Proyecto de Ley N°.....8348/2023-CR

KAROL PAREDES FONSECA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
08 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 5:15pm

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA CUARTA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL A LA LEY N° 31015

La congresista de la Republica que lo suscribe, **KAROL PAREDES FONSECA**, en ejercicio de mi derecho de iniciativa legislativa, que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 22°, inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA LA CUARTA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL A LA LEY N° 31015

Artículo 1. Objeto de la Ley

El presente proyecto de Ley tiene por objeto incorporar la Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 31015, autorizando a los Gobiernos Regionales y Locales para que a través de sus unidades ejecutoras y en el marco de la presente Ley, ejecuten proyectos de inversión a través de la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados en situación de pobreza y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.

Artículo 2. Incorporación de la Cuarta Disposición Complementaria Final en la Ley N° 31015

Se incorpora la Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones de infraestructura social básica, productiva y natural, bajo modalidad de núcleos ejecutores, la misma que queda redactada en los siguientes términos:

> ***"CUARTA. Ejecución de los proyectos de inversión de los Gobiernos Regionales y Locales.***
>
> *Autorizase a los Gobiernos Regionales y Locales para que a través de sus unidades ejecutoras y en el marco de la presente Ley, ejecuten proyectos de inversión a través de la modalidad de núcleo ejecutor.*
>
> *La autorización referida en el párrafo precedente aplica sobre aquellos proyectos de inversión localizados en centros poblados en situación de pobreza y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.*
>
> *La presente ley se aplica a los proyectos de inversión registrados en la Programación Multianual de Inversiones que se encuentren en la fase de ejecución en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y debe contar con presupuesto asignado, bajo responsabilidad del titular del pliego."*

kparedes@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 Edificio Fernando Belaunde
Telf. (01)311777 anexo 7206

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo en el plazo de sesenta días computados a partir de la vigencia de esta Ley, reglamentara la presente Ley.

Lima, 08 de julio de 2024

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/07/2024 16:09:55-0500

kparedes@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 Edificio Fernando Belaunde
Telf. (01)311777 anexo 7206

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **JULIO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8348/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Antecedentes y Justificación:

La situación actual de los centros poblados en pobreza y extrema pobreza en el Perú presenta desafíos significativos.

Durante dos décadas, el Perú logró reducir gran parte de su pobreza gracias a un significativo crecimiento económico. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 frenó estos avances y provocó que cerca de dos millones de personas cayeran en la pobreza. Hoy hay más personas pobres y vulnerables que antes de la crisis[1].

Evolución de la pobreza monetaria en Perú (2004-2023)

Por segundo año consecutivo, el índice de pobreza se incrementó. Al cierre del 2023, el 29% de la población se encuentra en esta situación, lo que representa a 9,7 millones de ciudadanos que no logran cubrir su alimentación y servicios esenciales[2].

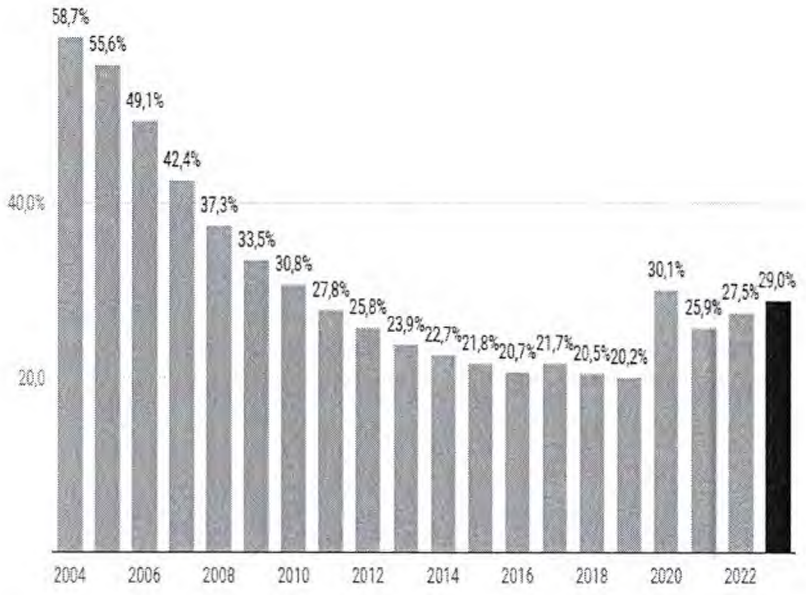

Gráfico: OjoPúblico • Fuente: INEI • Descargar los datos • Creado con Datawrapper

[1] https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/04/26/peru-informe-pobreza-y-equidad-resurgir-fortalecidos

[2] https://ojo-publico.com/politica/pobreza-peru-alcanzo-al-29-poblacion-2023

kparedes@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 Edificio Fernando Belaunde
Telf. (01)311777 anexo 7206

Si se analizan los resultados por área, en 2023, la pobreza afectó al 39,8% de la población rural y al 26,4% del área urbana de Perú

En cuanto a la pobreza extrema, el INEI reporta que la rural pasó de 14,6% a 16,2% y la urbana de 2,6% a 3,2%. Según región natural, la más afectada fue la sierra, con el 10,4% de su población. Le sigue la selva, con 8%, y la costa, con 2,7%.

Si se analiza por regiones, 10 presentan una incidencia mayor al promedio nacional. Asimismo, cuatro de ellas reportan cifras superiores al 40%. La más afectada es Cajamarca, con el 44,5% de su población en condición de pobreza.

Luego, se encuentran Loreto (43,5%), Pasco (41,7%), y Puno (41,6%). Le siguen Huancavelica (39,5%), Ayacucho (39,4%), Huánuco (39,2%), Callao (34,2%), Piura (33,1%) y La Libertad (31,6%).

Siete de cada diez pobres viven en áreas urbanas. A pesar de ello, **los pobres rurales todavía son más pobres que los urbanos**. La crisis aceleró esta tendencia.

Aunque hubo mejoras en el acceso a servicios básicos en las últimas dos décadas, casi el 60% de los hogares peruanos carecen de uno o más servicios esenciales como agua potable, saneamiento, electricidad e internet[3].

Debemos de tener en cuenta que, actualmente, tres de cada cuatro trabajadores son informales, y la calidad del empleo ha empeorado debido a la pandemia. Esto afecta la capacidad redistributiva del sistema fiscal, y el problema se incrementa mucho más en zonas rurales.

Por lo cual, es necesario implementar la presente disposición que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar **proyectos de inversión** mediante la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados en situación de pobreza y extrema pobreza para abordar estas carencias y avanzar hacia un desarrollo más equitativo y sustentable

Objetivos:

El presente proyecto de Ley tiene por objeto autorizar a los Gobiernos Regionales y Locales para que a través de sus unidades ejecutoras y en el marco de la presente *Ley N°31015 "Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores"*, **ejecuten proyectos de inversión a través de la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados en situación de pobreza y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.**

Los núcleos ejecutores (NE) son un modelo de gestión participativa y transparente creado por FONCODES en la década de los noventa. Su objetivo es ejecutar proyectos de infraestructura social y productiva para ciudadanos y familias en situación de pobreza

[3] https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/04/26/peru-informe-pobreza-y-equidad-resurgir-fortalecidos

kparedes@congreso.gob.pe
Jr. Huallaga 358 Edificio Fernando Belaunde
Telf. (01)311777 anexo 7206

y pobreza extrema en comunidades rurales del Perú[4]. Aquí tienes algunos ejemplos de proyectos ejecutados mediante este modelo:

Haku Wiñay/Noa Jayatai: Este programa busca mejorar las condiciones de vida de las familias rurales a través de proyectos productivos, como la crianza de animales, la agricultura y la producción de alimentos. Los núcleos ejecutores gestionan estos proyectos en colaboración con las comunidades.

Residencias Estudiantiles: Para facilitar el acceso a la educación superior, se han construido residencias estudiantiles en zonas rurales. Los núcleos ejecutores se encargan de la gestión y administración de estas infraestructuras.

Compras a MYPERÚ: Los núcleos ejecutores participan en la adquisición de bienes y servicios de micro y pequeñas empresas locales. Esto fortalece la economía local y promueve el desarrollo sostenible.

Mi Emprendimiento Mujer: Este programa apoya a mujeres emprendedoras en áreas rurales. Los núcleos ejecutores colaboran en la implementación de proyectos que fomentan la autonomía económica de las mujeres.

En resumen, los núcleos ejecutores permiten que las comunidades rurales representados por los centros poblados gestionen proyectos de inversión social de manera efectiva, aprovechando sus experiencias y potencialidades locales.

Los proyectos ejecutados por los núcleos ejecutores tienen un impacto significativo en las comunidades rurales pueden contribuir a reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y cerrar brechas en infraestructura.

Beneficios y Argumentos:

En el Perú, los efectos de la crisis de los años ochenta y noventa generó un programa de ajuste económico, como parte de la reforma del Estado. Para aliviar en parte esta situación, el 15 de agosto de 1991, se crea el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social - FONCODES, y años más tarde cambiaría de nombre a Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social -FONCODES, con el fin de contrarrestar el impacto de la crisis sobre la población más vulnerable.

La particularidad del FONCODES respecto a los otros fondos sociales fue la modalidad de aplicación del enfoque participativo de la población usuaria, a través del denominado "modelo Núcleo Ejecutor". Para acceder al financiamiento de los proyectos, las comunidades debían organizarse y constituirse ante FONCODES como núcleos ejecutores, promoviendo así la organización de la población y su participación en la elección y ejecución de los proyectos, mientras que en los otros fondos de América

[4] https://www.gob.pe/institucion/foncodes/noticias/733862-enterese-que-es-el-nucleo-ejecutor-y-como-contribuye-al-uso-transparente-de-los-fondos-publicos

Latina los proyectos se ejecutaban a través de un contratista. Es así como el núcleo ejecutor se convierte en el modelo de gestión más reconocido y de mayor confianza[5].

Los proyectos ejecutados por los núcleos ejecutores tienen un impacto significativo en las comunidades rurales. Algunos de los beneficios más destacados son:

- ✓ Los proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura (como caminos, puentes, sistemas de agua potable y saneamiento) facilitan la movilidad, el acceso a servicios básicos y la calidad de vida de los habitantes.
- ✓ Durante la ejecución de los proyectos, se generan empleos temporales en la comunidad. Esto contribuye a la economía local y al bienestar de las familias.
- ✓ La participación activa de los habitantes en la toma de decisiones y la gestión de los proyectos fortalece el sentido de pertenencia y empodera a la comunidad.
- ✓ Al mejorar las condiciones de vida y acceso a servicios, se reducen las brechas entre áreas urbanas y rurales.
- ✓ Algunos proyectos están diseñados considerando prácticas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente.

Este proyecto de ley puede impactar positivamente en la vida de los habitantes de los centros poblados, para reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y cerrar brechas en infraestructura, además se debe considerar lo siguiente:

- ✓ **Mejor planificación:** Se puede lograr un ahorro anual de hasta el 2 % de la inversión total al seleccionar proyectos adecuados y optimizar la cartera de infraestructura.
- ✓ **Reducción de sobrecostos**: los sobrecostos pueden reducirse en torno al 30 % mediante una inversión más eficiente.
- ✓ **Enfoque de una mejora en la inversión pública:** En lugar de simplemente invertir más, es fundamental centrarse en la eficiencia y la calidad de la inversión.

Sobre todo, se debe resaltar la eficiencia en la ejecución de proyectos y la participación activa de la comunidad son clave para lograrlo.

En resumen, los núcleos ejecutores contribuyen al desarrollo integral de las comunidades rurales, promoviendo la equidad, la participación ciudadana y la mejora de la calidad de vida.

[5] https://www.gob.pe/institucion/foncodes/noticias/733862-enterese-que-es-el-nucleo-ejecutor-y-como-contribuye-al-uso-transparente-de-los-fondos-publicos

Marco Legal y Competencias:

Los Gobiernos Regionales en el Perú tienen competencias y facultades específicas para ejecutar proyectos de inversión, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Nº 27867[6] entre estas competencias incluye:

> ***Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización***
>
> *d)* ***Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional,*** *con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.*

Los Gobiernos Locales en el Perú tienen competencia y funciones específicas generales para ejecutar proyectos de inversión, según la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Nº 27972[7] entre estas competencias incluye:

> ***Artículo 73.- Materias de competencia municipal***
>
> *c)* ***Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial;*** *para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.*

En resumen, los gobiernos regionales y locales desempeñan un papel crucial en el desarrollo económico y social dentro de sus jurisdicción, trabajando dentro de sus competencias exclusivas, específicas y compartidas según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Municipales.

El presente proyecto de ley busca incorporar una Cuarta Disposición Complementaria Final a la ley Nº 31015, autorizando a los Gobiernos Regionales y Locales para que a través de sus unidades ejecutoras y en el marco de la presente Ley, ejecuten proyectos de inversión a través de la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados en situación de pobreza y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.

En el año de 2020 se promulgo la Ley N° 31015[8], Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, se autoriza a ministerios, organismos públicos ejecutores, gobiernos regionales y gobiernos locales para que, en el marco de sus competencias, ejecuten intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural o de mantenimiento

[6] https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H835780
[7] https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H845702
[8] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1274385/Ley%2031015.pdf?v=1598894203

de las mismas, que contribuyan efectivamente al cierre de brechas orientadas a reducir la pobreza y extrema pobreza en el ámbito rural y periurbano, incluyendo a las comunidades afectadas por terrorismo, bajo modalidad de núcleos ejecutores;

En el numeral 4.1 del artículo 4 de la citada Ley N° 31015, define como intervenciones de infraestructura social básica, **a las inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR) y, a las actividades para la ejecución de pequeñas obras**, las mismas que, según el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, **no constituyen proyectos de inversión.**

Actualmente existe un precedente con la que el ejecutivo mediante **DECRETO LEGISLATIVO Nº 1482 "MODIFICA LA LEY N° 31015, LEY QUE AUTORIZA LA EJECUCIÓN DE INTERVENCIONES EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA, PRODUCTIVA Y NATURAL, MEDIANTE NÚCLEOS EJECUTORES"** y autoriza de forma excepcional al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para que a través de sus programas y en el marco de la presente Ley, **ejecute proyectos de inversión** en agua y saneamiento, mediante la modalidad de núcleo ejecutor.

Además, es importante resaltar que los núcleos ejecutores permiten que las comunidades rurales representados por los centros poblados gestionen proyectos de inversión social de manera efectiva, aprovechando sus experiencias y potencialidades locales y se logre trabajar en mejor armonía con los Gobiernos Regionales y Locales.

Por el motivo expuesto el presente proyecto de ley busca incorporar una Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 31015, autorizando a los Gobiernos Regionales y Locales para que a través de sus unidades ejecutoras y en el marco de la presente Ley, ejecuten proyectos de inversión a través de la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados en situación de pobreza y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.

II. ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL.

El presente proyecto de ley propone incorporar una Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 31015, autorizando a los Gobiernos Regionales y Locales para que a través de sus unidades ejecutoras y en el marco de la presente Ley, **ejecuten proyectos de inversión** a través de la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados.

El marco legal vigente contempla claramente que los Gobiernos Regionales tienen competencias y facultades específicas para ejecutar proyectos de inversión, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867 así como los Gobiernos Locales según la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972.

Según la ley Nº 31015, se autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, determinándose en el numeral 4.1 del artículo 4 de la citada Ley Nº 31015, como intervenciones de

infraestructura social básica, **a las inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR) y, a las actividades para la ejecución de pequeñas obras**, las mismas que, según el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, **con los cual se excluye a los proyectos de inversión**, limitando a los Gobiernos Regionales y Locales a poder realizar cualquier inversión pública mediante la modalidad de núcleos ejecutores.

Si bien es cierto, existe un precedente por medio del cual, el ejecutivo mediante el **DECRETO LEGISLATIVO N° 1482 "MODIFICA LA LEY N° 31015, LEY QUE AUTORIZA LA EJECUCIÓN DE INTERVENCIONES EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA, PRODUCTIVA Y NATURAL, MEDIANTE NÚCLEOS EJECUTORES"** y autoriza de forma excepcional al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para que a través de sus programas y en el marco de la presente Ley, **ejecute proyectos de inversión** en agua y saneamiento, mediante la modalidad de núcleo ejecutor; no se contempla a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales los cuales son actores importantes en la inversión pública y en el proceso de descentralización.

La presente iniciativa legislativa, no contraviene ninguna otra ley existente al contrario mejora una ley existente, permitiendo reducir la brechas existentes en las zonas más vulnerables del país.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La implementación del presente proyecto de ley, resulta favorable en la medida en que no irrogara mayores gastos al erario nacional, ya que el presente proyecto de ley, propone incorporar una Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 31015, autorizando a los Gobiernos Regionales y Locales para que a través de sus unidades ejecutoras y en el marco de la presente Ley, ejecuten proyectos de inversión a través de la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados; la ejecución de estos proyectos de inversión serán financiados por el presupuesto del mismo Gobierno Regional y Local.

Los proyectos ejecutados por los núcleos ejecutores tienen un impacto significativo en las comunidades rurales para contribuir a reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y cerrar brechas en infraestructura.

En resumen, este proyecto de ley promoverá que las comunidades rurales representados en los centros poblados mediante los núcleos ejecutores puedan gestionar proyectos de inversión social ante los Gobiernos Regional y Locales de manera efectiva, aprovechando sus experiencias y potencialidades locales y sobre todo generando empleo para sus miembros.

Por lo cual, es necesario la aprobación del presente proyecto de ley que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar **proyectos de inversión** mediante la modalidad de núcleo ejecutor en centros poblados en situación de pobreza para abordar estas carencias y avanzar hacia un desarrollo más equitativo y sustentable.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado:

Objetivo I: Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 4: Institucionalización del diálogo y la concertación

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; (b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; y (c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico.

Política de Estado 8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú

Con este objetivo el estado **(a)** apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales; **(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.

Objetivo II: Equidad y Justicia Social

Política de Estado 10: Reducción de la pobreza

Con este objetivo el estado (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.