Proyecto de Ley N° 5661/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

PROYECTO DE LEY QUE OPTIMIZA LA EJECUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN EN LA LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO Y OTROS DISPOSITIVOS LEGALES.

La Congresista de la República TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA, integrante del Grupo Parlamentario FUERZA POPULAR, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:08am

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

LEY QUE OPTIMIZA LA EJECUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO Y OTROS DISPOSITIVOS LEGALES

TÍTULO I
OBJETO Y FINALIDAD DE LA LEY

Artículo 1°. - Objeto
La presente ley tiene por objeto optimizar la ejecución del gasto de inversión aprobados en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto del Sector Público o en los proyectos de inversión detallados en los anexos de las leyes o decretos de urgencia que aprueben créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas.

Artículo 2°. – Finalidad.
La ley tiene por finalidad establecer un plazo límite, bajo responsabilidad del sector, para la transferencia de los recursos para gastos de inversión aprobados en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Así mismo se establece un plazo límite para la transferencia de recursos para gastos de inversión aprobados en los anexos de las leyes o decretos de urgencia que aprueben créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas.

TÍTULO II
PLAZO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS PÚBLICOS

Artículo 3°. – Transferencia de recursos para gasto de inversión.
3.1. La transferencia de recursos para gasto de inversión aprobados en el Anexo 5 de la Ley Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal que corresponda, se transfieren a cada pliego nacional, subnacional u organismos constitucionalmente autónomos, hasta el último día hábil del segundo mes del año de cada ejercicio presupuestario anual, bajo responsabilidad del titular del Pliego del Ministerio de Economía y Finanzas o del sector que corresponda.
3.2. En el caso de los recursos para gastos de inversión que se aprueban en los anexos de las leyes o decretos de urgencia que aprueban créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas en dispositivos legales, distintos a la Ley de Presupuesto del Sector Público, se transfieren en un plazo no mayor a siete (7) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del dispositivo legal.

Artículo 4°. – Observancia de Ley.
Los plazos previstos en la presente ley deberán ser incorporados en la Ley de Presupuesto del Sector Público que se aprueba según dispone el artículo 80 de la Constitución Política del Perú y en las leyes o decretos de urgencia que aprueben transferencias para gastos de inversión.

TÍTULO III
DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Artículo 5°. – Ámbito de aplicación de la Ley.
El plazo de transferencia establecido en el artículo 3° de la presente ley aplica a todos los proyectos de inversión que cumplan con los siguientes requisitos:

5.1. Cuenten con expediente técnico aprobado por la Entidad;
5.2. Cuente con registro ante el Programa Multianual de Inversiones; y
5.3. El expediente técnico este actualizado.

Bajo responsabilidad, no podrán incluirse en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto Publico o en las leyes o decretos de urgencia que aprueben créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, proyectos de inversión que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, así como se demuestre que el proyecto de inversión cumpla con el cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial, previstos en las directivas y normas técnicas aprobadas por el gobierno central.

Artículo 6°. Fortalecimiento de autonomía de Ministerios para ejecutar su presupuesto.
Los proyectos de inversión con expediente técnico aprobado, adquieren la condición de priorizados, siempre y cuando cumplen con el cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial, previstos en las directivas y normas técnicas aprobadas por el gobierno central.

Corresponde a los ministerios elaborar la lista de proyectos de inversión priorizados y transferir, con cargo a su presupuesto institucional, los recursos a los gobiernos subnacionales para su ejecución. La lista elaborada por el ministerio, es informada al Ministerio de Economía y Finanzas, no pudiendo este último modificar la lista y vetar ningún proyecto de inversión, bajo responsabilidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. – Vigencia.
La presente ley entra en vigencia el uno de diciembre de 2023.

Lima, 22 de junio de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON TRUJILLO Nilza Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/08/2023 20:12:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RAMIREZ GARCIA Tania Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2023 16:44:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/08/2023 10:03:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/08/2023 16:05:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA CESAR MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/08/2023 17:20:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/08/2023 15:06:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/08/2023 18:32:34-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **agosto** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5661/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre los plazos para aprobar la Ley de Presupuesto del Sector Público.
¿Cuántos días son necesarios para elaborar la Ley de Presupuesto del Sector Público, de Endeudamiento Público y de Equilibrio Financiero? ¿Cuántos días son necesarios para sustentar, debatir y aprobar la Ley de Presupuesto del Sector Público, de Endeudamiento Público y de Equilibrio Financiero? Aprobadas las leyes de presupuesto, de endeudamiento y de equilibro financiero cuanto tiempo debe tomarles a los sectores involucrados aprobar y publicas los decretos de transferencia de los fondos para que los receptores de los recursos puedan iniciar el proceso de selección y adjudicación de la Buen Pro.

Los plazos establecidos en la Constitución y en las leyes de presupuesto son necesarios o es que acaso desde el Congreso de la República es posible agilizar los plazos y con ello exigir a que los funcionarios en los ministerios puedan esforzarse en aprobar los instrumentos legales para operativizar las leyes de presupuesto.

Efectivamente, el artículo 78° de la Constitución señala:

> *(...)*
> *El presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.*
>
> *En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.*

Seguidamente, el segundo párrafo del artículo 80° de la Constitución señala:

> *(...)*
> *Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.*

Particularmente, creo que darle un plazo de 90 días calendario al Congreso de la República para aprobar las leyes de presupuesto es un plazo excesivo, más aún si consideramos los plazos que la ley establece para emitir los decretos supremos que autoriza la transferencia de los recursos.

La Constitución de Ecuador, por ejemplo, en su artículo 258°[1] respecto de la presentación del proyecto de ley del presupuesto público señala que en el año que se posiciona el presidente de la República el proyecto de ley de presupuesto público se presenta con fecha límite hasta el 31 de enero y su aprobación es hasta el 28 de febrero.

[1] En el año en que se posesione el presidente de la República, la pro forma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero.

Por su lado, en la Constitución de Uruguay de 1976 en su artículo 217° al referirse a la aprobación de los proyectos de presupuesto señala que cada cámara tendrá un plazo de cuarenta y cinco (45) días para pronunciarse, este plazo empieza computarse desde el día que son recepcionados los proyectos en las cámaras[2].

A su vez la Constitución de Paraguay de 1992 respecto de la aprobación del presupuesto público señala:

> *(...)*
> *Artículo 216°. - Del Presupuesto General de la Nación.*
> *El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta. Se integrará una comisión bicameral la cual, recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos. Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados se abocará al estudio del proyecto en sesiones plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de quince días corridos. La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, el mismo quedará sancionado... todos los plazos establecidos en este artículo son perentorios, y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entenderá como aprobación.*

Sobre los plazos de transferencia de recursos aprobados en las Ley de Presupuesto del Sector Público para las Inversiones financiadas con recursos de las fuentes de financiamiento Recursos Ordinarios y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito.

El numeral 14.1 del artículo 14° de la Ley 31638 - Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2023 - respecto de las inversiones financiadas con recursos de las fuentes de financiamiento Recursos Ordinarios y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, señala:

> *(...)*
> *Se autoriza, en el Año Fiscal 2023, a las entidades del Gobierno Nacional que cuenten con recursos públicos asignados en su presupuesto institucional para la ejecución de las inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones a cargo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, por las fuentes de financiamiento Recursos Ordinarios y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, para aprobar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro del sector correspondiente, a propuesta de este último, previa suscripción de convenio. Dicho convenio debe*

[2] Cada cámara deberá pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos o leyes de rendición de cuentas dentro del término de cuarenta y cinco (45) días de recibidos.
De no haber pronunciamiento en este término el o los proyectos se considerarán rechazados.

suscribirse por el costo total de la inversión o monto pendiente de financiamiento respecto al costo total de la inversión y debe precisar i) el presupuesto multianual requerido hasta la culminación de la inversión y, ii) los montos a financiar en cada año fiscal por parte del Gobierno Nacional y, de corresponder, por los gobiernos locales sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Los decretos supremos que aprueban las transferencias de recursos en el marco del presente artículo se publican hasta el 16 de junio de 2023. Las propuestas de decreto supremo correspondientes solo pueden ser presentadas al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 24 de mayo de 2023.

Las transferencias para las inversiones financiadas con recursos de las fuentes de financiamiento Recursos Ordinarios y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito aprobadas en leyes o decretos de urgencia, aprobados en otros dispositivos legales, distintas a la Ley de Presupuesto Público Anual, carecen de plazo de transferencia, siendo que ellas están supeditadas a la dinámica de cada sector.

Se sabe de casos en donde los proyectos de inversión público se pierden, nunca llegan a ser transferidos debido a los cuellos de botella que existen en las dependencias que tienen a su cargo la reevaluación de expedientes técnicos, mientras eso, los plazos se vencen, no se amplían en el Congreso de la República y se genera insatisfacción de en la población.

En líneas generales tenemos que los plazos para aprobar la transferencia de los recursos obtenidos en la ley de presupuesto público de cada año son excesivos, como excesivos son los plazos fijados en la ley de presupuesto público de cada año, para la transferencia de los recursos en favor de los pliegos nacionales, regionales y locales.

Actos preparatorios al proceso de contratación.
Los proyectos de inversión según información publicada en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas tienen el siguiente trayecto hasta antes de la convocatoria pública para su adjudicación:

- Requerimiento.
- Estudio de posibilidades que ofrece el mercado.
- Certificación presupuestal.
- Aprobación del expediente de contratación.
- Comité Especial.
- Aprobación de Bases.
- Convocatoria.

En promedio, según estudios del Ministerio de Economía y Finanzas, este periodo puede demorar, en condiciones normales, en promedio 68.1 días calendario[3]. Estos datos son

[3] https://portal.osce.gob.pe/revista_osce/156/detalle/04

el resultado de un estudio que publicó el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2014 en una muestra de 80 entidades y 400 expedientes.

De otro lado, tenemos que el proceso de contratación del Estado tiene las siguientes etapas:

- Convocatoria.
- Registro de participantes.
- Formulación y absolución de consultas y observaciones.
- Integración de las Bases.
- Presentación de propuestas.
- Calificación y evaluación de propuestas.
- Otorgamiento de la Buena Pro

El numeral 53.1) del artículo 53° del Decreto Supremo 344-2018-EF – Reglamento de la Ley 30225 – Ley de Contrataciones del Estado señala los siguientes procesos de contratación:

- Licitación Pública.
- Concurso Público.
- Adjudicación Simplificada.
- Subasta Inversa Electrónica.
- Selección de Consultores Individuales.
- Comparación de Precios.
- Contratación Directa.

El artículo 56° del Reglamento de la Ley 30225, establece que, en los procedimientos de selección, desde su convocatoria hasta el perfeccionamiento del contrato, se computan por días hábiles. No son hábiles los días sábado, domingo y feriados no laborables, y los declarados no laborables para el sector público. El plazo excluye el día inicial e incluye el día de vencimiento, salvo disposición distinta establecida en el Reglamento.

Seguidamente, tenemos que, en un proceso de Licitación Pública, el artículo 70° del Reglamento de la Ley 30225, establece que desde el día en que se produce la convocatoria y la presentación de ofertas deben transcurrir 22 días hábiles. Entre la absolución de consultas, observaciones e integración de las bases y la presentación de ofertas no puede mediar menos de siete (7) días hábiles, computados a partir del día siguiente de su publicación en el SEACE. En el numeral 70.3) del artículo 70° del reglamento establece que cuando se solicite la emisión de pronunciamiento, entre su publicación y la fecha de presentación de ofertas no puede mediar menos de siete (7) días hábiles.

Los plazos establecidos en el reglamento de la Ley 30225, no siempre se cumplen, pues en el periodo consultas e integración de base, los postores – con derecho o no – dilatan

los procesos, se amplían los plazos e incluso la casuística nos ha demostrado que existen procesos que se convocan en reiteradas oportunidades y se declaran desierto.

Otro plazo que se tiene que considerar es el que corre a partir del otorgamiento de la Buena Pro. Al respecto el artículo 141° del reglamento de la Ley 30225 señala que, otorgada la Buena Pro, se debe esperar ocho (8) días hábiles siguientes al registro del SEACE del consentimiento de la Buena Pro para la firma de contrato en los próximos dos (2) días. A los dos (2) días se pueden adicionar cuatro (4) días más para que el postor ganador pueda subsanar cualquier omisión, sin embargo, si dentro del plazo la Entidad no ha cumplido con perfeccionar el contrato, la empresa puede requerir para que dentro de cinco (5) días hábiles se procesa a firmar o perfeccionar el contrato.

Como vemos, la legislación de contrataciones del Estado, su reglamento y las normas presupuestarias incorporan plazo que dificultan, obstruyen y vuelven lento el proceso de asignación de recursos, el proceso de selección y con ello el retraso en la inversión pública, traduciéndose ello en la incapacidad del gobierno nacional, regional y local en ejecutar su presupuesto con niveles de eficiencia.

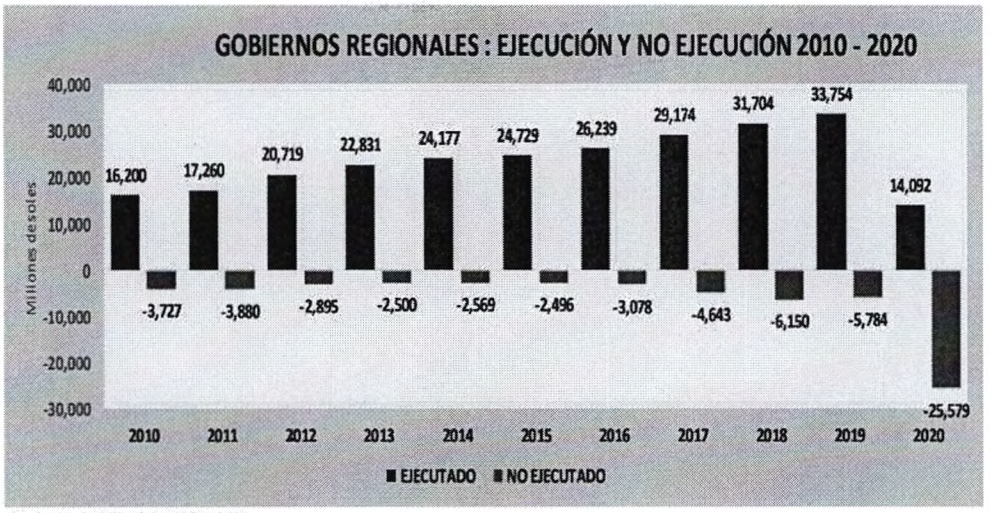
Ineficiencia en la ejecución del gasto de inversión.
En un documento denominado, "Reporte Temático 47/2020-2021"[4], elaborado por el área de servicios de investigación y seguimiento presupuestario del Congreso de la República, luego de estudiar la evolución del presupuesto público en el periodo 2010 - 2020 concluye en los siguientes cuadros:

Gráfico 12

Fuente: MEF - 7.10.20 - Elaboración: ASISP

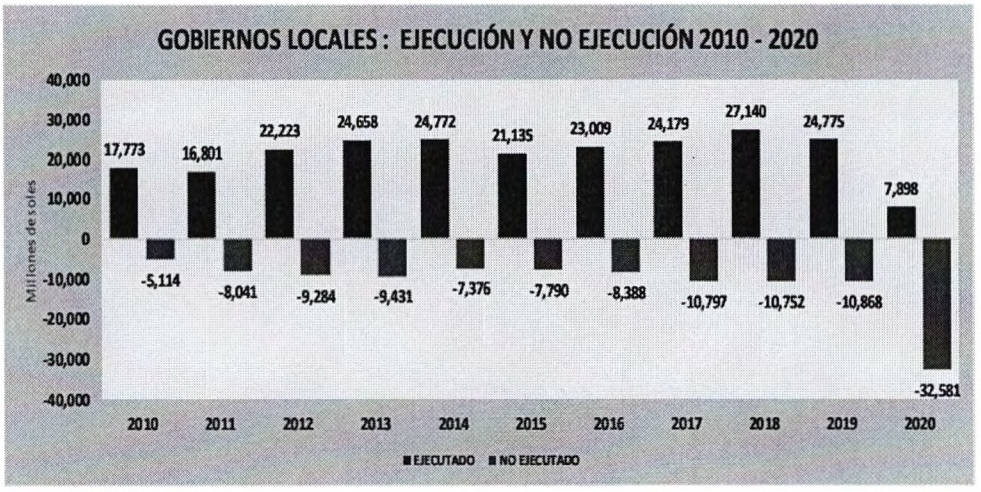
[4] https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/reporte-tematico/47-reporte-evolucion-del-presupuesto-publico.pdf

Gráfico 13



Fuente: MEF - 7.10.20 - Elaboración: ASISP

Gráfico 14



Fuente: MEF - 7.10.20 - Elaboración: ASISP

Las cifras son contundentes, todos los años en los tres niveles de gobierno la ejecución del presupuesto no alcanza a ejecutarse en su integridad. En caso más lapidario, por el nivel de profesionales que se tiene, por la cercanía de las mejores universidades y por los recursos con los que cuentan los ministerios para contratar a sus profesionales, es el exiguo porcentaje en la ejecución del presupuesto de inversión en el gobierno central.

Los cálculos nos dicen que anualmente en los tres (3) niveles de gobierno se dejan de ejecutar 3% del PBI. En el caso de los gobiernos subnacionales, una de las justificaciones que se podría argumentar es el centralismo en el poder de decisión a la hora de ordenar

las transferencias. En este punto hemos llegado al escenario que no solamente el gobierno central no ejecuta, pero también no transfiere los recursos dentro de los plazos previstos en las leyes que el Congreso ordena. El exceso de la burocracia y el reexamen de los proyectos de inversión por parte del gobierno central ralentiza el gasto de inversión.

Contenido del proyecto de ley.
El presupuesto de la republica contiene los ingresos con los cuales se financian los egresos del Estado. En el Anexo 5 de la ley de presupuesto del sector público que se aprueban todos los años, contiene los proyectos de inversión que, en apariencia, deberían iniciar su proceso de ejecución en el ejercicio presupuestal que la ley de presupuesto determina, sin embargo, en la práctica esto no ocurre.

En la práctica, en algunos casos los proyectos de inversión que se consignan en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto del Sector Público, están en la segunda etapa del ciclo de inversiones previstos en documentos del Ministerio de Economía y Finanzas. Aquí conviene señalar que en documentos elaborados por el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones – Invierte.pe – las fases de los proyectos de inversión tienen las siguientes fases:

- Fase I. Programación Multianual de Inversiones – PMI[5].
- Fase II. Formulación y Evaluación[6].
- Fase III. Ejecución[7].
- Fase IV. Financiamiento[8].

Es cierto también, que en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto del Sector Público se consignan proyectos de inversión que se encuentran en la tercera etapa, es decir, en la etapa de ejecución, sin embargo estos proyectos no cuentan con expedientes técnicos aprobado y en el mejor de los casos se encuentran en la etapa de elaboración del expediente técnico y caso el proyecto de inversión cuente con expediente técnico, este es nuevamente reevaluado, observado y retrasado en la maraña de tramitología del ministerio correspondiente.

Nuestra propuesta legislativa busca crear un marco legal que contribuya a la ejecución eficiente del gasto de inversión, fortalecer la autonomía de los ministerios y hacerlos menos dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas que lo concentra todo, al punto que en algunos casos, convierte a los demás ministerios en simples mesa de parte

[5] Tiene como objetivo lograr la vinculación entre el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario, mediante la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial.
[6] Comprende la formulación del proyecto, de aquellas propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la programación multianual de inversiones, y la evaluación respectiva sobre la pertinencia del planteamiento técnico del proyecto de inversión considerando los estándares de calidad y niveles de servicio aprobados por el Sector, el análisis de su rentabilidad social, así como las condiciones necesarias para su sostenibilidad.
[7] Comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Asimismo, se desarrollan labores de seguimiento físico y financiero a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI)
[8] Comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejoras en futuras inversiones, así como la rendición de cuentas.

al no poder decidir como invierten sus recursos, pues al no contar con el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas en el mejor de los casos y con el veto de proyectos de inversión en el peor escenario, convierten a la ejecución de presupuesto, en un problema y no en una solución tendiente a satisfacer las demandas sociales.

El artículo 1 de nuestra propuesta legislativa tiene por objeto optimizar la ejecución del gasto de inversión aprobados en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto del Sector Público o en los proyectos de inversión detallados en los anexos de las leyes o decretos de urgencia que aprueben créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, pues si los proyectos de inversión listados en el anexo 5, tienen problemas para la transferencias de fondos, los proyecto de inversión que salen en otras normas legales corren la misma suerte. Veamos cómo está al 22 de junio el gasto de inversión en los ministerios al finalizar el segundo semestre del ejercicio presupuestal.

Ejecución del Gasto de Inversión
Periodo Enero – Junio 2023

N°	Entidad	PIM	PIA	D	%
1	Defensa	367,975,298	1,938,755,889	1,076,399,382	55.5
2	PCM	4,905,612,570	3,892,339,626	1,893,412,308	48.6
3	Energía y Minas	279,848,407	286,474,242	128,387,432	44.8
4	Transportes	8,504,217,162	8,083,394,813	2,793,686,938	34.6
5	Trabajo	18,516,998	25,765,019	8,217,346	31.9
6	Producción	314,301,144	272,224,300	85,405,323	31.4
7	Educación	4,500,860,555	3,474,257,414	794,285,205	22.9
8	Agricultura	1,622,998,780	2,008,443,050	418,590,826	20.8
9	Cultura	140,487,631	152,399,901	29,285,150	19.2
10	Vivienda	2,147,529,970	1,639,191,248	269,575,821	16.4
11	Justicia	199,008,288	192,487,147	30,157,404	15.7
12	Salud	1,729,450,044	1,791,258,731	224,726,774	12.5
13	Interior	290,300,736	343,251,038	37,556,884	10.9
14	Ambiente	308,659,609	399,473,164	33,375,366	8.4

Fuente:
Consulta amigable MEF.

El problema en el avance de la ejecución del gasto de inversión es recurrente, por lo que necesitamos crear un marco legal que lo agilice, sin que ello implique un relajo en la calidad del gasto público. Es por ello que en el artículo 2° de nuestra propuesta legislativa tiene por finalidad establecer un plazo límite, bajo responsabilidad del sector, para la transferencia de los recursos para gastos de inversión aprobados en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto del Sector Público y la transferencia de recursos para gastos de inversión aprobados en los anexos de las leyes o decretos de urgencia que aprueben créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas.

Nos preguntamos, de qué le sirve a un alcalde o a un gobernador, concluir exitosamente con su expediente técnico de inversión, pasar por todos los filtros de su entidad y por la entidad evaluadora del sector correspondiente si al estar listo para ser afectado en el presupuesto público, encuentra que el proyecto de inversión tiene que volver hacer evaluado, no se firma convenio, no se proyecta el decreto supremo de transferencia de

recursos y por último, en el mejor de los casos, se le transfiere los recursos en el mes de junio, es decir en el segundo semestre del ejercicio presupuestario. Es decir, los nuevos proyectos de inversión, en el mejor de los casos se inician con un retraso de nueve meses (9) contados a partir de la firma del contrato con la entidad ganadora de la Buena Pro.

Nosotros entendemos que sí un nuevo proyecto de inversión tiene expediente técnico aprobado, si ya ha pasado por todos los evaluadores del ministerio que correspondiente, si ha sido declarado apto y se encuentra en el programa multianual de inversiones ¿Por qué un distrito, provincia o región tiene que esperar seis (6) para que el Ministerio de Economía y Finanzas apruebe su transferencia? ¿No es acaso burocrático, ineficiente, un sobre costo y un acto atentatorio contra descentralización que el ejecutivo vuelva a reevaluar expedientes técnicos que ya han sido previamente evaluados? ¿Qué sentido técnico tiene los ministerios elaboran la lista de proyectos prioritarios, si el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce un veto de hecho y define que proyectos se atiende y que proyectos no se atiende?

Se sostiene que siendo el presupuesto público una estimación de ingresos, que los recursos no están disponibles al momento de redactar y aprobar la ley de presupuesto del sector público, se sostiene que esos recursos se van recaudando conforme los contribuyentes van liquidando sus tributos. Este argumento es rebatible señalando que, si bien cierto no se puede contar con la disponibilidad de la totalidad del costo que demanda el proyecto de inversión, lo que si se puede hace es que las transferencias sean realizadas de manera progresiva de tal manera que se le garantice a la entidad la continuidad de la inversión hasta su culminación. En esa medida proponemos que la transferencia de recursos para gasto de inversión aprobados en el Anexo 5 de la Ley Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal que corresponda, se transfieran a cada pliego nacional, subnacional u organismos constitucionalmente autónomos, el último día hábil del primer mes del año de cada ejercicio presupuestario anual, bajo responsabilidad del titular del Pliego del Ministerio de Economía y Finanzas o del sector que corresponda. En el caso de los recursos para gastos de inversión que se aprueban en los anexos de las leyes o decretos de urgencia que aprueban créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas en dispositivos legales, distintos a la Ley de Presupuesto del Sector Público, se transfieren en un plazo no mayor a siete (7) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del dispositivo legal.

Asimismo, en un afán de mejorar la calidad en la ejecución del gasto de inversión proponemos que el plazo de transferencia establecido en el artículo 3° de la presente ley aplica a todos los proyectos de inversión que cumplan con los siguientes requisitos:

- Cuenten con expediente técnico aprobado por la Entidad;
- Cuente con registro ante el Programa Multianual de Inversiones; y
- El expediente técnico este actualizado.

Bajo responsabilidad, no podrán incluirse en el Anexo 5 de la Ley de Presupuesto Público o en las leyes o decretos de urgencia que aprueben créditos suplementarios,

habilitaciones y transferencias de partidas, proyectos de inversión que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo.

De otro lado, de las reuniones sostenida con diferentes titulares de pliegos ministeriales, hemos obtenido reclamos en el sentido que aun cuando ellos cumplen con priorizar sus proyectos de inversión y estos son enviados al Ministerio de Economía y Finanzas para que se autorice la transferencia de los recursos con cargo a su presupuesto institucional, el Ministerio de Economía y Finanzas veta los proyectos y elabora su propia lista de proyectos a financiar, constituyendo ello un claro abuso de poder y de atropello a la autonomía presupuestaria de cada pliego presupuestario. Ante ese problema, que también es recurrente, nosotros proponemos que los proyectos de inversión con expediente técnico aprobado, adquieren la condición de priorizados, siempre y cuando cumplen con el cierre de brechas previstos en las directivas y normas técnicas aprobadas por el gobierno central, asimismo, corresponde a los ministerios elaborar la lista de proyectos de inversión priorizados y transferir, con cargo a su presupuesto institucional, los recursos a los gobiernos subnacionales para su ejecución. La lista elaborada por el ministerio, es informada al Ministerio de Economía y Finanzas, no pudiendo este último modificar la lista y vetar ningún proyecto de inversión, bajo responsabilidad.

EFECTOS DE LA INICIATIVA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La norma tendrá incidencia en las normas de presupuesto que se aprueben a partir del noviembre del presente año. Las normas legales de inferior jerarquía normativa deberán adecuar sus plazos para el cumplimiento de la presente ley.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios que traerá la aprobación de la presente ley son las siguientes:

- Aumento en el porcentaje de la ejecución del gasto de inversión;
- Generación de empleo formal directo e indirecto ante el dinamismo de la inversión pública y su incidencia en la inversión privada;
- Generará mayor recaudación tributaria; y
- Tendrán incidencia en el cierre de brechas sociales.

Las cifras dejadas de invertir en el sector público, más conservadoras, en lo concerniente a gasto de inversión señalan que anualmente no se ejecutan más S/. 18 mil millones de soles anuales. La implementación de la presente iniciativa no genera gasto alguno para el erario nacional, pero sí permitirá una mejora cualitativa en la calidad del gasto público.

Si las entidades del gobierno central, regional y local ejecutarían su gasto de inversión al 100%, estaríamos inyectando a la economía nacional un monto equivalente al 2.6% del

PBI. En base a las cifras registradas por el INEI, se registra 44.150 nuevos puestos a partir del aumento de un punto porcentual anual en los PBI sectoriales[9].

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

I. Democracia y Estado de Derecho.

8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región.

II. Equidad y Justicia Social.

10. Reducción de la pobreza.

---

9 https://elcomercio.pe/economia/peru/pbi-genera-crecimiento-punto-porcentual-sector-noticia-635544-noticia/#:~:text=En%20tanto%2C%20en%20el%20rubro,el%20PBI%20de%20su%20actividad.

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

Lima, junio de 2023.