Proyecto de Ley N° 392/2021-CR

CONGRESO REPÚBLICA

IDELSO MANUEL GARCÍA CORREA

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
04 OCT 2021
RECIBIDO
Firma ..... Hora 12:10

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES Y LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES FACULTANDO A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES REALIZAR ACUERDOS G2G CON GOBIERNOS EXTRANJEROS COMO MECANISMO DE CONTRATACIÓN, ANTE LAS BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA PRESENTES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.

El congresista que suscribe, Idelso Manuel García Correa, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y según lo estipulado en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES Y LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES FACULTANDO A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES REALIZAR ACUERDOS G2G CON GOBIERNOS EXTRANJEROS COMO MECANISMO DE CONTRATACIÓN, ANTE LAS BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA PRESENTES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades facultando a los Gobiernos Regionales y Locales a realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, ante las brechas en infraestructura presentes en todo el territorio nacional.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad el permitir emplear los contratos NECs, para así poder viabilizar e implementar proyectos de inversión en obras de infraestructura con una mayor celeridad, eficacia y a menor costo.

Artículo 3.- Gobiernos extranjeros

Se celebrarán Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, con los cuales el Perú tenga suscrito acuerdos comerciales y tratados de libre comercio.

Artículo 4.- Modificación del artículo 34 de la Ley 27972.

Modifíquese el artículo 34 de la Ley 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades" en los siguientes términos:

"Artículo 34.- CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES LOCALES

Las contrataciones y adquisiciones que realizan los gobiernos locales se sujetan a la ley de la materia, debiendo hacerlo en acto público y preferentemente con las empresas calificadas constituidas en su jurisdicción, y a falta de ellas con empresas de otras jurisdicciones. ***Así mismo, los gobiernos locales quedan facultados para realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con Gobiernos Extranjeros para las contrataciones que involucren implementación de obras públicas.***

Los procesos de contratación y adquisición se rigen por los principios de moralidad, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, transparencia, economía, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario; tienen como finalidad garantizar que los gobiernos locales obtengan bienes, servicios y obras de la calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados.

Artículo 5.- Modificación del artículo 35 de la Ley 27867.

Modifíquese el artículo 35 de la Ley 27867, "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales" en los siguientes términos:

"Artículo 35.- CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES LOCALES

Las contrataciones y adquisiciones que realizan los gobiernos regionales se sujetan a la Ley de la materia, promoviendo la actividad empresarial regional. ***Para las obras públicas, los gobiernos regionales quedan facultados a realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con Gobiernos Extranjeros.***

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2021 16:50:55-0500

Artículo 6.- Monto mínimo para los Contratos Gobierno a Gobierno.

Los Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con Gobiernos Extranjeros que celebren los gobiernos regionales y locales para contratar bienes, servicios u obras serán no menores a 16 591 UIT.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de 30 días contados a partir del día siguiente de su publicación, dictará las normas reglamentarias que sean necesarias.

SEGUNDA. - Aplicabilidad.

La presente Ley es aplicable por las brechas en infraestructura imperante en todo el territorio nacional además de que los acuerdos que se busquen propiciar y celebrar no contravendrán las políticas generales del Estado, estando dentro de este marco de políticas y apuntando al logro de objetivos estratégicos del país, como parte del presupuesto por resultado.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/10/2021 18:01:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/10/2021 16:57:10-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/10/2021 16:57:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TORRES SALINAS Rosio FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/10/2021 20:17:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2021 10:49:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/10/2021 17:58:41-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **octubre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 392** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) Antecedentes históricos actuales

En la década de los años 70s del siglo pasado, con el objetivo de repotenciar y dinamizar los proyectos de construcción, el gobierno británico envío a diversos profesionales a los Estados Unidos de América y Canadá, para que éstos fueran capacitados, entre los que se encontraba el Dr. Martins Barnes, posteriormente, en base a su experiencia en el continente americano, el Dr. Barnes en el año 1986 comienza a diseñar un tipo de contrato que permitiera aplicar toda la experiencia y buenas prácticas de la administración de proyectos de inversión, naciendo así el primer contrato NEC (New Engineering Contract) en el año 1993, el cual se caracterizó por permitir viabilizar proyectos de inversión pública en base a la simplicidad y flexibilidad en el texto del contrato, lo cual facilita la comunicación y relación entre las partes, así como estímulos e incentivos para fomentar buenas prácticas profesionales; para así lograr privilegiar los objetivos del proyecto mediante "estímulos para que cada parte juegue un rol en su propio beneficio" e interviniendo en las etapas tempranas de la obra. Sin embargo, una crítica que se les hizo a estos contratos por parte de la comunidad de la construcción británica fue en lo referido al cálculo de los costos del proyecto, ya que los contratos NEC en un inicio adolecían de una excesiva simplificación en el cálculo de estos. Fue por eso que Martin Barnes, el creador de estos contratos, al considerar las críticas válidas, decidió implementar una serie de mejoras, motivo por el cual en el año 1995 se emitieron la segunda versión de los contratos NEC, los cuales demostraron ser muy eficaces en su aplicación, como es el caso de una serie de proyectos exitosos, que fueron entregados en el plazo previsto y cumpliendo todos los estándares de calidad, como son los proyectos de los Juegos Olímpicos de Londres, el Hospital Tin Shui Wai en Hong Kong y sobre todo en la base Halley en el Antártida. Por estos éxitos, es que los contratos NEC recibieron el visto bueno y reconocimiento de la Asociación de Clientes de la Construcción del Sector Público del Reino Unido[1], además su creador, el Dr. Barnes recibió el Premio Especial del Chartered Institute of Management y la Medalla Watson del Instituto de Ingenieros Civiles.

[1] Porto Legal. (2020). Billones del estado en contratos NEC ¿Qué cosa son?. 2021, septiembre 11, de https://www.porto.legal Recuperado de https://www.porto.legal/blog/que-son-contratos-nec/

b) Los Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) y los Contratos NEC en el Perú

Los Acuerdos Gobierno a Gobierno, conocidos también como Acuerdos G2G son en esencia herramientas colaborativas entre países, que permiten lograr una mejor ejecución de los proyectos mediante una transferencia de conocimientos para generar capacidades a nivel local. Así, esta clase de Acuerdos son los que permiten emplear los Contratos NEC para la implementación de Proyectos de Inversión en Obras Públicas. El 18 de abril del 2017, Perú firmó un contrato con el Ministerio de Comercio Internacional del Reino Unido, en vista de la experiencia del Gobierno Inglés cuando a través del uso de contratos NEC, logró implementar una serie de obras de infraestructura para las Olimpiadas de Londres 2012. Este contrato firmado entre el Gobierno Peruano y el Gobierno Británico incluyó los siguientes puntos en materia de implementación de Proyectos de Inversión en Obras de Infraestructura:

- Revisar la documentación previa/preparatoria.
- Supervisar el expediente técnico.
- Supervisar la obra y asesorar frente a cualquier contingencia que pueda aparecer en el camino.

En el año 2019, para la realización de los Juegos Panamericanos Lima 2019 y bajo el asesoramiento del Gobierno Británico es que primaron el uso de contratos NECs para la realización de las obras de infraestructura necesarias para este evento deportivo, los cuales fueron exitosos, permitieron entregar las obras en tiempo récord y sobre todo, demostraron ser positivamente innovadores para la contratación de obras públicas en el Perú, ya que permitió eliminar la situación en que las partes (Estado vs. Contratistas) parecían rivales, y generó, a través de un lenguaje sencillo, una buena gestión entre las partes contratantes. Así, es que la ejecución de las obras de las instalaciones de la Videna, villa de atletas, los complejos deportivos y el polideportivo, utilizando la modalidad de la tecnología de los contratos NEC, fue reconocida por el Colegio de Ingenieros de Lima[2].

[2] Estudio Muñiz. (2019). Los contratos NEC. 2021, septiembre 11, de https://estudiomuniz.pe Recuperado de https://estudiomuniz.pe/los-contratos-nec/

En junio del año 2020[3], el Gobierno de Perú firmó la suscripción del acuerdo entre el Perú y el Reino Unido para ejecutar importantes obras en el norte del país, el permitirá una inversión de más de S/ 7 mil millones de soles, generando infraestructura de salud, educativa, e hídrica que mejorará la calidad de vida de los peruanos y en donde gran parte del monto de ese dinero se realizará empleando contratos NEC.

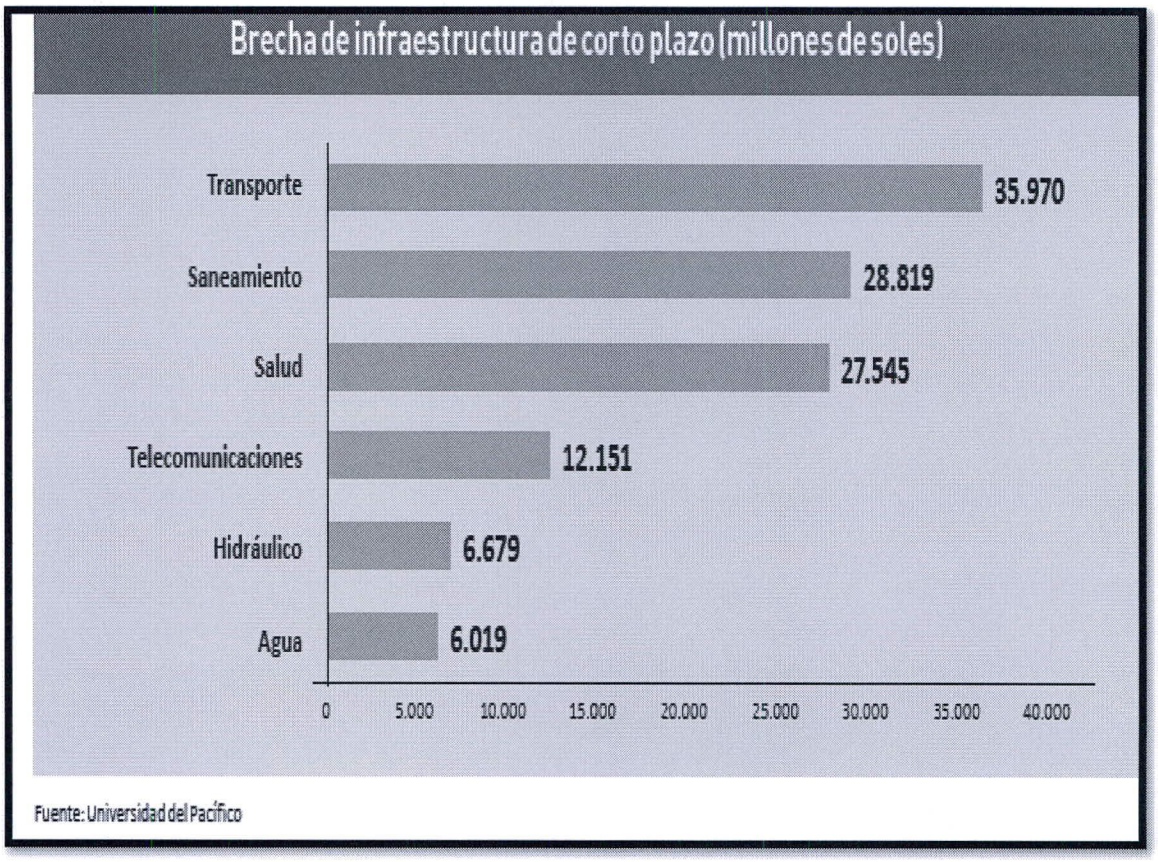
c) Importancia de los Acuerdos G2G y Contratos NEC en el Perú

La importancia de los Acuerdos Gobierno a Gobierno es que han permitido en el país aplicar los contratos NEC, los cuales han demostrado para el caso de nuestro país, **ser una solución a las deficiencias normativas de contrataciones del Estado, esto porque la Ley de Contrataciones del Estado por su rigidez y los limitados escenarios sobre los cuales ha sido ideado, no permite responder a todo el universo de necesidades que las entidades públicas contratantes del Perú presenten,** esto porque estos contratos operan de manera ajena a la Ley de Contrataciones del Estado, lo que quiere decir que los proveedores no estarán obligados a encontrarse dentro del Registro de Proveedores del Estado, permitiendo una mayor celeridad en la ejecución del contrato porque ya no se debe contar con supervisión de la OSCE (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado). A eso debemos de sumarle que las cláusulas al ser específicas, no dejan lugar a malos entendidos entre las partes. En el caso de las obligaciones, las cláusulas detallan de manera simple y directa cuáles son las obligaciones de cada parte, ello evita que se entre en discusiones o incluso se inicien procesos con instancias mayores, para definir sobre quién recae la responsabilidad. Por esta razón, se considera que estos contratos ofrecen una suerte de "arbitraje" en el cual el árbitro (denominado "adjudicador") es –la mayoría de las veces– un ingeniero especialista en el tema, lo cual hace más eficiente la solución de controversias porque los adjudicadores manejan el carácter técnico de la obra.

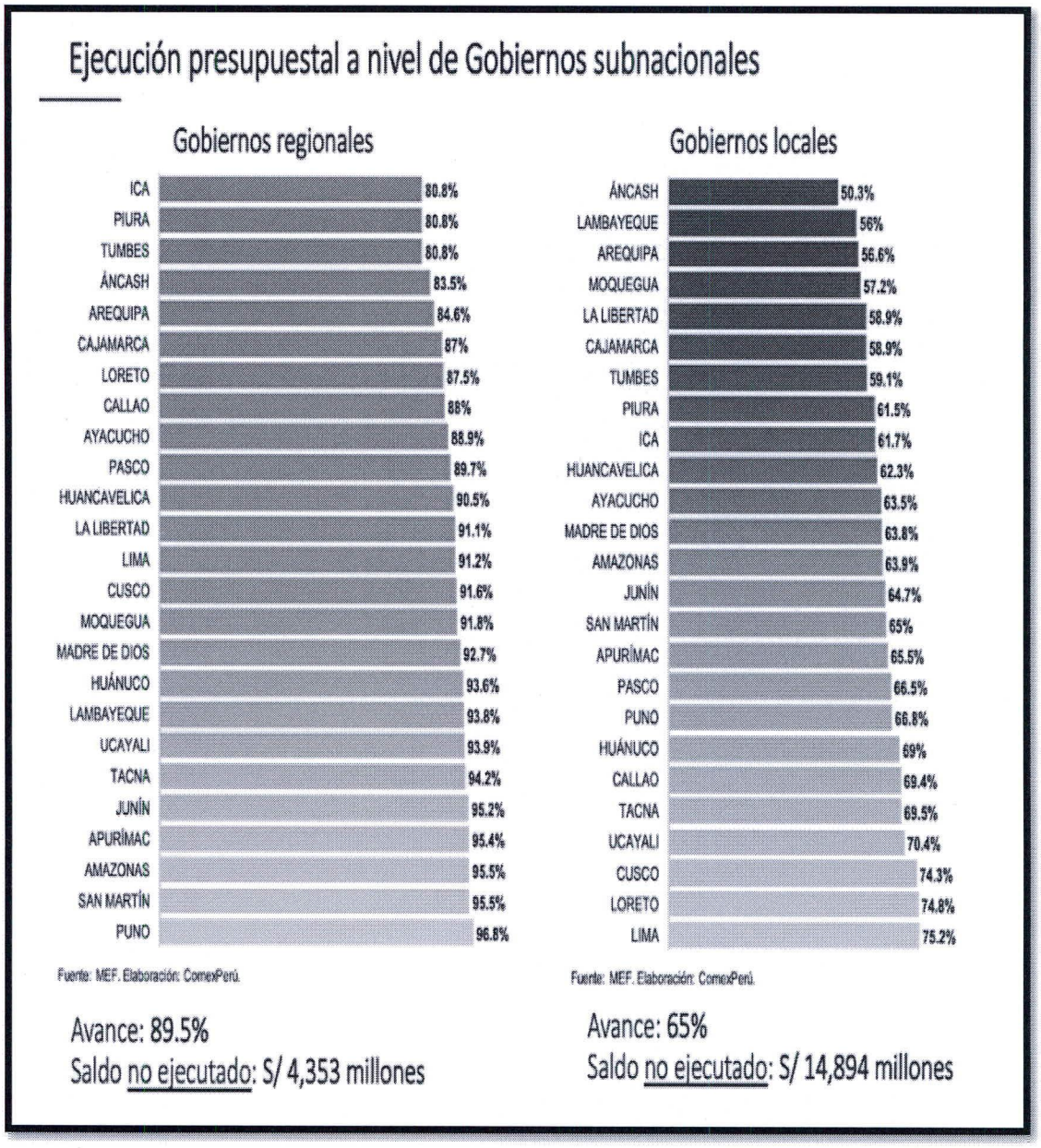
c) Problemática de Infraestructura en los Gobiernos Regionales y Locales

[3] Plataforma Digital Única del Estado Peruano. (2020). Jefe de Estado: Acuerdo con Reino Unido permitirá una inversión de más S/ 7 mil millones para reconstruir el norte del país y dará soluciones definitivas en beneficio de la población Nota de Prensa. 2021, septiembre 11, de https://www.gob.pe Recuperado de https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/188036-jefe-de-estado-acuerdo-con-reino-unido-permitira-una-inversion-de-mas-s-7-mil-millones-para-reconstruir-el-norte-del-pais-y-dara-soluciones-definitivas-en-beneficio-de-la-poblacion

El principal problema de infraestructura en los Gobiernos Regionales y Locales es la presencia de una serie de brechas de infraestructura en diversos sectores, así, en el Plan Nacional de Infraestructura Nacional para la Competitividad elaborado por la Universidad del Pacífico, se tiene que existe una brecha de infraestructura de acceso básico de 117.183 millones de soles en el Corto Plazo.



Esta serie de brechas en infraestructura se debe en gran parte a la poca capacidad de los Gobiernos Regionales y Locales en poder ejecutar su presupuesto, como consecuencia de la rigidez de la LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO y POR LA FALTA DE PROFESIONALES CAPACITADOS a cargo de articular la ejecución del gasto público en Proyectos de Inversión Pública. Esto ha originado que, para enero del 2021, los Gobiernos Regionales tengan un saldo no ejecutado de S/ 4, 353 millones de soles y los Gobiernos Locales registren un saldo no ejecutado de S/14, 894 millones de soles.



d) Impacto de los Acuerdos G2G con Gobiernos Extranjeros en el empleo del país

Los Acuerdos G2G que se celebrarán con gobiernos extranjeros como mecanismos de contratación tendrían un impacto positivo en el empleo formal del país, puesto que estos contratos permitirán viabilizar proyectos de infraestructura donde la gran mayoría de trabajadores que se emplearán serán locales , siendo un grupo reducido de trabajadores el que será de procedencia del país extranjero, el cual estará

conformado por los representantes del equipo técnico del gobierno extranjero con el que se firmará el acuerdo. Así mismo, como estos contratos establecen la creación de un equipo técnico espejo local, el cual estará conformado por un número equivalente de profesionales nacionales y que acompañará y observará al equipo técnico extranjero durante el proceso de implementación del proyecto de infraestructura, contribuirá a tener profesionales más capacitados y competitivos en materia de gestión de proyectos de infraestructura pública.

e) Monto mínimo de obras

Los Acuerdos G2G de gobiernos regionales y locales con gobiernos extranjeros como mecanismos de contratación, no podrán ser menores a 16591 UIT, el cual es el monto mínimo por obra apreciado en los paquetes de proyectos que se han celebrado mediante los Acuerdos Gobiernos a Gobierno entre el gobierno peruano y los distintos gobiernos extranjeros (Paquete 7 firmado entre el Gobierno de Perú y el del Reino Unido)[4].

f) Decisión Política

Actualmente, los Gobiernos Regionales y Locales presentan una serie de brechas en infraestructura en todos los sectores productivos del país como consecuencia de su deficiente capacidad de ejecución presupuestal y la rigidez de la Ley de Contrataciones del Estado, en ese sentido, esto hace imperativo y necesario la intervención del actual Congreso de la República en la aprobación de una norma que faculte a los Gobiernos Regionales y Locales el poder realizar directamente Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con Gobiernos Extranjeros como mecanismo de contratación, sin la presencia de la intermediación de otra entidad u órgano del Estado, para que mediante el uso de los contratos NEC, se pueda implementar una serie de proyectos de inversión pública en obras de infraestructura, sin que la Ley de Contrataciones del Estado y la deficiente capacidad técnica del personal encargado de viabilizar la ejecución del gasto, sea un impedimento, puesto que con los contratos

[4] Plataforma Digital Única del Estado Peruano. (2021). Contratos por más de S/ 600 millones para reconstruir escuelas y hospitales se firmaron hoy en el marco del acuerdo G2G con Reino Unido. 2021, septiembre 29, de https://www.gob.pe Recuperado de https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/494968-contratos-por-mas-de-s-600-millones-para-reconstruir-escuelas-y-hospitales-se-firmaron-hoy-en-el-marco-del-acuerdo-g2g-con-reino-unido

NEC, se contará con equipos técnicos expertos del extranjero en ejecución de obras de infraestructura, además de no tener que operar bajo la Ley de Contrataciones del Estado. Así mismo, estos acuerdos estarán dentro del marco de políticas generales del Estado, apuntando a lograr los objetivos estratégicos del país, como parte del presupuesto por resultados.

II. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente Ley plantea permitir a los Gobiernos Regionales y Locales realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) con gobiernos extranjeros como mecanismo de contratación, por lo que la presente norma impactará en la Ley 27867, "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales" en su artículo 35° y la Ley 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades" en su artículo 34°.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

- **Costo de la norma.** La presente medida implicará para los Gobiernos Regionales y Locales un desembolso para el Gobierno extranjero con quien se celebren estos contratos como pago por su servicio técnico en la implementación de obras públicas.

- **Beneficio de la norma.** La presente norma será altamente beneficiosa, permitiendo reducir el presupuesto no ejecutado por los Gobiernos Regionales y Locales, los cuales en conjunto asciende a 19, 247 millones de soles, a la vez que se brindará a la ciudadanía mejor infraestructura de acceso básico, la cual actualmente padece una brecha que asciende al monto de 117 183 millones de soles en el Corto Plazo. Así mismo, la norma tendrá un impacto positivo en la generación de empleo en el país y en la capacitación del personal especializado en gestionar proyectos de infraestructura, puesto que la gran mayoría de trabajadores que se emplearán serán locales, siendo únicamente el equipo técnico de gestión el que estará conformado por profesionales extranjeros del país con el que se firmará el acuerdo, debiendo implementarse además un equipo técnico espejo, el cual estará conformado

por profesionales locales, los cuales acompañarán y serán capacitados por el equipo extranjero.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADO EN EL ACUERDO NACIONAL

Este Proyecto de Ley se enmarca en la misma dirección que las políticas del Acuerdo Nacional, en particular con las siguientes:

Política N°08 "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú", la cual señala que el Estado se compromete 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, para que así, mediante la promoción de la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, se permita desarrollar la infraestructura en todos los ámbitos territoriales, que es precisamente lo que busca la presente norma, ya que el Ejecutivo al facultar a los Gobiernos Regionales y Locales el poder realizar Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G), se permitirá aprovechar la capacidad técnica y experiencia de países más avanzados que permitan viabilizar la implementación de obras públicas, las cuales permitirán cerrar las brechas en infraestructura imperantes en todo el territorio nacional.

Política N° 21 "Desarrollo de Infraestructura y vivienda", la cual señala que el Gobierno se compromete desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado, que es lo que precisamente busca la presente ley, ya que con los contratos NEC que se podrán viabilizar gracias a los Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) que realicen los Gobiernos Regionales y Locales; se viabilizarán obras públicas que permitirán desarrollar la infraestructura de acceso básico en el país.