CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:57AM

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA CREACIÓN DEL FONDO PERÚ PROGRESA PARA FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL CIERRE DE BRECHAS DE SERVICIOS BÁSICOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

El grupo parlamentario **FUERZA POPULAR,** a iniciativa del congresista de la República que suscribe, **Eduardo Enrique Castillo Rivas,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA CREACIÓN DEL FONDO PERÚ PROGRESA PARA FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL CIERRE DE BRECHAS DE SERVICIOS BÁSICOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto la creación del Fondo para el fortalecimiento de la gestión pública para el cierre de brechas de servicios básicos de competencia de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales – FONDO PERÚ PROGRESA –, para la mejora de los servicios en educación, salud, saneamiento conforme a los alcances de la presente Ley.

Artículo 2. Los recursos del FONDO PERU PROGRESA

Los recursos del FONDO PERÚ PROGRESA se constituirán hasta con el treinta por ciento (30%) de los saldos de recursos ordinarios de los pliegos presupuestarios no ejecutados en el año fiscal respectivo, no superando el monto de cinco mil millones de soles (S/ 5 000 000 000.00).

Los recursos del fondo se constituirán, a través de un fideicomiso, con los saldos presupuestarios de los recursos ordinarios no ejecutados en el año fiscal respectivo, con incidencia en el fortalecimiento de capacidades de gestión de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 14:28:29-0500

El fideicomiso es administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo – COFIDE.

Artículo 3. Características de los recursos de PERU PROGRESA

Los recursos de **PERU PROGRESA** a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, tienen carácter intangible, concursable e inembargable y se destinan, única y exclusivamente, a los fines y alcances previstos en la presente Ley.

Artículo 4. Del procedimiento de transferencia de los recursos del FONDO PERU PROGRESA.

Los recursos del **FONDO PERU PROGRESA** se transfieren bajo el concepto de incentivos condicionados conforme a lo previsto en el artículo 5 de la presente Ley, concordante con lo previsto en el artículo 66 de la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1440. En tal sentido, los recursos del **FONDO PERU PROGRESA** serán transferidos a los gobiernos regionales y/o gobiernos locales y las entidades que se contemplan en el artículo 7 de la presente Ley, los mismos que serán considerados en el Presupuesto General del Sector Público correspondiente a cada ejercicio presupuestal y serán depositados por el Tesoro Público a nombre de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales, en la cuenta recaudadora de un fideicomiso que será administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE como fiduciario, actuando el respectivo gobierno regional y/o gobierno local y las entidades que se indican en el artículo 5, como fideicomitentes, con el objeto de destinar los recursos del **FONDO PERU PROGRESA** para los fines señalados en el artículo 5 de la presente Ley.

La transferencia de recursos a que se contrae la presente Ley debe cumplir con las exigencias establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Artículo 5. Criterios para la asignación de los recursos del FONDO PERU PROGRESA

La asignación de los recursos del **FONDO PERU PROGRESA** a favor de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales que se indican en los artículos 6 y 7, se realizará conforme a los siguientes criterios:

1. Se deberá considerar los resultados obtenidos en la prueba PISA en los diez (10) últimos años.
2. Los índices de anemia y desnutrición que presenten en los últimos cinco (5) años
3. Cobertura de servicios básicos de agua potable, alcantarillado e infraestructura para el tratamiento de aguas servidas.
4. En el caso de no contraponerse a los criterios precedentes, se aplicará, para la asignación de los recursos, los criterios previstos en el artículo 7 de la Ley que Establece la Implementación y Funcionamiento del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1435.

Artículo 6. Condiciones para la asignación de los recursos del FONDO PERU PROGRESA

Los recursos a que hace referencia el artículo 2 de la presente Ley se utilizan conforme a los procedimientos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - INVIERTE.PE. Sin embargo, la asignación en favor de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales del **FONDO PERU PROGRESA** está condicionado a lo siguiente:

Que los cargos de los directivos públicos que se indican a continuación, conforme a los alcances de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Ley N° 30057, sean seleccionados por la Autoridad del Servicio Civil, bajo los alcances previstos en el numeral 60.5 de la referida ley, para los siguientes puestos:

i) El directivo público de más alto cargo del servicio de la educación del respectivo gobierno regional.
ii) El directivo público de más alto cargo del servicio de la salud del respectivo Gobierno regional.
iii) El directivo público o funcionario de confianza de más alto rango responsable de la entidad a cargo de la prestación del servicio de agua potable del respectivo gobierno local
iv) El directivo público o funcionario de confianza de más rango responsable del manejo de los residuos sólidos del respectivo gobierno local.

Artículo 7. Acceso y destino del Fondo PERÚ PROGRESA

El acceso y destino porcentual del Fondo se realiza de la siguiente manera:

7.1. Los gobiernos regionales y/o gobiernos locales delegan la designación la designación de los funcionarios detallados en el artículo anterior a la Autoridad del Servicio Civil, acceden al 25% de los recursos indicados en el artículo 2 de la presente Ley, y lo destina exclusivamente a cerrar brechas de los servicios básicos de salud, educación, agua potable y saneamiento, de conformidad con el mecanismo previsto en el artículo 4 de la presente Ley y su reglamento.

Los gobiernos regionales y/o gobiernos locales delegan a la Autoridad Nacional del Servicio Civil la designación hasta el 30% de las plazas de los funcionarios – sin considerar los funcionarios de mayor rango - de las respectivas direcciones de educación y salud; así como de las entidades a cargo de la prestación de los servicios de agua potable y recojo de residuos sólidos, acceden al 10% de los recursos indicados en el artículo 2 de la presente Ley y lo destina exclusivamente a cerrar brechas de los servicios básicos de salud, educación, agua potable y saneamiento, de conformidad con el mecanismo previsto en el artículo 4 de la presente Ley y su respectivo reglamento.

Los perfiles para cubrir los cargos previamente detallados, conforme al mecanismo previsto en la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, que requieren de una compensación mayor a la contemplada en el Pliego Presupuestario del respectivo gobierno regional y/o gobierno local, la diferencia será cubierta con los recursos que se asignen a estas Entidades conforme a los párrafos precedentes.

Los cargos seleccionados conforme al presente numeral sólo podrán ser sustituidos por funcionarios seleccionados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

7.2 Los gobiernos regionales y/o locales que deleguen los procesos de inversión a su cargo – para proyectos que involucren montos superiores los diez millones de soles (S/ 10 000 000.00) a PROINVERSION, y las adquisiciones a PERU COMPRAS, accederán al 15% de los recursos que se indican en el artículo 2 de la presente Ley, conforme a los mecanismos previstos en el Reglamento de la presente

Ley. En el caso que el Pliego Presupuestario de PROINVERSION no permita cubrir la compensación del personal o la contratación de servicios que brinde a los gobiernos regionales y/o gobiernos locales conforme a lo previsto en la presente Ley, la diferencia será cubierta con los recursos que se contemplan en el párrafo anterior, conforme al mecanismo previsto en el reglamento de la presente Ley.

7.3. Si la designación del funcionario de mayor rango de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones y de la Unidad Formuladora u otra que cumpla tales funciones, es delegada para su selección a la Autoridad del Servicio Civil, accede al 5% de los recursos que se indican en el artículo 2 de la presente Ley.

7.4. El gobierno local que suscriba acuerdos para contar con servicios mancomunados para la prestación de servicios de agua potable con otros gobiernos locales, o acuerdos de similar alcance para el recojo de residuos, accede al 5% de los recursos que se indican en el artículo 2 de la presente Ley.

Los gobiernos regionales, que suscriben acuerdos de mancomunidad con otro gobierno similar para los servicios de salud y educación, acceden al 5% de los recursos que se indican en el artículo 2 de la presente Ley.

7.5. Lo dispuesto en la presente Ley en favor de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales no excluye al Gobierno Nacional de su responsabilidad de programar, invertir y ejecutar obras de infraestructura de su competencia; así como tampoco excluye su responsabilidad y no limita los recursos presupuestales ya provisionados a favor de las obras que se encuentran en ejecución de los servicios básicos a que se refiere la presente Ley.

Artículo 8. De los recursos excedentes del saldo del fideicomiso del FONDO PERU PROGRESA

Una vez definidos los recursos para los propósitos contemplados en los artículos 6 y 7 de la presente Ley, mediante compromisos que aseguren su financiamiento hasta su culminación, el gobierno regional y/o gobierno local que se haya acogido a lo previsto en la presente Ley, queda facultado para destinar los recursos remanentes del fideicomiso a programas de infraestructura de conectividad vial, competitividad agraria, y otros proyectos que deben estar priorizados en su Plan de Desarrollo Regional Concertado y Plan de Desarrollo Local respectivo, para lo cual se deberá observar las exigencias previstas en las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública; dichos proyectos deben tener una dimensión regional o provincial, según corresponda. de los beneficios y atender preferentemente a la población en condición de pobreza y/o de extrema pobreza.

Asimismo, con los recursos a que se refiere el presente artículo, se deberá comprender intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal, que generen beneficios a la comunidad y se enmarquen en las competencias sea del nivel gobierno respectivo, y que sean compatibles con los lineamientos de políticas sectoriales.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/01/2023 17:07:48-0500

Igualmente, con cargo a los recursos excedentes del **FONDO PERU PROGRESA** se deberá financiar los gastos que genere la administración bancaria de operación y mantenimiento del Fideicomiso

Artículo 9. Del servicio de la deuda

Autorizase a los gobiernos regionales y/o gobiernos locales que se acojan a los incentivos y mecanismos previstos en la presente Ley, a utilizar los recursos transferidos en virtud de los artículos 7 y 8 adicionalmente a lo dispuesto en el artículo precedente, para garantizar y atender el servicio de la deuda derivada de operaciones de endeudamiento, contratadas para financiar los servicios básicos bajo su competencia conforme a los alcances de la presente Ley.

Artículo 10. Destino del endeudamiento

Los recursos obtenidos mediante las operaciones de endeudamiento, a que se refiere el artículo anterior, deberán ser transferidos al fideicomiso para su utilización, de manera exclusiva, en la ejecución de los proyectos de inversión a que se refiere la presente Ley.

Artículo 11. Utilización de recursos del FONDO PERU PROGRESA

La ejecución o utilización de los recursos a que se contrae la presente Ley se sujeta a las disposiciones contenidas en la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público sus leyes complementarias; así como al Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo Nº 082-2019-EF, en lo que fuere aplicable.

Artículo 12. Rendición de cuentas

Transcurrido el primer año de vigencia de la presente Ley, la Autoridad del Servicio Civil presenta de forma semestral los resultados de la evaluación del impacto obtenido por la ejecución de los recursos del FONDO PERÚ PROGRESA, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y a la Comisión de descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. La evaluación, 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 FONDO PERÚ PROGRESA.

Artículo 13. De la transparencia

La transparencia del uso de los recursos que se transfieren en mérito de la presente Ley, comprende la publicación y actualización de la información pública del gobierno regional y/o gobierno local respectivo, en su Portal de Transparencia, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo señalado previamente se aplicará sin perjuicio de lo previsto en el artículo 58 de la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1440.

Asimismo, bajo la dirección y colaboración de la Autoridad del Servicio Civil, los gobiernos locales y regionales deberán implementar, de ser el caso, un sistema de seguimiento de la ejecución de inversiones y los estándares u otros mecanismos de medición respecto a la evolución de la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento; así como de la recolección de residuos sólidos.

Artículo 14. Plazo de vigencia

El beneficio establecido en el artículo 4 de la presente Ley tendrá una vigencia de diez (10) años.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

De las modificaciones de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057:

PRIMERA. Modificaciones a la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.

Incorpórese las siguientes modificaciones a los artículos 11, 21 y 32 de la Ley del Servicio Civil:

Artículo 11. Reglas de la gestión de la capacitación
La gestión de la capacitación se rige por las siguientes reglas:
(...)

f) Se realizará procesos de capacitación de forma descentralizada, mediante acuerdos con las universidades nacionales u otras entidades de reconocido prestigio en las diversas regiones del país, con el propósito de captación de cuadros que puedan ser incorporados en el Servicio Civil, en función de los resultados obtenidos en dicha capacitación.

Artículo 21. Responsables del proceso de evaluación
(...)
El 30 de agosto de cada año Servir envía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Comisión de Descentralización y la Contraloría General de la República un informe sobre los resultados obtenidos en las evaluaciones de desempeño realizadas en el Estado.

Artículo 32. Fuente de financiamiento de la compensación económica del puesto

La compensación económica del puesto se financia con recursos ordinarios, recursos directamente recaudados o ambos, de acuerdo a las partidas presupuestales correspondientes programadas para cada entidad; así como los recursos a que se refieren en la Ley de Creación del Fondo Perú Progresa. En ningún caso se puede utilizar financiamiento proveniente de partidas presupuestales diferentes a las programadas.

SEGUNDA. De las normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba el Reglamento de la presente Ley, mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de ministros y el ministro de Economía y Finanzas, dentro del plazo máximo de noventa (90) días, contados del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

Lima, enero 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 13:42:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2023 15:22:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/01/2023 10:31:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2023 09:37:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 14:28:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 18:03:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2023 10:52:28-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1. Aspectos legales de la propuesta:

La presente iniciativa legislativa busca contar con una normativa, con rango de ley, que permita crear un Fondo, denominado **FONDO PERU PROGRESA** para el fortalecimiento de la Gestión Pública para el Cierre de Brechas de Servicios Básicos de competencia de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales para la mejora de los servicios públicos en educación, salud, agua potable, y saneamiento; así como de la recolección de residuos sólidos, logrando de esta manera fortalecer la obligatoriedad del Estado, a lo que señala el artículo 58 de la Constitución Política del Perú: *"... El estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura"*; y sin disentimiento de algún otro artículo de la Carta Magna, la presente propuesta, es un intento por otorgarle al Estado, herramientas idóneas para un mejor ejercicio de sus competencias.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa marcha alineada con la reglamentación del actual Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe, respetando los principios rectores del Decreto Legislativo 1252 y todas las modificatorias realizadas en el Decreto Legislativo 1432, en tanto que en el desarrollo de la propuesta se pretende que, los saldos de los Pliegos Presupuestarios no ejecutados en un Año Fiscal respectivo, formen parte de un Fondo que permita cubrir de manera efectiva y concluyente las necesidades de la población, mediante la correcta planificación y ejecución de los saldos presupuestales, cumpliendo con la visión que contempla los incisos c, d, e y f del artículo tercero del Decreto Legislativo N° 1252:

"...c) ***Los fondos públicos destinados a la inversión deben relacionarse con la efectiva prestación de servicios*** *y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, con un enfoque territorial*
d) Los recursos destinados a la inversión deben ***procurar el mayor impacto en la sociedad.***
e) La inversión debe programarse ***teniendo en cuenta la previsión de recursos*** *para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del ciclo de inversión.*
f) La gestión de la inversión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor ***transparencia y calidad*** *a través de la competencia."*

Esta propuesta se considera de utilidad dado que al crearse un Fondo con los saldos presupuestales no ejecutados, estos se transfieren bajo el concepto de **incentivos**[1] condicionados a los gobiernos regionales y/o gobiernos locales, así como a las entidades que se contemplan en el artículo 6 de la propuesta legislativa, cuyo Fondo serán considerados en el Presupuesto General del Sector Publico correspondiente a cada ejercicio presupuestal y serán depositados por el Tesoro Público a nombre de los gobiernos regionales y/o locales en una cuenta recaudadora de un fideicomiso[2] cuya administración estará a cargo de la Corporación Financiera de Desarrollo – COFIDE como fiduciario, y los gobiernos regionales y gobiernos locales y las entidades que se indican en el artículo 5, como fideicomitentes.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

2.1. Situación General de las Inversiones en el Perú

En el transcurso de los años 2001 al 2021 se han registrado 213 738 inversiones que se ejecutaron según el Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del cual, hasta el 2017 se registran inversiones en el SNIP siendo con un total de 149 395 (69.9% del total) inversiones, y por el lado de, el INVIERTE se van registrando 64 343 inversiones (30.1% respecto al total).[3]

Del mismo modo, de acuerdo a la consulta avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero de 2022, en el periodo 2001-2021 hay un total del 77.6% de inversiones activas y 22.4% cerradas. Por lo que vemos que dichas inversiones tienen la mayor cantidad en situación viable ya sea que estén activas o cerradas, representando un monto total de 690 mil millones, y donde el mayor número se concentra en los gobiernos locales.

2.2. Principales problemas de las inversiones

Un problema trasversal identificado con las inversiones, es el bajo nivel de cierre de inversiones, y como hemos dicho anteriormente, del total de inversiones registradas a partir del año 2001 en el Banco de Inversiones del MEF, solo 57, 414 inversiones

---

[1] Decreto Legislativos 1440 - DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO
Artículo 66. Incentivos Presupuestarios
66.1 Los incentivos presupuestarios comprenden el conjunto de herramientas de índole presupuestaria, orientadas a mejorar el desempeño institucional para una mayor eficiencia, efectividad, economía y calidad de los servicios públicos, así como para el logro de resultados priorizados u objetivos estratégicos institucionales.
66.2 Son incentivos presupuestarios, los incentivos monetarios, convenios de apoyo presupuestario, bonos por desempeño institucional, transferencias condicionadas de tipo institucional entre Entidades, y otros que se autoricen por Ley. La creación de incentivos presupuestarios requiere opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público.
66.3 Los incentivos presupuestarios que se creen y estén orientados a la mejora del desempeño de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, deben ser coordinados por la Dirección General de Presupuesto Público con la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización.

[2] Ley N° 28587 y al Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero, aprobado mediante Resolución SBS N° 3274-2017. El Fideicomiso, es un contrato, donde se establece un acto de extrema confianza en virtud del cual una persona fideicomitente entrega a otra fiduciario un patrimonio, con el propósito de cumplir una finalidad específica, en beneficio del constituyente fideicomitente o de un tercero fideicomisario. El fideicomiso está constituido por un patrimonio autónomo (bienes y derechos) que jurídicamente es considerado inembargable e independiente al patrimonio del Fideicomitente, del Fideicomisario y Fiduciario.

[3] Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero.

(20.70% del total) están cerradas. No obstante, de este grupo significativo de inversiones cerradas, 47,816 son las que efectivamente cerraron y habrían presentado a su vez gasto de ejecución, mientras que, 165,992 son las inversiones activas con ejecución financiera.

En tanto, según el porcentaje de ejecución financiera de las inversiones cerradas con gastos de ejecución al culminar el 2021, el 34,29% de las inversiones tenían un nivel de ejecución inferior al 90%. Esto indica que estas inversiones no se habrían ejecutado según lo planeado, resultando en un saldo de S/ 19,720,277,445 que ya no se ejecuta.

También se destaca que de las 7.356 inversiones (15,39% del total) se cerraron con un porcentaje de ejecución superior al 100%, siendo su monto de inversión ejecutada superior al costo actualizado; es decir, se gastó por encima del costo de inversión esperado.

Como vemos, se ha identificado un problema trasversal que surge a raíz de la falta de ejecución del gasto público, sumado a su vez, con una inminente paralización de obras que, según lo expresado en la exposición del Contralor General de la República, ante la Comisión Especial Multipartidaria Pro-Inversión del Congreso de la República, en su exposición técnica sobre las obras y proyectos paralizados, donde se pudo desprender que, del reporte de obras paralizadas al 31 de diciembre 2021, son 2,369, conforme al cuadro siguiente:

Cuadro 1: Número y costo de obras paralizadas por marco normativo.

Marco normativo	# de obra	Costo actualizado (S/.)
Dentro del DU 008-2019	85	680 502 253
Fuera del DU 008-2019	2284	21 772 791 816
Total	**2369**	**22 453 294 069**

Fuente: Presentación de estado de obras y proyectos paralizados por la Contraloría General de la República.

En base a la información de la tabla anterior, en relación al nivel de gobierno donde se ubican las obras paralizadas, se identifican del siguiente modo.

Cuadro 2: Número y costo de obras paralizadas por nivel de gobierno.

Nivel de gobierno	# de obra	Costo actualizado (S/.)
Gobierno nacional	379	3 716 241 920
Gobierno regional	276	12 287 409 995
Gobierno local	1714	6 449 642 153
Total	**2369**	**22 453 294 069**

Fuente: Presentación del estado de obras y proyectos paralizados por la Contraloría General de la República.

Dicho análisis, desprende que la ineficiencia no solo se produce en la formulación y aprobación de las inversiones, donde las inversiones declaradas viables o

aprobadas, no fueron ejecutadas, perdiendo su vigencia, sino también se suman las constantes obras paralizadas a nivel nacional que van frenando la correcta ejecución del gasto público.

2.3. Gasto no ejecutado de los años fiscales de 2017 al 2021 de los gobiernos locales por departamento.

En este apartado, mostraremos al análisis de fondo del gasto no ejecutado y devengados producidos por los gobiernos locales a nivel nacional, utilizando como muestra de estudio, los años fiscales 2017 al 2021.

Cuadro 3. Saldo presupuestal no ejecutado por departamento (Gobierno Local)

Nº	DEPARTAMENTO	PIM (S/.)	DEVENGADO (S/.)	GASTO NO EJECUTADO (S/.)	% EJECUCIÓN	% NO EJECUTADO
1	CAJAMARCA	2,595,347,963	1,602,483,171	992,864,792	**61.74**	**38.26**
2	LIMA	3,113,809,241	2,303,264,830	810,544,411	**73.97**	**26.03**
3	PIURA	1,915,733,020	1,289,039,012	626,694,008	**67.29**	**32.71**
4	LA LIBERTAD	1,750,509,368	1,157,729,093	592,780,275	**66.14**	**33.86**
5	AYACUCHO	1,720,103,533	1,186,686,029	533,417,504	**68.99**	**31.01**
6	SAN MARTIN	1,377,207,155	919,969,065	457,238,090	**66.80**	**33.20**
7	AREQUIPA	1,008,802,655	583,697,709	425,104,946	**57.86**	**42.14**
8	APURIMAC	1,067,239,704	646,476,334	420,763,370	**60.57**	**39.43**
9	HUANUCO	1,267,284,451	878,512,895	388,771,556	**69.32**	**30.68**
10	CUSCO	1,445,241,068	1,067,591,850	377,649,218	**73.87**	**26.13**
11	PUNO	1,163,381,296	799,043,157	364,338,139	**68.68**	**31.32**
12	ANCASH	994,824,747	673,934,515	320,890,232	**67.74**	**32.26**
13	JUNIN	1,027,266,551	724,037,544	303,229,007	**70.48**	**29.52**
14	AMAZONAS	790,828,452	536,099,616	254,728,836	**67.79**	**32.21**
15	LAMBAYEQUE	693,959,914	456,094,343	237,865,571	**65.72**	**34.28**
16	LORETO	983,762,929	763,141,531	220,621,398	**77.57**	**22.43**
17	HUANCAVELICA	775,442,131	602,389,690	173,052,441	**77.68**	**22.32**
18	PASCO	439,737,880	297,881,195	141,856,685	**67.74**	**32.26**
19	UCAYALI	416,563,668	312,362,628	104,201,040	**74.99**	**25.01**
20	MOQUEGUA	220,407,912	132,150,316	88,257,596	**59.96**	**40.04**
21	TUMBES	191,158,287	112,755,502	78,402,785	**58.99**	**41.01**
22	ICA	349,161,983	272,952,178	76,209,805	**78.17**	**21.83**
23	TACNA	172,813,447	121,905,916	50,907,531	**70.54**	**29.46**
24	MADRE DE DIOS	113,352,860	72,645,328	40,707,532	**64.09**	**35.91**
25	P. C. CALLAO	196,374,915	171,902,969	24,471,947	**87.54**	**12.46**
TOTAL		**S/ 25,790,315,130.00**	**S/ 17,684,746,416.31**	**S/ 8,105,568,713.69**	**68.57**	**31.43**

Fuente: Ministerio de Economía - Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal.
Cuadro: Elaboración propia

Como puede apreciarse en el cuadro 3, el PIM acumulado de los años 2017 al 2021 ascendió a los 25 mil millones de soles, dentro de los cuales, el devengado obtenidos de los diferentes gobiernos locales de cada departamento a nivel nacional, asciende a 17 mil millones de soles, siendo el gasto no ejecutado superior a los 8 mil millones de soles, que equivale al 31.43% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) acumulado.

Otro aspecto a resaltar, es el ranking de los 10 departamentos que cuentan con mayor porcentaje de Gasto No Ejecutado en relación al PIM entregado a cada gobierno local, teniendo a los departamentos de Cajamarca con 992,864,792 soles (38.26%), Lima con 810,544,411 soles (26.03%), Piura con 626,694,008 soles (32.71%), La Libertad con 592,780,275 soles (33.86%), Ayacucho con 533,417,504 soles (31.01%), San Martin con 457,238,090 soles (33.20%), Arequipa con 425,104,946 soles (42.14%), Apurímac con 420,763,370 soles (39.43%), Huánuco con 388,771,556 soles (30.68%) y Cusco con 377,649,218 soles (26.13%) respectivamente, departamentos que serían favorecidos con la presente ley.

Como se aprecia, el elevado gasto no ejecutado acumulado a nivel nacional, pone en evidencia que los diferentes gobiernos locales, cuentan con serios problemas en la ejecución del gasto público, siendo en muchos casos por una falta de capacidad de gestión que obedece también a los órganos que componen su sistema. Penosamente, los diferentes gobiernos locales no cuentan con profesionales idóneos y preparados para poder cumplir en las mejores condiciones de la fase del ciclo de inversión.

Esto también se suma como resultado de una alta rotación de autoridades, dado que muchas autoridades llegan con diferentes prioridades, así, van cambiando los proyectos según sus intereses, sumado a los malos nombramientos, demostrando que el ciclo de la inversión pública está lleno de errores si no se cuenta con un profesionales idóneos o personas altamente capacitadas, generando al finalizar el año fiscal que los gobiernos locales, dejen de invertir más de 8 mil millones de soles en obras públicas en 5 años, que en promedio alcanza casi los 2 mil millones de soles por año.

2.4. Gasto no ejecutado de los años fiscales de 2017 al 2021 de los gobiernos regionales por departamento.

Cuadro 4. Saldo presupuestal no ejecutado por departamento (Gobierno Regional)

N°	DEPARTAMENTO	PIM (S/.)	DEVENGADO (S/.)	GASTO NO EJECUTADO (S/.)	% EJECUCIÓN	% NO EJECUTADO

1	GORE AREQUIPA	8,320,974,738	7,695,264,956	625,709,782	92.48	7.52
2	GORE HUANUCO	5,987,892,115	5,547,250,622	440,641,493	92.64	7.36
3	GORE CAJAMARCA	9,690,360,995	9,264,344,886	426,016,109	95.60	4.40
4	GORE JUNIN	8,770,116,907	8,389,303,090	380,813,817	95.66	4.34
5	GORE CALLAO	3,840,061,810	3,486,067,485	353,994,325	90.78	9.22
6	GORE AYACUCHO	6,658,818,421	6,308,340,728	350,477,693	94.74	5.26
7	GORE PIURA	9,075,045,596	8,744,380,263	330,665,333	96.36	3.64
8	GORE SAN MARTIN	6,302,801,189	5,983,638,101	319,163,088	94.94	5.06
9	GORE CUSCO	8,123,172,591	7,810,604,755	312,567,836	96.15	3.85
10	GORE LAMBAYEQUE	6,352,302,883	6,039,893,962	312,408,921	95.08	4.92
11	GORE LA LIBERTAD	8,752,740,847	8,460,246,457	292,494,390	96.66	3.34
12	GORE LIMA	5,916,237,749	5,636,296,342	279,941,407	95.27	4.73
13	GORE AMAZONAS	4,429,187,354	4,168,060,048	261,127,306	94.10	5.90
14	GORE PUNO	8,735,276,654	8,507,856,438	227,420,216	97.40	2.60
15	GORE MOQUEGUA	2,304,788,582	2,123,261,668	181,526,914	92.12	7.88
16	GORE HUANCAVELICA	4,731,080,404	4,549,910,309	181,170,095	96.17	3.83
17	GORE PASCO	2,664,570,648	2,485,908,451	178,662,197	93.29	6.71
18	GORE UCAYALI	4,100,015,645	3,951,867,010	148,148,635	96.39	3.61
19	GORE ANCASH	7,153,735,594	7,008,865,795	144,869,799	97.97	2.03
20	GORE APURIMAC	4,726,054,059	4,585,392,272	140,661,787	97.02	2.98
21	GORE LORETO	7,813,608,729	7,693,397,532	120,211,197	98.46	1.54
22	GORE ICA	4,704,420,065	4,585,801,456	118,618,609	97.48	2.52
23	GORE TUMBES	2,070,771,517	1,967,385,506	103,386,011	95.01	4.99
24	GORE TACNA	2,681,387,196	2,588,445,097	92,942,099	96.53	3.47
25	GORE MADRE DE DIOS	1,705,388,266	1,615,013,165	90,375,101	94.70	5.30
TOTAL		145,610,810,554	139,196,796,394	6,414,014,160	95.60	4.40

Fuente: Ministerio de Economía - Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal.
Cuadro: Elaboración propia

Respecto al cuadro 4 podemos inferir en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), acumulado para los Gobiernos Regionales a nivel nacional en los años fiscales 2017 al 2021, asciende a los 145 mil millones de soles, dentro de los cuales, el devengado obtenido asciende a 139 mil millones de soles, siendo el gasto no ejecutado superior a los 6 mil millones de soles, que equivale al 4.40% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) acumulado.

Del mismo modo, el ranking de los 10 departamentos que cuentan con mayor porcentaje de Gasto No Ejecutado en relación al PIM entregado a cada Gobierno Regional, tenemos a las Regiones de Arequipa con 625,709,782 soles (7.52%), Huánuco con 440,641,493 soles (7.36%), Cajamarca con 426,016,109 soles (4.40%), Junín con 380,813,817 soles (4,34%), Callao con 353,994,325 soles (9.22%), Ayacucho con 350,477,693 (5.26%), Piura con 330,665,333 soles (3.64%), San Martin con 319,163,088 soles (5.06), Cusco con 312,567,836 soles (3.85%), y

Lambayeque con 312,408,921 soles (4.92%), respectivamente, gobiernos regionales que serían beneficiados con la presente ley.

A diferencia del gasto no ejecutado por los gobiernos locales, en los gobiernos regionales se observa una considerable mejora en el uso del presupuesto público; sin embargo, en términos cuantitativos son más de 6 mil millones de soles que deja de invertir los gobiernos regionales en 5 años, teniendo como promedio anual más de 1,200 millones de soles de dinero que no se ejecuta en las diferentes obras que requiere la región, debido de igual manera, a la falta de capacidad técnica de los funcionarios públicos y la alta rotación de los mismos.

Respecto al plazo de vigencia del beneficio establecido en la presente ley, se ha señalado el de diez (10) años y no el de treinta (30) años que es el plazo máximo de duración de un fideicomiso, por cuanto, consideramos que es el tiempo para que se pueda cumplir con el cierre de las brechas de los servicios públicos de competencia de los gobiernos regionales y/o locales en los servicios de educación, salud y saneamiento.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos, los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.1 Costo

La presente propuesta no generará gasto alguno al erario nacional; muy por el contrario, permitirá reinvertir el gasto no ejecutado para el cierre de brechas de servicios básicos de competencia de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales, como los servicios básicos de salud, educación, agua potable y saneamiento.

En las últimas dos décadas, Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido, con un promedio de 4,45%, y uno de los motores de este crecimiento fue la inversión, que ha representado un promedio de 21,6% del PIB, logrando crecer en promedio 4.38% en el mismo período; sin embargo, debido a la pandemia y otros factores este crecimiento ha disminuido.

Para hacer crecer y desarrollar un país, la inversión tanto pública como privada es vital, y si bien su importancia es crucial para nuestro desarrollo, todavía enfrentamos una serie de problemas críticos, especialmente en países como el nuestro que aún son emergentes, y que pese a contar con recursos económicos suficientes, el presupuesto público no se invierte de manera global y eficiente, tal como se

evidencia que a nivel de gobierno local a nivel nacional el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) acumulado de los años 2017 al 2021 ascendió a los 25 mil millones de soles, con un devengado ascendente a los 17 mil millones de soles, y un gasto no ejecutado superior a los 8 mil millones de soles, equivalente al 31.43% del PIM acumulado.

Del mismo modo, en los gobiernos regionales a nivel nacional, el PIM acumulado durante los años fiscales 2017 al 2021, ascendió a los 145 mil millones de soles, con un devengado superior a los 139 mil millones de soles, y un gasto no ejecutado por encima de los 6 mil millones de soles, equivalente al 4.40% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) acumulado.

Como vemos, en tan solo cinco (5) años consecutivos, el acumulado del gasto público (no ejecutado) en relación al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los años 2017 al 2021, de los gobiernos locales y regionales, han superado los 14 mil millones de soles, razón por lo cual, se sustenta que nuestra iniciativa legislativa no utilizará recursos públicos en su implementación, en tanto su aplicación será normativa, permitiendo reutilizar el saldo presupuestal no ejecutado de los diferentes niveles de gobierno para la ejecución de obras públicas en educación, salud, agua potable, saneamiento, a favor de miles de peruanos a nivel nacional.

3.2 Beneficio:

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse esta iniciativa, se detallan en el cuadro siguiente:

TABLA 1. PRINCIPALES INVOLUCRADOS EN LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y SUS EFECTOS

Análisis cuantitativo:

INVOLUCRADOS	EFECTOS DIRECTOS[4]	EFECTOS INDIRECTOS[5]
Ciudadanía	La propuesta permite: ○ Mejoramiento de la calidad técnica de los servicios públicos prestados a la población. ○ Alcanzar un óptimo crecimiento económico.	La propuesta permitirá: ○ Mayor calidad de vida de la población beneficiaria de las obras públicas. ○ Generar empleos de calidad a las diversas regiones y localidades del país.
	La propuesta permite:	La propuesta permitirá:

[4] Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.
[5] Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta.

Gobierno Regional y Gobierno Local	○ Beneficiar a los gobiernos regionales y locales porque busca una correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos públicos no utilizados que tienen carácter intangible, concursable e inembargable y se destinan, única y exclusivamente a sus fines. ○ Mejorar la eficiencia de los recursos públicos y eliminar la discrecionalidad de los funcionarios públicos. ○ Llenar un vacío en la legislación que no permitía reutilizar el marco presupuestal de saldos presupuestales. ○ Mejorar el control presupuestario y la supervisión de obras que buscan cerrar brechas en infraestructura, salud, educación y agua potable. ○ Los recursos del fondo se constituirán, a través de fideicomiso, con los saldos presupuestarios no ejecutados en el año fiscal respectivo.	○ Contar con una normativa que introduzca mayor oportunidad de inversión para los 2 niveles de gobierno regional y local. ○ Mayor transparencia y menos corrupción en los niveles de gobierno que ejecutan obras bajo los recursos del fondo. ○ No generarle gasto al Estado al utilizarse fondos públicos no utilizados. ○ Tener obras con mayor calidad técnica en beneficio de la población en los niveles regionales y locales. ○ Transparentar la regulación de obras utilizados con los recursos del fondo administrado a través de fideicomiso.

Elaboración propia.

IV. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

Esta norma no genera ningún conflicto con la legislación nacional vigente, por el contrario, se enmarca dentro de los lineamientos de política económica de un Estado que debe priorizar la expansión de la inversión pública, reconociendo que el cierre de brechas es fundamental sobre todo en lo referido en los servicios básicos de competencia de los gobiernos regionales y/o gobiernos locales a través del FONDO PERU PROGRESA. Desarrollar la infraestructura del país, mejorar su competitividad y promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible

Tal como se describe en el Marco Macroeconómico Plurianual 2023-2026 publicado el 24 de agosto de 2022, nuestra propuesta legislativa se adapta a esos estándares. El MMM 2023-2026 enfatiza la "Aceleración de la Inversión Pública" como una de las medidas de política económica para promover el crecimiento económico. A través de una mayor asistencia técnica y un acompañamiento intensivo, las entidades públicas pueden optimizar su gestión de inversiones para asegurar el cumplimiento de sus cronogramas de ejecución.

Además de estimular la demanda a corto plazo, el aumento de la inversión aumenta la producción y el empleo. Como resultado de inversiones públicas de calidad, se

genera capital privado más productivo, ya que se reducen los costos de transacción y se producen bienes intermedios beneficiando de manera directa a la ciudadanía que conforma los gobiernos regionales y locales del país.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes 2 políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

POLITICAS DE ESTADO

17. AFIRMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
(b) promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local; Incrementar la oferta de infraestructura con un enfoque de cierre de brechas, asegurar su articulación y complementariedad son elementos esenciales que permiten elevar los niveles de competitividad del país^. Sumado a ello, que no se debe descuidar la formulación y ejecución de proyectos de inversión con procesos eficientes, que aseguren infraestructura de calidad, acompañado de rendición de cuentas.

(c) estimulará la inversión privada
Según mandato constitucional, el Estado peruano tiene un rol de promotor y orientador de la inversión privada con la finalidad de generar dinamismo en la economía nacional. En ese contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el encargado de ejecutar las políticas públicas para promover la inversión de los privados en el Perú. Existe evidencia empírica, de la relación de complementariedad entre la inversión pública (sobre todo la referida a la creación de infraestructura y cierre de brechas, finalidad de nuestra propuesta) y la inversión privada.

(d) fomentará el desarrollo de la infraestructura
El propósito de la presente propuesta legislativa radica en la creación de un Fondo para el fortalecimiento de la Gestión Pública para el Cierre de Brechas de Servicios Básicos de competencia de los Gobiernos Regionales y/o Gobiernos Locales – FONDO PERU PROGRESA –, para la mejora de los servicios en educación, salud, saneamiento y otros.