

Obras por Impuestos: Cuellos de Botella y Propuesta de Mejoras

Sergio Fernando Pedro Salinas Rivas* **

Resumen

El presente artículo describe y analiza las condiciones actuales de la aplicación del mecanismo de Obras por Impuestos (OXI), identificando seis obstáculos principales que dificultan de manera apreciable su implementación concreta o la velocidad de la misma. Para efectos del presente estudio se han identificado y analizado los principales 30 hitos que conforman la ruta crítica del proceso OXI, determinando los tiempos reales para su cumplimiento y comparándolos con los tiempos legales establecidos en la normativa OXI actual, y con los tiempos óptimos estimados razonablemente de acuerdo a la experiencia en la gestión pública de proyectos similares.

Palabras clave:

Proyectos de Inversión Pública – Eficiencia – Obras por Impuestos – Programa Oxi – Cuellos de botella – Lecciones aprendidas

Abstract:

This article describes and analyses the present conditions of the application of the Public Work Tax Deduction (PWT) mechanism, identifying six main obstacles that difficult on a appreciable way his concrete implementation or the rate of it.

For this purpose, this study has identify and analyze the 30 main highlights that conform the critical path of PWT process, determining the actual times for his performance and comparing them with the legal times established on the PWT actual law, and so with the optimal times reasonably according with the experience on the public management of similar work projects.

Keywords:

Public Investment Projects – Efficiency – Public Work Tax Deduction – PWT Program – Bottleneck – Learned lessons

Sumario:

1. Resumen, metodología y conclusiones – 2. Introducción – 3. El mecanismo de Obras por Impuestos – 4. Principales cuellos de botella detectados – 5. Conclusiones y Recomendaciones

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestría en Economía por la Universidad del Pacífico y Master en Leyes (LL.M) por la Universidad de Yale, Connecticut, USA. Especialización en Regulación de Infraestructura certificada por el Banco Mundial / Universidad de Florida, USA. Es Gerente General del Estudio Sergio Salinas Rivas Abogados SCRL, firma especializada en Derecho Regulatorio, Proyectos de Infraestructura, Políticas Públicas y Mercado de Valores.

** Fueron asistentes de investigación para el presente paper: CAROLA GRACIELA MEDINA CHÁVEZ, Economista, con Maestría en Gerencia Social, con experiencia como especialista en la formulación, evaluación, y sistemas de monitoreo de proyectos públicos y privados, cuenta con conocimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y especializaciones en Gobernabilidad y Gestión Pública, Gestión de Proyectos según el enfoque PMI, y Gestión de Proyectos de Obras por Impuestos. ROCKSANA RAMIREZ BRONCANO, abogada, con Maestría en Gestión Pública. Arbitro y Conciliadora Extrajudicial con título expedido por el Ministerio de Justicia. Diplomado de especialización en Contrataciones del Estado en la Escuela Corporativa de Negocios y Gobierno. ZULLY VANESSA ESCUDERO RETUERTO, Economista, con Maestría en Gestión Pública con Experiencia en la Formulación y Evaluación de Proyectos de inversión Pública, Monitoreo y coordinación de ejecución de proyectos del sector público y privado, así como también en la gestión de Proyectos vía Obras por Impuestos, cuenta con conocimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública, diplomado de especialización en Gerencia Municipal.

1. Resumen, metodología y conclusiones

El presente artículo describe y analiza las condiciones actuales de la aplicación del mecanismo de Obras por Impuestos (OXI), identificando seis obstáculos principales (en adelante denominados coloquialmente Cuellos de Botella) que dificultan de manera apreciable su implementación concreta o la velocidad de la misma.

Para efectos del presente estudio se han identificado y analizado los principales 30 hitos que conforman la ruta crítica del proceso OXI, determinando los tiempos reales para su cumplimiento y comparándolos con los tiempos legales establecidos en la normativa OXI actual, y con los tiempos óptimos estimados razonablemente de acuerdo a la experiencia en la gestión pública de proyectos similares. De dicho análisis se encontraron seis hitos con dificultades en su ejecución, que a su vez condujeron a retrasos de todo el proceso.

La metodología utilizada en la investigación ha consistido en la evaluación del cumplimiento de cada hito para una cartera de proyectos de inversión pública ejecutados bajo el mecanismo OXI¹, a fin de efectuar la comparación indicada. En la mayoría de proyectos se advierte la presencia de los seis principales cuellos de botella.

Las principales conclusiones de la presente investigación son las siguientes:

1. El mecanismo OXI es exitoso, y constituye una herramienta útil para mejorar la calidad y velocidad de la inversión pública, aprovechando la experiencia y conocimientos del sector privado. A la fecha se ha generado ya una curva de aprendizaje que ha permitido corregir y mejorar paulatinamente las reglas aplicables al mecanismo Oxi, para convertirlo hoy en día en un producto maduro que, si bien requiere perfeccionamientos puntuales, puede y debe ser ampliado hacia otras fuentes de financiamiento de inversión pública y a otros sectores de la economía nacional.
2. Se han identificado hasta 06 cuellos de botella principales durante el proceso de aplicación del mecanismo OXI que han generado retrasos en el cumplimiento de los cronogramas integrales de los proyectos.

A continuación, se presentan los principales cuellos de botella:

Cuadro N° 16

N°	Hitos	Tiempo real	Tiempo óptimo
1	Obtención del Acuerdo de Concejo	111	40
2	Solicitud del Informe Previo	85	18
3	Verificación de calidad del PIP	44	02
4	Contratación del supervisor de Obra	69	07
5	Aprobación del Expediente Técnico	54	15
6	Entrega Parcial de Obra / CIPRL	51	20

Cuadro Resumen de cuellos de botella

Elaboración propia

3. Existen problemas de calidad en la elaboración de los estudios de preinversión de la mayoría de proyectos elegidos para su ejecución vía Obras por Impuestos, por lo que resulta imprescindible fortalecer por parte del MEF a las unidades técnicas de las entidades involucradas en la formulación y evaluación de los estudios de preinversión y Expediente Técnico (unidades formuladoras, OPIs y unidades ejecutoras).
4. Existen problemas en la gestión a nivel de los gobiernos subnacionales de los proyectos desarrollados bajo el mecanismo OXI. Esto se debe principalmente a lo siguiente:
 - a. Por lo general, los especialistas técnicos, asesores internos y externos, así como los especialistas del área de presupuestos de los gobiernos subnacionales, no aplican adecuadamente los parámetros establecidos por la Contraloría General de la República para la solicitud del Informe Previo²;
 - b. También es frecuente que los especialistas técnicos, asesores internos y externos, así como los especialistas del área de presupuestos, no apliquen adecuadamente los parámetros establecidos por la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – DGETP – MEF³, para la solicitud del Certificado de Inversión Pública Regional y Local.
5. Es recomendable verificar adecuadamente y de manera previa al inicio del proceso Oxi los proyectos a nivel de Perfil que cumplan

1 En el año 2014, el Estudio Sergio Salinas Rivas Abogados SCRL asesoró a Compañía Minera Antamina en la adjudicación de 22 proyectos de inversión pública bajo el mecanismo OXI en la región Ancash.

2 Resolución de Contraloría N°112-2015-CG del 24 de febrero 2015.

3 Capítulo IV del CIPRL - Decreto Supremo N°005-2014-EF

con los Contenidos Mínimos Específicos (CME) del SNIP. Asimismo, es oportuno un mayor involucramiento de la empresa privada interesada en la ejecución del proyecto vía OXI en la elaboración de los estudios de preinversión a nivel de perfil y factibilidad (de ser el caso) asegurando la calidad del mismo y una mayor velocidad en su ejecución.

6. Implementar comités de Obras por Impuestos al interior de los gobiernos subnacionales y universidades públicas, debidamente empoderados, que asuman la responsabilidad de conducir el proceso de obras por impuestos en su respectiva entidad, generando memoria institucional, mejorando la gestión y coordinación interna de sus programas OXI, y facilitando la toma de decisiones para cada proyecto.
7. Elaborar por parte de Proinversión y la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF, una guía simplificada para la solicitud de los CIPRL, que comprenda al menos los siguientes aspectos: i) registros en el SIAF; ii) emisión tanto de la conformidad de calidad como del acta de recepción de obra, para los casos de CIPRL parcial y final.
8. Eliminar la obligación de publicación en El Peruano de los avisos para la convocatoria de los procesos de supervisión.
9. Proponer al Poder Legislativo la modificación de la normativa⁴ del mecanismo OXI para incorporar lo siguiente:
 - a. Permitir a las entidades del Gobierno Nacional incluir en los alcances de la Ley N° 29230 la ejecución de PIPs SNIP en materia de saneamiento, electrificación, infraestructura de transportes y ambiente, y otros sectores deficitarios, con cargo a sus Recursos Ordinarios.
 - b. Ampliar la aplicación del mecanismo OXI de manera que los gobiernos subnacionales puedan utilizarlo no sólo con cargo a fuentes específicas (canon y sobre canon, FONIPREL, FONIE, OINFES, MI RIEGO, MI VIVIENDA, entre otros fondos), sino a todo el presupuesto para inversión disponible, inclusive recursos ordinarios.
10. Definir correctamente los alcances de la revisión a cargo de la CGR, del MEF y de las OPIs que integran el SNIP, en materia de la formulación y contenido de los estudios de preinversión, de acuerdo a las funciones y

competencias de cada entidad, para garantizar al mismo tiempo un procedimiento claro de aprobación y la calidad de la inversión pública a ejecutar.

2. Introducción

La presente investigación se refiere a la aplicación del mecanismo OXI en el Perú. Este mecanismo constituye una de las principales innovaciones de política pública implementadas en los últimos años en el Perú, y sus resultados positivos hacen factible pensar en la extensión de su ámbito de aplicación a otros sectores económicos y fondos disponibles para inversión pública e, inclusive, en su aplicación en otros países de la región que enfrenten problemas similares en la ejecución de la inversión pública.

En la primera sección se describe el mecanismo OXI, incluyendo un breve repaso de su evolución normativa y los resultados obtenidos a la fecha. En la segunda sección se describen los principales Cuellos de Botella detectados en la implementación de los proyectos de inversión pública bajo este mecanismo. A tal efecto, se identifican previamente los principales 30 hitos que constituyen la ruta crítica del mecanismo OXI, para luego comparar el tiempo promedio que tomó el cumplimiento de cada hito con los tiempos legales según la normativa vigente, con los tiempos óptimos cuando no existe plazo legal determinado, calculados según criterios razonables. Como resultado de esta comparación, se han identificado seis hitos que conforman los principales Cuellos de Botella del mecanismo OXI

Finalmente, en la sección tercera se analizan las principales causas de los Cuellos de Botella y se proponen algunas lecciones aprendidas y recomendaciones puntuales para mitigar o resolver estos Cuellos de Botella y permitir una mejor aplicación de este mecanismo.

3. El Mecanismo de Obras por Impuestos

3.1 Ámbito de aplicación y beneficios del mecanismo OXI

El mecanismo OXI impulsa la ejecución de proyectos de inversión pública con la participación del Sector Privado, mediante la suscripción de convenios entre las empresas privadas, en forma individual o en consorcio, y el Gobierno Nacional, Regional, Local y Universidades Públicas, respectivamente, según las competencias de cada nivel del Estado que correspondan al proyecto a ejecutar, conforme a los cuales la empresa privada puede financiar y ejecutar proyectos de inversión

4 La Ley N° 30264, Tit.II, Cap.II, Art.17y su actual reglamento D.S. 006-2015-EF

pública elegidos por los Gobiernos Nacional, Regionales, Locales y Universidades Públicas, con cargo a su impuesto a la renta de tercera categoría, seleccionados en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y local. La empresa privada recupera el monto invertido mediante la emisión por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de los Certificados de Inversión Pública Regional y Local o Nacional (CIPRL) que se aplican contra el pago del impuesto a la renta resultante a cargo de la empresa.

Los principales beneficios que ofrece el mecanismo OXI para el Estado son:

- Acelera la inversión pública, en la medida que, por un lado, los distintos niveles de gobierno pueden acceder al financiamiento de una cartera de proyectos priorizados con cargo a sus flujos futuros de ingresos fiscales, que de otra manera sólo podrían ejecutar cuando cuenten efectivamente con la disponibilidad de los fondos; y, por otro lado, la dinámica de ejecución de los proyectos es mayor en tanto se encargan la misma a la propia Empresa Privada, que no se rige por las leyes de la contratación pública;
- Mejora la calidad y costos de la ejecución de la obra, en tanto la Empresa Privada usualmente destina recursos significativos para controlar estos aspectos (costos y materiales, avances de obra y valorizaciones), a fin de evitar dificultades que pueden afectar su imagen como empresa socialmente responsable;
- Reduce la discrecionalidad de la Administración Pública para la asignación de las obras, en la medida que corresponde a la Empresa Privada la selección de la empresa contratista de la obra. Cabe indicar en este punto que no se tiene conocimiento, a la fecha, de algún caso de corrupción en la utilización de este mecanismo OXI.

Por su parte, la empresa privada puede asociar su imagen corporativa con obras de alto impacto que contribuyan al desarrollo social de las localidades del área de intervención.

En relación con el tipo de proyectos a financiar, en el caso de los Gobiernos Regionales, Locales y las Universidades Públicas, el mecanismo permite financiar todo tipo de proyectos de inversión pública, incluido su mantenimiento, siempre que cuenten con la declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública

(SNIP), con cargo a sus recursos determinados de canon, sobre canon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, y sujeto a los topes para la emisión de los Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cada año, como límite de endeudamiento de cada Gobierno Regional y Local. Sin embargo, en el caso de los proyectos de inversión pública del Gobierno Nacional, a la fecha el mecanismo permite financiar únicamente proyectos en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, incluyendo su mantenimiento, con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios previstos en el presupuesto institucional aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).⁵ Nuevamente, los proyectos deben enmarcarse dentro de las reglas y procedimientos del SNIP.

La aplicación del mecanismo involucra a varios actores además de los Gobiernos Nacional, Regional, Local y Universidad Pública. El cuadro N° 01 resume los principales actores involucrados y sus competencias.

Los 2 principales actores son las partes intervinientes en el convenio respectivo: la autoridad pública competente (gobiernos nacional, regionales, locales o universidad públicas) y la Empresa Privada interesada. Además de ellos, Proinversión cumple un rol importante en la promoción de la aplicación del mecanismo, y provee asistencia técnica a los gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades públicas y a la propia Empresa Privada a través de la asesoría y acompañamiento en el respectivo proceso de selección.

Otro actor relevante es la Contraloría General de la República (CGR), encargada de supervisar la legalidad del proceso a ejecutar. La CGR ejerce el control previo mediante la emisión de un informe previo al proceso de selección; y luego de culminada la obra contrata la sociedad auditora encargada de la verificación del monto total invertido para el desarrollo del proyecto. Es práctica común que la CGR evalúe también las características técnicas del proyecto mismo, labor que en estricta aplicación de la ley corresponde a la respectivas oficinas de inversión pública que integran el SNIP.

Finalmente, un actor clave es MEF, que actúa a través de sus direcciones competentes, según cada etapa del mecanismo OXI: por ejemplo, cuando lo solicite la CGR, la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) emite opinión técnica sobre el

⁵ Decreto Supremo 006-2015-EF, Reglamento del artículo 17° de la Ley 30264, que incorpora a las entidades del Gobierno Nacional en los alcances de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional, local con participación del sector privado.

Cuadro N° 01
Actores involucrados en el proceso de Obras por Impuestos y responsabilidades

Actores	Responsabilidades	
Gobierno regional, local y universidad pública	<ul style="list-style-type: none"> - Seleccionar la lista priorizada de proyectos. - Solicitar el Informe previo a la CGR. - Atender las recomendaciones planteadas en el informe previo de la CGR. - Convocar a proceso de selección de la Empresa Privada y la Entidad Supervisora. - Suscripción del convenio con la empresa privada y contrato con la entidad supervisora. - Realizar el registro en el SIAF-SP de la afectación presupuestal y financiera. - Informar al MEF, CGR y Proinversión del convenio firmado con la empresa privada, sus adendas y término del mismo. - Al término de la obra, solicitar al MEF la emisión del CIPRL a nombre de la empresa privada. - Asegurar el descuento anual del 30% de su canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones hasta completar el monto total del CIPRL emitido a favor de la empresa. - Designar un presupuesto para la contratación de la sociedad auditora. 	
Empresa Privada	<ul style="list-style-type: none"> - Suscripción del convenio con el GR o GL o UP. - Financiar y ejecutar el proyecto de su interés. - Asegurar la calidad del expediente técnico y la obra. - Entrega de obra al GR o GL o UP. 	
Entidad Supervisora	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del expediente técnico, de ser el caso. - Asegurar el avance adecuado según cronograma de ejecución de la obra hasta la liquidación de la obra. - Certificar la calidad parcial y final de la obra. 	
Proinversión	<ul style="list-style-type: none"> - Promotor de la aplicación del mecanismo. - Provee asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, universidades públicas durante todo el proceso de Obras por Impuestos. 	
Contraloría General de la República (CGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Emite un informe previo antes del proceso de selección. - Contratar a la sociedad auditora que verificará el monto total invertido. 	
Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Inversión Pública (DGIP)	<ul style="list-style-type: none"> - Emite opinión técnica sobre el estudio de Preinversión o expediente técnico a solicitud de la CGR.
	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP)	<ul style="list-style-type: none"> - Actualiza los topes CIPRL de cada año. - Emite los CIPRL a nombre de la empresa privada.
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)	<ul style="list-style-type: none"> - Informa a la DGETP del MEF sobre el cincuenta por ciento (50%) del Impuesto a la Renta de las Empresas Privadas. - Informa a la DGETP del MEF sobre los CIPRL que ya se han aplicado. 	

Elaboración propia

estudio de preinversión o expediente técnico; en la etapa de solicitud del CIPRL, corresponde a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) procesar la información sobre la ejecución de los convenios para emitir los CIPRL a nombre de la Empresa Privada.

3.2 Evolución normativa del Sistema Obras por Impuestos

Mediante la dación de la Ley N° 29230, en el año 2008, el gobierno del Perú comienza a promover la inversión pública bajo la modalidad de obras por impuestos, como mecanismo alternativo a la obra pública tradicional, con el objetivo de impulsar y mejorar la calidad de la ejecución de

proyectos de inversión pública regional y local, con participación del sector privado⁶.

Mediante Decreto Supremo N° 147-2008-EF, de diciembre de 2008, se aprueba el Reglamento de la Ley N° 29230. Asimismo, mediante Decreto Supremo 090-2009-EF y Decreto Supremo 165-2009-EF se aprueban modificaciones al procedimiento en relación con la emisión de los "Certificados Inversión Pública Regional y/o Local" (CIPRL) y con la selección de la empresa privada, para facilitar la aplicación del mecanismo OXI.

Mediante Decreto de Urgencia N° 081-2009, de julio 2009, se modifica la Ley N° 29230, reduciéndose de 45 a 10 días el plazo para que

6 Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú – Proinversión, Obras por Impuestos" <http://www.obrasporimpuestos.pe/>

la CGR emita el Informe Previo a la suscripción de los convenios de inversión pública regional y local con las empresas privadas seleccionadas, para financiar y/o ejecutar uno o más proyectos de inversión en infraestructura.

Mediante Decreto Supremo N° 248-2009-EF, de noviembre de 2009, se aprueba el Texto Único Ordenado (TUO) del Reglamento de la Ley N° 29230.

Mediante Decreto Supremo N° 220-2010-EF, de octubre 2010, se modifica el Decreto Supremo N° 248-2009-EF, estableciéndose que las variaciones o modificaciones que tenga un proyecto de inversión pública se incorporarán al monto total de inversión para su reconocimiento en el respectivo CIPRL. Asimismo, se precisa que los CIPRL se podrán extender trimestralmente cuando el plazo de ejecución de la obra demande plazos mayores de 6 meses.

Mediante Decreto Supremo N° 133-2012-EF, de julio 2013, se aprobó el nuevo Reglamento de la Ley N° 29230, permitiendo que los proyectos a ejecutarse en el marco de la Ley de Obras por Impuestos puedan incluir otros componentes, tales como equipamiento, reingeniería de procesos, sistemas de información y otros necesarios para el logro del objetivo del Proyecto. Además, se incluye dentro de los alcances de la ley los proyectos de alcance intermunicipal o interregional que formulen las Mancomunidades Municipales o las Juntas de Coordinación Interregional.

Mediante la Ley N° 30056 ("Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial"), de julio 2013, se modificaron diversos artículos de la Ley N° 29230, destacando, entre otros, las siguientes mejoras: se precisa que de no haber dos o más empresas interesadas en el concurso de selección de la empresa privada, se procede a la adjudicación directa; los CIPRL tienen carácter negociable, salvo en el caso que la empresa privada sea la ejecutora del proyecto; se incluye bajo los alcances de la ley a las Universidades Públicas (UP) del país que reciban recursos determinados provenientes del canon, sobre canon y regalías mineras, en lo que les sea aplicable.

Mediante la Ley N° 30138, Ley que dicta medidas complementarias para la ejecución de proyectos en el marco de la Ley N° 29230, de diciembre 2013, se modifica la Ley N° 29230, estableciéndose que se puede incluir el mantenimiento del PIP bajo el mecanismo OXI.

Mediante el Decreto Supremo N° 005-2014-EF, de enero 2014, se aprueba el nuevo reglamento de la

Ley N° 29230, en concordancia con la Ley 30138, precisándose que el sector privado podrá proponer a las Entidades Públicas proyectos para la lista priorizada que cumplan con la normatividad del SNIP.

Mediante la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, de julio 2014, se establece que las obras a ejecutarse en bienes culturales inmuebles requieren únicamente de la autorización del Ministerio de Cultura.

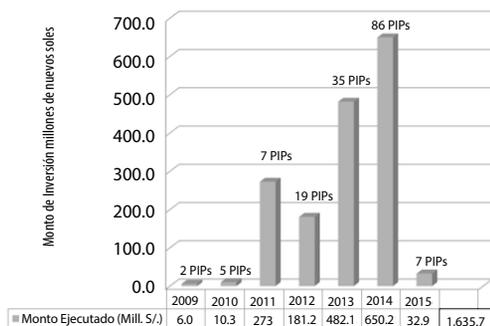
Mediante el artículo 17 de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento Económico, de noviembre 2014, se incorpora a entidades del Gobierno Nacional en los alcances de la Ley 29230, autorizándolas a efectuar la ejecución de proyectos de inversión pública bajo el mecanismo OXI en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, incluyendo su mantenimiento.

Finalmente, mediante el Decreto Supremo N° 006-2015-EF, de enero de 2015, se reglamenta el artículo 17° de la Ley N° 30264.

3.3 Experiencia Obras por Impuestos; Perú y Ancash

El mecanismo OXI en el Perú ha venido desarrollándose desde el año 2009, con la participación de los gobiernos regionales y locales, y empresas privadas, adjudicándose a la fecha 161 proyectos de inversión pública por un monto de S/1,635.7 millones de Nuevos Soles en compromisos de inversión, beneficiando alrededor a 9.7 millones de peruanos con inversión pública de calidad⁷.

Gráfico N° 01
Evolución de la Inversión en PIPs bajo Obras por Impuestos
Monto de Inversión ejecutado (Mill. S./)



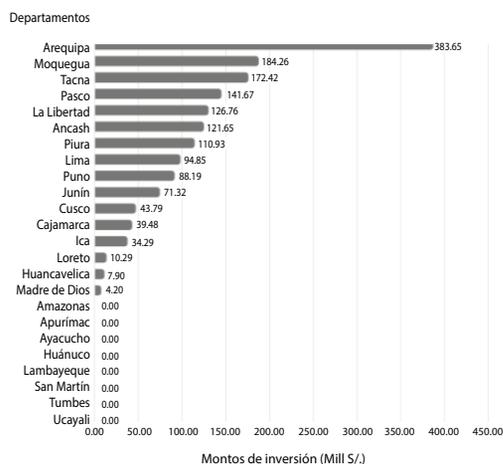
Fuente: PROINVERSION al 07 de julio de 2015.

El departamento que adjudicó mayores montos de inversión para la ejecución de proyectos de

7 Proinversión, "Obras por Impuestos, Historias emblemáticas de desarrollo y progreso, Abril 2015"

inversión pública bajo el mecanismo OXI a la fecha es el departamento de Arequipa, habiendo comprometido S/. 383.6 millones de nuevos soles para la ejecución de 18 proyectos, seguido por Moquegua con una inversión de S/. 184.3 millones, Tacna con S/. 172.4 millones, Pasco con S/. 141.7 millones, La Libertad con S/. 126.8 millones, y Ancash con S/. 121.6 millones (ver gráfico N° 02).

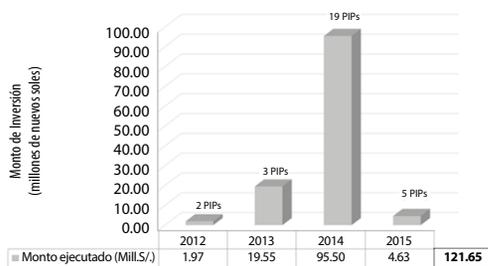
Gráfico N°02
Ranking de Inversiones en Obras por Impuestos por Departamento 2009 - 2015
(En millones de Nuevos Soles)



Fuente: PROINVERSION al 07 de julio de 2015.

En el departamento de Ancash, se han ejecutado 29 proyectos a la fecha través del mecanismo OXI, en los sectores de transporte, saneamiento, salud y educación: Compañía Minera Antamina financió 22 proyectos, invirtiendo S/. 87.9 millones el Banco de Crédito del Perú financió 2 proyectos, con una inversión total de 21.4; Pesquera Hayduk concluyó 2 proyectos por S/. 2 millones; Interbank, Austral Group y Minera Milpo financiaron un proyecto respectivamente⁸.

Gráfico N° 03
Evolución de Inversiones en Obras por Impuestos en Ancash 2009 – 2015 según montos de inversión y números de PIPs
(En Millones de Nuevos Soles)



Fuente: PROINVERSION.

4. Principales cuellos de botella detectados

I. El cumplimiento de Actividades Críticas (Ruta Crítica) como indicador de eficiencia

A partir de la experiencia concreta en la aplicación del mecanismo OXI se puede identificar el conjunto de actividades principales que constituyen la ruta crítica para la ejecución exitosa de obras públicas bajo este mecanismo. En este trabajo tomamos el nivel y rapidez de cumplimiento de dichas actividades como un indicador de eficiencia del funcionamiento actual del mecanismo OXI y como una referencia base para la formulación de propuestas de mejora.

II. Identificación de actividades críticas

Se han identificado 30 principales actividades (hitos) que constituyen la ruta crítica del proceso OXI, los cuales cubren todas sus etapas, desde la firma del acuerdo de concejo municipal hasta la liquidación y recuperación del último CIPRL. Para cada hito, se ha estimado los tiempos de cumplimiento óptimos que debería tomar la ejecución del hito, tomando en cuenta los plazos de cumplimiento establecidos por norma, cuando los hubiere y, caso contrario, los plazos razonables estimados en base a la mejor experiencia obtenida en la cartera de proyectos analizada⁹.

Cuadro N° 02
Hitos y plazos óptimos identificados del proceso OXI

N°	Hitos	Plazos óptimos	Plazos legales
1	Acuerdo de concejo	40	
2	Convenio con PROINVERSION	7	
3	Fecha Solicitud de Informe Previo a Contraloría	12	
4	Lev. de Observaciones de CGR a la solicitud del IP	15	15***
5	Informe Previo	7	7***
6	Verificación de calidad del PIP	2	
7	Ver. Implementación de recomendaciones IP CGR	1	
8	Convocatoria	3	3*
9	Expresión de interés	5	5*
10	Selección del Operador	7	7*
11	Consultas a las Bases	5	5*
12	Absolución de consultas-Integración de Bases	3	3*
13	Presentación de Propuesta Técnica-Económica	5	5*
14	Adjudicación de la Buena pro	1	1*

8 Dirección de Inversiones Descentralizadas - ProInversión- Ranking de departamentos por monto de inversión en obras por impuestos 2009 – 2015, al 07 de julio de 2015.

9 No todos los plazos de cumplimiento están establecidos en la Ley N° 29230 y normas complementarias.

Nº	Hitos	Plazos óptimos	Plazos legales
15	Firma de contrato con operador de obra	1	
16	Documentos CMA para firma de Convenio	3	
17	Firma de Convenio	7	
18	Contratación Supervisor de obra GL/GR/UP	25	25*
19	Contratación Inspector de obra CMA	3	
20	Entrega de terreno ET	8	
21	Presentación del E.T.	22	
22	Aprobación del E.T.	13	15**
23	Entrega de terreno Obra	1	
24	Inicio de obra	1	
25	Ejecución de obra 1 trimestre	90	
26	Entrega parcial de obra/CIPRL	20	20*
27	Termino de obra/CIPRL	44	
28	Recepción final de obra	21	
29	Inauguración de obra	7	
30	Liquidación de la obra/CIPRL	60	60**

* Decreto Supremo N° 005-2014-EF, Ley de Obras por Impuestos, Ley N° 29230

** Convenios de Inversión Pública Regional Local

*** Resolución de Contraloría N° 112-2015-CG, Emisión del informe previo establecido por el literal I) del Artículo 22° de la Ley N° 27785 Elaboración propia

III. Cumplimiento de actividades críticas

Se registraron los tiempos reales que tomó el cumplimiento de cada actividad crítica para una muestra de 21 proyectos adjudicados¹⁰, para efectos de su comparación con los plazos de cumplimiento óptimos y legales estimados para cada una de ellas. Del análisis realizado se identificaron algunos retrasos visibles en algunos hitos, tal como se observa en el gráfico N° 04.

Así, son seis las principales actividades críticas que presentaron dificultades o demoras significativas en su cumplimiento. Se muestra a continuación la comparación de los tiempos reales con los tiempos legales y óptimos para cada actividad crítica.

Los principales Cuellos de Botella identificados están relacionadas, a nivel general, con los siguientes aspectos: la adopción de acuerdos por las instancias políticas de las entidades públicas beneficiarias; el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente de la CGR; el cumplimiento de los estándares de calidad aplicables a los estudios de pre inversión y expedientes técnicos según el SNIP; y el manejo operativo del presupuesto público.

Cuadro N° 03
Principales cuellos de botella identificados en el proceso de Obras por Impuestos
(Según tiempos reales, óptimos y legales)

Nº	Hitos	Tiempo real	Plazos óptimos	Plazos legales
1	Obtención del Acuerdo de Concejo	111	40	
2	Solicitud del Informe Previo	85	18	
3	Verificación de calidad del PIP	44	02	
4	Contratación del supervisor de Obra	69	07	25*
5	Aprobación del Expediente Técnico	54	15	15**
6	Entrega Parcial de Obra / CIPRL	51	20	20*

* Decreto Supremo N° 005-2014-EF, Ley de Obras por Impuestos, Ley N° 29230

** Convenios de Inversión Pública Regional Local

A continuación se analizan cada uno de los Cuellos de Botella detectados en cada actividad crítica y se proponen algunas recomendaciones para solucionarlos, mitigarlos y/o evitarlos.

4.1 Cuello de Botella 1: Obtención del Acuerdo de Concejo

La obtención del Acuerdo de Concejo tomó 111 días hábiles en promedio para su cumplimiento, comparado con el tiempo óptimo¹¹ estimado de 40 días hábiles. El siguiente cuadro resume el tiempo de cumplimiento máximo, mínimo y promedio que arroja la muestra para este hito:

Cuadro N° 04
Obtención del Acuerdo de Concejo

Tiempos	
Máximo	226
Mínimo	40
Promedio	111
Objetivo (Legal/óptimo)	40

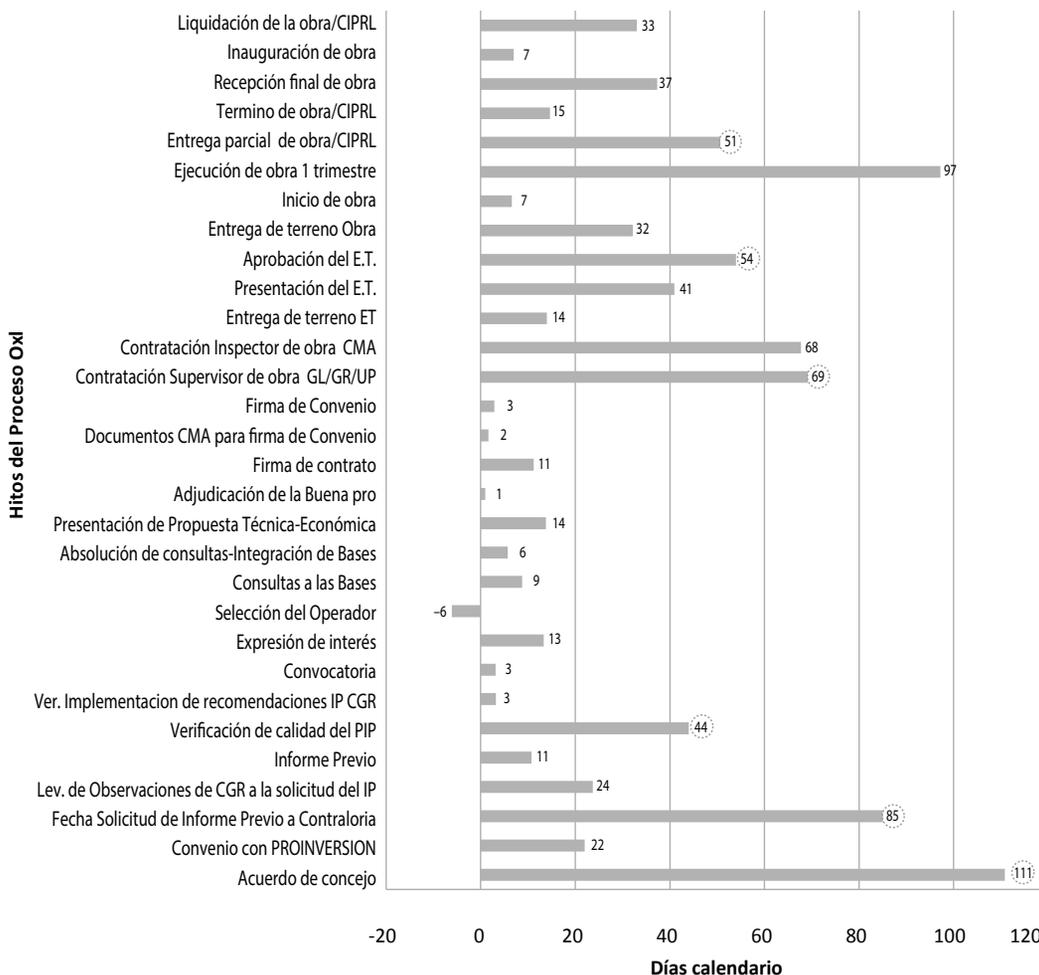
Las principales causas que ocasionan este retraso en la obtención del acuerdo de concejo son:

- Errores en la formulación inicial de las Actas de sesión de concejo, acuerdo de concejo y resolución de conformación del CEPRI¹², probablemente debido a que un buen número de proyectos no estaban previstos inicialmente para ejecutarse bajo el mecanismo OXI, originando la necesidad de actualizar el acta, acuerdo y resolución respectivos.

10 Proyectos adjudicados en el departamento de Ancash a la Compañía Minera Antamina durante el periodo mayo 2014 – Mayo 2015, con la asesoría del Estudio Sergio Salinas Rivas Abogados SCRL.

11 Tiempo mínimo referencial obtenido del análisis de la cartera muestra de 21 proyectos para el cumplimiento de la actividad.

Gráfico N° 04
Línea de tiempo del proceso Oxl
(Expresado en días calendario)



Elaboración propia

- Errores en la consignación de los datos del proyecto, tales como montos de inversión, códigos SNIP, nombre del proyecto, modalidad de contratación, que no coincidían con los datos consignados en las fichas y registros SNIP.
- Falta de voluntad política por parte de los integrantes del concejo municipal, regional, universitario, en la toma de decisiones para la priorización de proyectos.
- Demoras en las coordinaciones para la actualización de actas y designación del CEPRI.

Recomendaciones:

- Fortalecer la asesoría y acompañamiento por parte de Proinversión en la elaboración de actas y documentos a las autoridades y funcionarios distritales, provinciales y regionales bajo el mecanismo Oxl, incluyendo asesores técnicos internos y externos, a través del desarrollo de talleres, reuniones con involucrados, entre otras actividades.
- Fortalecer la asesoría y acompañamiento del MEF al equipo técnico de los gobiernos subnacionales en la elaboración y actualización de la ficha SNIP de cada PIP.

12 Proinversión ha publicado formatos modelo, pero en la mayoría de casos los documentos se apartaron de ellos.

Cuadro N° 05
Problemas detectados y recomendaciones en la obtención del Acuerdo de Concejo

Problemas	Recomendaciones
Deficiente adaptación de actas, acuerdos y resoluciones a lo establecido por Proinversión	Fortalecer la asesoría y acompañamiento del PROINVERSIÓN al equipo técnico en la adecuación de actas, acuerdos y resoluciones.
Errores en la consignación de datos referidos al proyecto priorizado.	Fortalecer la asesoría y acompañamiento del MEF al equipo técnico.
Falta de voluntad política por parte de los integrantes del concejo	
Demoras en las coordinaciones para la actualización de actas y designación del CEPRI.	Talleres y apoyo en procedimiento OXI

Elaboración propia

4.2 Cuello de Botella 2: Solicitud del Informe Previo

La solicitud del Informe Previo¹³ tomó 85 días hábiles en promedio para su cumplimiento, comparado con el tiempo óptimo establecido¹⁴ de 18 días hábiles. El siguiente cuadro resume el tiempo de cumplimiento máximo, mínimo y promedio que arroja la muestra para este hito:

Cuadro N° 06
Solicitud del Informe Premio

Tiempos	
Máximo	351
Mínimo	18
Promedio	85
Objetivo (Legal/óptimo)	18

Fuente: Elaboración propia.

Las principales causas que ocasionan este retraso son las siguientes:

- Dificultades y retrasos en la elaboración de la documentación técnica del proyecto a ejecutar requerida para la solicitud del informe previo conforme a lo dispuesto en la RC N° 112-2015-CG, numeral 6.1 Solicitud de Informe Previo, debido a los siguientes motivos:
 - Los estudios de pre inversión y expedientes técnicos de los PIPs viabilizados tienen deficiencias en su formulación, y muchas veces no cumplen con los Contenidos Mínimos Específicos (CME) exigidos por la normativa del SNIP del MEF según el

tipo de proyecto, situación que retrasa la corrección o reformulación tanto del Perfil como del Expediente técnico.

- Duplicidad total y/o parcial de los PIP en el Banco de Proyectos, no obstante haberse declarado viable, debido a la deficiente evaluación técnica por parte de la Unidad Formuladora y la OPI del gobierno local, regional o Universidad Pública.
- Débil coordinación de los gobiernos locales con sus asesores técnicos, legales y financieros externos para la elaboración de la documentación requerida por la CGR, debido a que dichos asesores muchas veces no radican en la jurisdicción del respectivo municipio, razón por la cual asisten a las municipalidades sólo por días.
- En las localidades del interior del país existe nula o débil señal telefónica, situación que genera inconvenientes de comunicación y coordinación.

Recomendaciones

- Fortalecer la asesoría y acompañamiento del MEF a las unidades formuladoras y OPI en relación con las directivas para la formulación y evaluación de los estudios de preinversión
- Implementar al interior de los gobiernos subnacionales un Comité de Obras por Impuestos, que asuma, entre otras funciones, el armado de la solicitud del Informe Previo para la CGR, incluyendo la elaboración de los informes técnicos, financieros y legales; la absolución de observaciones en caso se presente; y, finalmente, la implementación de recomendaciones formuladas por la CGR en forma previa a la etapa del proceso de selección de la Empresa Privada.

Cuadro N° 07
Problemas detectados y recomendaciones en la solicitud del Informe Previo

Problemas	Recomendaciones
Retrasos en la recopilación de documentos técnicos del proyecto por la presencia de deficiencias en la formulación de PIPs y duplicidades.	Fortalecer la asesoría y acompañamiento del MEF a las unidades formuladoras y OPI en relación con las directivas para la formulación y evaluación Implementar al interior de los gobiernos subnacionales un Comité de Obras por Impuestos

13 Ley N° 27785, "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República", Artículo 22°, literal I)

14 Tiempo mínimo referencial obtenido del análisis de la cartera muestra de 21 proyectos para el cumplimiento de la actividad.

Problemas	Recomendaciones
Débil coordinación de los gobiernos locales con sus asesores externos.	Implementar al interior de los gobiernos subnacionales un Comité de Obras por Impuestos
Nula o débil señal telefónica, situación que genera inconvenientes de comunicación y coordinación	

Elaboración propia

4.3 Cuello de Botella 3: La implementación de Recomendaciones de la CGR

La implementación de las recomendaciones de la CGR tomó 44 días hábiles en promedio para su cumplimiento, contados desde emisión del informe previo, comparado con el tiempo óptimo de 2 días hábiles. El siguiente cuadro resume el tiempo de cumplimiento máximo, mínimo y promedio que arroja la muestra para este hito:

Cuadro N° 08
Verificación de calidad del PIP

Tiempos	
Máximo	172
Mínimo	2
Promedio	44
Objetivo (Legal/óptimo)	2

Fuente: Elaboración propia.

Las principales causas que ocasionan este retraso son las siguientes:

- En muchos casos los PIPs declarados viables no cumplen con la Directiva General del SNIP¹⁵, vale decir, los estudios de preinversión no cumplen los CME¹⁶ para la elaboración de un estudio de preinversión que sustenten la viabilidad del PIP exigidos por el MEF, como por ejemplo la estimación de la demanda, metodologías de evaluación, estructura de costos, evaluación social, documentos de operación y mantenimiento, disponibilidad de terreno, permisos, autorizaciones y/o certificaciones, entre otros.
- El equipo formulador a cargo de elaborar los estudios de preinversión asume responsabilidad solo hasta la declaratoria de viabilidad y no se involucra a participa en el proceso Oxl.

- Los estudios de pre inversión no cuentan con el soporte digital de los cálculos efectuados que sustenten la viabilidad del PIP, por ejemplo referido a la estimación de la demanda, oferta, brecha de mercado, proyecciones, costos, evaluación social, encuestas de campo, entre otros,; lo cual retrasa sus correcciones o reformulación.

Recomendaciones

- Verificar adecuadamente y de manera previa al inicio del proceso Oxl los proyectos a nivel de Perfil y Expediente Técnico que cumplan con los CME del SNIP.
- Promover que la empresa privada interesada se encargue incluso de la etapa de formulación del proyecto, asegurando una calidad mínima del mismo.
- Fortalecer la asesoría y acompañamiento del MEF a las unidades formuladores y OPI en relación con las directivas para la formulación y evaluación de los estudios de preinversión

Cuadro N° 09

Problemas detectados y recomendaciones en la verificación de calidad del PIP

Problemas	Recomendaciones
Los PIPs declarados viables no cumplen con la directiva general del SNIP.	Verificar adecuadamente los estudios que cumplan con los contenidos mínimos que exigen los CME del SNIP.
Consultores a cargo de elaborar los estudios no se involucran con el proceso Oxl.	La empresa privada podría encargarse incluso de la etapa de formulación del proyecto.
Los estudios de pre inversión no cuentan con soporte digital de cálculos y estimaciones	Fortalecer la asesoría y acompañamiento del MEF a las unidades formuladores y OPI en relación con la elaboración de los estudios de preinversión.

Elaboración propia

4.4 Cuello de Botella 4: Contratación del Supervisor de obra

La contratación del supervisor de obra tomó 69 días hábiles en promedio, contados desde la firma de convenio con la Empresa Privada, comparado con el tiempo óptimo de 7 días hábiles. El siguiente cuadro resume el tiempo de cumplimiento máximo, mínimo y promedio que arroja la muestra para este hito:

15 Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública. R.D. N° 003-2011-EF-68.01.

16 Anexo SNIP 05A: Contenidos Mínimos - Perfil para Declarar la Viabilidad del PIP, Propuesto por la Directiva General Sistema Nacional de Inversión Pública con Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01

Cuadro N° 10
Contratación del supervisor de Obra

Tiempos	
Máximo	240
Mínimo	7
Promedio	69
Objetivo (Legal/óptimo)	7

Fuente: Elaboración propia.

Las principales causas que ocasionan este retraso son las siguientes:

- Los gobiernos locales no cuentan con disponibilidad presupuestal suficiente para la contratación de la supervisión.
- Los montos de honorarios considerados para la supervisión son muy bajos y en muchos casos no consideran criterios de razonabilidad, congruencia y proporcionalidad con la envergadura de la obra a ejecutar, y generan escasa participación de profesionales en los procesos de selección de la entidad supervisora.
- El cambio de gestión municipal interrumpe la continuidad de los procesos de selección iniciados en la gestión anterior, y lleva a la nueva gestión a conformar un nuevo comité especial, el cual debe volver a revisar las bases y convocar un nuevo proceso de selección.
- Gobiernos subnacionales postergan la contratación de la entidad supervisora hasta después de la contratación de la empresa privada.
- Omisión y/o demoras en los registros del proceso de selección de la entidad supervisora para Obra por Impuestos¹⁷ en el aplicativo SEACE, a causa del desconocimiento por parte del personal técnico responsable de la normativa de obras por impuestos en relación a la contratación de la entidad supervisora, así como del registro del proceso de selección en el SEACE, versión 3.0.
- Falta de liquidez para el pago de la publicación del proceso en diario oficial El Peruano, que exige la norma para el caso del mecanismo OXI.

Recomendaciones

- Tener en cuenta los parámetros establecidos para la contratación de la entidad supervisora

- Diseñar bases y requisitos técnicos mínimos en los términos de referencia para la selección de la empresa supervisora congruentes con el tipo de proyecto a ejecutar
- Convocar el proceso de contratación de la entidad supervisora conjuntamente con el proceso de selección de la Empresa Privada¹⁸
- Fortalecer la asesoría por parte de los especialistas SEACE de las oficinas desconcentradas del OSCE a los operadores de contrataciones en el proceso de selección de la Entidad Supervisora y en el procedimiento de registros en el aplicativo SEACE.
- Eliminar la obligatoriedad de la publicación en El Peruano, pues la difusión de la convocatoria actualmente se puede efectuar a través de otros mecanismos de mayor alcance y menor costo (páginas, web, SEACE, etc.)

Cuadro N° 11
Problemas detectados y recomendaciones en la contratación del Supervisor de obra

Problemas	Recomendaciones
Los gobiernos locales no cuentan con disponibilidad presupuestal para la contratación de la supervisión	
Montos para el pago de supervisión muy bajos ante TDRs elevados y escasa participación de profesionales calificados en los procesos	Diseñar bases y requisitos técnicos en congruencia con la envergadura de la obra a ejecutar
Cambio de gestión municipal interrumpe la continuidad de los procesos	
Postergación de la contratación de la entidad supervisora hasta la selección de la empresa privada	Convocar paralelamente los procesos de selección de la Empresa Privada y la Entidad Supervisora.
Desconocimiento del nuevo aplicativo SEACE y aplicación de la Ley 29230 en el SEACE.	Asesoramiento por parte de PROINVERSION a los operadores de contrataciones en la nueva versión del SEACE y su aplicación Oxl.
Falta de liquidez para el pago de la publicación del proceso en diario oficial El Peruano.	Eliminar la obligatoriedad de publicación en El Peruano

Elaboración propia

¹⁷ De la experiencia, se observó que muchas municipalidades registraron los procesos de selección de la entidad supervisora bajo el ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado

¹⁸ Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado (Perú: características y procedimientos para la contratación de la entidad privada supervisora – D.S. 005-2014-EF, Ley 29230, 2008), Artículo 32, Numeral 32.1.

4.5 Cuello de Botella 5: Aprobación del Expediente Técnico

La aprobación del Expediente Técnico tomó 54 días hábiles en promedio. Según lo establecido en los convenios de inversión pública suscritos entre la Empresa Privada y los Gobiernos Regional y Local, específicamente en las cláusulas referidas a plazos de ejecución del proyecto, el plazo para la aprobación del Expediente Técnico varía entre 15 y 60 días calendario.

El siguiente cuadro resume el tiempo de cumplimiento máximo, mínimo y promedio que arroja la muestra para este hito:

Cuadro N° 12
Aprobación del Expediente Técnico

Tiempos	
Máximo	180
Mínimo	15
Promedio	54
Objetivo (Legal/óptimo)	15

Fuente: Elaboración propia.

Las principales causas que ocasionan este retraso son las siguientes:

- Los gobiernos locales encargan a la entidad supervisora la revisión del expediente técnico, y ante la demora en su contratación se retrasa también la elaboración del informe del supervisor para la aprobación del expediente técnico.
- Los gobiernos locales carecen de especialistas internos que cumplan con la revisión del Expediente Técnico previo a su aprobación.
- En los casos de cambio de gestión, la nueva gestión tiende a revisar al detalle las acciones realizadas por la gestión anterior y generar nuevas observaciones al expediente técnico.

Recomendaciones

- Presentación de avances del expediente técnico por parte de la Empresa Privada (por ejemplo diseño arquitectónico o planteamiento técnico base) a las autoridades y técnicos encargados de la evaluación, con la finalidad de acelerar el proceso de evaluación.
- Fortalecer la asesoría y acompañamiento de Proinversión para la elaboración de las

resoluciones de aprobación de los expedientes técnicos

Cuadro N° 13
Problemas detectados y recomendaciones en la aprobación del Expediente Técnico

Problemas	Recomendaciones
Gobiernos locales encargan a la entidad supervisora la revisión del ET.	La empresa privada debe hacer presentaciones de avances del ET permanentemente a los involucrados.
Los gobiernos locales carecen de especialistas internos para la revisión del ET.	
Nuevas revisiones al ET por la nueva gestión municipal	

Elaboración propia

4.6 Cuello de Botella 6: Entrega parcial de obra / CIPRL

La entrega parcial de obra, necesaria para la emisión de los respectivos CIPRL parciales, implica 3 pasos: i) la conformidad de recepción del Proyecto, otorgada por el comité de recepción de obra; ii) la conformidad de la calidad del Proyecto, otorgada por el supervisor de obra; y iii) el registro correspondiente en el Sistema de Administración Financiera (SIAF) de la afectación presupuestal y financiera, realizado por el operador SIAF.

La entrega parcial de obra¹⁹ tomó 51 días hábiles en promedio para su cumplimiento, comparado con el tiempo legal establecido²⁰ de 20 días hábiles, contados desde el día siguiente de la culminación del Proyecto o la culminación de cada una de las etapas del Proyecto, según lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Obras por Impuestos.²¹

El siguiente cuadro resume el tiempo de cumplimiento máximo, mínimo y promedio que arroja la muestra para este hito:

Cuadro N° 14
Entrega Parcial de Obra / CIPRL

Tiempos	
Máximo	104
Mínimo	48
Promedio	51
Objetivo (Legal/óptimo)	20

Fuente: Elaboración propia.

Las principales causas que ocasionan este retraso en la entrega parcial de obra son:

19 Ley N° 27785, "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República", Artículo 22°, literal I)

20 Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado (Perú: características y procedimientos para la contratación de la entidad privada supervisora – D.S. 005-2014-EF, Ley 29230, 2008), Artículo 17, Numeral 17.1 del D.S. 005-2014-EF.

21 D.S. N° 005-2014-EF "El resultado de la evaluación para el otorgamiento de dichas conformidades se deberá realizar de manera coordinada en el plazo máximo de veinte (20) días siguientes a la culminación del Proyecto o a la culminación de cada una de las etapas del Proyecto."

- Desconocimiento y retraso por parte de los operadores SIAF del tipo de registro de la afectación presupuestal y financiera en los módulos: presupuestal, administrativo, contable, y de deuda, aplicable al mecanismo Oxl.
- Supervisores de obra no aplican adecuadamente los parámetros establecidos por la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – DGETP, para la emisión de la conformidad de la calidad parcial de obra, requisito para el otorgamiento de la conformidad de recepción parcial de obra.
- Comité de recepción de obra no aplica adecuadamente los parámetros establecidos por la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – DGETP, para la emisión de las conformidades de recepción parcial de obra bajo el mecanismo de Obras por Impuestos.

Recomendaciones

- Fortalecer la asesoría y acompañamiento del MEF (Conectamef), a través de los implantadores SIAF a los operadores SIAF de los gobiernos subnacionales en los registros para el caso de las Obras por Impuestos
- Fortalecer la asesoría y acompañamiento por parte del MEF – DGETP a los técnicos de los gobiernos subnacionales en la forma de aplicar y elaborar las conformidades de calidad y actas de recepción de la obra.
- Elaboración, por parte de Proinversión y la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF, de una guía simplificada para la solicitud de los CIPRL y la emisión tanto de la conformidad de calidad como del acta de recepción de obra, para los casos de CIPRL parcial y final.

Cuadro N° 15
Problemas detectados y recomendaciones en la entrega parcial de obra / CIPRL

Problemas	Recomendaciones
Desconocimiento del tipo de registro para la afectación presupuestal y financiera en el SIAF para Oxl	Asesoría de Implantadores MEF a los especialistas SIAF en los registros de CIPRL.
Supervisores de obra no emiten correctamente la conformidad de la calidad parcial de obra.	Elaboración de una guía simplificada CIPRL por parte de Proinversión y la DGETP
Comité de recepción de obra no emiten correctamente las conformidades de recepción parcial de obra.	

Elaboración propia

5. Conclusiones y Recomendaciones

A continuación resumimos las principales lecciones aprendidas y recomendaciones de mejoras en el mecanismo OXI que se desprenden del presente estudio

1. El mecanismo OXI es exitoso, y constituye una herramienta útil para mejorar la calidad y velocidad de la inversión pública, aprovechando la experiencia y conocimientos del sector privado. Desde su creación, 94 gobiernos regionales y locales han adjudicado a diversas empresas privadas el desarrollo de 161 proyectos, generando a la fecha S/.1,654.6 millones de Nuevos Soles en compromisos de inversión. Asimismo, a la fecha se ha generado ya una curva de aprendizaje que ha permitido corregir y mejorar paulatinamente las reglas aplicables al mecanismo Oxl, para convertirlo hoy en día en un producto maduro que, si bien requiere perfeccionamientos puntuales, puede y debe ser ampliado hacia otras fuentes de financiamiento de inversión pública y a otros sectores de la economía nacional.
2. Se han identificado hasta 06cuellos de botella principales durante el proceso de aplicación del mecanismo OXI que han generado retrasos en el cumplimiento de los cronogramas integrales de los proyectos.

A continuación, se presentan los principales cuellos de botella:

Cuadro N° 16
Cuadro Resumen de cuellos de botella

Nº	Hitos	Tiempo real	Tiempo óptimo
1	Obtención del Acuerdo de Concejo	111	40
2	Solicitud del Informe Previo	85	18
3	Verificación de calidad del PIP	44	02
4	Contratación del supervisor de Obra	69	07
5	Aprobación del Expediente Técnico	54	15
6	Entrega Parcial de Obra / CIPRL	51	20

Elaboración propia

3. Existen problemas de calidad en la elaboración de los estudios de preinversión de la mayoría de proyectos elegidos para su ejecución vía Obras por Impuestos, por lo que resulta imprescindible fortalecer por parte del MEF de las unidades técnicas de las entidades involucradas en la formulación y evaluación

de los estudios de preinversión y Expediente Técnico, tales como unidades formuladoras, OPIs y unidades ejecutoras.

4. Existen problemas en la gestión a nivel de los gobiernos subnacionales de los proyectos desarrollados bajo el mecanismo OXI. Esto se debe principalmente a lo siguiente:
 - a. Por lo general, los especialistas técnicos, asesores internos y externos, así como los especialistas del área de presupuestos de los gobiernos subnacionales, no aplican adecuadamente los parámetros establecidos por la Contraloría General de la República para la solicitud del Informe Previo²²;
 - b. También es frecuente que los especialistas técnicos, asesores internos y externos, así como los especialistas del área de presupuestos, no apliquen adecuadamente los parámetros establecidos por la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público – DGETP – MEF²³, para la solicitud del Certificado de Inversión Pública Regional y Local.
5. Es recomendable verificar adecuadamente y de manera previa al inicio del proceso Oxi los proyectos a nivel de Perfil que cumplan con los Contenidos Mínimos Específicos (CME) del SNIP. Asimismo, es oportuno un mayor involucramiento de la empresa privada interesada en la ejecución del proyecto vía Oxi en la elaboración de los estudios de preinversión a nivel de perfil y factibilidad (de ser el caso) asegurando la calidad del mismo y una mayor velocidad en su ejecución.
6. Implementar comités de Obras por Impuestos al interior de los gobiernos subnacionales y universidades públicas, debidamente empoderados, que asuman la responsabilidad de conducir el proceso de obras por impuestos en su respectiva entidad, generando memoria institucional, mejorando la gestión y coordinación interna de sus programas Oxi,

y facilitando la toma de decisiones para cada proyecto.

7. Elaborar (por parte de Proinversión y la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF), una guía simplificada para la solicitud de los CIPRL, que comprenda al menos los siguientes aspectos:
 - i) registros en el SIAF; ii) emisión tanto de la conformidad de calidad como del acta de recepción de obra, para los casos de CIPRL parcial y final.
8. Eliminar la obligación de publicación en El Peruano de los avisos para la convocatoria de los procesos de supervisión.
9. Proponer al Poder Legislativo la modificación de la normativa²⁴ del mecanismo OXI para incorporar lo siguiente:
 - a. Permitir a las entidades del Gobierno Nacional incluir en los alcances de la Ley N° 29230 la ejecución de PIPs SNIP en materia de saneamiento, electrificación, infraestructura de transportes y ambiente, y otros sectores deficitarios, con cargo a sus Recursos Ordinarios.
 - b. Ampliar la aplicación del mecanismo OXI de manera que los gobiernos subnacionales puedan utilizarlo no sólo con cargo a fuentes específicas (canon y sobre canon, FONIPREL, FONIE, OINFES, MI RIEGO, MI VIVIENDA, entre otros fondos), sino a todo el presupuesto para inversión disponible
 - c. Definir correctamente los alcances de la revisión a cargo de la CGR, del MEF y de las OPIs que integran el SNIP, en materia de la formulación y contenido de los estudios de preinversión, de acuerdo a las funciones y competencias de cada entidad, para garantizar al mismo tiempo un procedimiento claro de aprobación y la calidad de la inversión pública a ejecutar. ■

22 Resolución de Contraloría N°112-2015-CG del 24 de febrero 2015.

23 Decreto Supremo N°005-2014-EF "Reglamento de la Ley N° 29230", Capítulo IV- Artículo 16, Características del CIPRL.

24 La Ley N° 30264 "Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico", Tit.II, Cap.II, Art.17y su actual reglamento D.S. 006-2015-EF