



Proyecto de Ley N° 4306/2022-CR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Los congresistas de la República que suscriben, Alejandro Enrique Cavero Alva y Norma Martina Yarrow Lumbreras, miembros del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa contenido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE FIJA EL MONTO MÁXIMO DE GASTO CORRIENTE PERMITIDO A GOBIERNOS REGIONALES, PROVINCIALES Y DISTRITALES

Primero.- Objeto de la ley



La presente ley tiene por objeto garantizar el buen uso de los recursos públicos y velar por el derecho de los ciudadanos a recibir servicios públicos adecuados de sus autoridades distritales, provinciales y regionales.

Segundo.- Evaluación de servicios básicos

Los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales de todo el país deben solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación de las brechas de infraestructura básica de su circunscripción.

A estos efectos, el Ministerio de Economía y Finanzas debe evaluar el porcentaje de la población de dicho gobierno regional, provincial o distrital que cuente con servicios de agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y pistas y veredas, así como acceso a servicios de salud y de educación.

A partir de dicha evaluación, se determinará la categoría del gobierno solicitante, de acuerdo a la siguiente tabla:

Categoría 1: Por lo menos el 70% de la población tiene acceso a los servicios básicos.

Categoría 2: Entre el 40% y el 69% de la población tiene acceso a los servicios básicos.

Categoría 3: Menos del 40% de la población tiene acceso a los servicios básicos.

Una vez asignada la categoría, el Ministerio de Economía y Finanzas emite el certificado correspondiente. Esta evaluación se deberá realizar cada dos (2) años.

Tercero.- Limitaciones al gasto corriente

Los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales deben limitar el gasto corriente de su presupuesto inicial modificado, de acuerdo a la categoría a la que pertenecen, según la calificación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los límites máximos de gasto corriente son los siguientes:

Categoría 1: Hasta el 80% de su presupuesto

Categoría 2: Hasta el 60% de su presupuesto

Categoría 3: Hasta el 40% de su presupuesto

Aquellos que no cuenten con calificación, no podrán usar más del 40%.

Cuarto.- El cumplimiento de lo estipulado se realiza bajo responsabilidad personal del Gobernador o Alcalde de cada jurisdicción.

Quinto.- El Ministerio de Economía y Finanzas reglamenta la presente ley en un plazo máximo de treinta (30) días desde su entrada en vigencia.

Lima, 16 de febrero de 2023



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2023 14:14:24-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/02/2023 12:01:28-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/02/2023 13:10:14-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
www.fonfepes.gov.pe
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2023 15:28:41-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/02/2023 22:19:28-0500

Central Telefónica: 311-7777



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
Fecha: 18/02/2023 11:19:47-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/02/2023 15:25:50-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta legislativa tiene como principal objetivo promover el buen uso de los recursos de todos los contribuyentes peruanos, en aras de contribuir al cierre de brechas claves de infraestructura y servicios públicos básicos en las diversas regiones del país.

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

La Constitución Política del Perú es clara en su reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos en torno al acceso a diversos servicios básicos como la salud, la educación y el acceso a agua potable. En este sentido, por ejemplo, el artículo 7° del texto constitucional señala que el Estado "reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable". En este sentido, es un rol constitucional fundamental de las entidades públicas garantizar la disponibilidad y buen uso de recursos para dotar de acceso a agua potable a todos los ciudadanos del país. Con respecto al acceso a servicios médicos de primera necesidad, el artículo 11° de la Constitución Política sostiene expresamente que el Estado "garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas". Asimismo, dicho artículo añade que es también una responsabilidad del Estado supervisar su "eficaz funcionamiento". De esta forma, es evidente que la Carta Magna es sustancial en puntualizar que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a agua y a prestaciones de salud, de forma eficiente, por medio de un buen uso de los recursos públicos a nivel distrital, provincial y regional.

En torno al acceso a educación de calidad, el texto constitucional también puntualiza el derecho de todos los peruanos a servicios educativos. En su artículo 13°, se estipula que el Estado "reconoce y garantiza la libertad de enseñanza" mientras que en su artículo 16° sostiene que el Estado asegura "que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas". Este último artículo señala también expresamente que el Estado "da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República". En este sentido, la Constitución Política reconoce la importancia del acceso a servicios públicos de calidad para todos los ciudadanos en todo el territorio nacional, a través del uso apropiado y eficiente de los recursos que aportan todos los contribuyentes. Por ende, es un rol fundamental del Ejecutivo y de los gobiernos

subnacionales emplear los recursos públicos de forma eficiente, procurando priorizar el gasto de inversión para cerrar las enormes brechas existentes que imposibilitan que todos los ciudadanos peruanos tengan acceso a servicios básicos como salud, educación, acceso a agua potable, entre otros.

En este mismo sentido, la Ley N° 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades*, establece también que es un rol fundamental de los gobiernos locales promover el acceso a adecuados servicios públicos. En este sentido, por ejemplo, el artículo 4° de dicha ley sostiene que los "gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción"¹. Con el fin de cumplir con lo dispuesto en dicho artículo y promover un nivel de desarrollo sostenible en el tiempo en beneficio de la ciudadanía, es fundamental promover iniciativas que promuevan el buen uso de los recursos públicos en torno al cierre de brechas que impidan la prestación de servicios básicos y la inversión en infraestructura.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca que los gobiernos regionales, provinciales y distritales estén impedidos de destinar los escasos recursos públicos, en un ambiente económico de recaudación fiscal limitada y altos índices de informalidad, a excesivo gasto corriente sin antes poder abordar y cerrar las brechas sustanciales de infraestructura que limitan el acceso a servicios básicos de calidad en el país.

II. BRECHAS SIGNIFICATIVAS DE INFRAESTRUCTURA

No es ninguna sorpresa que el Perú contiene brechas de infraestructura sustanciales en torno a la capacidad de brindar acceso a servicios públicos de calidad. Estas brechas existen como consecuencia de una sostenida carencia de propiciar una adecuada inversión pública en aumentar la infraestructura existente en sectores como acceso a agua potable y saneamiento, salud, educación, pistas y veredas y áreas verdes. Este déficit representa, de acuerdo a lo sostenido por Rosa Bueno de Lercari, actual presidenta de la Cámara de Comercio de Lima, aproximadamente US\$ 110,000 millones². La existencia de este significativo déficit es

¹ Diario Oficial El Peruano. (sin fecha). *Ley Orgánica de Municipalidades*. Disponible en <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>

² Rumbo Minero. (sin fecha). *Perú requiere US\$ 110 mil millones anuales para cerrar brecha de infraestructura*. Disponible en <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/economia/peru-us-110-mil-millones-anuales-brecha-infraestructura/>

particularmente problemático ya que tiene una relación directa con el dinamismo de los mercados, principalmente en las zonas rurales del país. La carencia de infraestructura no solo afecta la competitividad de la producción nacional, sino que también tiene un alto impacto en el bienestar social. Con respecto a la productividad, el economista Richard Webb, en su libro titulado *Conexión y despegue rural*, sostiene lo siguiente:

“El encarecimiento del intercambio va más allá del costo de un viaje o de una carga. El costo es afectado también por la regularidad y previsibilidad del transporte, por el tiempo que exigen tanto el viaje como la coordinación necesaria, y por el deterioro e inseguridad de la mercadería causados por las condiciones del viaje. La frecuencia de los huaicos en la sierra y la variabilidad de las lluvias en la selva han contribuido sustancialmente al encarecimiento del transporte interno en el Perú. Además de la disponibilidad de vías de transporte, el intercambio es facilitado cuando hay mayor frecuencia y más variedad de vehículos, reduciendo el tiempo de espera, propiciando mayor flexibilidad en la planificación empresarial y una mejor adecuación entre el tipo de vehículo y el tipo de carga.”³

En este sentido, es urgente que el Estado propicie los mecanismos necesarios para poder cerrar la brecha de infraestructura que existe actualmente en el Perú, en beneficio de la generación de riqueza, empleo, recaudación fiscal, formalización y bienestar general para toda la ciudadanía. Como sostiene Webb, la brecha de infraestructura —de conectividad vial, en este caso— tiene un impacto directo en la productividad y competitividad de las acciones de intercambio económico, especialmente en las zonas rurales del país.

En este desafortunado contexto, es sumamente lamentable percibir cómo, a pesar de una sostenida disponibilidad de recursos públicos —a pesar del escenario desfavorable de informalidad en el que el empleo informal representa aproximadamente 72,7% a nivel nacional⁴ y en el que la informalidad afecta a 9 de cada 10 trabajadores en zonas rurales⁵—, los gobiernos regionales y locales son incapaces de hacer buen uso de su presupuesto en beneficio del bienestar social. Es evidente que la carencia de recursos no es el principal

³ Webb, R. (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Universidad de San Martín de Porres. p. 30-31.

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Producción y empleo informal en el Perú*. Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/

⁵ RPP Noticias. (2022). *Empleo en el Perú cerró el 2022 con alta tasa de informalidad*. Disponible en <https://rpp.pe/economia/economia/empleo-en-el-peru-cerro-el-2022-con-alta-tasa-de-informalidad-noticia-1455530>

obstáculo que frena el acceso a servicios básicos de calidad, sino la mala gestión de los gobiernos locales y la poca preparación técnica y profesional de sus funcionarios. Los gobiernos locales muchas veces operan como agencias de empleo que consolidan puestos laborales para el entorno cercano de funcionarios públicos o cuotas partidarias, en detrimento de la población más desfavorecida de la zona. Estos malos manejos se esconden, muchas veces, en desbordados porcentajes del presupuesto destinado a gasto corriente, en lugar de propiciar la inversión en infraestructura que genere mayor productividad y competitividad en la zona y brinde un acceso real a servicios básicos de calidad para la ciudadanía. En este sentido, es imperativo que el Estado contribuya a promover modificaciones normativas — como la presente iniciativa legislativa— y genere incentivos de gestión para mejorar la capacidad que tienen los gobiernos locales de hacer buen uso de los recursos que tienen.

Los gobiernos regionales y locales, en periodos recientes, han recibido sustanciales recursos de parte del gobierno central. Esto, debido principalmente a transferencias directas y a lo recaudado por conceptos como el canon y las regalías mineras en zonas extractivas del país. En la *Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022*, por ejemplo, se puede ver que, de un presupuesto total de aproximadamente S/. 197 mil millones, los gobiernos regionales recibieron un total de S/. 35,551,634,966 (18% aprox), de los cuales aproximadamente S/. 26 mil millones (75% aprox) fueron destinados a gasto corriente, S/. 8 mil millones (24% aprox) a gasto de capital y aproximadamente S/. 290 millones (0.81% aprox) a servicio de la deuda. En torno a los gobiernos locales, estos recibieron un total de aproximadamente S/. 21 mil millones (11% aprox), de los cuales aproximadamente S/. 13 mil millones (61% aprox) fueron destinados a gasto corriente y solo aproximadamente S/. 7 mil millones (36% aprox) a gasto de capital. Las cifras completas de las transferencias se pueden ver en el siguiente gráfico incluido en la Ley de Presupuesto 2022⁶:

⁶ Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2022. Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2022/PL_Presupuesto_2022.pdf

GOBIERNO CENTRAL		Soles
Correspondiente al Gobierno Nacional		139 879 718 216,00
Gasto corriente		87 246 491 742,00
Gasto de capital		30 444 984 608,00
Servicio de la deuda		22 188 241 866,00
INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS		Soles
Correspondiente a los Gobiernos Regionales		35 551 634 966,00
Gasto corriente		26 605 048 542,00
Gasto de capital		8 655 759 403,00
Servicio de la deuda		290 827 021,00
Correspondiente a los Gobiernos Locales		21 570 915 832,00
Gasto corriente		13 253 407 929,00
Gasto de capital		7 843 614 004,00
Servicio de la deuda		473 893 899,00
TOTAL S/		197 002 269 014,00

Lamentablemente, a pesar de los sostenidos incrementos en el presupuesto nacional con el pasar de los años y de las respectivas transferencias a los gobiernos locales y regionales —principalmente por concepto de transferencias de canon—, estos han sido incapaces de traducir la riqueza en bienestar real para la ciudadanía y de suplir las evidentes brechas de infraestructura que existen en el país. En este sentido, quizá el caso de la Municipalidad Distrital de Yarabamba en la provincia de Arequipa sea uno de los más reveladores⁷. De acuerdo al primer *Estudio de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)* —Arequipa 2014-2016, realizado conjuntamente por el Banco Mundial y el Gobierno Regional de Arequipa, aproximadamente el 80% de la Municipalidad Distrital de Yarabamba depende de la transferencia de recursos provenientes del canon⁸, ya que está ubicado en la zona de influencia de la operación cuprífera de Cerro Verde. Así, en el periodo 2016-2020, la municipalidad distrital recibió un total de S/. 359 millones solo por concepto de transferencias de canon y regalías mineras, constituyendo la tercera municipalidad distrital que más presupuesto recibió por este concepto en todo el país. El siguiente gráfico, elaborado por ComexPerú con data del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), revela los distritos con mayores transferencias por canon y regalías mineras en el periodo 2016-2020 en todo el país:

⁷ Diario La República. (2022). *El tercer distrito más rico del Perú tiene estadio, pero no agua potable*. Disponible en <https://larepublica.pe/sociedad/2023/02/05/arequipa-el-tercer-distrito-rico-del-peru-tiene-estadio-pero-no-agua-potable-lrsd-147920>

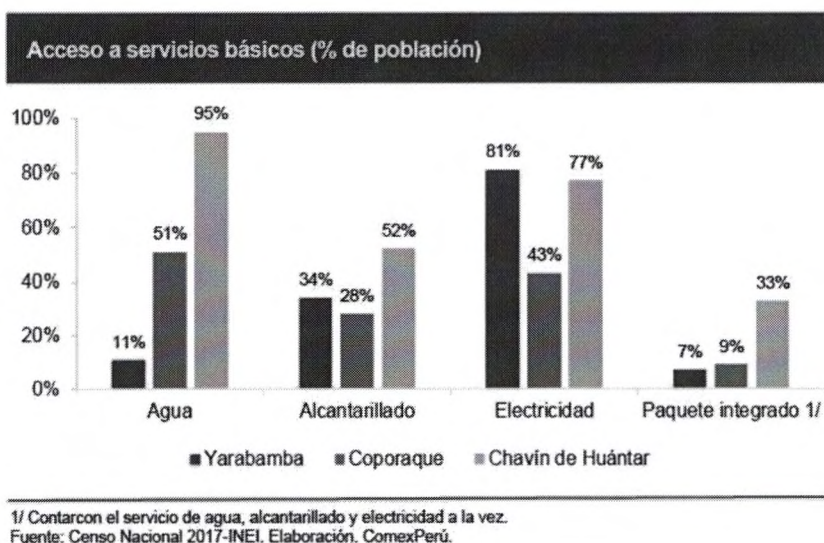
⁸ Instituto de Ingeniería de Minas del Perú. (sin fecha). *EITI: Cerro Colorado y Yarabamba son los distritos con mayor canon minero*. Disponible en <https://iimp.org.pe/promocion-minera/eiti-cerro-colorado-y-yarabamba-son-los-distritos-con-mayor-canon-minero>

Distritos con mayores transferencias por concepto de canon y regalías mineras entre 2016 y 2020		
Municipio	Departamento	Monto (\$/ millones)
MD San Marcos	Áncash	879
MD Cerro Colorado	Arequipa	361
MD Yarabamba	Arequipa	359
MD Coronel Gregorio Albarracín	Tacna	221
MD Nuevo Chimbote	Áncash	203
MD Ilabaya	Tacna	201
MD Chavín de Huántar	Áncash	196
MD Majes	Arequipa	162
MD Torata	Moquegua	161
MD Paucarpata	Arequipa	130
MD Yura	Arequipa	129
MD Ite	Tacna	127
MD La Joya	Arequipa	122
MD Uchumayo	Arequipa	118
MD Tiabaya	Arequipa	113
MD Socabaya	Arequipa	108
MD Independencia	Áncash	107
MD Cayma	Arequipa	105
MD Coporaque	Cusco	92
MD Alto Selva Alegre	Arequipa	86

Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

No obstante, a pesar de la disponibilidad de recursos públicos en gobiernos locales como la Municipalidad de Yarabamba, estos han sido incapaces de propiciar gasto de capital para generar mejoras en infraestructura que aumente la calidad y capacidad de los servicios públicos de la zona. Esto, no solo debido a una evidente carencia de gestión y a la deficiente capacidad profesional de funcionarios públicos, sino también debido a la priorización de gasto corriente por encima de gasto de capital, a pesar de la existencia de brechas básicas de infraestructura que no promueven mejoras en el alivio de la pobreza y en el bienestar. Así, según el *Acuerdo de Concejo N°. 063-2019-MDVY* del 30 de diciembre de 2019, el 100% del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) de la Municipalidad Distrital de

Yarabamba se destinó a gasto corriente y el 0% a gasto de capital⁹, a pesar de que la naturaleza de dicho fondo es que se emplee para inversión en proyectos redistributivos y de cierre de brechas sociales. Esto no obstante a que, por ejemplo, solo el 11% de la población de Yarabamba tiene acceso a agua y 34% a alcantarillado. El siguiente gráfico, elaborado por ComexPerú con data del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), muestra el porcentaje de la población de la Municipalidad Distrital de Yarabamba, de Coporaque y de Chavín de Huántar que tienen acceso a servicios básicos:



El caso de la Municipalidad Distrital de Yarabamba es completamente inaceptable para un gobierno local que tiene recursos sustanciales debido a la actividad minera de la zona. Solo como dato de contexto, se puede observar que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de distritos limeños con niveles de ingreso alto como Miraflores, fue de S/. 252,962,438 en el 2021¹⁰. Es imperativo que el Estado dote de la capacidad de gestión a los gobiernos locales para que, de esta forma, puedan hacer un uso eficiente de los recursos asignados, en beneficio de la dotación de infraestructura y el cierre de brechas sociales. En este sentido, el presente Proyecto de Ley es beneficioso ya que promueve que los gobiernos locales se enfoquen en cerrar las brechas de infraestructura identificadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) antes de poder aumentar el gasto corriente y destinar recursos a gasto que no se traduce en bienestar generalizado para la población local.

⁹ Municipalidad Distrital de Yarabamba (2019). *Acuerdo de Concejo N°. 063-2019-MDYY*. Disponible en <https://www.muniyarabamba.gob.pe/archivos/1577812635.PDF>

¹⁰ Municipalidad Distrital de Miraflores. (2021). *Informe de evaluación de implementación del Plan Operativo Institucional 2021 - Semestre I*. Disponible en <https://www.miraflores.gob.pe/wp-content/uploads/2021/11/Informe-de-Evaluac.de-Implement.-POI-2021-I-Sem-Visado.pdf>

III. EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR REGIONES

Según lo expuesto en el *Reporte Eficacia del Gasto Público, resultados para el 2022*, elaborado por ComexPerú, el desempeño de los gobiernos regionales en cuanto al gasto del presupuesto para proyectos educativos fue bastante dispar en 2022. Así, mientras que el gobierno regional de Apurímac lidera la ejecución con un monto gasto de S/. 157 millones y un porcentaje de avance del 93%, los gobiernos regionales de Huánuco (S/. 20 millones; 23%) y Cajamarca (S/. 55 millones; 33%) son los más rezagados. Por otro lado, respecto al desempeño de los gobiernos locales en el manejo del presupuesto para inversión educativa, las municipalidades de Ucayali y Loreto lideran el ranking, con avances del 86% y 81%, respectivamente. Por su parte, los municipios de Pasco (30%) y Amazonas (38%) gastaron incluso menos de la mitad de sus presupuestos.¹¹

Por otro lado, se tiene que durante el año 2022, los gobiernos regionales ejecutaron en promedio solo el 55% del presupuesto destinado a la inversión pública en salud. Solo los gobiernos regionales de Junín (91%) y Loreto (91%) registraron un avance superior al 90%. En suma, nueve gobiernos regionales gastaron menos de la mitad de su presupuesto en proyectos de inversión en salud, a pesar de contar con importantes brechas de infraestructura y de acceso a servicios básicos. El más rezagado es el gobierno regional de Tumbes, con una ejecución de S/. 4 millones, equivalente a sólo el 17% de su presupuesto. Por otro lado, los gobiernos locales gastaron el 58% de su presupuesto para proyectos de salud. Así, en promedio, las municipalidades de Ayacucho (S/. 20 millones, 29%), Áncash (S/. 46 millones; 29%) y Tumbes (S/. 2,7 millones; 32%) son las que registran menor ejecución. Cabe destacar que Áncash es la segunda región que recibió mayor presupuesto para inversión en salud destinado a las municipalidades (S/. 157 millones)¹².

Asimismo, el citado informe precisa que la inversión pública en transporte de los gobiernos regionales, se evidencia una alta heterogeneidad. Solo tres gobiernos regionales superaron una ejecución del 90% de su presupuesto: Apurímac (S/. 27 millones; 95%), Tacna (S/. 30 millones; 93%) y Loreto (S/. 274 millones; 90%). No obstante, resalta el bajo desempeño de

¹¹ Sociedad de Comercio Exterior del Perú - ComexPerú. (sin fecha). *Reporte Eficacia del Gasto Público, resultados para el 2022*. Disponible en <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-eficacia-010.pdf>

¹² Ibid.

los gobiernos regionales de Lambayeque (S/. 9 millones; 23%), Huánuco (S/. 44 millones; 35%) y Cajamarca (S/. 74 millones; 35%). A diferencia de Lambayeque y Cajamarca, donde el grueso del presupuesto lo concentraban 4 proyectos de inversión, en Huánuco se contaba con presupuesto para una amplia variedad de proyectos de menor envergadura, pero no fueron ejecutados. Por el lado de los gobiernos locales, estos alcanzaron una ejecución promedio del 60% de la inversión en proyectos de transporte. Pasco fue la región con menor ejecución presupuestal (S/. 60 millones; 42%), seguido por Áncash (S/. 466 millones; 44%) y Madre de Dios (S/. 32 millones; 51%).

Finalmente, el informe citado también indica que la inversión pública en obras de saneamiento a nivel de gobiernos regionales registró un avance del 64%. A detalle, seis gobiernos regionales gastaron menos de la mitad de su presupuesto para esta función. Entre estos resaltan el gobierno regional de Lambayeque (S/. 1,3 millones; 35%), el de Piura (S/. 13 millones; 38%) y el de Apurímac (S/. 0,2 millones; 43%). Por otro lado, resaltan los avances del gobierno regional del Puno (100%) y Ayacucho (94%). Respecto a los gobiernos locales, estos gastaron en promedio el 30% del presupuesto para proyectos de saneamiento en 2022. Cabe destacar que el 76% del presupuesto de esta función se destinó a las municipalidades, lo que refleja su mayor responsabilidad. Ninguna región superó una ejecución promedio del 80% y resaltan por su bajo avance las regiones de Pasco (S/. 7 millones; 22%), Puno (S/. 65 millones; 41%) y Moquegua (S/. 57 millones; 42%).

IV. INEFICIENCIA EN EL GASTO CORRIENTE

Es importante, para comprender de mejor manera la presente iniciativa legislativa, que se esclarezca claramente la diferencia de lo que representa el gasto corriente en comparación al gasto de capital. Las definiciones son las siguientes:

Gasto corriente: se refiere al gasto que incurre el Estado para financiar el correcto funcionamiento de sus activos y de servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía.

Gasto de capital: se refiere al gasto que incurre el Estado para aumentar la capacidad productiva del país, así como su propio patrimonio.

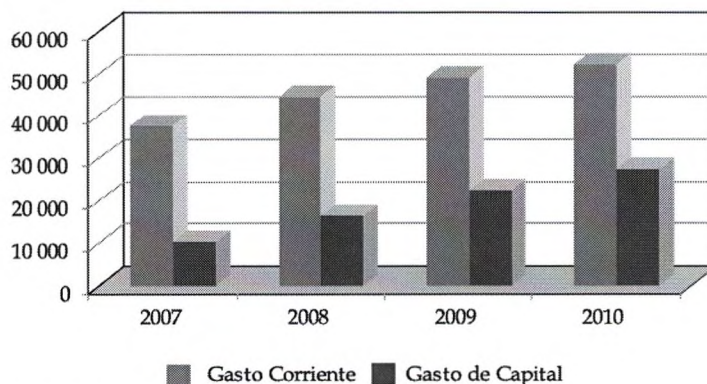
Con el fin de proveer bienes y servicios públicos, el Estado debe incurrir en tres categorías principales de gasto, de acuerdo a la teoría de finanzas públicas: infraestructura, insumos y personal. En este sentido, la infraestructura pública es financiada a través de gasto de capital, mientras que los insumos y el personal a través del gasto corriente¹³. Es evidente que el Estado siempre tendrá que incurrir en gasto corriente, debido a que tiene la responsabilidad de brindar servicios públicos y de mantener en funcionamiento sus activos. No obstante, es imperativo que el Estado genere un balance razonable entre el gasto corriente y el gasto de capital, con el fin de incrementar el patrimonio del Estado y su capacidad para brindar mejores y más eficientes servicios públicos a la ciudadanía. Asimismo, como ya se mencionó, el gasto corriente es muchas veces empleado por gobiernos locales corruptos para esconder favores políticos y malos manejos en las compras de las municipalidades, en perjuicio del bienestar de todos los ciudadanos. Por ende, se debe hacer énfasis en la razonabilidad y el balance entre el gasto corriente y el gasto de capital, sin desconocer tampoco que, conforme el gasto de capital se incrementa, es necesario realizar ajustes al gasto corriente para contar con el presupuesto necesario para mantener adecuadamente la infraestructura pública adicional.

Es importante reconocer que, en años recientes, los presupuestos públicos han ido expandiendo el gasto de capital en comparación con el gasto corriente. En este sentido, por ejemplo, el total del gasto de capital ejecutado por el Estado incrementó en 163% entre el 2007 y el 2010, pasando de aproximadamente S/. 10 mil millones a S/. 27 mil millones. Por su parte, el gasto corriente en el mismo periodo aumentó en sólo 38%, pasando de aproximadamente S/. 37 mil millones en el 2007 a S/. 52 mil millones en el 2010. El siguiente gráfico muestra la tendencia al alza que experimentó el país del gasto de capital en ese periodo¹⁴:

¹³Narváez, J. (sin fecha). *La brecha entre gasto corriente e inversión: un enfoque presupuestal*. Lima: DESCO. Disponible en http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1108/13_Narv%C3%A1ez_Per%C3%BA_Hoy_2011_1.pdf

¹⁴ Ibid.

Evolución del gasto corriente y gasto de capital totales
(millones de nuevos soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
 Elaboración propia.

Con relación al año fiscal 2022, se puede observar que el gasto de capital continúa representando un porcentaje significativo del total del presupuesto público. Tomando el mes de febrero 2022 como referencia, se puede ver que de un PIM de aproximadamente S/. 208 mil millones, se había destinado aproximadamente S/. 127 mil millones (61% aprox) a gasto corriente y aproximadamente S/. 59 mil millones (28% aprox) a gasto de capital. En términos del avance, se puede ver que la eficiencia del gasto es mayor con respecto al gasto corriente que al gasto de capital. Para febrero del año fiscal 2022, se había ejecutado 13,2% del presupuesto para gasto corriente, mientras que solo 5,6% de gasto de capital. Esto, desafortunadamente, muestra cómo a pesar de la disponibilidad de recursos y al sostenido incremento del gasto de capital, los gobiernos locales y regionales son incapaces de poder traducir los aumentos de presupuesto en cerrar las brechas de infraestructura existentes en el país. La información completa sobre la ejecución total del presupuesto a febrero del año fiscal 2022 se muestra en el siguiente gráfico, elaborado por ASISP con data del Ministerio de Economía y Finanzas:

EJECUCIÓN TOTAL
POR CATEGORÍA PRESUPUESTAL

Período: febrero 2022

Incluye: Actividades y Proyectos		Millones de Soles				
AÑO		febrero 2022				
TOTAL		197,002.3	208,361.9	25,839.1	12.4	11,359.7
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Ejecución	Avance	Variación	Partic.
			Deveng.	%	(PIM)-(PIA)	% PIM
5. GASTO CORRIENTE	126,082.7	126,801.9	16,695.2	13.2	719.1	60.9
6. GASTO DE CAPITAL	47,966.6	58,586.6	3,276.2	5.6	10,620.0	28.1
7. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	22,953.0	22,973.5	5,867.8	25.5	20.5	11.0

Fuente: MEF - 1.3.2022 - Elaboración: ASISP

No obstante, hay ejemplos puntuales en los que el gasto corriente si ha tenido un incremento

desmedido en detrimento del presupuesto general y, por ende, en perjuicio de la dotación de mejores servicios públicos para la ciudadanía. Por ejemplo, de acuerdo a información proporcionada por la Subgerencia de Personal de la propia Municipalidad Metropolitana de Lima en el mes de enero 2023, el gasto corriente solo en personal pasó de S/. 282,6 millones en el 2018 a S/. 439 millones en el 2022¹⁵. Esta situación se replica en los gobiernos locales en diversas zonas del país, en las cuales los favores políticos y la corrupción —así como la eficiencia del gasto— se esconde en elevados porcentajes de gasto corriente que se destina a financiar planillas desbordadas o a la contratación de servicios que no se traducen en mayor bienestar para los ciudadanos. Esto, como ya se mencionó, a pesar de que el gasto de capital ha ido aumentando con el tiempo conforme los aumentos del presupuesto público se han ido materializando. Por ejemplo, el siguiente gráfico de ASISP, elaborado con data del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), muestra la estructura presupuestaria por nivel de gobierno en el mes de febrero del año fiscal 2022:



En este sentido, si se contrasta por un lado la existencia de enormes brechas de infraestructura que generan obstáculos para el acceso de servicios públicos básicos de calidad —como el caso de la Municipalidad Distrital de Yarabamba—, y por otro lado la existencia de incrementos sustanciales de gasto corriente y gasto de capital, se puede ver que el presupuesto existente no está siendo destinado a suplir las carencias de la población. Por el contrario, como ya se mencionó, los incrementos del presupuesto han sido empleados en pagar planillas desbordadas —como el caso de la Municipalidad de Lima—, mientras que el gasto de capital no está siendo ejecutado adecuadamente.

¹⁵ Información proporcionada por la Subgerencia de Personal de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

V. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad promover que los gobiernos subnacionales empleen de una forma más eficiente los recursos públicos en beneficio de la ciudadanía. De esta forma, esta iniciativa legislativa establece que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cada dos años, deberá evaluar las brechas básicas de infraestructura que existen en las diversas jurisdicciones del país. Luego de este diagnóstico, las municipalidades regionales, provinciales y distritales serán categorizadas de acuerdo al porcentaje de la población respectiva que tenga acceso a los servicios básicos identificados por el ministerio. Las categorías serán las siguientes:

Categoría 1: Por lo menos el 70% de la población tiene acceso a los servicios básicos.

Categoría 2: Entre el 40% y el 69% de la población tiene acceso a los servicios básicos.

Categoría 3: Menos del 40% de la población tiene acceso a los servicios básicos.

En este sentido, los gobiernos subnacionales sólo podrán destinar un porcentaje específico a gasto corriente, según la categoría en la que se encuentren. Esto, con el fin de promover que el presupuesto público sea empleado prioritariamente en el cierre de las brechas básicas de infraestructura previamente identificadas, antes de poder ser utilizados sin discreción para financiar gasto corriente en planillas y servicios. Las categorías con los topes de gasto corriente son las siguientes:

Categoría 1: Hasta el 80% de su presupuesto

Categoría 2: Hasta el 60% de su presupuesto

Categoría 3: Hasta el 40% de su presupuesto

Por ende, los gobiernos subnacionales estarán supeditados a destinar un monto significativo de su presupuesto a gasto de capital para ampliar la infraestructura existente que propague el acceso a servicios básicos, antes de poder financiar gasto corriente en municipalidades con brechas sustanciales. De esta forma, se procura consolidar el buen uso de los recursos de todos los contribuyentes peruanos, en beneficio del bienestar de la ciudadanía.

VI. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Es preciso señalar que el Análisis Costo-Beneficio (ACB) es una herramienta de análisis para los procesos de toma de decisiones orientado a cuantificar los beneficios y costos de un determinado proyecto, señalar el orden de magnitud de los beneficios y costos no cuantificables, evaluar las consideraciones redistributivas que origina el proyecto, y calcular la contribución del proyecto al cumplimiento de un objetivo de política. Por tanto, corresponde valorar cuantitativa o, en su defecto, cualitativamente los costos y beneficios que la modificación de la normativa podría generar sobre cada uno de los actores identificados.

La presente iniciativa legislativa busca promover el gasto eficiente de recursos públicos limitados en los gobiernos regionales, provinciales y locales, con el fin de cerrar las significativas brechas de infraestructura que existen actualmente en el país y que repercuten en el bienestar nacional. En este sentido, el presente Proyecto de Ley promueve también el incremento del desarrollo en el país, mediante la inversión en infraestructura para la efectiva prestación de servicios públicos esenciales como salud, educación, agua y saneamiento, áreas verdes, interconectividad vial, entre otros. Por ende, los principales actores que se verán afectados por el alcance de esta iniciativa legislativa son los gobiernos subnacionales (regionales, provinciales y locales), así como la población más vulnerable que habita en zonas con significativas brechas de infraestructura. Los gobiernos subnacionales se verán obligados por ley a emplear un monto considerable del presupuesto público que les es asignado en gasto de inversión antes de poder destinarlo a gasto corriente, traduciendo así dichos recursos en bienestar tangible para la población.

Con respecto a los costos, el presente Proyecto de Ley tendrá un impacto directo en la autonomía presupuestal de los gobiernos subnacionales, ya que estos se verán obligados a destinar una parte de su presupuesto a gasto de capital (según la categoría a la que pertenezcan) antes de que puedan ampliar el porcentaje del presupuesto destinado a gasto corriente. Por ende, el gasto corriente de los gobiernos subnacionales se verá directamente afectado por la entrada en vigencia de la presente iniciativa legislativa. Asimismo, el presente Proyecto de Ley tendrá un impacto en la carga del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ya que este será el ente responsable de evaluar las brechas de infraestructura básicas en cada circunscripción con el fin de asignar a los gobiernos subnacionales según las categorías correspondientes.

Con respecto a los beneficios, el presente Proyecto de Ley tiene un impacto directo y trascendental en el cierre de brechas de infraestructura, el cual promoverá inversión en ámbitos como interconectividad vial, salud, educación, áreas verdes, agua y saneamiento, entre otros. Como sostiene Richard Webb en su libro *Conexión y despegue rural*, una infraestructura vial deficiente tiene un impacto directo en la competitividad y las oportunidades de dinamismo económico en el país, más aún en el caso del Perú debido a la geografía tan compleja que compone el territorio nacional¹⁶. Esta noción no sólo se aplica a infraestructura de interconectividad vial, sino que también se extrapola a otras áreas de desarrollo básico como agua y saneamiento, educación y salud. Es imperativo que el Estado emplee adecuadamente sus recursos en beneficio de la inversión en infraestructura que brinde bienestar antes de gastar recursos de forma innecesaria en gasto corriente.

VII. EFECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente propuesta legislativa se encuentra en perfecta concordancia con el marco constitucional peruano y constituye una norma especial dirigida a garantizar una gestión óptima y en beneficio de los habitantes, mediante la canalización de recursos hacia la disminución de la brecha existente en los servicios básicos prestados a la población.

La norma no pretende imponer a los gobiernos regionales, provinciales o distritales un esquema para el desarrollo de proyectos de inversión ni priorizar un proyecto sobre otro. Lo que busca, es establecer prioridades como son los servicios básicos y la inversión en infraestructura, que deben ser satisfechos prioritariamente por el Estado, según el mandato constitucional.

En ese sentido, la autonomía de los gobiernos regionales y locales no se ve afectada. Así, cada gobierno regional y cada municipalidad podrá decidir sobre su presupuesto y ejecución con absoluta discrecionalidad. El presente Proyecto de Ley busca contribuir en el cierre de las grandes brechas de infraestructura que existen en nuestro país y en brindar a los ciudadanos las condiciones de vida que la Constitución Política garantiza de parte del Estado.

¹⁶ Webb, R. (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

VIII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa concuerda perfectamente con la Matriz II, Equidad y Justicia Social, pues busca justamente brindar a la ciudadanía las condiciones de vida que merecen, logrando acercarnos más a una sociedad justa.

Particularmente, la Política 12, referida al Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte y la política 13, sobre el Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, se encuentran en perfecta concordancia con los objetivos del presente Proyecto de Ley.

Por otro lado, esta iniciativa legislativa también se encuentra en armonía con la Matriz I, Democracia y Estado de Derecho, en particular con la Política 5 que busca un gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes. Es justamente a esta política a la que apela el presente Proyecto de Ley, al asignar un porcentaje obligatorio a inversión en mejorar las condiciones de vida de la población y solamente una cantidad menor al gasto corriente. Se busca que exista planeamiento, que el desarrollo se vea de forma equitativa en todo el país, con autoridades preocupadas por brindar a sus ciudadanos condiciones de vida adecuadas y posibilidades de desarrollo personal para los más pequeños.