



GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP

OXI *EXPRESS* Y EL FEN:

Una lectura crítica del Decreto
de Urgencia N° 010-2026



CEIDA ROSELL CAMACHO

Asesora Legal en el Ministerio de Vivienda, Construcción y
Saneamiento. Docente Educación Continua en la Escuela
de Gobierno PUCP.

I. Introducción

El miércoles 02 de setiembre, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto de Urgencia N° 010-2026, con el propósito de dictar medidas extraordinarias para la ejecución de intervenciones mediante el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxl) ante el Fenómeno El Niño 2026-2027 (Oxl Express). Su publicación ha suscitado gran expectativa entre autoridades y la comunidad académica, generando valoraciones mayoritariamente favorables respecto de su potencial reactivo.

Sin embargo, en nuestro país, el régimen general de contratación pública regulado por la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, ya habilita a las entidades públicas a contratar bienes, servicios y obras mediante un procedimiento de selección no competitivo en situaciones de emergencia. Esta habilitación permite el uso de los recursos disponibles en el presupuesto institucional de la entidad titular, quedando facultada para realizar modificaciones presupuestales a nivel funcional y programático.

En ese sentido, resulta pertinente reflexionar sobre si el régimen excepcional para contratar servicios e IOARR de emergencia mediante Oxl aporta una ventaja diferencial para afrontar el Fenómeno El Niño 2026-2027 (en adelante, FEN). Además, es conveniente examinar si la naturaleza del mecanismo Oxl, su estructura de financiamiento y los incentivos de los actores participantes se alinean plenamente con una atención inmediata y urgente, o si responden de manera más natural a intervenciones planificadas.

Para abordar estas interrogantes, en este artículo analizaremos la naturaleza del mecanismo Oxl, considerando su forma de financiación, la lógica de sus principales procesos y los incentivos de sus actores clave, revisando asimismo los alcances del régimen excepcional introducido por el Decreto de Urgencia N° 010-2026.

II. Sobre la forma de financiación de intervenciones en Oxl

La Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con la participación del sector privado, y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 038-2026-EF, regulan el mecanismo de Obras por Impuestos. En sus inicios, Oxl se limitaba a la ejecución de proyectos de inversión; no obstante, en los últimos años ha ampliado su alcance hacia IOARR, IOARR de emergencia, actividades de operación y mantenimiento y servicios (en adelante, intervenciones).

Bajo este esquema, la entidad pública suscribe un convenio de inversión para que una empresa financie y ejecute (directamente o a través de un tercero) dicha intervención. La empresa recupera su inversión mediante certificados emitidos por la Dirección General de Tesoro Público (DGTP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los cuales pueden ser negociados o utilizados para el pago de impuestos ante la SUNAT. Estos certificados se emiten principalmente con cargo al Tope Máximo de Capacidad Anual (TMCA)¹ de la entidad.

¹ Si bien la norma ya ha habilitado el uso de otras fuentes de financiamiento del presupuesto institucional, los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas financian sus intervenciones Oxl principalmente con su TMCA.

A nivel descentralizado², el uso del TMCA constituye una línea de crédito exclusiva para Oxl otorgada por el MEF, lo que representa una **operación de endeudamiento interno** que compromete los **flujos futuros de gobiernos regionales, locales y universidades** provenientes de fuentes como **canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, participaciones y FONCOR**³. En consecuencia, los plazos y garantías institucionales del mecanismo —como el acuerdo de concejo/consejo, el informe previo de la Contraloría y el concurso público competitivo— responden a la necesidad de cautelar prudentemente los recursos de endeudamiento y respaldar a la empresa financista.

Por ello, armonizar un régimen de contratación de emergencia con una estructura financiera basada en endeudamiento conlleva retos particulares, toda vez que la emergencia demanda agilidad, mientras que **el endeudamiento exige controles más rigurosos**.

III. Sobre los alcances del Decreto de Urgencia N° 010-2026

El Decreto de Urgencia N° 010-2026 establece un régimen excepcional Oxl para la atención del FEN, simplificando diversas etapas del procedimiento ordinario. Entre las principales medidas destacan:

- La priorización descentralizada se efectúa mediante resolución del titular de la entidad, dando cuenta posterior al Consejo o Concejo.
- La incorporación previa de las IOARR de emergencia en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) se traslada a la fase de ejecución.
- En el Gobierno Nacional, la opinión favorable de la DGPP sobre capacidad presupuestal se sustituye por un informe de acreditación de recursos de la oficina de presupuesto de la entidad.
- Se exime a la entidad de obtener el informe previo de la Contraloría en la fase de actos previos.
- El concurso público competitivo se reemplaza por una contratación directa a cargo de un comité especial que invita a dos o más empresas.

Si bien estas modificaciones agilizan el proceso hasta un plazo estimado de 30 días hábiles —lo que vuelve al mecanismo una opción atractiva para el FEN—, también implican **prescindir de ciertos espacios de control** diseñados originalmente para cautelar recursos provenientes de endeudamiento y otorgar plazos adecuados que viabilicen la participación de las empresas privadas y la **selección de su empresa ejecutora**.

Así, por ejemplo, la priorización de intervenciones mediante acuerdo de concejo se incluyó en la Fase I del mecanismo Oxl, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el cual establece como una atribución exclusiva del concejo municipal la de **aprobar mediante mayoría calificada endeudamientos internos y externos** para obras y servicios públicos.

² Las entidades públicas de gobierno nacional financian sus intervenciones Oxl con fuentes de financiamiento de su presupuesto institucional, principalmente recursos ordinarios. A estas entidades no se les asigna un TMCA, por lo que la emisión de los certificados no constituye una operación de endeudamiento interno.

³ FONCOR solo aplica para gobiernos regionales.

Algo similar ocurre con la obtención del informe previo de CGR en la Fase II del mecanismo Oxl, esta obligación deviene del mandato establecido en el literal I) del artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el cual otorga a la CGR la **atribución exclusiva** de emitir informes previos sobre operaciones que, bajo cualquier modalidad, **comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado**.

Respecto a la participación de las empresas privadas y la **selección de sus empresas ejecutoras**, la Fase proceso de selección del mecanismo Oxl permite a los intervinientes plazos adecuados que garanticen espacios de consultas y observaciones técnicas, modificaciones a las bases originales a través de las bases integradas, y tiempo suficiente para que el financista **seleccione a la empresa ejecutora de acuerdo a los requerimientos técnicos de la entidad**. acciones que no resultan viables en un escenario de contratación directa.

Aun con lo señalado, es innegable que el uso de los TMCA como forma de financiación de las intervenciones FEN, otorga a los gobiernos regionales, locales y universidades con menos recursos de nuestro país una **línea de crédito adicional para la atención de la emergencia**, y constituye una alternativa plausible para viabilizar la participación privada en la gestión de desastres.

Sin embargo, financiar intervenciones de esta índole mediante **endeudamiento interno** merece una evaluación cuidadosa de la medida de simplificación, para que **no se convierta en la regla general**, sobre todo cuando estos mismos recursos podrían orientarse a infraestructura de prevención debidamente planificada, que nos prepare de forma integral para la atención de este tipo de emergencias.

Así, el mecanismo Oxl ha demostrado que es eficiente cuando se refiere a intervenciones maduras y existe interés empresarial previamente identificado. En ese sentido, Oxl puede aportar significativamente **en el financiamiento y ejecución orientada a la reconstrucción y prevención de nuevos eventos FEN**, incluso cuando la emergencia haya cesado.

IV. Sobre la participación del privado

Bajo la modalidad Oxl, la entidad pública contrata con el financista de la intervención (empresa privada), **quien a su vez contrata de forma privada con una empresa ejecutora**; con lo cual, la relación contractual principal (convenio de inversión) no es la única que debe concretarse para cumplir con el objeto de la contratación, sino que además se requiere sumar la participación de una segunda empresa en su condición de empresa ejecutora.

La razón por la cual Oxl permite que las empresas privadas financistas contraten con un socio estratégico para la ejecución de la inversión, actividad o servicio, es que, en la mayoría de los casos, debido a que su giro comercial es otro, no cumplen con los requisitos técnicos para ejecutar directamente la intervención.

La selección de este socio estratégico es una **decisión de alta sensibilidad** para la empresa financista, ya que, en virtud del convenio de inversión, el privado responde directamente por las deficiencias asociadas a la ejecución, asumiendo riesgos reputacionales y económicos.

En ese contexto, los plazos tan acotados que establece el Decreto de Urgencia **resultan incompatibles con los tiempos corporativos de selección y contratación de proveedores**. Esto podría incidir negativamente en la participación de empresas y, al mismo tiempo, abrir espacios para que empresas con menor solidez, o incentivos distintos se integren maliciosamente al mecanismo aprovechando la flexibilidad de la contratación directa.

V. Sobre las ventajas y limitaciones del régimen excepcional

Si bien el mecanismo Oxl representa una ventaja de financiamiento para los gobiernos regionales, locales y universidades, la implementación de un régimen Oxl de emergencia debe evaluarse frente a su alternativa más inmediata. Por un lado, constituye una opción pertinente que aporta valor en contextos específicos; por otro, la existencia del régimen de contratación de emergencia —regulado por la **Ley N° 32069**— ofrece una vía con la que los operadores públicos ya están ampliamente familiarizados.

Esta última vía cuenta con un mercado de proveedores más inmediato, ya que la entidad contrata directamente al ejecutor o prestador del servicio, lo cual evita el paso adicional propio del esquema Oxl, donde la empresa financista debe contratar previamente a su socio estratégico (ejecutor).

Por ello, es posible afirmar que el éxito de las medidas aprobadas con el DU no solo requiere una **rápida adaptación de los funcionarios públicos** que permita implementar el nuevo proceso con rigor y transparencia, sino también el **compromiso sostenido de la empresa privada** para asumir su participación con el mismo sentido de urgencia y responsabilidad.

VI. Un aspecto central final:

¿Es posible el financiamiento de servicios con cargo al TMCA?

El Decreto de Urgencia establece que los gobiernos locales financian sus intervenciones —comprendiendo servicios e IOARR de emergencia— con cargo a su TMCA. Ahora bien, dado que el uso de los TMCA constituye una operación de endeudamiento interno, surge una interrogante jurídica y presupuestal ineludible: **¿están los gobiernos subnacionales facultados para financiar cualquier tipo de gasto con cargo a estas líneas de crédito?**

Responder a esta interrogante se ha vuelto indispensable debido a la propia evolución del mecanismo. En sus orígenes, Oxl fue concebido como una modalidad exclusiva para la ejecución de proyectos de inversión pública. Por lo tanto, el hecho de que el TMCA se calculara sobre la base de fuentes tradicionalmente orientadas al desarrollo de inversión pública —como el canon, sobre canon, regalías, rentas de aduana y participaciones— no generaba ninguna distorsión. El diseño original guardaba una armonía perfecta: se financiaba inversión pública con fondos creados estrictamente para hacer inversión⁴.

No obstante, la progresiva ampliación del alcance de las Oxl hacia intervenciones distintas a la inversión —tales como actividades de operación y mantenimiento, vivienda rural o servicios— ha exigido habilitar otras fuentes del presupuesto institucional para el repago de los certificados, distintas a los TMCA (como los recursos determinados, recursos directamente recaudados, recursos ordinarios, donaciones y transferencias)⁵.

A pesar de ello, el artículo 13 del Decreto de Urgencia señala que, en el caso de los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas, **los servicios también se financian con cargo a los TMCA**. Con ello, el Decreto de Urgencia estaría generando una distorsión presu-

⁴ El numeral 1 del artículo 11.3 del Decreto Legislativo N° 1437, que regula el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, determina de forma explícita que las operaciones de endeudamiento pueden destinarse a la «Ejecución de proyectos o programas de inversión», quedando proscrito su uso para el financiamiento de gasto corriente. En esa misma línea, la Ley N° 27506, Ley de Canon, ratifica que estos recursos deben dirigirse únicamente a la inversión pública y solo en un porcentaje al mantenimiento de infraestructura productiva.

⁵ Ver artículo 44 del Reglamento de la Ley N° 29230, aprobado mediante Decreto Supremo 038-2026-EF.



puestal, ya que —a excepción del FONCOR, aplicable únicamente a los gobiernos regionales— las fuentes de financiamiento sobre las cuales se calculan los TMCA están destinadas por naturaleza exclusivamente al financiamiento de inversión pública.

VII. Conclusiones

- El Decreto de Urgencia N° 010-2026 reduce los plazos del proceso OxI a aproximadamente 30 días hábiles mediante la supresión de hitos clave —como el acuerdo de concejo, el informe previo de la Contraloría y el concurso público competitivo—. No obstante, esta flexibilización debilita los mecanismos de control indispensables para cautelar recursos de endeudamiento y abre riesgos de ingreso para empresas con incentivos ajenos a la probidad y la responsabilidad social.
- A pesar de que los TMCA representan una ventaja innegable otorgando a las entidades una línea de crédito adicional para financiar las intervenciones vinculadas al FEN, resulta complejo compatibilizar un régimen de emergencia inmediato con una estructura de financiación basada en el endeudamiento (TMCA) y en estrictas garantías institucionales, las cuales se asocian de forma más natural a proyectos de inversión previamente planificados.
- Siempre que exista presupuesto institucional, la contratación de emergencia bajo la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, continúa perfilándose como una vía más directa, eficiente y provista de un mercado de proveedores inmediato, evitando los trámites adicionales del esquema OxI (contratación de una empresa ejecutora).
- El modelo de OxI exige la participación articulada de dos empresas (la financista y un socio estratégico ejecutor). Los plazos reducidos establecidos en el Decreto de Urgencia parecen ignorar los rigurosos procesos internos de debida diligencia corporativa, lo que podría desincentivar o incluso impedir la participación de empresas de alta solvencia y envergadura (como las del sector minero o extractivo).
- El mecanismo OxI ha demostrado que es eficiente cuando se refiere a intervenciones maduras y existe interés empresarial previamente identificado. En ese sentido, OxI puede aportar financiamiento y capacidad de ejecución orientada a la reconstrucción y prevención de nuevos eventos FEN, incluso cuando la emergencia haya cesado.
- El uso de los TMCA para financiar servicios e intervenciones distintas a la inversión genera una distorsión presupuestal e institucional. Esto ocurre porque el repago de los certificados se respalda sobre fuentes de financiamiento destinadas por naturaleza a la inversión pública (canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones).



Visita nuestra web:

 gobierno.pucp.edu.pe

Síguenos en

