



LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1435 A FIN DE ASIGNAR ADECUADAMENTE LOS RECURSOS DEL FONDO INVIERTE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL – FIDT

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 MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1435 A FIN DE ASIGNAR ADECUADAMENTE LOS RECURSOS DEL FONDO INVIERTE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL – FIDT

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto optimizar la ejecución de inversiones por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales a través de una adecuada asignación de recursos en el marco del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial – FIDT.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley que la asignación de recursos del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial – FIDT en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales considere un índice de ejecución que contemple la ejecución de inversiones y las obras paralizadas, en monto y en número de obras.

Artículo 3. Modificación del Decreto Legislativo 1435, Decreto Legislativo que establece la implementación y funcionamiento del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - FIDT

Medíquese los artículos 7 y 8 del Decreto Legislativo 1435, Decreto Legislativo que establece la implementación y funcionamiento del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - FIDT, en los siguientes términos:

"Artículo 7.- Criterios de asignación de los recursos del FIDT"

7.1 Las solicitudes presentadas por los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, en el marco del concurso respectivo, son seleccionadas conforme a los siguientes criterios:

(...)

*2. Magnitud **percapita** de los recursos recibidos por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para inversiones;*

(...)

9. Eficacia de inversiones, medido a partir del avance en la ejecución de inversiones y el porcentaje del monto de obras paralizadas.

(...)

Artículo 8.- Procedimiento de transferencia de recursos a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

*8.1 Los recursos depositados en la cuenta del FIDT se incorporan en el presupuesto institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que resulten ganadores del concurso respectivo, mediante modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, en la Fuente de Financiamiento Recursos Determinados. Las mencionadas modificaciones presupuestarias se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a solicitud de la Secretaría Técnica, **los cuales serán publicados en el primer trimestre de cada año.***

(...)

Artículo 13.- Obligaciones de Transparencia

13.1 Corresponde al Consejo Directivo:

(...)

13.2 La Secretaría Técnica dispone la evaluación del impacto obtenido por la ejecución del FIDT, cada tres (03) años, la cual puede ser encargada a entidades independientes que cuenten con reconocida trayectoria y experiencia en la materia. Dicho encargo se puede financiar con cargo a los recursos del FIDT, previa autorización del Consejo Directivo. **La evaluación de impacto será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría 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, en un plazo no mayor de 60 días.

Lima, enero de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/01/2025 09:59:27-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 22/01/2025 10:13:00-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/01/2025 10:53:04-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 22/01/2025 10:13:10-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **enero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10021/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En diciembre 2006, a través de la Ley N° 28939 – Ley que aprueba crédito suplementario y transferencia de partidas en el Presupuesto de sector público para el año fiscal 2006, dispone la creación de fondos y dicta otras medidas – se crean hasta 4 fondos:

- a) Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad
- b) Fondo de Garantía para el Campo
- c) Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
- d) Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano

Estos fondos, creados en un contexto de mayor disposición de recursos, buscaban orientar el uso de los mismos, a fin de que se logren los objetivos trazados que son principalmente los de mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable y un óptimo cierre de brechas.

Las transferencias asociadas al canon y las regalías se incrementaron de manera significativa. Entre los años 2004 y 2006 dichas transferencias se multiplicaron casi 5, lo que generó presiones en las entidades públicas, gobiernos regionales y locales, en que se gasten dichos recursos, pero sobre todo que se gasten de manera óptima y adecuada en el cierre de brechas.

Por tal razón, la Ley N° 29125 "Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL", de octubre 2007, busca **cofinanciar** proyectos que tengan el siguiente objetivo:

- ✓ Servicios de salud básica;
- ✓ Desnutrición infantil;
- ✓ Servicios de educación básica;
- ✓ Infraestructura vial;
- ✓ Servicios de saneamiento;
- ✓ Electrificación rural;
- ✓ Infraestructura agrícola;
- ✓ Telecomunicación rural;
- ✓ Desarrollo de capacidades para la gestión integral de Cuencas;
- ✓ Apoyo al desarrollo productivo para las zonas comprendidas en el ámbito del VRAEM, Huallaga y zonas de frontera;
- ✓ Prevención y mitigación de desastres; y,
- ✓ Seguridad ciudadana

A través del cofinanciamiento del FONIPREL, no solo se busca orientar las intervenciones a través de las inversiones de los gobiernos regionales y locales, sino además "*premiar*" a los mismos en cuanto al esfuerzo por cerrar las brechas, sobre todo de infraestructura, identificadas.

Dado que el monto de cofinanciamiento dispuesto para cada convocatoria era un monto reducido en comparación al presupuesto total de inversiones de los gobiernos regionales y locales, 1.5% en promedio entre los años 2008 – 2014, se establecieron criterios para seleccionar los proyectos presentados, siendo los siguientes: (i) prioridad según necesidades básicas, (ii) zona de frontera o zona comprendida en el ámbito del VRAEM, (iii) catalogada como zona pobre o muy pobre, (iii) estudio de pre inversión listo, (iv) grado de ejecución financiera y (v) si se trata de un programa o proyecto territorial. Así, se buscaba orientar los recursos a proyectos articulados, dirigidos a zonas con altas brechas y necesidades y con capacidad de ejecución.

Montos de FONIPREL y Presupuesto de Inversiones para Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

En millones

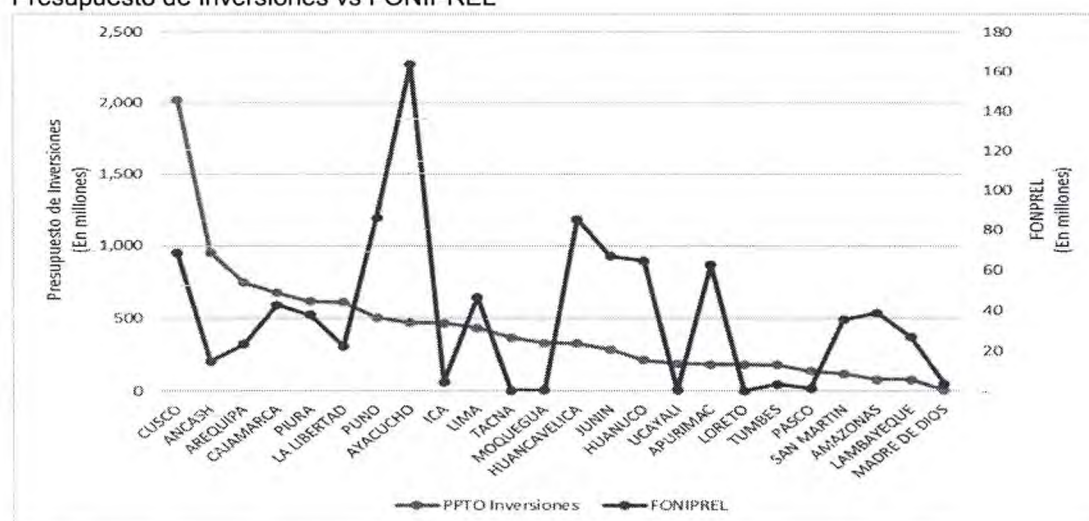
	FONIPREL: Monto de cofinanciamiento aprobado	Presupuesto de Inversiones para Gobiernos Regionales y Locales	FONIPREL en proporción al Presupuesto de Inversiones
2008	637	18,557	3.4%
2009	181	23,002	0.8%
2010	206	21,931	0.9%
2011	362	22,192	1.6%
2012	161	28,207	0.6%
2013	386	30,479	1.3%
2014	454	27,510	1.7%

Fuente: Transparencia Económica

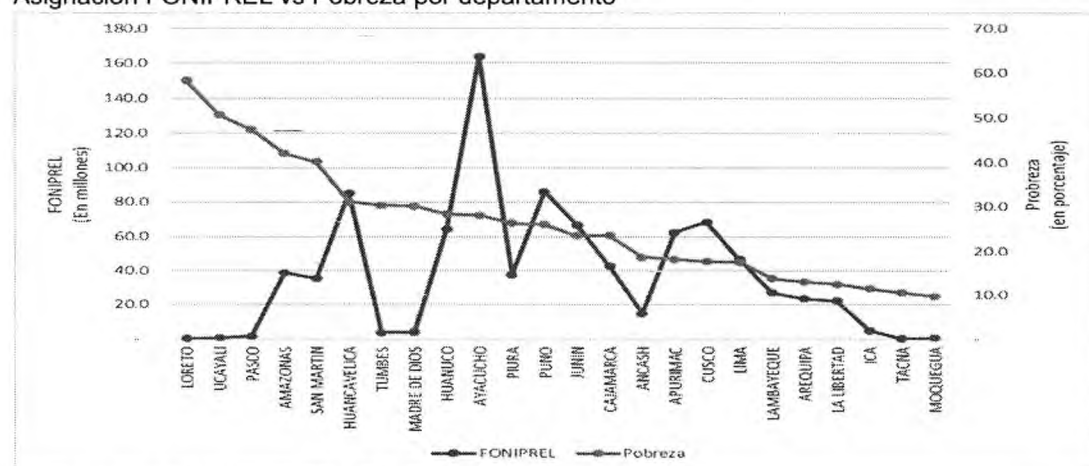
Si bien la proporción de los recursos del FONIPREL en comparación al conjunto del Presupuesto de Inversiones es poca, para municipios mas pequeños puede resultar significativo, considerando algunos criterios de priorización que no pasan necesariamente por la capacidad de gestión sino por las características del territorio.

Una primera aproximación es como se fue distribuyendo el FONIPREL en función a los criterios establecidos. Haciendo un primer corte por gobiernos locales, agrupados según departamentos, para el año 2014, encontramos que no hay una relación tan clara entre la disposición de recursos para inversiones y los recursos dispuestos por FONIPREL. Así, por ejemplo, el departamento de Cusco que percibe importante transferencia por Canon Gasífero dispuso mas de FONIPREL que otros departamentos con menores transferencias. De igual manera, cuando se compara la disposición de FONIPREL con el dato de pobreza por departamento, también encontramos algunas disparidades como en el caso de los departamentos de Huánuco y Ayacucho, que con una similar tasa de pobreza, recibieron montos diferenciados.

Presupuesto de Inversiones vs FONIPREL



Asignación FONIPREL vs Pobreza por departamento



Fuente: Portal de Transparencia Económica



...después de un cotejo de los resultados obtenidos en los concursos de los años 2018 y 2019 por las 50 municipalidades más pobres focalizadas, se pudo comparar entre las que tienen mayor y menor presupuesto en planilla y cuáles obtuvieron mejor resultado. Luego de este análisis se llegó a las principales conclusiones: El FONIPREL no garantiza que los gobiernos locales más necesitados y con menos recursos sean los beneficiados ganadores de los concursos. Asimismo, en los años 2008 y 2009 los gobiernos locales con menos recursos y más pobreza no participaron, y si participaban mayoritariamente no ganaron en el FONIPREL.

Los problemas de diseño y su repercusión en la implementación del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) en los años 2008 y 2009¹

Por otro lado, y con el objetivo de continuar orientado las inversiones, en el 2012, en el marco de la Ley N° 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013, se crea el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), donde se establece que el fondo de S/ 600 millones estará orientado a proyectos de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales. Los territorios a los cuales se le "inyectarán" estos recursos serán distritos pobres (Quintiles I y II), y donde además más del 50% de las familias de dichos territorios estén en proceso de inclusión. Se adicionan también los territorios del valle del Vraem, Alto Huallaga y zonas de frontera. Hay que precisar que con el FONIE no solo se financiarán estudios de preinversión y proyectos de entidades públicas, sino también del sector privado².

Artículo 23. Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales

Créase el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), el mismo que se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), con la finalidad de financiar la elaboración de estudios de preinversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento a cargo de las entidades del Gobierno Nacional y/o personas jurídicas privadas, para la ejecución de la infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, en los distritos que se encuentran en los quintiles I y II de pobreza y que cuenten con más del 50% de hogares en proceso de inclusión conforme a lo determinado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Alto Huallaga y en las zonas de frontera, y en las zonas de influencia de estos, con el objeto de cerrar brechas, de cobertura y calidad, de los servicios básicos seleccionados, generando un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales.

¹ <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/5589b47d-3771-4e96-ab14-af7eda95b2d6>

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/323362/Ley-29951-2013.pdf?v=1561155566>

De acuerdo una evaluación realizada por Apoyo Consultoria, por encargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social³, el FONIE presento problemas desde el inicio. Una primera conclusión es que el FONIE no considero desde el inicio, como es que el fondo debía impactar en aquellas zonas donde intervenía:

De acuerdo con la revisión de documentos institucionales del FONIE, la evaluación ha permitido identificar que la creación del FONIE no partió desde un enfoque moderno de políticas públicas que considere la teoría de cambio (Cadena de Valor, Modelo Lógico, Cadena de Resultados) como instrumento que permita operacionalizar el modelo que se esperaba lograr. De acuerdo con UNICEF50 la "...teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización". En este sentido, el FONIE también debió contar con su respectiva teoría de cambio.

Como parte de la pertinencia del diseño del FONIE, es importante destacar que no se ha encontrado una MML que justifique la intervención ni ha desarrollado un estudio de línea de base ni un diseño de evaluación que permita identificar los efectos de la intervención del fondo.

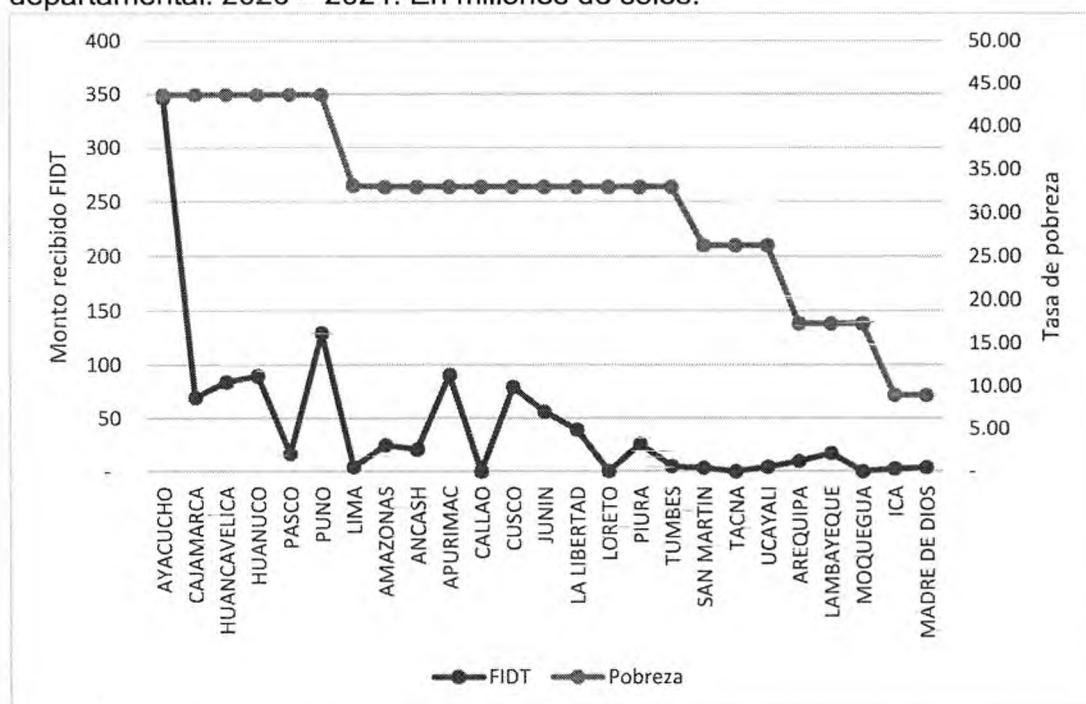
De acuerdo con la evaluación se entiende que básicamente el FONIE se concibió para llevar a cabo proyectos en territorios pobres, partiendo del hecho de la disponibilidad de recursos, pero al no contar con herramientas de gestión que orienten su destino, su impacto se veía mermado. No se llevaron a cabo identificaciones iniciales como las posibles articulaciones de proyectos de inversión, la capacidad de las entidades públicas para ejecutar proyectos o línea de base de la población a beneficiar, entre otros.

En el 2018, debido a que el FONIPREL y el FONIE buscaban el mismo objetivo en territorios similares, es que el Ejecutivo, en el marco de delegación de facultades, propone liquidar el FONIE y reestructurar el FONIPREL. Así, mediante el Decreto Legislativo 1435 se establece la implementación y funcionamiento del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial – FIDT, con el objetivo de contar con una herramienta mas eficaz para priorizar las intervenciones, estableciendo criterio para la asignación de recursos, similares a los establecidos en el FONIPREL, pero sin considerar la capacidad de ejecución de las entidades públicas, como gobiernos regionales y gobiernos locales.

³ <http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Evaluacio%CC%81n-Final-FONIE.pdf>

Comparando las transferencias por FIDT a los gobiernos locales, entre los años 2020 y 2024, con la tasa de pobreza por departamentos de 2023, encontramos una mejor correlación en cuanto a la distribución. Aunque quedan aun algunos aspectos por mejorar, uno que puede estar relacionado a la transferencia per cápita, y en lo que respecta a la gestión, incluyendo la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Gobiernos Locales: Transferencias FIDT por departamentos vs tasa de pobreza departamental. 2020 – 2024. En millones de soles.



Fuente: Transparencia Económica

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa busca considerar dos criterios adicionales para la asignación de recursos en el marco del FIDT. Uno orientado a una mejor distribución de los recursos y otra a la ejecución de los mismos, como "incentivo" a un mejor desempeño.

El considerar la capacidad de gestión como criterio para la distribución no es nuevo. Para la distribución del FONDO DE COMPENSACION REGIONAL por ejemplo se considera la ejecución de inversiones:

LEY N° 31069 - LEY QUE FORTALECE LOS INGRESOS Y LAS INVERSIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES A TRAVÉS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FONCOR)

Artículo 4. Distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor)

El Fondo de Compensación Regional (Foncor) se distribuye proporcionalmente entre los gobiernos regionales de acuerdo a los índices de distribución que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante resolución ministerial, sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el reglamento, los cuales incluyen población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural, ejecución de gasto de inversión, ubicación fronteriza, recursos provenientes de la explotación de recursos naturales y rentas de aduanas.

Asimismo, considerar las transferencias recibidas por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para inversiones, puede traer algunas complicaciones toda vez que una mirada adecuada de los recursos, es ponderándolo por la población, que es un dato preciso de cuantos recursos recibe un territorio.

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

La iniciativa busca precisar una norma ya existente a fin de mejorar la distribución de los recursos.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

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

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.