acercamiento, motivaciones para participar y balance de los resultados obtenidos
- Riesgo asumido
- Modificación del perfil del proyecto
- Modificación del expediente técnico
- Inconvenientes en el procedimiento
- Desempeño de entidades públicas
- Contratación del supervisor
- Emisión de los CIPRL

### 2.1.1. Forma de acercamiento y motivaciones para participar

¿Cómo llegan las empresas a Obras por Impuestos y qué las motiva? El 65% de las empresas tomó conocimiento de la modalidad Obras por Impuestos a través de ProInversión antes que por solicitud de los potenciales interesados o de las vías abiertas (figura 4.1).

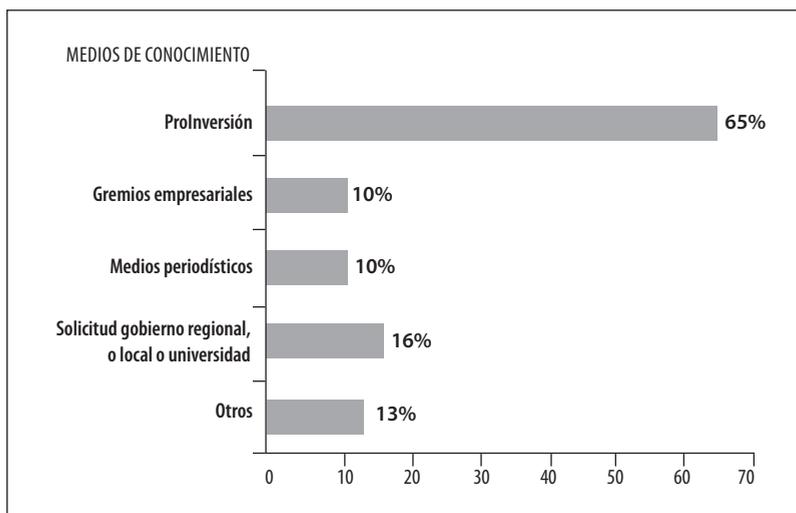


Figura 4.1. Encuesta: medios por los que tomó conocimiento del programa Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

Con ello se evidencia que ProInversión está llevando a cabo de manera eficiente su función de promover la participación de la empresa privada. Se debe tener presente que la difusión de esta modalidad de inversión no solo implica comunicarse con las empresas privadas interesadas sino con todos los actores que, directa o indirectamente, intervienen o tienen influencia en este mecanismo, como los beneficiarios (gobiernos regionales y locales y universidades públicas) o los supervisores (MEF o CGR).

Otro aspecto importante es conocer las motivaciones que llevaron a las empresas a optar por la participación en esta modalidad, se identifica que la principal de ellas es la responsabilidad social empresarial (RSE)<sup>4</sup> (figura 4.2), la que se considera como una ventaja de carácter competitivo que otorga a las empresas mejores oportunidades de negocio y reconocimiento por parte del mercado en el que intervienen, lo que finalmente también derivará en múltiples ventajas para la comunidad. La aplicación de la RSE trae consigo entre esas ventajas la de la mejora de las relaciones institucionales y una mayor credibilidad ante la sociedad, la mejora de la visión del mercado al favorecer la imagen de la empresa y el generar una amplia predisposición del consumidor.

La encuesta revela que la modalidad bajo análisis brinda una buena oportunidad para la aplicación de acciones de RSE por parte de las empresas privadas por lo que esta es la principal motivación (87%) para participar. La segunda motivación, ejecutar proyectos en las zonas de influencia de la empresa (65%), es un tema también ligado a la RSE, debido a que al realizar obras en beneficio de la comunidad en las zonas de influencia se contribuye de forma activa y voluntaria a su desarrollo (figura 4.2).

4. El Organismo Internacional de Estandarización (ISO por su sigla en inglés), mediante la Norma ISO 26000 Responsabilidad Social, la define como la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad (ISO, 2010).

Para otros autores también se puede definir como la contribución activa y voluntaria al mejoramiento social, económico y ambiental por parte de las empresas, generalmente con el objetivo de mejorar su situación competitiva, valorativa y su valor añadido.

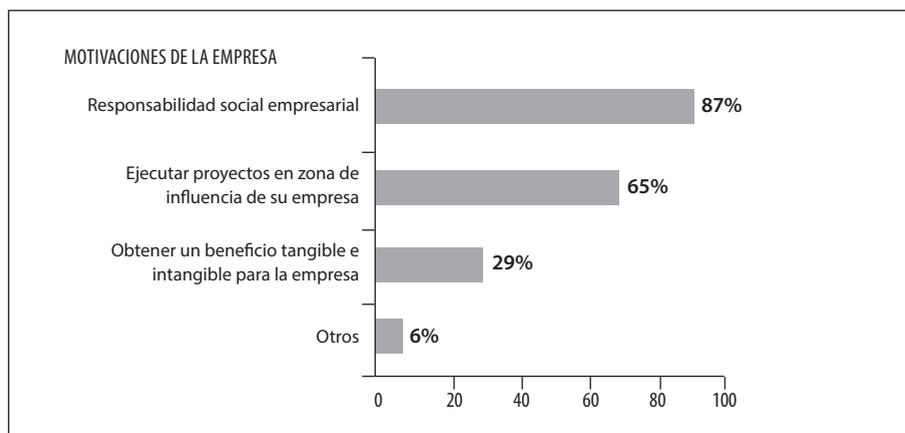


Figura 4.2. Encuesta: motivaciones de las empresas para realizar proyectos por la modalidad Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

### 2.1.2. Riesgo asumido

Se precisa que toda empresa, antes de tomar una decisión de inversión, considera la existencia de riesgos cuya existencia o previsión será determinante al momento de decidir invertir o no en determinado proyecto, máxime si se trata de riesgos de carácter económico, teniendo en cuenta que su imagen institucional también se encuentra comprometida.

Al participar en Obras por Impuestos las empresas asumen varios riesgos específicos:

- *Riesgo de diseño*: lo asumen por un perfil mal elaborado que, en términos generales, difiere en un porcentaje significativo o no se encuentra acorde con las características del proyecto que finalmente se llevará a cabo. Surge como producto de una falta de capacidad técnica por parte del personal de la entidad pública al momento de su elaboración y aprobación a través de los respectivos consejos.

Actualmente, las empresas tienen la posibilidad de solicitar al gobierno regional o local el reconocimiento de los costos en que incurrirán al realizar las modificaciones en la fase de inversión, para lo cual deberán sustentar la actualización de parámetros, dimensiones,

diseño, plazo y demás aspectos referentes a la rentabilidad y la sostenibilidad del proyecto.

- *Riesgo de terminación de la obra*: es el riesgo de que la obra no se concluya dentro del plazo esperado.
- *Riesgo de construcción*: surge cuando aparecen sobrecostos en la obra, es decir, costos adicionales producto de eventos no considerados inicialmente<sup>5</sup>. Han existido casos en los cuales las modificaciones a los perfiles han sido casi completas, o en otros casos proyectos que, luego del análisis, han resultado inviables; como el señalado por Raúl Benavides, analista sénior de Urbi, quien precisa: «... el proyecto que se adjudicó Unacem, que iba a desarrollar un proyecto de pavimentación, no contaba con agua ni saneamiento».
- *Riesgo de no obtener el CIPRL*: desde el punto de vista de las empresas, es un aspecto importante debido a que genera inseguridad ante la amenaza de pérdida del monto invertido.
- *Otros riesgos*: también se presentan el riesgo de dilatación del proceso y otros como interferencias no detectadas, seguridad en obra (sindicatos) y riesgo social.

Para los participantes el mayor riesgo es el de diseño (32% de los encuestados), seguido por el de terminación de la obra (19%) (figura 4.3).

5. Ejemplo de ello es el costo adicional que tuvo que enfrentar Petrobras al ejecutar el reservorio elevado en la provincia de Talara, porque en el proyecto inicial no se había considerado el costo de traslado del material hacia el lugar donde se ejecutó la obra.

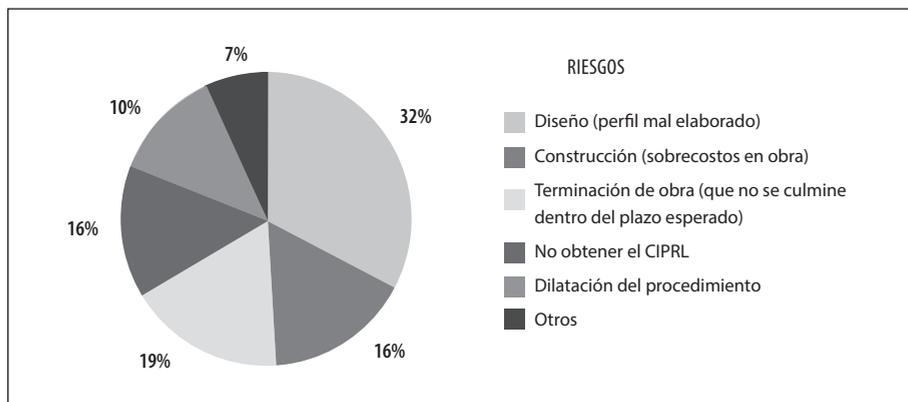


Figura 4.3. Encuesta: riesgo al ejecutar un proyecto a través de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

### 2.1.3. Modificación del perfil del proyecto

La gran mayoría de las empresas participantes tuvo que introducir modificaciones en el perfil del proyecto que recibieron de las entidades públicas. Se debe tener en cuenta que, si bien durante la realización de una obra siempre existirán ajustes a realizar, estas modificaciones tienen porcentajes esperados; sin embargo, en aquellos casos en los cuales las modificaciones presupuestales son sustancialmente mayores ello se debe a una mala elaboración inicial, lo que pone en peligro la viabilidad del proyecto.

Las modificaciones introducidas fueron:

- Presupuesto: los perfiles recibidos no habían efectuado una debida valoración de los costos.
- Alcances: se hizo necesaria la inclusión de ciertos parámetros adicionales con el fin de que el proyecto se realizase de forma satisfactoria.
- Calidad de insumos empleados: para la correcta ejecución del proyecto se tuvo que rectificar sus componentes.
- Otras: se modificó el diseño u otros elementos.

La modificación más frecuente fue la del presupuesto (71% de los encuestados) (figura 4.4).

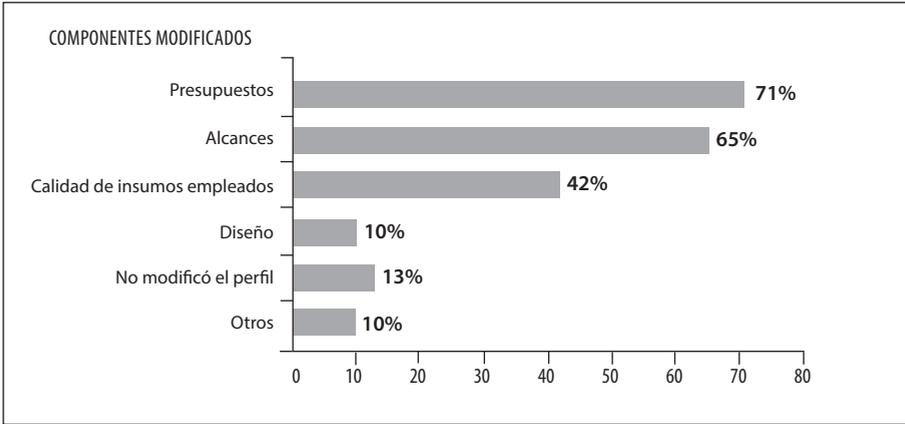


Figura 4.4. Encuesta: componentes del perfil elaborado por la entidad pública que debieron modificar las empresas participantes en Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

Respecto del grado de las modificaciones realizadas en el presupuesto inicial del perfil del proyecto, en un 35% de los casos este fue de más del 21% del monto original (figura 4.5). El reglamento de la LOI considera que toda modificación que se realice al presupuesto inicial debe ubicarse dentro de un rango aceptable, dado que siempre existen modificaciones

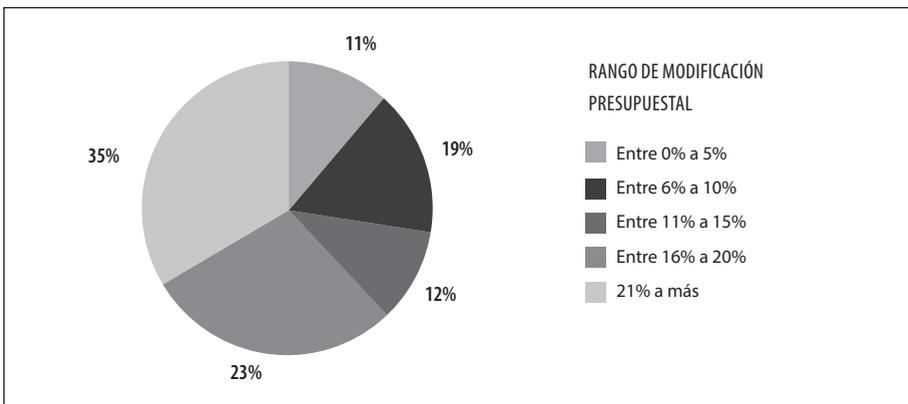


Figura 4.5. Encuesta: rango porcentual de modificaciones en presupuestos de proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

posteriores del perfil aprobado inicialmente; sin embargo, si estas son de más del 30%, la empresa privada podrá optar por iniciar la ejecución del proyecto o por comunicar la resolución del convenio, debido a que el proyecto sufrió variaciones de carácter significativo, por tanto, dicho gasto no será reconocido a la empresa privada.

Asimismo, si bien un 13% de las empresas encuestadas señala no haber modificado el perfil, ello no significa que no hayan asumido costos adicionales<sup>6</sup>. Por el contrario, esas empresas tuvieron que asumir mayores costos a los presupuestos base debido a que consideraron que los beneficios obtenidos sobrepasaban esos gastos adicionales en los que incurrían durante los proyectos de Obras por Impuestos, pues si las realizaran como parte de sus acciones de RSE tendrían que asumir la totalidad del costo de dicha inversión. En cambio, al acogerse a esta modalidad, el monto invertido retorna para aplicarse al pago del impuesto a la renta. Es en esa disyuntiva que asumir un monto adicional por la obra a veces es una opción que las empresas aceptan, pues los beneficios son finalmente mayores que el gasto adicional.

#### **2.1.4. Modificación del expediente técnico**

El cambio de los perfiles a los que se vieron obligadas las empresas también implicó cambiar los expedientes técnicos. Ello porque las deficiencias en perfiles pueden subsanarse en el expediente técnico, en el cual la empresa privada podía considerar los costos que no fueron incluidos en el perfil pues esta tiene bajo su responsabilidad la elaboración del expediente técnico o estudio definitivo. Por consiguiente, si bien existen deficiencias técnicas en los perfiles que se encuentran en el Banco de Proyectos del SNIP, las empresas privadas al momento de decidir financiar o invertir en un proyecto bajo la modalidad Obras por Impuestos tienen pleno conocimiento de que esos aspectos pueden subsanarse.

6. Este fue el caso de Pluspetrol, cuyo encargado de Proyectos de Desarrollo Sostenible y Local, refirió: «Sabíamos desde el principio que este proyecto tenía un costo mayor. Me preguntarán por qué no modificamos el perfil. En ese momento teníamos la presión de las comunidades que querían que se realice la obra [...]. La obra era de 1,5 millones y nos costó un poco más de 2 millones de soles».

Lo significativo es que la mayoría de empresas (70% de las encuestadas) incurrieron en la ejecución de la obra en costos adicionales a lo propuesto en el expediente técnico (figura 4.6).

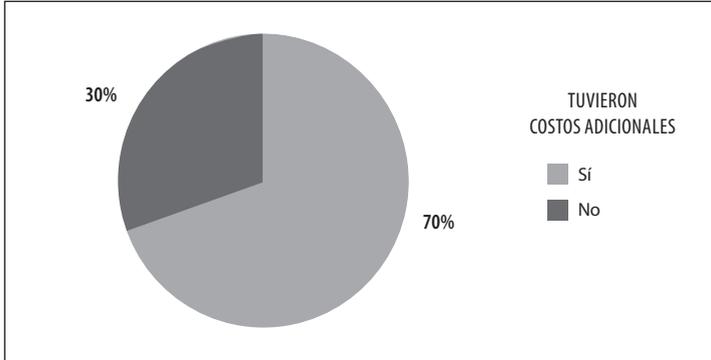


Figura 4.6. Encuesta: costos adicionales a lo propuesto en los expedientes técnicos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

La causa más frecuente de modificaciones fue la corrección de los metrados, pues los considerados inicialmente en el perfil eran menores a lo realmente necesario para cumplir con el objetivo del contrato (figura 4.7).

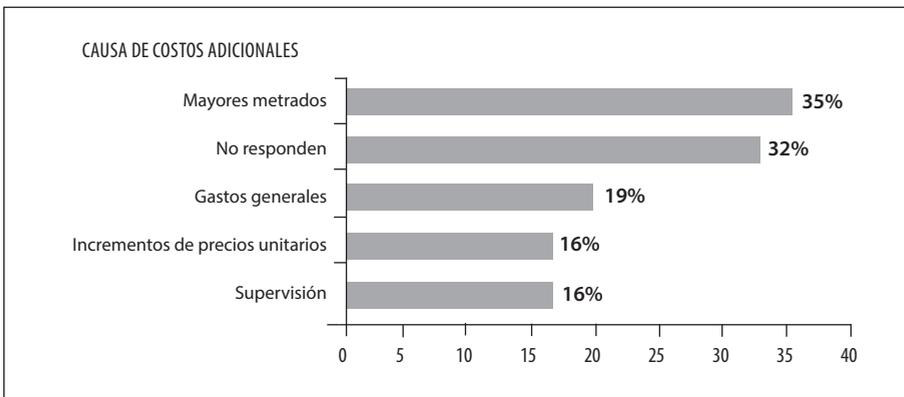


Figura 4.7. Encuesta: causas de costos adicionales en la ejecución de proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

### 2.1.5. Inconvenientes en el procedimiento

Considerando que existen diversas entidades públicas que intervienen en esta modalidad de inversión, era importante conocer cuáles de ellas originaron mayores inconvenientes a las empresas encuestadas.

Paradójicamente, en un 61% de los casos fueron los propios beneficiarios de las obras, los gobiernos regionales y locales, los que no mostraron una actitud receptiva (figura 4.8), aun cuando de ellos se esperaba plena colaboración con la gestión del proyecto y un trabajo coordinado para evitar la demora en la ejecución y el incremento del presupuesto de contratación de recursos humanos.

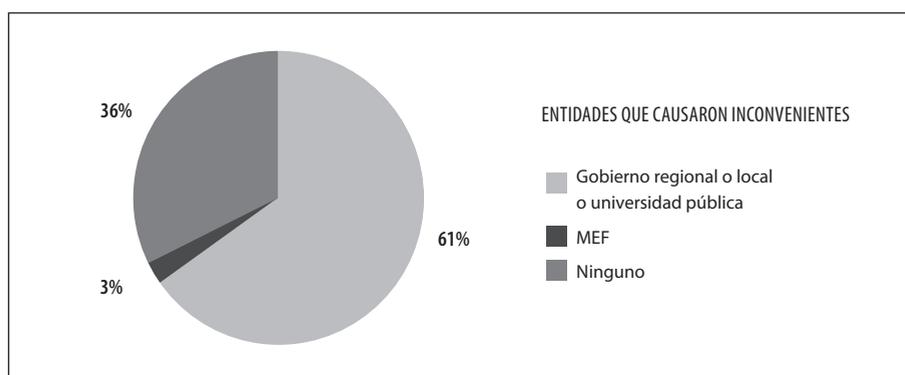


Figura 4.8. Encuesta: entidades públicas con las que las empresas han tenido inconvenientes en la ejecución de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

Explorando el detalle de los inconvenientes encontrados (figura 4.9) se constata que los principales han sido:

- *Falta de capacidad técnica y especializada del gobierno regional o local:* esta situación, mencionada como problema principal por el 84% de los entrevistados, abarca varios aspectos y se evidencia en diferentes áreas de trabajo y en distintas etapas del procedimiento.
- *Trámites que han tomado mucho tiempo:* el 68% de las empresas encuestadas señaló que los trámites demoraron mucho tiempo, es decir,

que existió dilación en los procedimientos, percepción comprensible porque las empresas privadas requieren de un procedimiento eficaz que fluya de manera ágil y no genere mayor costo de los recursos humanos dedicados a la gestión del proyecto.

- *Demora en la contratación del supervisor por parte de las entidades públicas:* esta contratación, que está únicamente en manos de los gobiernos regionales y locales, fue un inconveniente significativo para el 45% de las empresas encuestadas; no solo por la demora en los plazos sino también por la desconfianza de que la supervisora contratada contase con la capacidad mínima requerida para encargarse de la conformidad de la calidad de la obra, considerando que su reputación empresarial está en juego.
- *Falta de articulación entre las entidades públicas involucradas en el proyecto:* dentro del Estado no existe coordinación o colaboración entre entidades, la que es necesaria para obtener un procedimiento que logre sus fines, pues siempre dentro de un procedimiento son varios los actores que solamente con un trabajo coordinado lograrán la obtención de un fin. En cambio, lo común es que las entidades del sector público «no se hablen» entre ellas, pudiendo encontrarse criterios distintos sobre un mismo tema.
- *Alta rotación de funcionarios:* cuando la obra se inicia la empresa privada trata con un grupo de funcionarios y es muy frecuente que en su ejecución y/o finalización parte de ellos ya no se encuentre y haya que repetir el proceso administrativo con los nuevos funcionarios que arguyen que «no saben nada del proyecto». Ello porque la rotación no solo se da al momento de cambio de gestión municipal o regional sino también porque los puestos en su mayoría implican cargos de confianza, suplencia o contratos de carácter temporal, en cuyo caso no tienden a mantenerse en el tiempo, sino que, por el contrario, son efímeros.
- *Falta de un área especializada para encargarse del procedimiento:* los gobiernos regionales y locales carecen en su organización de esta área y también de personal debidamente capacitado y de la logística necesaria para llevar de manera eficaz el desarrollo de los proyectos de Obras por Impuestos.

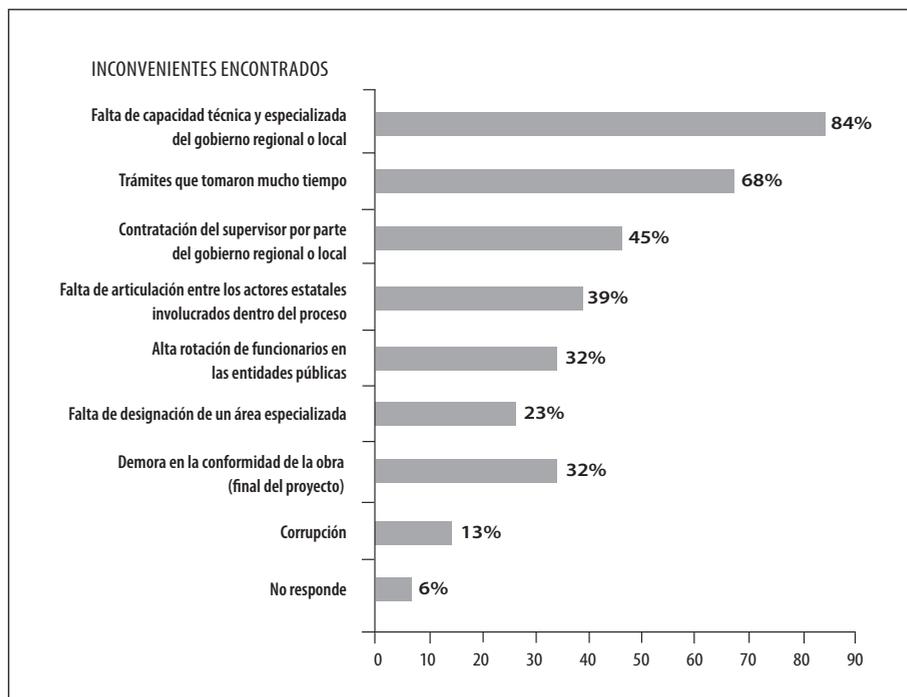


Figura 4.9. Encuesta: inconvenientes que se presentaron en la ejecución de proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

### 2.1.6. Desempeño de entidades públicas

Las empresas encuestadas reconocen que las entidades públicas involucradas han tenido distinto desempeño, destacan el papel de ProInversión sobre el MEF, los gobiernos regionales y locales y la CGR (figura 4.10).

La aceptación de la labor desempeñada se debe a que se considera el organismo que es más receptivo (figura 4.11).

Otra entidad pública relacionada con esta modalidad de inversión es la CGR la que, mediante la emisión de su informe previo, debe verificar que la entidad pública cuente con los recursos que le permitan cubrir todas las actividades vinculadas al proceso de selección, operación y mantenimiento del proyecto.

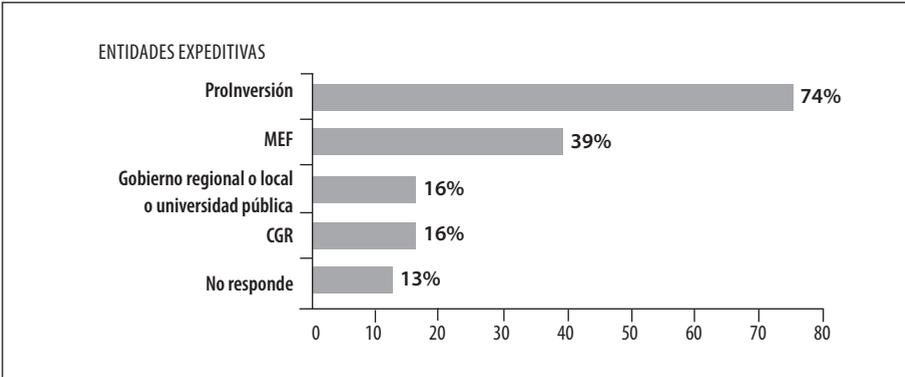


Figura 4.10. Encuesta: entidades públicas que mostraron procedimientos expeditivos durante la tramitación de proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

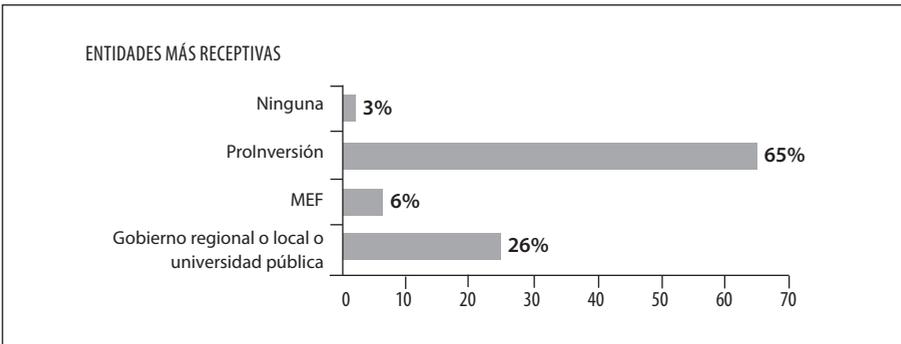


Figura 4.11. Encuesta: entidades públicas que mostraron mayor receptividad para la realización de proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

La LOI establece como plazo para la emisión de ese informe previo diez días hábiles, contados a partir de la recepción de toda la documentación; aunque considera también un plazo de tres días para recibir cualquier pedido de información adicional, solicitud de subsanación de errores u omisiones en los requisitos de forma o de subsanación por motivo de la omisión de presentación de documentación. Disponiendo que en tanto no se reciba la información adicional se suspende el cómputo del plazo de diez días hábiles.

Sin embargo, la encuesta indica que la duración real de la emisión del informe previo fue de un mes en el 58% de los casos, de entre 2 y 3 meses en el 31% de los casos y de entre 4 y 5 meses en el 11% de los casos (figura 4.12). No obstante, los encuestados también refieren que la dilación no proviene de la CGR sino de los gobiernos regionales y locales que, al no brindar la información requerida, detienen el plazo establecido y extienden y retrasan el informe previo de la CGR el cual es un requisito *sine qua non* para iniciar el proceso de selección de la empresa privada.

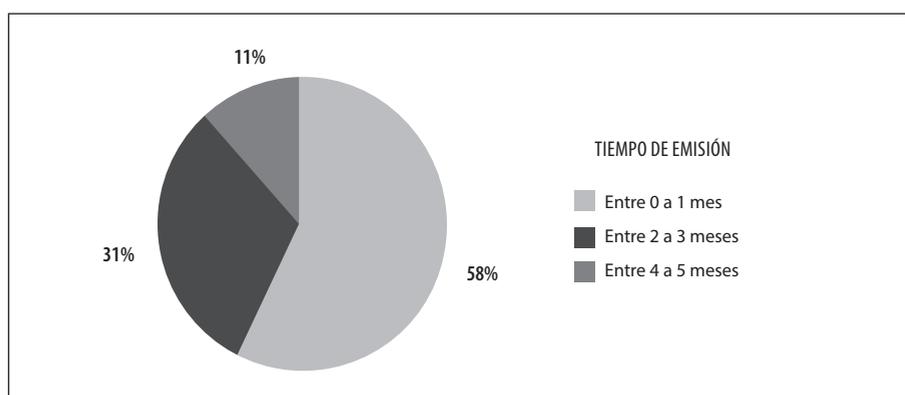


Figura 4.12. Encuesta: tiempo de emisión del informe previo de la Contraloría General de la República en proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

### 2.1.7. Contratación del supervisor

Los gobiernos regionales y locales tienen la responsabilidad de contratar a la empresa que actuará como supervisora del proyecto, lo cual debe realizarse de manera paralela al proceso de selección de la empresa privada con la cual suscribirán el convenio. El supervisor será el encargado de emitir la conformidad de la calidad de la obra, documento necesario para solicitar la emisión del CIPRL. Por estas razones es necesario que su elección se realice de forma eficiente con la finalidad de que realice un trabajo idóneo para cumplir con los plazos establecidos por ley.

Las empresas privadas no siempre confían en la elección del supervisor designado por el gobierno regional o local, por lo cual muchas veces

recurren a la contratación de una empresa supervisora adicional que verifique el trabajo de su constructor, debido a que algunos supervisores a quienes se les otorga finalmente la buena pro no cuentan con el *expertise* suficiente en el rubro de construcción por ser nuevos o tener calificación en otros sectores. Resulta obvio que la contratación de otra empresa para efectuar el mismo trabajo que ya está realizando el supervisor contratado por el gobierno regional o local resulta innecesaria; sin embargo, las empresas privadas prefieren asumir ese costo adicional debido a que su imagen se encuentra en juego y deben asegurarse de que la obra sea correctamente realizada.

La encuesta indica que en la mayoría de los casos el tiempo de emisión de la conformidad de la empresa supervisora es breve (en un 58% de los casos solo un mes), aunque también hay retrasos notables (8% más de 6 meses) (figura 4.13).

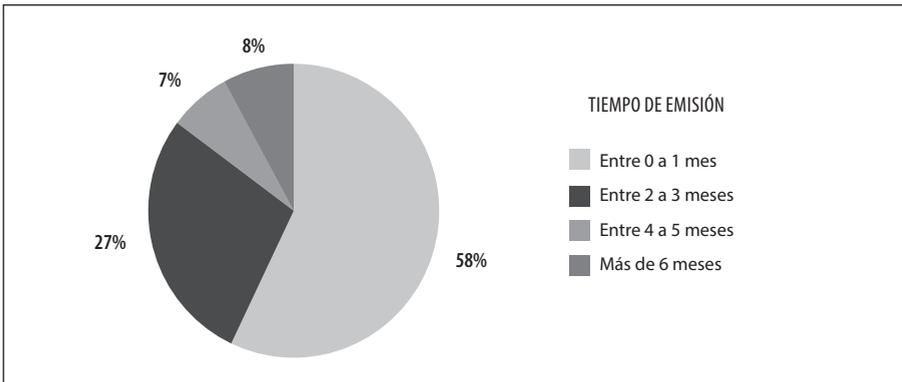


Figura 4.13. Encuesta: tiempo de emisión de la conformidad del supervisor en proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

En razón a lo señalado, la selección de la empresa supervisora debería estar a cargo de un organismo que cuente con la capacidad de verificar que dicha empresa posea la experiencia suficiente con el fin de que realice su trabajo de manera óptima, que pueda generar confianza en la empresa privada con la que se ha suscrito el convenio y evitar así la necesidad de una doble contratación de empresas para realizar la misma función.

### 2.1.8. Emisión del CIPRL

Respecto de la última etapa del proceso, la emisión del CIPRL, una mayoría (65% de las empresas encuestadas) ya la había cumplido, pero también existía un segmento importante (35% de las empresas encuestadas) que se encontraban en proceso de obtención de este certificado (figura 4.14).

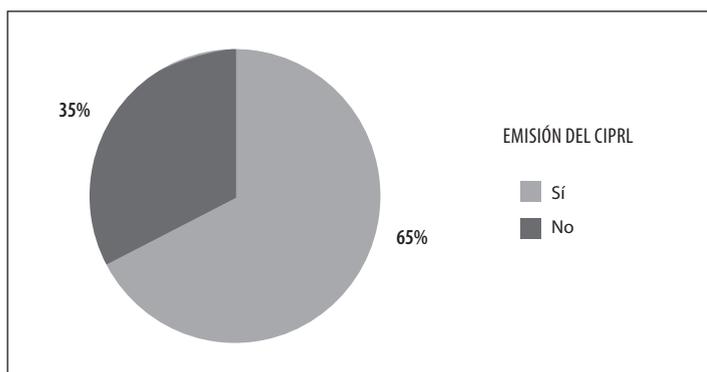


Figura 4.14. Encuesta: obtención del CIPRL por las empresas participantes en proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

En la mitad de los casos (52% de los encuestados), el certificado se obtuvo en un mes aunque también existe un segmento (9% de los encuestados) que llegó a 6 meses, por lo general debido a la demora en el trabajo de la entidad pública<sup>7</sup> (figura 4.15).

Pero no basta que la solicitud de emisión llegue al MEF para que sea atendida inmediatamente, aquí también se genera un plazo de espera entre la solicitud y la emisión. La encuesta señala que una mayoría (71% de los encuestados) lo obtuvo en un mes pero que también existe un segmento (5% de los encuestados) que llegó a los 6 meses de espera (figura 4.16).

7. En el caso de Pluspetrol los funcionarios informaron que, con la finalidad de mantener buenas relaciones con el gobierno regional con el que ejecutaron la obra, no solicitaron de inmediato la emisión del CIPRL sino que esperaron que el propio gobierno regional lo tramitara, esto ocasionó una demora que al final tuvo que ser superada con apoyo del MEF y de ProInversión.

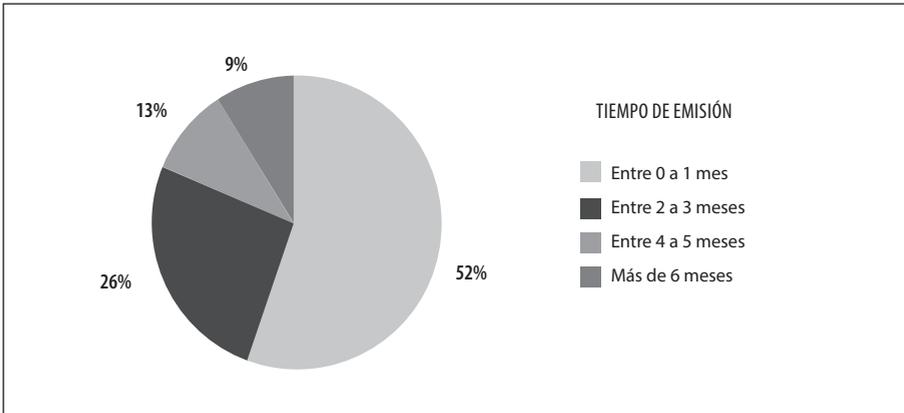


Figura 4.15. Encuesta: tiempo para la emisión del CIPRL desde la conformidad de la obra en proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

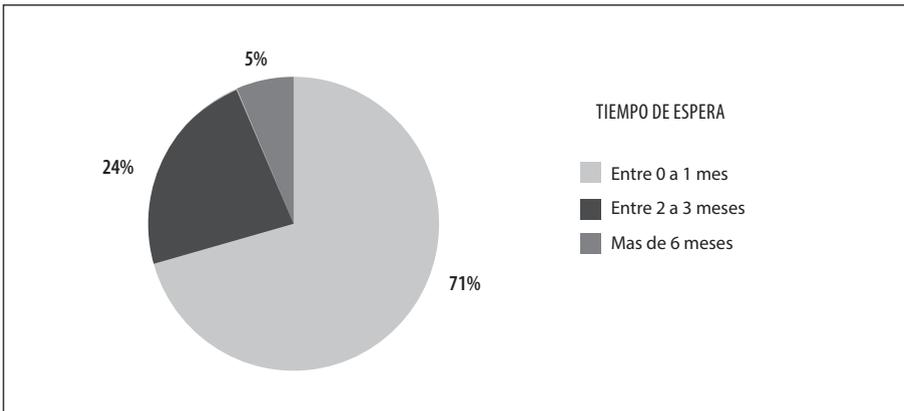


Figura 4.16. Encuesta: tiempo de espera desde la solicitud hasta la emisión del CIPRL en proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

No obstante, el retraso en el proceso es mayor en la etapa de solicitud de emisión del CIPRL por parte del gobierno regional o local, en comparación con la emisión por parte de la DGTEP del MEF que, en la mayor parte de los casos, emite el CIPRL dentro del plazo esperado.

## 2.2. Evaluación de la experiencia

Para las empresas privadas participantes en Obras por Impuestos, la experiencia vivida deja como lección que son tres los factores principales que influyen negativamente en la decisión de invertir en obras de infraestructura bajo esta modalidad:

- Falta de capacidad técnica y especializada en los gobiernos regionales o locales
- Barreras administrativas durante el procedimiento
- Existencia de riesgos y sobrecostos

Asimismo, las empresas identifican dos factores positivos para participar:

- Satisfacción de los objetivos empresariales
- Papel promotor de ProInversión

A continuación se revisará cada uno de ellos.

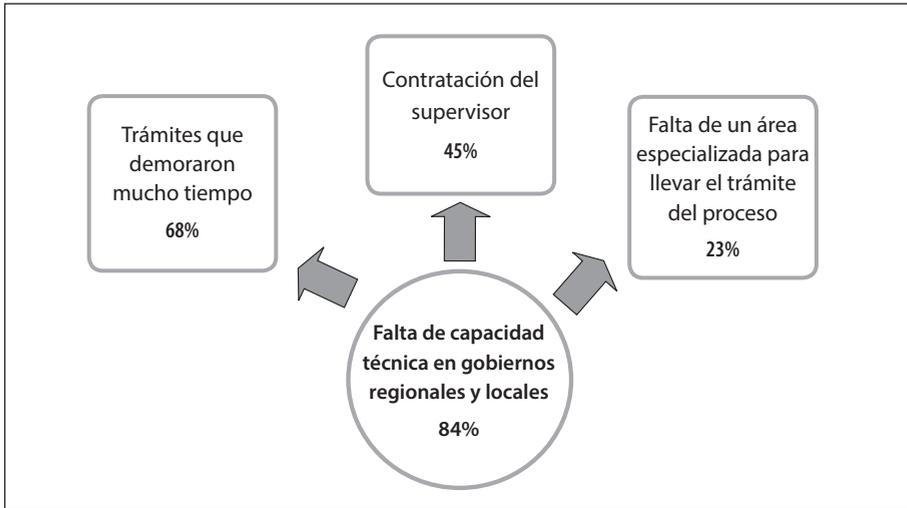
### 2.2.1. Falta de capacidad técnica y especializada en los gobiernos regionales o locales

El primer factor es la falta de capacidad técnica y especializada en los gobiernos regionales o locales. El 84% de las empresas encuestadas respondió que la falta de capacidad técnica y especializada resulta el principal inconveniente identificado dentro de los gobiernos regionales y locales (figura 4.17).

Del mismo modo, la falta de capacidad técnica se corrobora con el hecho de que el 96% del total de las empresas encuestadas tuvo que modificar el perfil elaborado por el gobierno regional o local; de esas modificaciones, el 71% fueron sobre el monto del presupuesto, seguidas de un 65% en los alcances del perfil y un 42% en la calidad de los insumos empleados.

### 2.2.2. Barreras administrativas durante el procedimiento

El segundo factor principal es la existencia de barreras administrativas. Hecho que dificulta que un procedimiento sea eficaz y eficiente al obstaculizar su coherencia y fluidez, y generar demoras y procedimientos poco confiables para los administrados.



*Figura 4.17.* Encuesta: percepción de las empresas sobre la capacidad técnica y de gestión de gobiernos regionales y locales que han ejecutado proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

El 84% de las empresas encuestadas considera que los gobiernos regionales y locales no realizan procesos expeditivos. Un 32% de las empresas encuestadas indicó como inconveniente la alta rotación de funcionarios dentro de los gobiernos regionales y locales. La falta de articulación entre los actores estatales involucrados dentro del procedimiento se ve reflejada en un 39% de las empresas encuestadas, quienes lo identificaron como un inconveniente que tuvieron que superar. El 42% de estas señaló que tuvo que esperar más de 30 días con el fin de que el gobierno regional o local obtenga el informe previo por parte de la CGR.

### 2.2.3. Existencia de riesgos y sobrecostos

En toda operación se asumen diferentes tipos de riesgos en mayor o en menor medida: no hay inversión sin riesgo; lo importante frente a ello es que la diferencia entre una alternativa de inversión y otra es el nivel de riesgo que supone cada una de ellas. En ese sentido, el 32% de las empresas encuestadas indicaron que el riesgo de mayor ocurrencia fue el de diseño, por un perfil mal elaborado; mientras que el 19% señalaron el riesgo

de terminación de la obra, entendido como la no culminación dentro del plazo esperado, y un 16% señaló la no obtención del CIPRL y el riesgo de construcción.

Los riesgos más frecuentes encuentran correspondencia con la exigencia de evitar la presencia de sobrecostos, debido a que el 70% de las empresas encuestadas manifiesta haber asumido costos adicionales a los señalados en el expediente técnico, montos que finalmente no pudieron recuperar con la emisión del CIPRL.

De ello se deduce una relación directa entre los riesgos de diseño y de construcción y la existencia de sobrecostos, en razón de que se trata de perfiles mal elaborados o un sobrecosto en la obra debido a que se presentaron eventos no considerados inicialmente, los cuales en muchos de los casos sí sobrepasan el 30% de incremento en el perfil del proyecto que no reconoce el CIPRL.

#### **2.2.4. Satisfacción de objetivos empresariales**

Las empresas privadas encuestadas que han ejecutado obras de inversión pública a través de esta modalidad consideran satisfactoria la experiencia. Son un 87% las empresas que declaran su agrado y receptividad ante esta modalidad pues califican su experiencia en la participación de la modalidad Obras por Impuestos como buena o excelente.

Esto es que una absoluta mayoría de las empresas encuestadas, a pesar de la existencia de los inconvenientes que se han podido suscitar durante el desarrollo del procedimiento, manifiestan su conformidad sobre su experiencia, incluso con independencia de la obtención del CIPRL (figura 4.18).

Las empresas refieren que el principal beneficio que pueden obtener en la utilización de esta modalidad (figura 4.19) es la mejora de las relaciones con la población. Es decir, que conseguir esa finalidad es un factor clave al momento de que las empresas optan por invertir en este mecanismo como producto de una buena política de RSE. Colateralmente, se llega a obtener un reflejo inmediato en la imagen institucional y una mejor relación con las entidades públicas, entre estas los gobiernos regionales y locales y las universidades, además de una reputación pública más sólida y relaciones institucionales y de negocio mucho más rentables.

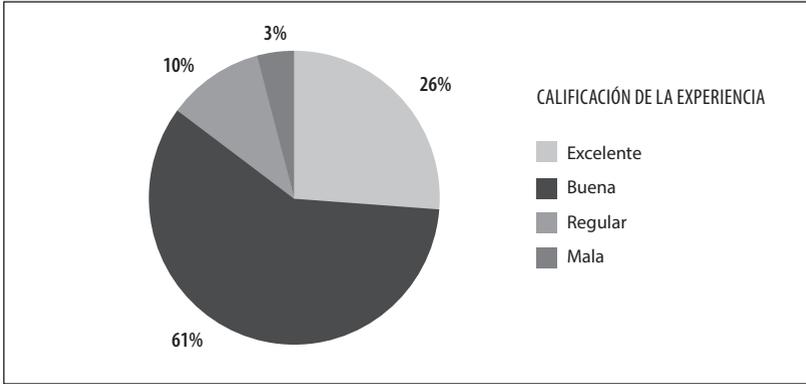


Figura 4.18. Encuesta: calificación de las empresas sobre su experiencia de participación en proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

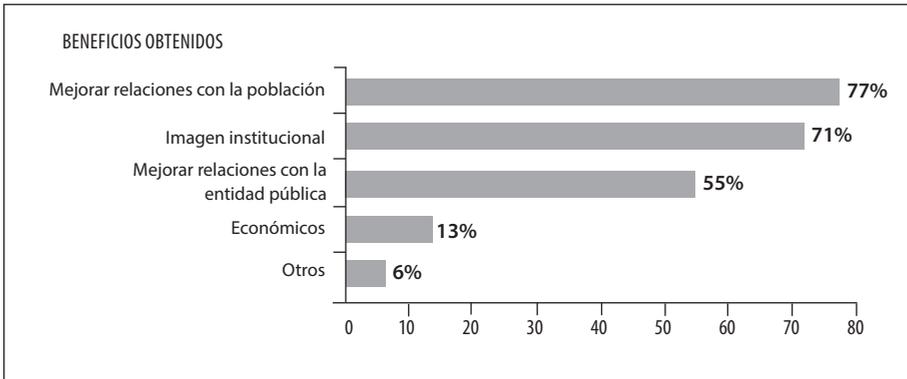


Figura 4.19. Beneficios al ejecutar proyectos mediante la modalidad Obras por Impuestos

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

El 87% de las respuestas de las encuestas había indicado que la RSE se configura como la principal motivación para realizar proyectos e invertir en esta modalidad, mientras que el 65% había referido que su principal motivación se orienta a ejecutar proyectos en las zonas de influencia de su empresa. Producto de ello, se verifica una estrecha relación entre la motivación principal y los beneficios que finalmente obtuvieron, pues como consecuencia del ejercicio de una buena práctica de RSE se obtienen

diferentes beneficios directos como aquellos de las empresas encuestadas, las cuales indicaron que el principal beneficio alcanzado fue mejorar las relaciones con la población<sup>8</sup>.

En ese mismo orden de ideas se puede mencionar que uno de los efectos más rentables para la empresa que genera la RSE no radica solo en mejorar las relaciones con la población o una buena imagen institucional sino también relaciones de negocio mucho más rentables, debido a que al tener una imagen positiva frente a la comunidad consigue fidelizar a sus clientes.

Por todo ello, los beneficios obtenidos por las empresas encuestadas, como mejorar las relaciones con la población y con los gobiernos regionales y locales, y posicionar su imagen institucional, reflejan el buen desempeño y la ejecución de una política de RSE acorde con lo previamente establecido (figura 4.20).

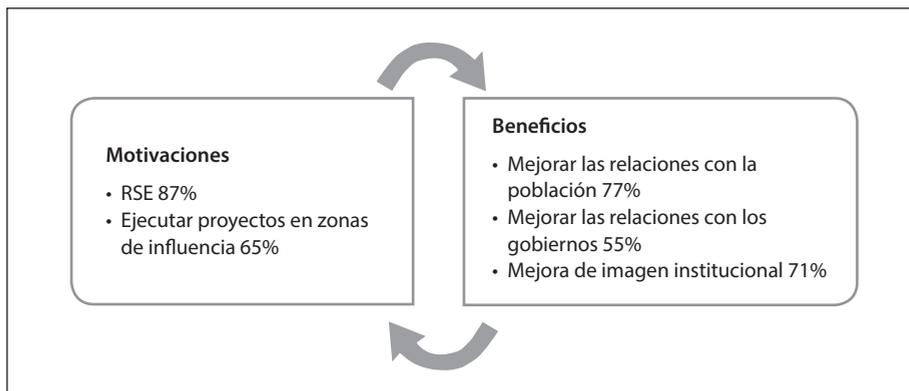


Figura 4.20. Encuesta: motivación y beneficios de los proyectos de Obras por Impuestos, 2014

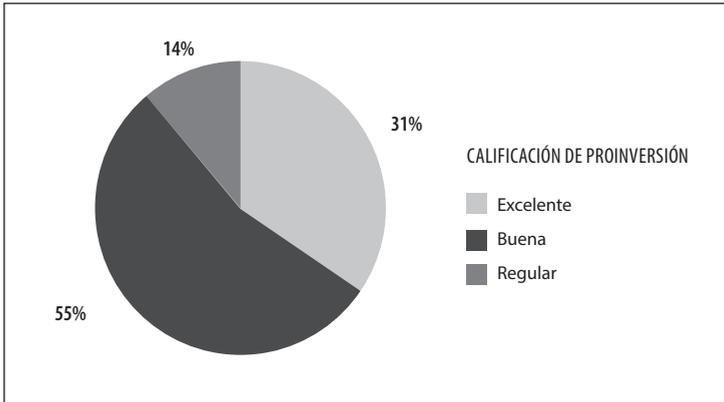
Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

8. Al respecto, Orlitzky, Schmidt y Rynes (2003) encuentran una relación directa entre el desempeño social/ambiental y el financiero, ya que a menudo la RSE se utiliza para mejorar la imagen de la empresa.

### 2.2.5. Papel promotor de ProInversión

De acuerdo con el resultado de la encuesta, un 31% de las empresas calificó el papel de ProInversión como excelente, seguido de un 55% que lo considera bueno, y solo un 14% lo define como regular (figura 4.21).



*Figura 4.21.* Encuesta: papel de ProInversión durante el proceso de ejecución de proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.  
Elaboración propia.

Al respecto, se debe señalar que ProInversión tiene como papel principal promocionar, difundir o asesorar la aplicación de la LOI. Los resultados de la encuesta también indican que las empresas consideran que debe contar con un papel más activo de gestión dentro de este procedimiento (figura 4.22).

No obstante, se debe señalar que la función que a la fecha realiza ProInversión no disminuye ni erradica la falta de capacidad técnica en los gobiernos regionales y locales, las barreras administrativas dentro del procedimiento, ni los riesgos y los sobrecostos al ejecutar un proyecto a través de este mecanismo.

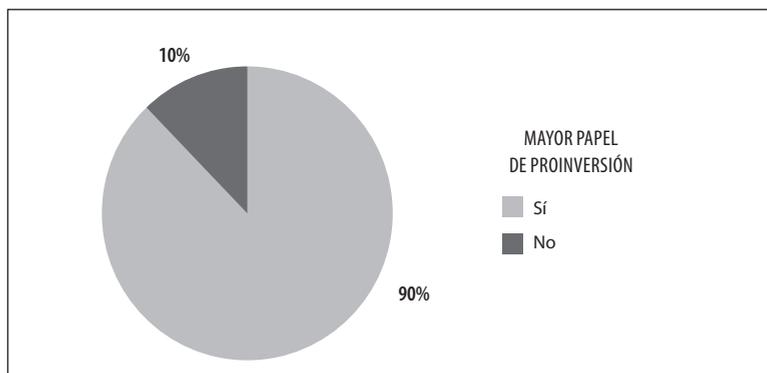


Figura 4.22. Encuesta: opinión de las empresas sobre si ProInversión debería tener mayor capacidad de gestión y/o decisión en el procedimiento de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

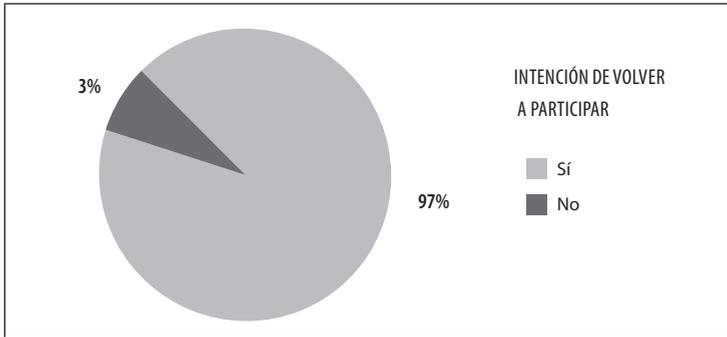
### 3. Balance de los factores

Existe una relación directa entre las motivaciones que tienen las empresas para realizar proyectos bajo la modalidad de Obras por Impuestos y los beneficios que obtienen al ejecutarlos.

#### 3.1. Interés de las empresas privadas en volver a participar

Pese a todos los problemas antes identificados es importante señalar que el 97% de las empresas encuestadas tiene intención de volver a participar en esta modalidad, con lo que se destaca que los beneficios obtenidos son mayores y, por ende, satisfacen las expectativas esperadas de todas las empresas que invirtieron en Obras por Impuestos.

Esto lo corrobora el 26% de las empresas que califican como excelente la participación en este mecanismo, seguido de un 61% que la consideran como una experiencia buena, un 10% que la encuentran regular y un escaso 3% que la tilda de mala.



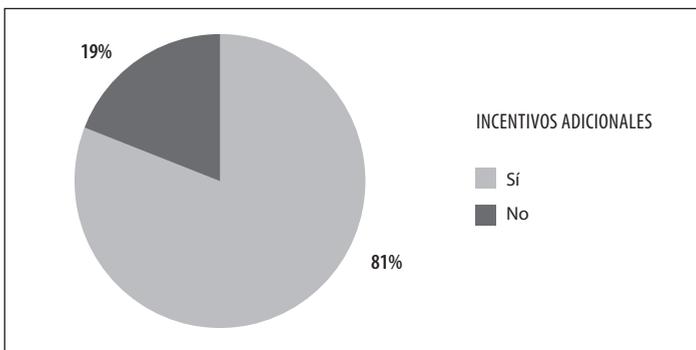
*Figura 4.23.* Encuesta: intención de las empresas por volver a participar en Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

### 3.2. Incentivos adicionales a los existentes

La encuesta también da cuenta de la necesidad de introducir algunos incentivos adicionales a los ya existentes con el fin atraer al sector privado, así como optimizar los beneficios que se pueden obtener con este mecanismo. Se encuentra que un abrumador 81% de los encuestados se pronuncia a favor de más incentivos y beneficios, contra solo un 19% que afirma no considerarlos necesarios (figura 4.24).



*Figura 4.24.* Encuestas: opinión de las empresas sobre necesidad de incentivos o beneficios adicionales a proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

Del universo de empresas que se pronunció por mayores incentivos, un 81% mencionó como sugerencias concretas:

- Reconocimiento en la inversión de los gastos de supervisión privada.
- Reconocimiento de una reevaluación del dinero desde el inicio del proceso.

Mientras que un 39% mencionó otros incentivos, beneficios o mejoras (figura 4.25):

- Autorización a las entidades del Gobierno nacional (ministerios) para que puedan actuar en conjunto con uno o varios gobiernos regionales o locales en la ejecución de proyectos de mayor envergadura bajo esta modalidad de inversión.
- Concesión de incentivos para los gobiernos regionales o los gobiernos locales que sean más expeditivos.
- Reconocimiento de los gastos de gestión y asesoría del proyecto y de los gastos de reformulación de la ingeniería.
- Ejecución administrativa en plazos más expeditivos.
- Existencia de compromisos más claros de los funcionarios.

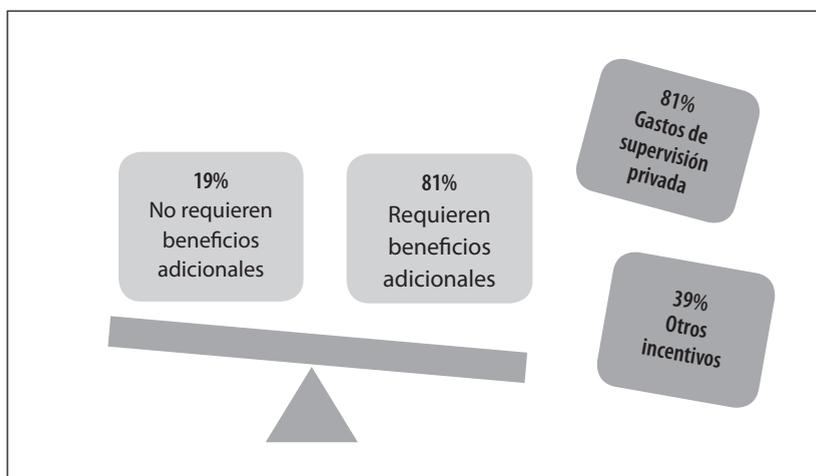


Figura 4.25. Encuesta: percepción de las empresas sobre incentivos adicionales a proyectos de Obras por Impuestos, 2014

Fuente: Encuesta realizada a empresas.

Elaboración propia.

- Mayor difusión de los alcances y de los beneficios de la norma por parte de ProInversión.
- Brindar más capacitación a los funcionarios de los gobiernos regionales, los gobiernos locales o las universidades públicas en temas relacionados con alcances de la LOI, aplicación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y función de la sociedad auditora.
- Menor discrecionalidad.
- Establecer claramente que la responsabilidad posterior a la obra no quede en la empresa.

LA EXPLORACIÓN DE LOS FACTORES que influyen en la decisión de las empresas privadas para participar en la modalidad de Obras por Impuestos permitió identificar que los de mayor incidencia son la falta de capacidad técnica y especializada en los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas, la presencia de barreras administrativas, y la existencia de sobrecostos y riesgos no identificables.

Sin embargo, la experiencia de las empresas revela que los factores señalados, si bien generan trabas durante el procedimiento, no menoscaban la voluntad de estas por volver a invertir mediante la modalidad Obras por Impuestos, pues consideran que los beneficios que obtienen superan los inconvenientes generados durante el proceso.

Esto evidencia que las motivaciones de las empresas privadas para invertir son:

- Mejorar su proyección con la población y la localidad de la zona de influencia a través de acciones de RSE.
- Obtener beneficios al mejorar las relaciones tanto con la población como con los gobiernos regionales y locales.
- Posicionar su marca e imagen institucional.

En consecuencia, pese a que existen y estén identificados los factores antes señalados, no son lo suficientemente fuertes para impedir la decisión de las empresas de volver a participar en proyectos de Obras por Impuestos.

Además, en el Banco de Proyectos del SNIP existen innumerables proyectos que se encuentran priorizados, listos para ser realizados por alguna empresa privada que pueda incorporarlos como parte de su programa de RSE, lo que podría motivar a más empresas a participar si se liman las aristas negativas identificadas de esta modalidad de inversión.

# 5

---

## Propuesta de perfeccionamiento de Obras por Impuestos

Con el propósito de complementar la investigación y, a pesar de verificar que la incidencia de los procedimientos en la decisión de las empresas para financiar proyectos bajo la modalidad Obras por Impuestos es mínima, se considera pertinente formular una propuesta de perfeccionamiento de esta modalidad. Para ello, en el presente capítulo se formulan tres planteamientos de mejora, se evalúan sus ventajas y desventajas y se selecciona uno para convertirlo en la propuesta final.

### 1. Planteamientos de mejora

Frente a la problemática planteada se presentan tres planteamientos de cambio del procedimiento actual:

- Sistema de gestión y capacitación del personal de gobiernos regionales, gobiernos locales o universidades públicas
- Creación de una entidad estatal especializada en Obras por Impuestos
- Nuevo papel de ProInversión

#### 1.1. Sistema de gestión y capacitación de los funcionarios concernidos

El primer planteamiento propone un sistema de capacitación del personal del gobierno regional, el gobierno local o la universidad pública para dotarlo

de los conocimientos necesarios que le permitan llevar a cabo sus funciones de manera eficaz, teniendo en cuenta que la ejecución de esta modalidad de inversión requiere de conocimientos especializados en diversas áreas con el fin de realizar proyectos viables y sostenibles en el tiempo.

En ese sentido, la capacitación al personal de la entidad estatal debe versar sobre temas técnicos y procedimentales de cada una de las etapas de la modalidad Obras por Impuestos. Puede ser brindada por ProInversión o mediante la contratación de una consultora especializada en la ejecución de este tipo de proyectos, que capacitará, evaluará y hará seguimiento sobre todos los temas técnicos impartidos.

Además, los gobiernos regionales, los gobiernos locales o las universidades públicas podrían tener acceso a una asesoría permanente durante todo el proceso de adjudicación, ejecución y culminación del proyecto; asesoría que permitiría la absolución de consultas o la solución de posibles inconvenientes que surjan durante la ejecución de los proyectos.

Con base en lo señalado, las capacitaciones deben abarcar temas relacionados con:

- Alcances de la LOI y su reglamento.
- Formulación de perfiles de proyecto.
- Métodos, procedimientos, normas técnicas y organización del SNIP para certificar la calidad de los PIP.
- Elaboración de la documentación a presentar en las diferentes etapas del proceso a las entidades públicas partícipes del procedimiento (CGR y MEF).
- Otros temas de interés relacionados con la gestión del proyecto y la articulación con los demás actores que intervienen en el proceso.

La capacitación técnica dirigida al personal que labora en los gobiernos regionales, los gobiernos locales o las universidades públicas no solo debe prepararlo en conocimiento técnico y especializado, sino también plantear un modelo de gestión con el objetivo de que se convierta en una herramienta eficaz que contribuya a mejorar el trabajo que a la fecha realizan los gobiernos subnacionales durante la ejecución de la modalidad Obras por Impuestos.

Este modelo de gestión debería ser encargado en cada gobierno subnacional a un órgano especializado en materia de Obras por Impuestos, que involucre un sistema de gestión estructurado, organizado e integrado, capaz de brindar apoyo durante todo el proceso; es decir, la priorización del proyecto, su promoción, la ejecución y la obtención del CIPRL en los tiempos y los plazos previamente determinados por ley.

La nueva área especializada estará formada por un equipo de trabajo multidisciplinario e integrada por personal gerencial con capacidad de decisión y profesionales técnicos especializados, respecto a la cual exista el compromiso político de la máxima autoridad del gobierno regional o local de sacar adelante la ejecución de los proyectos priorizados y adjudicados a través de esta modalidad. La creación de este órgano interno podría realizarse a través de una norma legal de carácter vinculante que encargue a cada gobierno regional, gobierno local o universidad pública su creación y reglamente sus funciones dentro del proceso.

## **1.2. Creación de una entidad estatal especializada en Obras por Impuestos**

Un segundo planteamiento de solución de los problemas identificados en el proceso propone la creación de una entidad u órgano estatal especializado en Obras por Impuestos, el cual tendría como finalidad ser el ente rector para la gestión de esta modalidad. Debería contar con un pliego presupuestal y personal capacitado, estar adscrito a un ministerio y mantener autonomía de gestión y decisión. Entre sus funciones se encontrarían:

- La formulación de proyectos adecuados a las normas establecidas por el SNIP.
- La promoción del proyecto.
- La conducción del concurso y la selección de la empresa privada hasta la suscripción del convenio.
- El proceso de selección del ente supervisor.

Si bien esta entidad se haría cargo del procedimiento, esto no desvincula de manera total al gobierno regional, al gobierno local o a la universidad pública, pues estos serían los encargados de administrar el convenio durante la ejecución de la obra hasta el otorgamiento del CIPRL.

Esta entidad se debería crear a través de una norma con rango de ley o un decreto supremo y todas sus funciones deberían estar dirigidas a disminuir de manera gradual los factores que desincentivan la inversión; así como a generar entre las empresas privadas la confianza para invertir en esta modalidad brindándoles la seguridad de que puede brindar el apoyo necesario a los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas para ejecutar y concluir los proyectos.

### **1.3. Nuevo papel de ProInversión**

El tercer planteamiento consiste en dotar a ProInversión de un papel más activo dentro de este procedimiento. En la encuesta se evidencia que esta agencia posee una buena imagen frente a las empresas que han ejecutado Obras por Impuestos, lo que demuestra que viene cumpliendo sus funciones con eficiencia y, aunque cuenta con capacidades limitadas dentro del procedimiento, tiene un potencial el cual, aunado a mayores capacidades, podría generar mejoras tangibles como la ejecución en menor plazo con mayor participación de las empresas privadas.

La modalidad Obras por Impuestos ha demostrado que son posibles las alianzas estratégicas entre el sector privado y los gobiernos regionales y locales para intervenir en obras que generen desarrollo, las cuales para una empresa privada tienen una trascendencia que va más allá de la obra en sí pues son una excelente vía que les permite contribuir en la solución de problemas básicos como los servicios públicos mediante el desarrollo de una obra social de impacto que influye directamente en la mejora de la calidad de vida de los pobladores de su zona de influencia.

En ese orden de ideas, dentro del actual procedimiento de Obras por Impuestos se podría realizar una mejora tangible para diseñar una figura que logre incentivar a las empresas privadas que aún no invierten en esta herramienta; ya que dentro del Banco de Proyectos del SNIP existen 1265 proyectos priorizados (a agosto del 2014) que esperan ser ejecutados.

En este sentido, la intervención que realice ProInversión debería ser de carácter protagónico, al tratarse de un organismo que cuenta con el conocimiento y la capacidad técnica de haber promovido inversiones públicas con participación del sector privado. Este hecho lo califica para realizar y

guiar el procedimiento para hacerlo más eficiente y eficaz. Objetivo que se volvería una fortaleza de la modalidad, ya que lo que buscan las empresas privadas es encontrar un procedimiento que pueda fluir con rapidez y no genere problemas adicionales ni gastos extras.

Por otro lado, al otorgar mayores atribuciones a ProInversión respecto de Obras por Impuestos en la ejecución de obras que podrían ser de mayor envergadura no solo se beneficia al sector privado que las financia sino a los gobiernos regionales y locales y a las universidades públicas, que tendrán una entidad especializada en promocionar, orientar y vigilar esas inversiones en favor de la población de su jurisdicción, obteniendo obras en menor plazo y de alta calidad.

## **2. Análisis de los planteamientos de mejora: ventajas y desventajas**

En este acápite se analizan las ventajas y las desventajas de los tres planteamientos anteriores.

### **2.1. Primer planteamiento**

El primer planteamiento tiene ventajas y beneficios que se resumen a continuación. Son ventajas:

- Crear una estructura o un área especializada formada por un equipo de trabajo multidisciplinario, integrado tanto por personal gerencial, con capacidad de decisión como por profesionales técnicos especializados dentro de cada gobierno regional y local, lo que dará relevancia e importancia a la ejecución del proyecto, porque la culminación de la obra será parte de los objetivos y las metas de esa entidad subnacional. De igual modo, que el equipo esté integrado por personal técnico y altamente calificado brindará el apoyo requerido por la empresa privada durante todo el proceso hasta la ejecución y la culminación de la obra.
- La capacitación sobre temas técnicos y de gestión incrementará el conocimiento del personal sobre la modalidad Obras por Impuestos, haciendo más eficiente su gestión.

- El acompañamiento constante y permanente de una empresa consultora especializada en la ejecución de proyectos podría solucionar de manera rápida y eficaz los problemas que surjan durante la ejecución de la obra.

Dentro de las desventajas encontradas están:

- La creación de un equipo multidisciplinario altamente capacitado como el que se propone supone la contratación de profesionales técnicos especializados con un alto nivel de conocimientos, quienes tienen requerimientos económicos que no podrían satisfacerse fácilmente debido a los bajos niveles remunerativos de estas entidades públicas.
- La capacitación es una herramienta que no necesariamente solucionaría el problema de la falta de capacidad técnica y especializada pues podría tardar mucho lograr que el sistema funcione, más aún teniendo en cuenta que desde la entrada en vigencia del mecanismo ProInversión ha venido realizando actividades de capacitación sobre Obras por Impuestos e inclusive así las deficiencias continúan.
- La alta rotación de personal dentro de los gobiernos regionales y locales hace muy complicado que el personal capacitado se mantenga dentro de los referidos organismos, debido a que la mayoría de puestos son cargos de confianza o contratos de carácter temporal y, a cada término de periodo de gobierno, generalmente cambia. En consecuencia, se tendría que volver a capacitar a los nuevos funcionarios, por lo cual la mayor capacitación no erradicaría el inconveniente, sino que, en el mejor de los escenarios, lo disminuiría.

## 2.2. Segundo planteamiento

El segundo planteamiento de solución a los problemas identificados también tiene ventajas y desventajas.

Entre las primeras se encuentran:

- Contar con una nueva estructura institucional, con capacidad técnica y especializada en el tema, que mejoraría la eficiencia en el

procedimiento, reglamentaría los plazos desde la adjudicación hasta la ejecución y la culminación de la obra, lo que daría mayor apoyo a esta modalidad de inversión.

- Encargarle la formulación de los proyectos (adecuados a normas establecidas por el SNIP) elevaría la calidad de los perfiles, los cuales se encontrarían mejor elaborados. Además, al manejar muchas etapas del proceso, en el largo plazo lograría el perfeccionamiento del mecanismo.

Dentro de las desventajas encontradas están:

- Esta entidad estatal tendría que articularse con los demás actores de las entidades estatales que participan en este proceso, como el gobierno regional, el gobierno local, ProInversión, la CGR y el MEF, con el fin de obtener su posicionamiento como órgano rector.
- Si se opta por esta alternativa se estaría frente a una solución de mediano o de largo plazo, debido a que esta entidad se tendría que crear a través de una ley o un decreto supremo, lo que retrasaría la ejecución de los proyectos ya priorizados. Además, se deberá designar un pliego presupuestal para creación de la entidad especializada, lo que políticamente podría generar una mala imagen por la creación de una nueva entidad estatal.

### **2.3. Tercer planteamiento**

Para el caso del último planteamiento, se encuentran también varias ventajas y desventajas.

Dentro de las ventajas se encuentran:

- ProInversión se configura como una entidad cuya experiencia la dota de conocimiento técnico y especializado en lo referente a inversiones públicas con participación del sector privado, lo que contribuye, finalmente, a generar una entidad que no solo cuente con la experiencia suficiente para asesorar y guiar a las empresas privadas durante todo el procedimiento, sino que también podría participar con funciones mucho más activas en el proceso.

- Si se le asigna un papel más activo a ProInversión durante el procedimiento, haciéndolo partícipe de este en diversas fases, dándole la opción de revisar inicialmente los perfiles, se pueden tener proyectos mejor elaborados, con datos y presupuestos proyectados sobre los cuales no habría modificaciones finales importantes, en razón de que serían verificados por personal con la capacidad técnica necesaria. Como producto de ello se podrían generar procedimientos mucho más expeditivos, lo que finalmente derivaría en crear mayores incentivos para las empresas privadas, que se verían atraídas por la seguridad y la confianza que les brinda ProInversión.
- No se tendría que crear una nueva entidad estatal ni capacitar a los profesionales de los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas, ya que ProInversión cuenta con personal debidamente capacitado. A diferencia de otros planteamientos, este podría ejecutarse en el corto plazo y sería sostenible en el mediano y el largo plazo.

Sin embargo, se deben considerar los riesgos que acarrearía adjudicar la responsabilidad integral a ProInversión de la realización de todas las obras a nivel nacional bajo la modalidad Obras por Impuestos. Esto podría generar cierto grado de saturación, convirtiéndose en una herramienta poco práctica.

Dentro de las desventajas destaca que, de encargarse de los 1265 proyectos priorizados publicados en el Banco de Proyectos del SNIP a ProInversión, se generaría una evidente saturación e incapacidad de poder gestionarlos debidamente y con fluidez, en razón del gran número de proyectos. Por ello, es necesario realizar un análisis que permita establecer el número que realmente podría asumir.

Por lo expuesto, se puede verificar que en el planteamiento confluyen varias ventajas, que podrían derivar en la obtención de diversos beneficios para la mejora y la eficiencia del procedimiento de la modalidad Obras por Impuestos.

## 2.4. Análisis comparativo de ventajas y desventajas de los planteamientos

Con el objetivo de medir y cuantificar de forma simplificada las ventajas y las desventajas señaladas, se asigna un valor uniforme a las ventajas y a las desventajas, donde el número 1 mide las ventajas y el número -1, las desventajas, que luego de sumarse darán un puntaje para evaluar cada propuesta. Después de asignar los valores y restar las ventajas de las desventajas se muestran los resultados (cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. *Propuesta de perfeccionamiento: análisis de ventajas y desventajas de los planteamientos*

Planteamiento	Ventajas		Desventajas		Total
	Impacto	Peso	Impacto	Peso	
Sistema integrado de gestión y capacitación de funcionarios regionales	Incrementa el conocimiento del personal de los gobiernos regionales y locales sobre la modalidad Obras por Impuestos.	1	Alta rotación del personal (periodo de gobierno).	-1	0
	Crea equipo integrado por personal técnico y altamente calificado.	1	Aplicación subjetiva: no se puede medir el grado del conocimiento adquirido.	-1	0
	Brinda asesoría constante y permanente de profesionales especializados en la ejecución del proyecto (asesoría externa).	1	Restricciones presupuestarias para la contratación de profesionales técnicos especializados y dificultad de conseguirlo en localidades alejadas.	-1	0
	Reduce los riesgos dentro de la ejecución del proyecto.	1	No posee experiencia en la gestión de proyectos de inversión de gran envergadura	-1	0
	Reduce los costos adicionales no considerados en el perfil.	1	No disminuye las barreras administrativas.	-1	0
			No genera procedimientos más expeditivos	-1	-1
			No genera confianza en las empresas del sector privado	-1	-1
			No se implementaría en el corto plazo.	-1	-1
			No es sostenible en el mediano y el largo plazo.	-1	-1
	<b>Subtotal</b>	<b>5</b>		<b>-9</b>	<b>-4</b>



→ Tabla 5.1

Planteamiento	Ventajas		Desventajas		Total
	Impacto	Peso	Impacto	Peso	
Creación de una entidad especializada en Obras por Impuestos	Crea equipo integrado por personal técnico y altamente calificado.	1	No se implementaría en el corto plazo.	-1	0
	Brinda asesoría constante y permanente de profesionales especializados en la ejecución de proyectos.	1	Dificultad para la articulación con las entidades estatales con las cuales se relacionaría como gobierno regional o gobierno local, ProInversión, CGR o MEF.	-1	0
	Minimiza y reduce los riesgos dentro de la ejecución del proyecto.	1	No posee experiencia en la gestión de proyectos de inversión de gran envergadura.	-1	0
	Minimiza y reduce los costos adicionales no considerados en el perfil.	1	No genera procedimientos más expeditivos.	-1	0
	Perfeccionamiento de la modalidad.	1			0
	Disminuiría barreras administrativas.	1			1
	Es sostenible en el mediano y el largo plazo.	1			1
	Generaría confianza en las empresas del sector público.	1			1
	<b>Subtotal</b>	<b>8</b>		<b>-4</b>	<b>4</b>
Nuevo papel de ProInversión	Crea equipo integrado por personal técnico y altamente calificado.	1	Saturación de ProInversión para revisar los proyectos de todo el país.	-1	0
	Brinda asesoría constante y permanente de profesionales especializados en la ejecución del proyecto.	1	Requiere modificación normativa para incrementar funciones en el Manual de Organización y Funciones y en el Reglamento de Organización y Funciones de ProInversión.	-1	0
	Minimiza y reduce los riesgos dentro de la ejecución de proyectos.	1			1
	Minimiza y reduce los costos adicionales no considerados en el perfil.	1			1

→

→ Tabla 5.1

Planteamiento	Ventajas		Desventajas		Total
	Impacto	Peso	Impacto	Peso	
Nuevo papel de ProInversión	Perfeccionamiento de la modalidad.	1			1
	Es sostenible en el mediano y el largo plazo.	1			1
	Genera confianza en las empresas del sector privado.	1			1
	Posee experiencia en la gestión de proyectos de inversión de gran envergadura.	1			1
	Disminuye barreras administrativas.	1			1
	Genera procedimientos mucho más expeditivos (alta aceptación y receptividad entre las empresas privadas).	1			1
	Se ejecuta en el corto plazo.	1			1
	Sostenible en el mediano y el largo plazo.	1			1
	<b>Subtotal</b>	<b>12</b>		<b>-2</b>	<b>10</b>

Elaboración propia.

El primer planteamiento, creación de un sistema integrado de gestión y capacitación del personal del gobierno regional, el gobierno local o la universidad pública, obtiene como puntaje total -4. Si bien es cierto que crea un equipo integrado por personal idóneo y capaz políticamente comprometido, solo lograría mejorar dos de los factores previamente identificados (falta de capacidad técnica y especializada y reducción de riesgos adicionales y sobrecostos), pero no así la falta de experiencia en manejar proyectos de gran envergadura y su ejecución ni erradicar las barreras administrativas en el corto plazo. Además, la alta rotación del personal en estas entidades no asegura que dicho planteamiento sea sostenible en el mediano y el largo plazo. En consecuencia, este primer escenario no lograría erradicar los inconvenientes antes señalados si no, en el mejor de los escenarios, los disminuiría.

El segundo planteamiento, creación de una entidad estatal especializada en Obras por Impuestos, obtiene como puntaje total 4. Lograría mitigar el factor de falta de capacidad al asumir el papel de los gobiernos regionales y locales o de las universidades públicas, no requeriría contar con personal técnicamente capacitado en dichas entidades y como, consecuencia, disminuirían las barreras administrativas, los riesgos adicionales y los sobrecostos dentro del proceso. Pero, aunque se estarían abordando estos problemas, su creación y todo el proceso de ejecución sería largo y difícil, por lo tanto, no podría considerarse una solución ni de mediano ni de corto plazo. Por ende, este planteamiento no es el más conveniente, pues requiere gestiones que tomarían tiempo en ponerse en práctica y no se conseguiría el objetivo de disminuir en el corto plazo los inconvenientes encontrados.

El tercer planteamiento, asignar un nuevo papel a ProInversión, obtiene como puntaje total 10. Lograría mitigar los factores anteriormente señalados: la falta de capacidad técnica y especializada, la eliminación de barreras administrativas y la disminución de riesgos adicionales y sobrecostos, y también tendría otros beneficios al tratarse de una entidad con experiencia en el manejo y la gestión de proyectos de infraestructura pública, lo que brindaría seguridad y confianza a las empresas privadas que deseen invertir en este mecanismo. Asimismo, sería posible ejecutarlo en el corto plazo y hacerlo sostenible en el mediano y el largo plazo. Sin embargo, se debe señalar que, pese a todas estas ventajas, para asumir las nuevas funciones se debería cambiar el marco normativo y se correría el peligro de saturar la capacidad de la entidad.

En ese sentido, y después de haber analizado las ventajas y las desventajas de los tres planteamientos propuestos, el que suma mayor puntaje y beneficios es el tercero, con la condición de que se adopten medidas para evitar la saturación de la entidad. Situación que lleva a proponer una alternativa práctica con la finalidad de que la modalidad Obras por Impuestos se convierta en una herramienta segura y atractiva para la ejecución de obras públicas con la participación de las empresas privadas.

### 3. Propuesta final: nuevo papel de ProInversión

#### 3.1. Situación actual de los proyectos de inversión en el país

En la información estadística de ProInversión se verifica que, a agosto del 2014, eran 103 los proyectos adjudicados y concluidos de Obras por Impuestos, por un monto de S/. 1262.5 millones, inversión que ha ido creciendo año a año (figura 5.1). El promedio ejecutado, entre proyectos adjudicados y concluidos en los cinco años pasados, es de 21 proyectos por año, con un valor promedio de S/. 12.2 millones por obra.

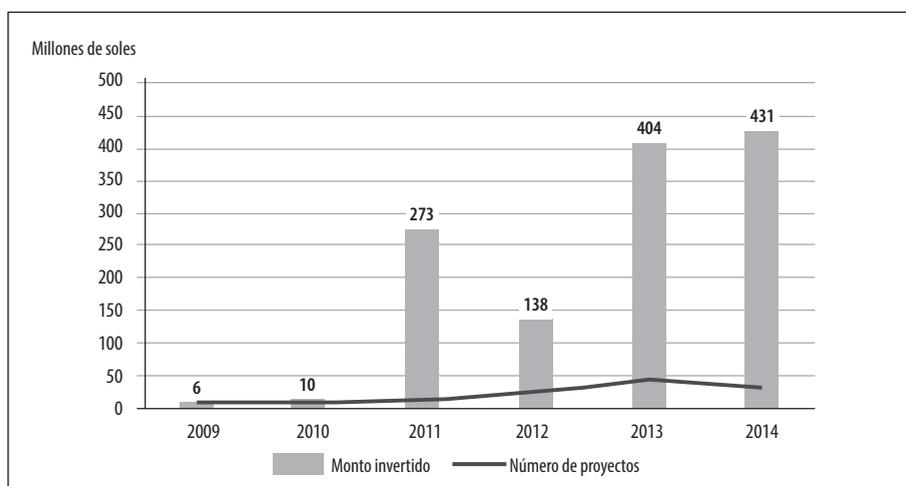


Figura 5.1. Obras por Impuestos: monto invertido y número de proyectos, 2009-2014

Fuente: ProInversión.

Elaboración propia.

Aunque es evidente que el número de proyectos y la inversión comprometida en esta modalidad han aumentado de manera significativa, sobre todo en los últimos años, este crecimiento no es relevante en relación a los PIP disponibles y a la brecha de infraestructura existente en el país. El Banco de Proyectos del SNIP registra 1265 proyectos priorizados en distintos sectores con un monto total de S/. 4,395.67 millones (cuadro 5.2).

Frente a ello, como se ha señalado, en Obras por Impuestos se ha adjudicado 103 proyectos por un monto de S/. 1,262.5 millones, en diversos sectores y montos de inversión (cuadro 5.3).

Cuadro 5.2. Banco de proyectos del SNIP: proyectos priorizados, por monto y sector, 2014

Escala (millones de soles)	Sector	Proyectos		Monto	
		Número	Porcentaje del total	Millones de soles	Porcentaje del total
+ de 5	Comercio	2		55'765,880	
	Educación	51		409'762,669	
	Energía	8		66'161,342	
	Esparcimiento	27		295'858,804	
	Irrigación	11		82'868,119	
	Limpeza	1		9'974,892	
	Medio ambiente	1		8'154,325	
	Otros	7	20	112'198,375	62
	Planeamiento y gestión	1		37'650,082	
	Salud	8		94'151,934	
	Saneamiento	29		339'566,189	
	Seguridad	11		81'026,789	
	Transportes	93		1,093'675,736	
	Turismo	3		54'071,561	
	<b>Subtotal</b>	<b>253</b>		<b>2,740'886,697</b>	
Entre 4 y < 5	Comercio	1		4'089,198	
	Cultura	1		4'997,180	
	Educación	12		53'719,311	
	Electricidad	1		4'479,627	
	Esparcimiento	3		14'024,330	
	Irrigación	7	6	30'659,594	8
	Otros	1		4'798,043	
	Salud	4		17'522,175	
	Saneamiento	8		35'562,529	
	Seguridad	6		26'276,978	
	Transportes	31		136'389,817	
	<b>Subtotal</b>	<b>75</b>		<b>332'518,782</b>	
Entre 3 y < 4	Comercio	3		10'331,694	
	Cultura	2		7'136,411	
	Educación	24		85'141,604	
	Energía	2		6'583,646	
	Esparcimiento	7		23'266,663	
	Irrigación	7	8	25'611,887	8
	Otros	2		7'605,883	
	Salud	1		3'024,513	
	Saneamiento	15		52'019,098	
	Seguridad	6		20'769,855	
	Transportes	35		121'725,246	
	<b>Subtotal</b>	<b>104</b>		<b>363'216 500</b>	



→ Cuadro 5.1

Entre 2 y < 3	Saneamiento	1		2'581,059	
	Comercio	2		5'081,496	
	Educación	27		67'594,743	
	Electricidad	1		2'407,545	
	Esparcimiento	10		24'902,464	
	Irrigación	9		22'136,996	
	Otros	2	12	4'983,523	9
	Planeamiento y gestión	1		2'576,150	
	Salud	7		16'149,237	
	Saneamiento	27		69'424,175	
	Seguridad	9		20'437,280	
	Transportes	57		141'544,005	
	Turismo	1		2'363,506	
	<b>Subtotal</b>	<b>154</b>		<b>382'182,179</b>	
Entre 2 y < 1	Saneamiento	2		2'766,613	
	Comercio	2		2'640,134	
	Cultura	1		1'071,848	
	Educación	52		73'113,685	
	Energía	4		5'834,715	
	Esparcimiento	18		22'921,577	
	Irrigación	13	20	16'778,516	8
	Otros	2		2'687,786	
	Salud	20		30'472,528	
	Saneamiento	43		61'532,284	
	Seguridad	4		5'501,917	
	Telecomunicaciones	1		1'873,859	
	Transportes	87		132'362,506	
Turismo	4		5'700,061		
<b>Subtotal</b>	<b>253</b>		<b>365'258,029</b>		
Menos de 1	Saneamiento	1		500,999	
	Agropecuario	1		638,661	
	Comercio	2		1'496,797	
	Educación	67		39'407,742	
	Energía	14		4'889,496	
	Esparcimiento	44		22'496,541	
	Irrigación	42	34	20'863,825	5
	Otros	13		4'137,740	
	Salud	11		6'116,809	
	Saneamiento	91		46'778,471	
	Seguridad	31		6'793,087	
	Transportes	107		56'543,322	
	Turismo	2		949,084	
<b>Subtotal</b>	<b>426</b>		<b>211'612,574</b>		
<b>Total</b>	<b>1,265</b>	<b>100</b>	<b>4,395'674,760</b>	<b>100</b>	

Fuente: ProInversión.

Elaboración propia.

Cuadro 5.3. Obras por Impuestos: proyectos adjudicados, por monto y sector, 2014

Escala (millones de soles)	Sector	Proyectos		Monto	
		Número	Porcentaje del total	Millones de soles	Porcentaje del total
+ de 5	Comercio	1		18.5	
	Educación	6		40.5	
	Esparcimiento	2		11.8	
	Otros	1		58.8	
	Salud	4	47.57	132.8	89.66
	Saneamiento	14		261.7	
	Seguridad	3		57.3	
	Transportes	18		550.6	
	<b>Subtotal</b>	<b>49</b>		<b>1,132.00</b>	
Entre 4 y < 5	Comercio	1		4.7	
	Cultura	1		4.2	
	Saneamiento	2	8.74	8.4	3.14
	Transportes	5		22.3	
	<b>Subtotal</b>	<b>9</b>		<b>39.6</b>	
Entre 3 y < 4	Cultura	1		3.4	
	Irrigación	1		3.0	
	Otros	1		3.4	
	Saneamiento	2	9.71	7.6	2.65
	Seguridad	1		3.1	
	Telecomunicaciones	1		3.6	
	Transportes	3		9.4	
	<b>Subtotal</b>	<b>10</b>		<b>33.5</b>	
Entre 2 y < 3	Educación	1		2.3	
	Esparcimiento	1		2.9	
	Irrigación	1	13.59	2.5	2.72
	Saneamiento	2		4.9	
	Transportes	9		21.8	
	<b>Subtotal</b>	<b>14</b>		<b>34.4</b>	
Entre 1 y < 2	Educación	1		1.5	
	Esparcimiento	4		5.9	
	Saneamiento	1	11.65	1.4	1.38
	Transportes	6		8.6	
	<b>Subtotal</b>	<b>12</b>		<b>17.4</b>	
Menos de 1	Cultura	1		0.8	
	Educación	2		1.2	
	Esparcimiento	1		0.7	
	Salud	1	8.74	0.4	0.44
	Saneamiento	1		0.3	
	Seguridad	1		0.9	
	Transportes	2		1.3	
	<b>Subtotal</b>	<b>9</b>		<b>5.6</b>	
<b>Total</b>		<b>103</b>	<b>100.00</b>	<b>1,262.5</b>	<b>100.00</b>

Fuente: ProInversión.

Elaboración propia.

Más del 47% de los proyectos adjudicados y concluidos corresponde a compromisos de inversión de más de S/. 5 millones, segmento equivalente al 89.66% de la suma total invertida en Obras por Impuestos hasta agosto del 2014. Asimismo, las inversiones comprendidas entre el rango de S/. 3 a S/. 5 millones corresponden al 8.51% del total de la inversión comprometida, a diferencia de la inversión realizada en proyectos menores a S/. 3 millones que solo es un 4.54% del valor total. Esto permite evidenciar que las empresas privadas, sea de forma individual o en consorcio, prefieren actuar como financistas en proyectos que tengan un mayor impacto en la comunidad.

Estas cifras indican que el monto total invertido en Obras por Impuestos representa solo un 28.7% del total de proyectos disponibles en el Banco de Proyectos. A pesar de que dicho porcentaje pareciera alentador, comparándolo con la brecha de infraestructura, los proyectos que figuran en el Banco de Proyectos representan el 5% del total de la brecha para los años 2012-2021, por lo que la inversión comprometida en Obras por Impuestos solo cubriría el 1.4% de dicha brecha.

Al final se demuestra que, en cinco años que lleva de vigencia esta modalidad, el monto de proyectos adjudicados y concluidos no es significativo; en consecuencia, falta mucho por hacer con el fin de aprovechar al máximo los beneficios de esta modalidad.

### **3.2. Determinación de los proyectos a encargar a ProInversión para Obras por Impuestos**

Esta propuesta pretende contribuir a acelerar la inversión a través de una modalidad que otorgue seguridad a las partes intervinientes en el proceso y que, a su vez, se proyecte de manera óptima a la comunidad con la realización de obras públicas en su beneficio. Por esta razón, es necesario establecer un rango mínimo de monto de inversión de los proyectos que estén a cargo de ProInversión.

Para ello se formula una estimación que propone como meta a ejecutar el 80% del monto total acumulado de los proyectos priorizados que se encuentran en el Banco de Proyectos del SNIP, los cuales, de acuerdo con el corte realizado (cuadro 5.4) equivalen a S/. 3,517'105,686.

Cuadro 5.4. Banco de Proyectos del SNIP: corte al 80% del monto de los proyectos disponibles, 2014

Proyectos	Monto (millones de soles)	Corte al 80% del monto (millones de soles)	Proyectos que representan el 80% del monto	Monto del proyecto en el que se realiza el corte (millones de soles)	Propuesta de monto mínimo de proyectos a cargo de ProInversión
1,265	4,395'674,760	3,517'105,686	460	2'786,766	> 3'000,000

Fuente: Banco de Proyectos del SNIP.

Elaboración propia.

El corte fija que el monto mínimo de un proyecto a ser manejado por ProInversión es de S/. 2'786,766. Para llegar a esa cifra se ha ordenado de mayor a menor el monto acumulado, obteniendo que el corte al 80% se realiza en el proyecto número 460 de los 1265 que se encuentran actualmente en la base de datos de proyectos priorizados. De acuerdo con lo analizado, y con la finalidad de estandarizar el monto, se propone que los proyectos mayores a S/. 3 millones se encarguen a ProInversión. Esta propuesta busca enfocar el esfuerzo en las inversiones más importantes, con el objeto de optimizar la modalidad Obras por Impuestos, y que existan más empresas privadas que apuesten por financiar proyectos de gran envergadura.

Es importante mencionar que lo propuesto se refuerza al verificar que, del total de proyectos concluidos y adjudicados, el 66,2% son obras cuyo financiamiento supera los S/. 3 millones. Esto significa que las empresas privadas han apostado por financiar proyectos bajo este mecanismo, a pesar de que la dirección se encuentra a cargo del gobierno regional o el gobierno local y de los distintos problemas que afectan a estas entidades (factores expuestos anteriormente), lo que evidencia que el número de empresas que financien las obras públicas se incrementaría si ProInversión asumiese la dirección, debido a la seguridad y la confianza que les brinda.

DE ACUERDO CON ESTA PROPUESTA, el asignar a ProInversión un papel protagónico en la modalidad Obras por Impuestos solo en proyectos de envergadura se genera un beneficio al sector privado que financia el

proyecto, al tener un organismo especializado en la materia, y también a los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas, que tendrán una entidad especializada en promocionar, dirigir y vigilar las inversiones que beneficiarán a la población de su jurisdicción, obteniendo obras en menor plazo y de alta calidad.

# Conclusiones y recomendaciones

---

Finalmente, como resultado del estudio, presentamos las conclusiones y las recomendaciones.

## 1. Conclusiones

A partir del estudio de la experiencia de las empresas privadas en la aplicación de la LOI, se planteó en el inicio del estudio determinar si existían factores que pudiesen incidir en la decisión de las empresas al momento de optar por financiar obras bajo esta modalidad, con el fin de explicar el reducido monto de inversión realizada y las distintas modificaciones al procedimiento de Obras por Impuestos.

Al cabo de la investigación se ha demostrado que, efectivamente, existen factores influyentes como falta de capacidad técnica y especializada, barreras burocráticas, presencia de sobrecostos y riesgos en la modalidad Obras por Impuestos. Sin embargo, estos factores negativos no son suficientes para disuadir a las empresas de la decisión de participar en esta modalidad y, al final de su experiencia, en un 96% de los casos, calificarla como excelente o buena y expresar que volverían a financiar obras a través de esta modalidad, por lo que se infiere que de igual manera no influirían en la decisión de las empresas que aún no han apostado por financiar proyectos a través de Obras por Impuestos.

Esto es así porque la principal motivación de las empresas privadas para invertir en Obras por Impuestos es la RSE, ya que buscan mejorar su proyección con la población de su zona de influencia y fortalecer su imagen institucional.

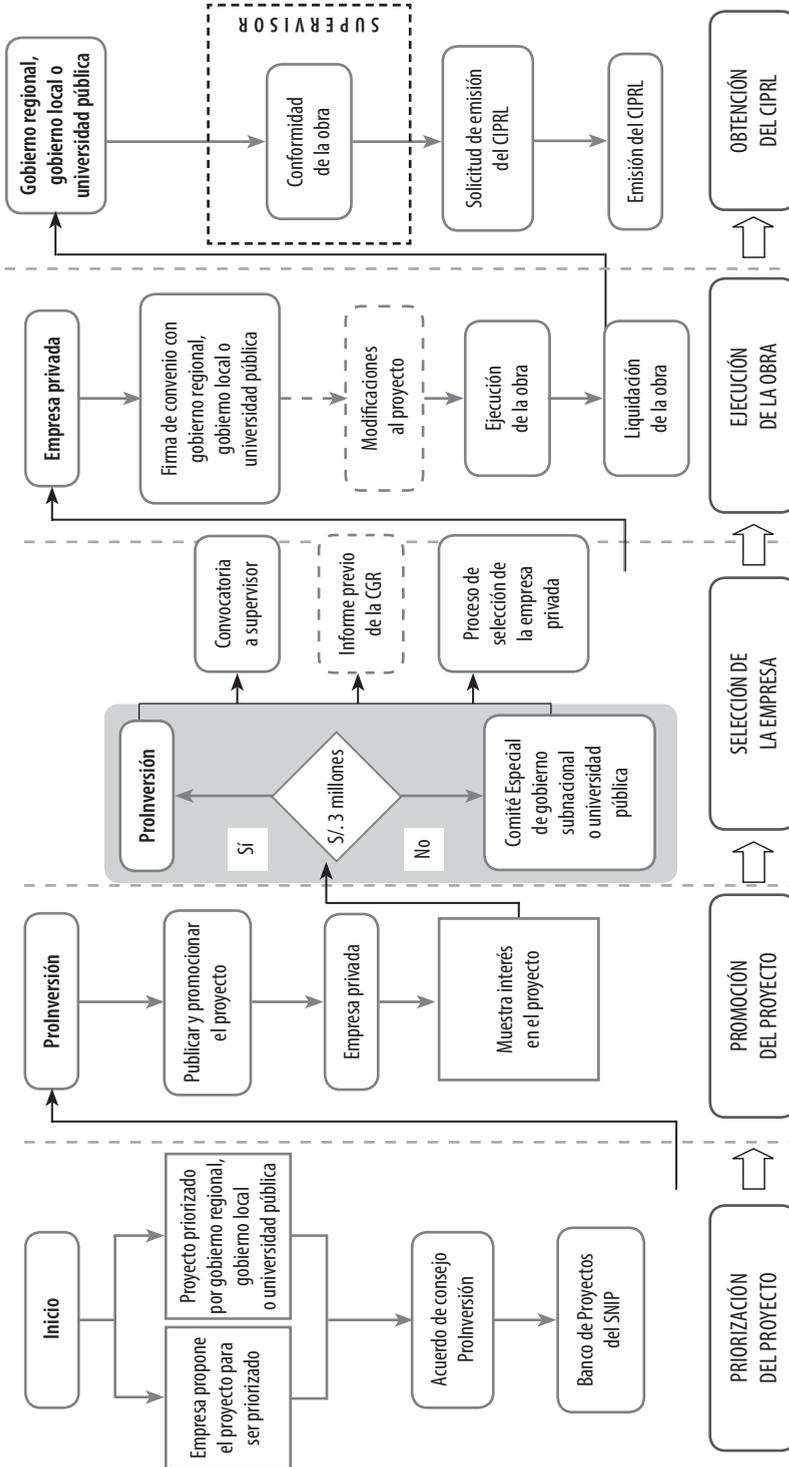
Así, el análisis del perfil de las empresas que a la fecha han invertido en la modalidad de Obras por Impuestos y, luego del análisis de sus ventas, utilidad neta, rubro y radio de acción, entre otros factores, se ha determinado que todas han financiado obras en la zona donde ejercen influencia. Igualmente queda claro que las empresas privadas prefieren ejecutar proyectos con los gobiernos locales, antes que con los gobiernos regionales, por su deseo de crear un buen clima con el gobierno local y la población allí donde ejercen influencia de manera directa y mejorar la relación empresa-comunidad y empresa-gobierno local.

Con el fin de superar el efecto negativo de los factores identificados, el estudio exploró tres planteamientos de mejora de los actuales procedimientos. Al final concluyó que el más conveniente es que ProInversión tenga un nuevo papel protagónico dentro del proceso ya que cuenta con el personal idóneo y la capacidad técnica y especializada para gestionar y ejecutar proyectos de infraestructura pública.

Considerando que esta alternativa podría generar una saturación de la capacidad de ProInversión se planteó la posibilidad de establecer un monto mínimo de inversión de las obras que se sometan al ámbito de esta entidad, el cual se estimó en S/. 3 millones. Además, se concluyó que este planteamiento de mejora requiere una modificación al reglamento de la LOI para que ProInversión tenga a su cargo todo el proceso: desde la convocatoria, pasando por la elección de la empresa privada financista y la empresa supervisora, hasta la suscripción del convenio con el gobierno subnacional o la universidad pública. En esta última etapa brindaría asesoría continua y permanente al gobierno subnacional o a la universidad pública, para solicitar la emisión del CIPRL, convirtiéndose en copartícipe de la gestión y el desarrollo del procedimiento.

## **2. Recomendaciones**

Con base en estas conclusiones se recomienda la adopción de un nuevo flujo de procedimiento que permitiría plantear la mejora propuesta, el cual se expone en el siguiente diagrama.



Obras por Impuestos: propuesta de mejora del procedimiento

Elaboración propia.

## Bibliografía

---

- América Economía. (2008). AL no invierte en desarrollar programas de infraestructura. *LaPrensa*. Recuperado de <[www.laprensa.hn/economia/578733-97/al-no-invierte-en-desarrollar-programas-de-infraestructura](http://www.laprensa.hn/economia/578733-97/al-no-invierte-en-desarrollar-programas-de-infraestructura)>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2000). *Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Washington, D. C.: Departamento de Integración y Programas Regionales, BID.
- Bodie, Z. & Merton, R. (2003). *Finanzas*. México, D. F.: Pearson Educación.
- Bullard González, A. (2006). *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales* (2.ª ed.). Lima: Palestra.
- Carrillo, W. (2013). S/. 29,966 millones en proyectos inmovilizados. *Negocios Internacionales*, 16(88): 12-13.
- Chang Farfán, A. (2010). Estamos acortando la brecha de infraestructura de transporte. *Enfoque Económico*, 6(80): 20-24.
- Comisión de Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República. (2007). *Dictamen de la Comisión de Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera*. Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.º 1398/2006-CR y N.º 1572/2007-PE, que proponen «Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado». Lima: Congreso de la República.

- Desde Adentro. (2011). Resultado del canon minero. Regiones disponen de mayores recursos para financiar obras. *Desde Adentro*, 96: 74-78.
- Desde Adentro. (2013a). Estiman adjudicar proyectos por S/. 400 millones: Obras por Impuestos. *Desde Adentro*, 117: 14-16.
- Desde Adentro. (2013b). Eficiencia empresarial en proyectos públicos de impacto: mecanismo de Obras por Impuestos. *Desde Adentro*, 120: 34.
- Desde Adentro. (2014). Crece interés por mecanismo Obras por Impuestos: publican nuevo reglamento. *Desde Adentro*, 125: 12-15.
- Enfoque económico. (2010). Ley de Obras por Impuestos impulsa la inversión en infraestructura. *Enfoque Económico*, 6(80): 28.
- Flores Córdova, H. (2013). Punto de Quiebre. *América Economía Perú*, 6: 148-151.
- G de Gestión. (2011). Obras son amores. La apuesta por el mecanismo de Obras por Impuestos como modelo de transformación. *G de Gestión*, 9: 48-49.
- G de Gestión. (2013). Tributos estratégicos: apenas 22 grandes empresas han aprovechado de la ley de Obras por Impuestos en sus cinco años de vigencia. *G de Gestión*, 30: 60-62.
- Gálvez, V. (2013a). Un largo camino: la gran brecha de infraestructura en el Perú hace inevitable pisar el acelerador. *Semana Económica*, 29(1399): 112.
- Gálvez, V. (2013b). Disminuir la brecha de infraestructura requiere identificar los proyectos de mayor impacto. *Semana Económica*, 29(1399): 114.
- Gálvez, V. & Torres, J. (2013). Renta para todos. El mecanismo de Obras por Impuestos es una oportunidad de negocios, aunque no esté exento de trabas políticas. *Semana Económica*, 28(1387): 8-9.
- Garro Cerna, M. A., Leandro Herrera, F., Meléndez Muñoz, M. & Salvador Bejarano, C. (2012). *Propuesta de mejoras al mecanismo de Obras por Impuestos: una alternativa para la gestión de responsabilidad social corporativa*. Tesis de Maestría. Lima: Universidad ESAN.
- Horizonte Minero. (2010). Obras por Impuestos: oportunidad de desarrollo social. *Horizonte Minero*, 70: 34, 36.
- Instituto de Regulación y Finanzas de la Universidad ESAN & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (2012). *Por un Perú integrado. Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021*. Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN).

- Instituto Peruano de Economía (IPE). (2003). *La brecha en infraestructura: servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Lima: IPE.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). (2005). *La infraestructura que necesita el Perú. Brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos*. Lima: IPE.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). (2006). *Inversión privada y pública en infraestructura en el Perú. El camino para reducir la pobreza*. Lima: IPE.
- Instituto Peruano de Economía. (2007). Concesiones y privatizaciones: una forma de cerrar la brecha de inversión en infraestructura. *Negocios Internacionales*, 10(115): 16-17.
- International Organization for Standardization (ISO). (2010). *Norma ISO 26000:2010. Guías de responsabilidad social*. Ginebra: ISO.
- Ministerio de Energía y Minas (Minem). (2011). S/ 4,254 millones recibirán este año los gobiernos regionales y locales por canon minero. *Noticias*. Recuperado de <[www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=3592](http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=3592)>.
- Mur, M. (2013). Obras por Impuestos. *América Economía Perú*, 64: 32.
- Nalvarte Salvatierra, P. (2014, 29 de abril). Impulso a la Ley de Obras por Impuestos. *El Peruano*. Suplemento de Análisis Legal Jurídico: 3-5.
- Negocios Internacionales. (2011). Números sobre competitividad. *Negocios Internacionales*, 14(163): 6.
- Orlitzky, M., Schmidt, F. L. & Rynes, S. L. (2003). Corporate Social and Financial Performance: A Meta-analysis. *Organization Studies*, 24(3): 403-441.
- Pastor, C. & Pérez, P. (2011). La brecha de inversión en infraestructura. *Desde Adentro*, 96: 122, 124, 126.
- Perú Exporta. (2007). David Lemor: apuntamos a reducir la brecha de infraestructura. *Perú Exporta*, 345: 34-35.
- Piazza, W. G. (2009). Será positivo agilizar procesos de Obras por Impuestos. *Presencia*, 159: 18.
- Presencia. (2005). Infraestructura: brecha más grande y enormes sobrecostos para los peruanos. *Presencia*, 149: 34.
- Presencia. (2009a). Entrevista a Gonzalo Priale: Se necesitan buenas leyes para hacer buenas obras y lograr buenos resultados. *Presencia*, 159: 14.

- Polar, N. (2010). Objetivos alineados: las recientes modificaciones a la Ley de Obras por Impuestos harían, ahora sí, viable su aprovechamiento. *Semana Económica*, 25(1218): 26.
- Prud'homme, Rémy. (2005). Infrastructure and Development. En F. Bourguignon & B. Pleskovic (eds.), *Annual Bank Conference on Development Economics 2005: Lessons of Experience* (pp. 153-181). Washington, D. C.: The World Bank / Oxford University Press,
- Puntriano, E. (2013). Experiencia de Minera Milpo en Pasco e Ica. Agua y saneamiento para reducir la desnutrición. *Desde Adentro*, 120: 37-38.
- Rojas Medina, R. A. (2007). *Sistema de costos: un proceso para su implementación*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales.
- Sánchez Gamarra, P. (2011). Cerrando la brecha de infraestructura eléctrica durante la crisis financiera internacional: 2008-2011. *Conexión Empresarial*, 1(3): 60-63.
- Schwab, K. (ed.). (2014). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Ginebra: World Economic Forum.
- Semana Económica. (2011). Entrevista a Juan Pacheco: las barreras han empeorado por una malentendida autonomía municipal. *Semana Económica*, 27(1299): 42.
- Sierra Bravo, R. (2001). *Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios* (14.<sup>a</sup> ed.). Madrid: Paraninfo.
- Simons, G. (2011). Caminos para el desarrollo: las vías en el transporte en el Perú representan el mayor desafío en la brecha de infraestructura. *Semana Económica*, 26(1273): 28.
- Stakeholders. (2011). Experiencia con la Ley 29230 "Obras por Impuestos". *Stakeholders*, 5(30): 26.
- Strategia. (2010). Infraestructura: brecha que no debe demorar en cerrarse. *Strategia*, 5(17): 12-15.
- Valdez Fernández-Baca, A. (2004). La brecha en infraestructura: productividad, crecimiento e infraestructura de servicios públicos en el Perú. *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, 19(57): 109-125.
- Villahermosa, L. (2013a). Impuestos útiles. *América Economía Perú*, 65: 60-62,64.

- Villahermosa, L. (2013b). Obstáculo al desarrollo: cerrar la brecha de infraestructura resulta imprescindible para el avance del país, contar con una mayor planificación a largo plazo y emplear las APP están entre las claves para lograrlo. *América Economía Perú*, 67: 110-111.

## Sobre los autores

### **Alex ALBÚJAR CRUZ**

aalbujar@esan.edu.pe

Ph. D. por Esade-Universidad Ramon Llull (Barcelona, España), magíster en Administración (MBA) con mención en Finanzas por la Universidad ESAN e ingeniero industrial por la Universidad de Piura. Profesor de la ESAN Graduate School of Business, en los programas MBA y maestrías especializadas de materias como Evaluación de Proyectos, Project Finance y Análisis de Riesgos. Especialista en estructuración financiera de proyectos de gran envergadura, en especial en proyectos de infraestructura. Ha sido director de Proyectos en ProInversión y actualmente es socio de una firma consultora especializada en proyectos de asociación público-privada (APP).

### **Enrique SANTA CRUZ CASASOLA**

esantacruz@esan.edu.pe

Magíster en Administración por la Universidad ESAN y bachiller en Ingeniería Económica por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Profesor instructor en la Universidad ESAN en maestrías y en los cursos Gerencia y Control Financiero, Evaluación de Proyectos Públicos y Privados y Project Finance. Asesor y jurado de planes de negocios y proyectos de investigación. Desde el 2006 es miembro del Instituto de Regulación y Finanzas (FRI) de la Universidad ESAN, donde ha dirigido y participado en proyectos de asesoría a instituciones públicas y empresas privadas, entre los cuales destacan la estructuración económica y financiera de proyectos de infraestructura y servicios públicos para ProInversión y EsSalud. También ha dirigido procesos de valorización de empresas para fusiones y adquisiciones en empresas comerciales, financieras, inmobiliarias e instituciones del sector educativo.

### **Julia ALBÚJAR CANELO**

maju-165@hotmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo por la Universidad ESAN, con especialización en Regulación de Servicios Públicos y Tributación Empresarial. Abogada por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, especializada en Derecho Civil, Procesal Civil, Comercial, Registral y Notarial, Financiero y Bancario. Curso de especialización en Derecho Corporativo en el Centro Internacional de

Formación Financiera (CIFF), Madrid, España, y diplomados en Microfinanzas por la Universidad ESAN; Créditos y Cobranzas por la Universidad Ricardo Palma; Derecho Registral y Notarial por la Universidad San Martín de Porres. Especialista en medición, gestión de riesgos y recuperación de créditos.

**Elizabeth GÓMEZ DÍAZ**

elygd\_82@hotmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo por la Universidad ESAN, con especialización en Banca de Inversión y Estructuración Financiera, y Tributación Empresarial. Cursos de especialización en Derecho Corporativo en el Centro Internacional de Formación Financiera (CIFF), Madrid, España. Contadora pública por la Universidad Nacional del Callao, con más de diez años de experiencia en las áreas de Contabilidad y Finanzas en asesoría tributaria a empresas del sector salud.

**Karina QUEZADA QUIPUSCO**

karina.quezadaq@gmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo por la Universidad ESAN, con especialización en Regulación de Servicios Públicos y Tributación Empresarial, y abogada por la Universidad Nacional de Trujillo. Curso de Gestión de las Contrataciones del Estado certificado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa el Programa de Alta Especialización en Gestión de Procesos en la Universidad ESAN. Especialista en Derecho Administrativo, Regulatorio, Laboral, y de la Competencia y Protección al Consumidor.

**Silvia TERRONES CÉSPEDES**

silvia\_terrone01@hotmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo por la Universidad ESAN, con especialización en Banca de Inversión y Estructuración Financiera, y Tributación Empresarial, y abogada por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Curso de Derecho Corporativo en el Centro Internacional de Formación Financiera (CIFF), Madrid, España. Ha cursado diversos diplomados en Gestión Pública (CAL). Especialista en gestión de contratos de asociación público-privada (APP) en el sector salud.

Impreso por  
Cecosami Preprensa e Impresión Digital S. A.  
en febrero del 2016  
Calle Los Plateros 142, Ate  
Lima, Perú  
Teléfono 625-3535  
ventas@cecosami.com  
www.cecosami.com