



Proyecto de Ley N° 10148/2024-CR

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



LEY QUE OPTIMIZA LA INVERSION DE GOBIERNOS LOCALES A PARTIR DE UNA MEJOR ASIGNACION DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE OPTIMIZA LA INVERSION DE GOBIERNOS LOCALES A PARTIR DE UNA MEJOR ASIGNACION DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es optimizar la distribución de los recursos presupuestales para inversión asignados a los gobiernos locales en el marco de la Ley N° 32185, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 32185, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025.

Modifíquese la quincuagésima cuarta disposición complementaria final de la Ley N° 32185, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025, incorporando los siguientes numerales:

QUINCUAGÉSIMA CUARTA. *Financiamiento extraordinario en inversiones para el desarrollo local*

(...)

6. *A mas tardar al 30 de junio del Año Fiscal 2025, la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, en función a la información que le brinden los gobiernos locales, proyectara los recursos a ser ejecutados hasta el final del Año Fiscal 2025.*

7. Los recursos presupuestales proyectados a no ser utilizados, podrán ser redistribuidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de impulsar proyectos de inversión priorizados, considerando criterios como tasa de pobreza de la localidad, índice de cierre de brechas, grado de avance del proyecto de inversión, eficacia en las inversiones de los gobiernos locales y otros que se consideren.

8. La lista de proyectos de inversión, a atender por los recursos redistribuidos a partir de los saldos proyectados, será remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. – El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, realiza las modificaciones pertinentes, para ejecutar lo establecido en la presente ley.

Lima, febrero de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/02/2025 13:17:47-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/02/2025 14:43:36-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161740128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/02/2025 14:41:03-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161740128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/02/2025 14:41:08-0500

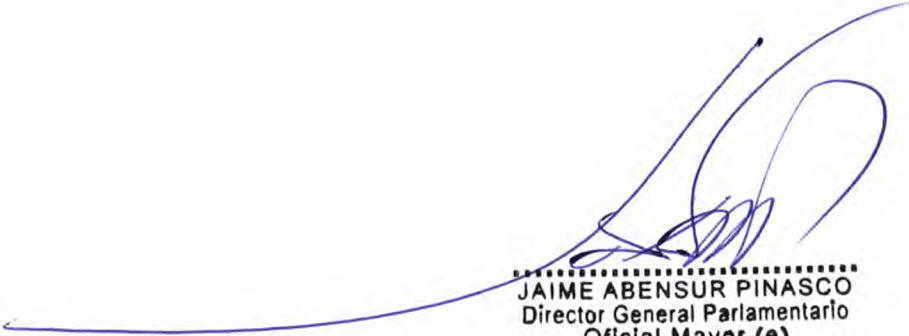


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **6** de **febrero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10148/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley N° 32185, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025, en su quincuagésima cuarta disposición complementaria final, dispone que hasta S/ 4,224.7 millones, por la fuente Recursos Ordinarios, podrán ser asignados en favor de los gobiernos locales para ***el financiamiento de proyectos de inversión, las IOARR y los programas de inversión bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y de proyectos que no se encuentren bajo el ámbito de dicho Sistema Nacional, así como para estudios de pre inversión.***

La distribución del presupuesto asignado, de acuerdo a la disposición complementaria señalada, se ha realizado sobre la base de la tipología de las municipalidades y rango de habitantes. La tipología recoge el perfil de los distritos en cuanto a su población, necesidades básicas y potencialidades, sin considerar otros aspectos como déficit de infraestructura o capacidad de gestión de las inversiones.

El anexo VII "FINANCIAMIENTO EXTRAORDINARIO EN INVERSIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL" detalla que serán 1,499 municipalidades de las 1,891 en total, donde 1,361 son municipalidades distritales y 138 municipalidades provinciales. Es decir, 8 de 10 municipalidades distritales están consideradas en dicho anexo, mientras que el caso de las provinciales son 7 de cada 10.

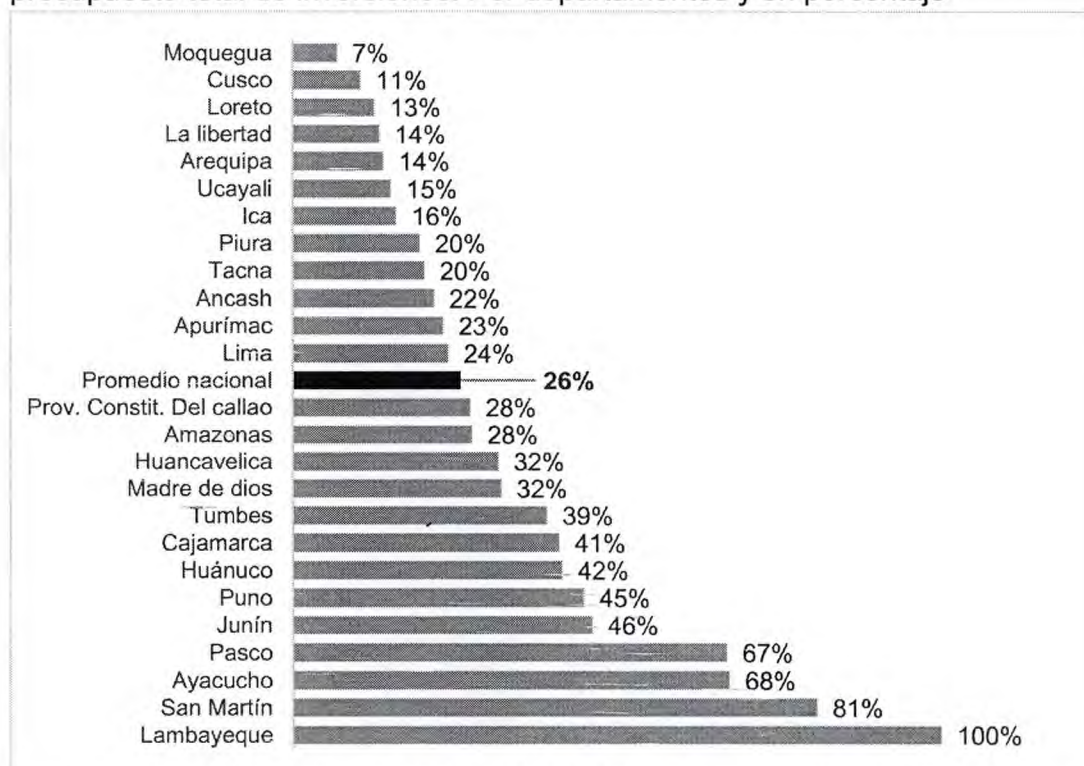
	Municipalidades consideradas en el Anexo VII	Total de Municipalidades en el Perú
Distritales	1,361	1,695
Provinciales	138	196
Total	1,499	1,891

Fuente: Presupuesto del Sector Público 2025

Como se ve, es un número importante de municipalidades involucradas en el financiamiento establecido en la presente disposición complementaria. En adición, es importante revisar cuanto del presupuesto para inversiones, que se proyecta que administren las municipalidades en el año 2025, será viabilizado por la referida disposición. Comparando el presupuesto de apertura para inversiones con lo dispuesto en el anexo VII del presupuesto, encontramos en el caso de las municipalidades de Lambayeque, esta ratio es del 100%, y para San Martín, Ayacucho y Pasco, por encima del 67%. Sin embargo, para las municipalidades

de Arequipa, La Libertad, Loreto, Cusco y Moquegua, esta ratio se ubica por debajo del 15%.

Proporción de los recursos en el marco del anexo VII en proporción del presupuesto total de inversiones. Por departamentos y en porcentaje



Fuente: Presupuesto del Sector Publico 2025 y Portal de Transparencia Económica – Consulta Amigable

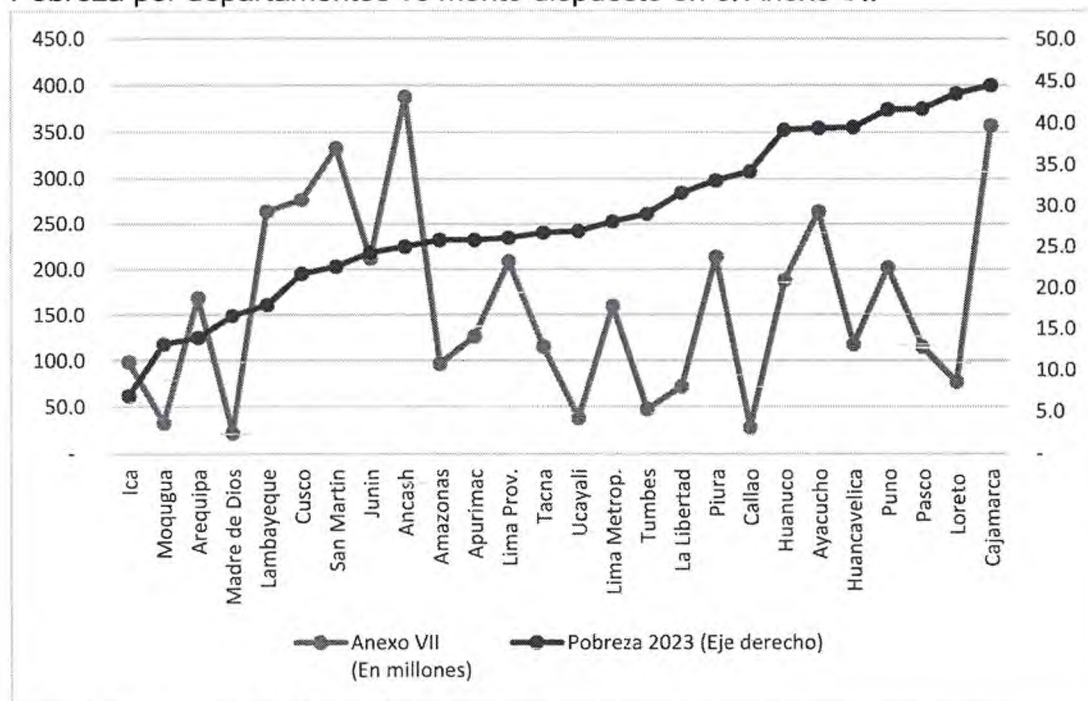
Por otro lado, cuando se cruza la información de la disposición de recursos señalados en el Anexo VII con la información de pobreza departamental, no se encuentra una relación directa con la pobreza. Así, por ejemplo, se encuentra casos como el departamento de Ica, que percibe un monto cercano a los S/ 100 millones, similar a lo que perciben las municipalidades de Amazonas o Pasco, a pesar de que estos departamentos presentan tasas de pobreza bastante mayores a lo que registran las municipalidades de Ica.

Otro caso por ejemplo es que las municipalidades de Cajamarca y Ancash, en monto acumulado departamental, perciben recursos similares, pero en el caso de Cajamarca presenta una tasa de pobreza del 44.5, mientras que Ancash de 25.0.

Los departamentos con mayor proporción de recursos presupuestales para inversiones en el anexo VII como son Lambayeque (100% de su presupuesto de inversiones en el anexo VII), San Martín (81%), Ayacucho (68%) y Pasco (67%), presentan tasas disimiles de pobreza. Mientras los dos primeros presentan tasas

cercanas al 20%, los dos últimos se ubican cerca del 40%. Se entiende que es un financiamiento extraordinario, pero el destinar parte importante de recursos para inversiones, en un territorio determinado, debería responder a indicadores de brechas sociales.

Pobreza por departamentos vs monto dispuesto en el Anexo VII

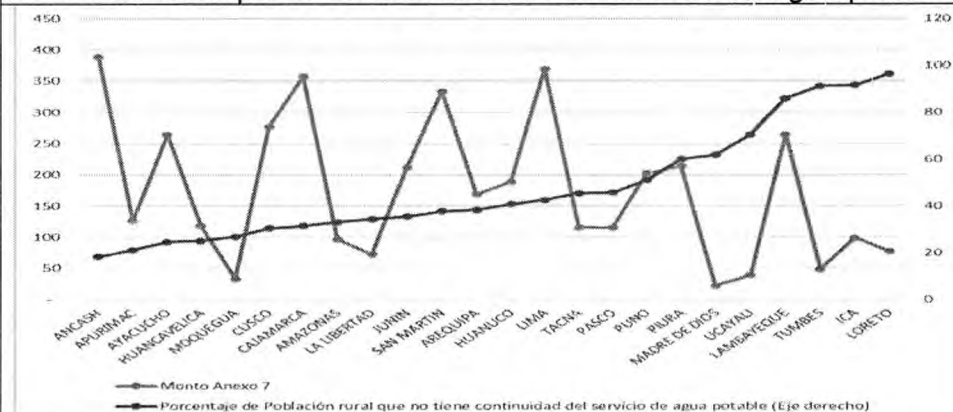


Fuente: Presupuesto del Sector Público 2025

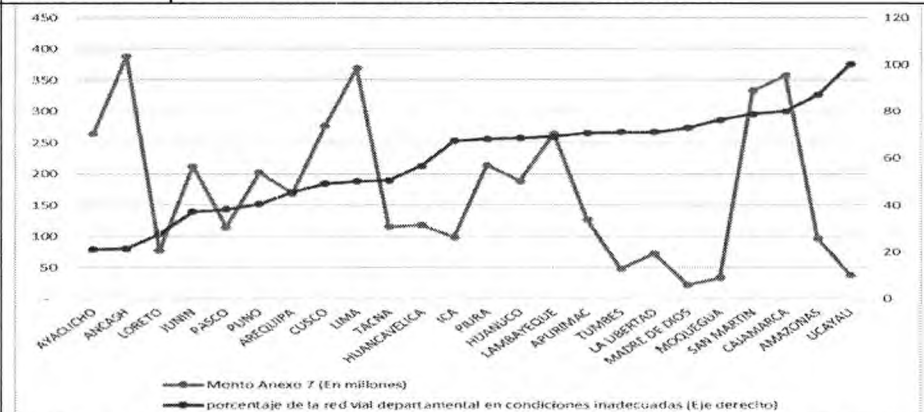
Si bien no existe un índice que cierre de brechas a niveles territoriales tipo departamental o provincial, seleccionando algunos, de sectores Educación, Salud, Vivienda y Transportes¹ a nivel de departamental encontramos que los recursos distribuidos según el anexo VII no necesariamente responden a los mismos. El portal de Invierte.pe ofrece información de diferentes indicadores de brechas de infraestructura o acceso a servicios por sector.

¹ <https://ofi5.mef.gob.pe/brechas/Dashboard/DashboardSectores>. Reporte de Indicadores de Brecha de infraestructura o acceso a servicios por Sector. Invierte.pe

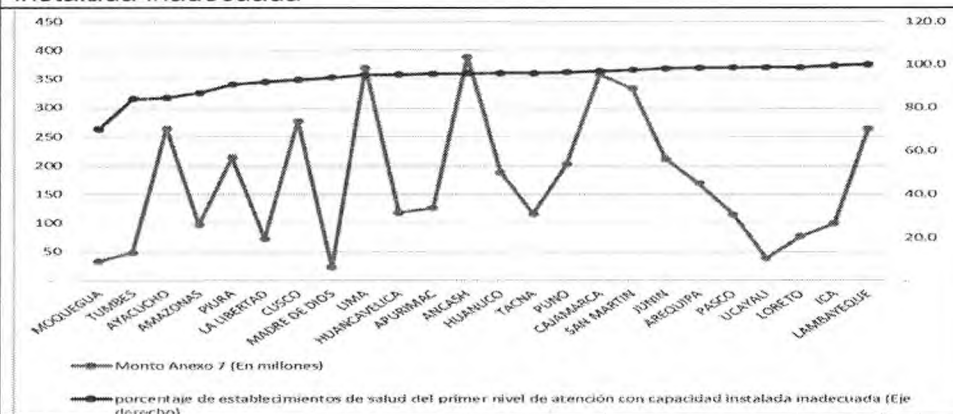
Población rural que no tiene continuidad del servicio de agua potable



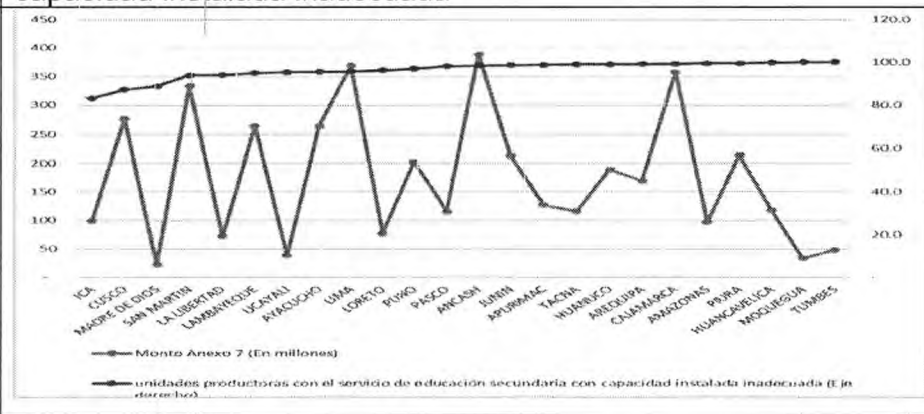
Red vial departamental en condiciones inadecuadas



Establecimientos de salud del primer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada



Unidades productoras con el servicio de educación secundaria con capacidad instalada inadecuada



Para el siguiente ejercicio se seleccionaron:

- Población rural que no tiene continuidad del servicio de agua potable (sector Vivienda)
- Red vial departamental en condiciones inadecuadas (sector Transportes)
- Establecimientos de salud del primer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada (sector Salud)
- Unidades productoras con el servicio de educación secundaria con capacidad instalada inadecuada (sector Educación)

Comparándolos con el monto transferido a las municipalidades en el anexo VII se encuentra por ejemplo que Loreto con una tasa cerca al 100% de *Población rural que no tiene continuidad del servicio de agua potable* recibe la quinta parte de recursos que Ancash, que en el mismo indicador es menos al 20%. De igual manera, Ucayali, con una tasa también cerca al 100% de *porcentaje de la red vial departamental en condiciones inadecuadas*, recibe la décima parte que Ancash, que en el mismo indicador registra poco más del 20%.

Asimismo, no se explica tampoco como, departamentos como Cajamarca y Ucayali, que tienen similar indicador, de mas de 95% en *porcentaje de establecimientos de salud del primer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada*, el primero recibe más de 9 veces en financiamiento extraordinario. Si bien el presupuesto total de inversiones de Ancash, hoy en día supera los S/ 2,070 millones (para una población de 12 millones de personas), mientras que el de Ucayali se ubica en S/ 266 millones (para una población de mas de 650 mil personas), el presupuesto *extraordinario* debería apuntar más bien a reducir no solo la brecha de infraestructura o brecha social, también debería apuntar a reducir las inequidades entre los territorios.

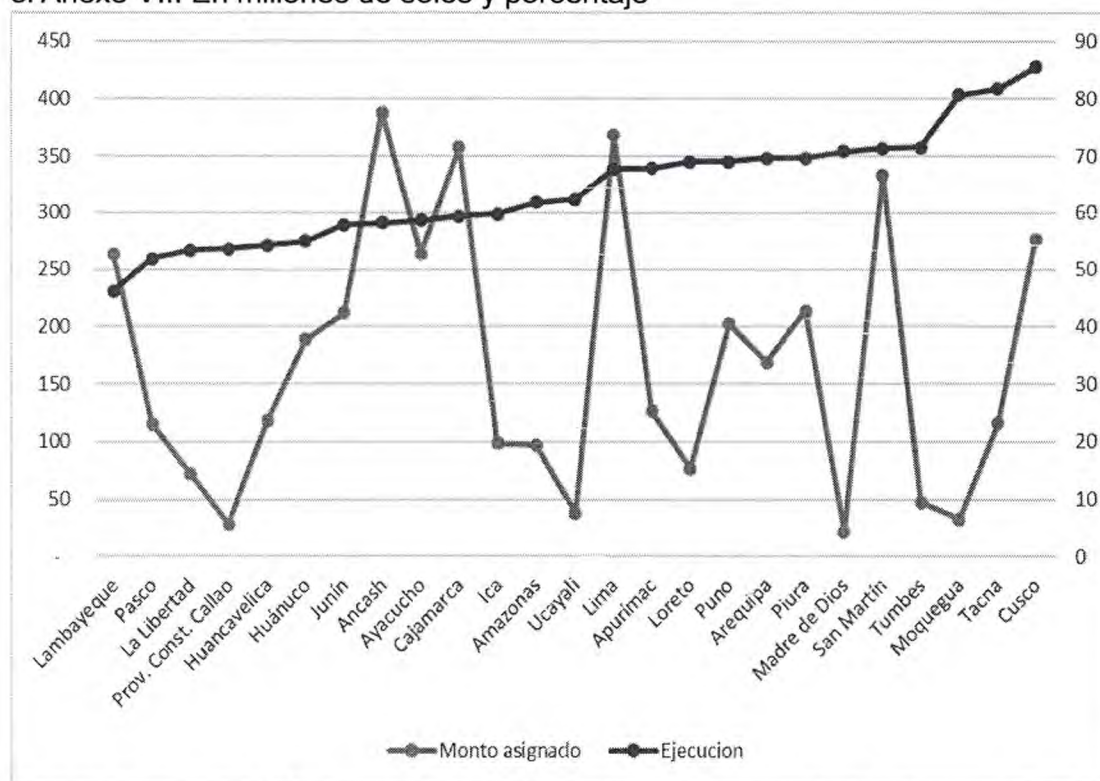
La figura para indicadores de educación también es similar, donde departamentos con similar indicador en el caso de *unidades productoras con el servicio de educación secundaria con capacidad instalada inadecuada*, como lo son Lima, Ancash y Cajamarca, terminan percibiendo más de diez veces de lo que perciben Madre de Dios, Ucayali y Moquegua.

Un aspecto que ha quedado por fuera, pero se entiende que debe ser considerado es la capacidad que tienen las entidades públicas en los territorios para absorber los presupuestos y transformarlos en capital que cambie la realidad de las localidades. Siendo un presupuesto extraordinario para inversiones se debe considerar también la capacidad de ejecutar inversiones. Así, las municipalidades de Lambayeque, que en conjunto ejecutaron menos de la mitad de su presupuesto para inversiones en el 2024, reciben mas que las municipalidades de Ucayali, Madre de Dios o Moquegua que su ejecución estuvo por encima del 60%, incluso reciben tanto como las municipalidades de Cusco,

que ejecutaron mas del 85%. En el grafico a continuación se puede ver la disparidad en la distribución de recursos del anexo VII.

Este financiamiento extraordinario de recursos requiere se optimizado en la medida que debe distribuirse hacia los territorios no solo que presentan las brechas más altas, sino además las capacidades más altas para ejecutarlos.

Ejecución de las municipalidades por departamentos 2024 vs monto dispuesto en el Anexo VII. En millones de soles y porcentaje



Fuente: Presupuesto del Sector Publico 2025 y Portal de Transparencia Económica – Consulta Amigable

Por otro lado, en el marco del Decreto Legislativo 1440 - Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece en su artículo 37° que *la Programación de Compromisos Anual (PCA) es un instrumento de programación del gasto público, de corto plazo el cual es vinculado con la generación de ingresos, de tal manera que no se genere un desequilibrio, tanto en el ingreso como en el gasto. Cabe precisar la PCA termina siendo una suerte de techo de gasto para las entidades del sector público, y que además que el mismo es **determinado**, revisado y actualizado por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, cada tres meses.*

Artículo 37. Programación de Compromisos Anual (PCA)

37.1 La Programación de Compromisos Anual (PCA) es un instrumento de programación del gasto público, de corto plazo, por toda fuente de financiamiento, que permite compatibilizar la programación de caja de ingresos y gastos, con la real capacidad de financiamiento para el año fiscal respectivo, en el marco de las reglas fiscales vigentes. La programación de caja de ingresos es proporcionada por la Dirección General del Tesoro Público, en cumplimiento de las reglas fiscales y el Marco Macroeconómico Multianual. **Dicho instrumento es determinado, revisado y actualizado, de manera trimestral por la Dirección General de Presupuesto Público, sobre la base de la información que proporcionen los Pliegos.**

37.2 Mediante resolución directoral de la Dirección General de Presupuesto Público se establecen los procedimientos, mecanismos y formalidades para la determinación, revisión y actualización de la PCA.

37.3 La determinación de la PCA no convalida los actos o acciones que no se ciñan a la normatividad vigente.

En la práctica, el MEF puede ajustar el presupuesto si es que, de acuerdo a su evaluación, los ingresos no están caminando al mismo ritmo. Efectivamente, en los últimos años, el MEF ha realizado ajustes a la baja, lo que ha sido considerado "recorte" por parte de gobiernos regionales y municipalidades especialmente. Como menciona el decreto legislativo, con periodicidad trimestral la referida Dirección General del MEF hace su proyección anual sobre cuanto ejecutarán las diferentes entidades, y los recursos que se estima no serán gastados, son reasignados, especialmente hacia aquellas entidades con mayor capacidad de gasto.

Esta es una potestad que puede realizar el MEF, pero que regularmente no es bien recibida por las autoridades, especialmente subnacionales, pues se interpreta como una injerencia en su gestión.

MEF reasignará presupuesto no ejecutado a otros sectores²

Ejecutivo apunta a planificar infraestructura con las regiones y los municipios, anuncia.

² <https://www.elperuano.pe/noticia/221360-mef-reasignara-presupuesto-no-ejecutado-a-otros-sectores>

23/08/2023 El presupuesto que no alcancen a ejecutar los gobiernos regionales y locales, se reasignarán a aquellos que lo destinan mejor sus recursos, reveló el titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Álex Contreras.

"Si hay un gobierno local que sabemos que no llegará (a concluir su gasto), vamos a reasignar ese presupuesto, obviamente, sin afectar el financiamiento del año siguiente, pero queremos optimizar el uso de los recursos", detalló.

"Esta acción no se efectuaba por temas políticos, pero lo que queremos hacer es, no de manera arbitraria, juntarnos con los alcaldes y decirles mira, ya no llegas a fin de año, entonces pongo a disposición estos recursos y el próximo año te lo consideramos en tu presupuesto", agregó.

Conforme a lo anterior, lo que se busca es que de darse un reajuste de los recursos establecidos en la quincuagésima cuarta disposición complementaria final de la ley de presupuesto público para el año 2025, los recursos orienten bajo criterios que apunten al cierre de brechas y a las localidades más pobres. La idea es que no se repitan las disparidades que se han identificado.

En adición, hay que tener en cuenta también, y está establecido en el correspondiente decreto legislativo, que el Ministerio de Economía puede hacer reajustes a la disposición de recursos. Por ejemplo, en el año 2024, en el marco de la revisión de la Programación de Compromisos Anual (PCA), los ajustes se dieron "a la baja", lo cual ocasiono el reclamo de las entidades, sobre todo de las municipalidades, que entre el segundo trimestre y el tercer trimestre vieron reducir su margen presupuestal en mas de S/ 2,000 millones.

Variaciones de la Programación de Compromisos Anual (PCA) 2024

	Revisión de oficio 2do Trimestre	Revisión de oficio 3er Trimestre	Diferencia
	Resolución Directoral N.º 0026-2024-EF/50.01	Resolución Directoral N.º 0030-2024-EF/50.01	
GOBIERNO NACIONAL	143,630,493,013	142,762,022,515	- 868,470,498

GOBIERNOS REGIONALES	55,299,300,541	55,036,297,771	- 263,002,770
GOBIERNOS LOCALES	44,631,702,669	42,579,359,116	- 2,052,343,553
TOTAL	243,561,496,223	240,377,679,402	- 3,183,816,821

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Como se ve, los ajustes presupuestales a través de la Programación de Compromisos Anual (PCA) se van a dar de todas maneras. El objetivo de la iniciativa es que, de haber una redistribución de los recursos, estos se orienten hacia las localidades y/o territorios que más lo requieren.

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no tiene un impacto en cuanto a la demanda de recursos adicionales, sino por el contrario, lo que busca es hacer mas optima y transparente la distribución y redistribución de los mismos, considerando criterios como brechas de infraestructura y capacidad de gasto. En la medida que se logre una mejor orientación de los recursos, el impacto será mejor hacia la población. Estamos hablando de 1,500 municipalidades a las cuales se les ha asignado recursos, no todas ejecutaran los recursos de acuerdo a lo inicialmente proyectado, por lo que es bastante posible que las proyecciones de cuenta de que habrán recursos sin ejecutar hacia fin de año. Lo adecuado es ir tener claridad, dado nuestro disímil territorio y su desarrollo, que debe tener claridad también para usar los recursos de manera posterior.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente ley busca precisar una norma actualmente vigente, y por ende no colisiona con ordenamiento legal vigente a la fecha. Las precisiones a la ley de presupuesto o las referencias al decreto legislativo del sistema de presupuesto publico no buscan modificarlas en un sentido u otro, sino mas bien en la parte mas operativa presupuesto, orientar mejor el gasto y dirigirlo hacia quienes mas lo necesitan.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes politicas del Acuerdo Nacional:



EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

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

Política de Estado 10. Reducción de la pobreza.

Política de Estado 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.