CONGRESO de la REPÚBLICA

Proyecto de Ley Nº 1564/2016-CR

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 30204 LEY QUE REGULA LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
20 JUN 2017
RECIBIDO
Firma: ..... Hora: 4:15 p

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa de la señora congresista **ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**, en uso de sus atribuciones que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 75° e inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 30204 LEY QUE REGULA LA TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

Artículo Único. Objeto de la Ley

Modificase el artículo 8 de la Ley 30204 Ley que Regula la Transferencia de la Gestión Administrativa de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el mismo que quedará redactado en los términos siguientes:

> "Artículo 8. Directivas
> La Contraloría General de la República es responsable de emitir las directivas correspondientes tanto para el cumplimiento del proceso de transferencia como para la formulación del informe de rendición de cuentas y transferencia.
>
> Para el caso de los informes de situación vinculados a sistemas administrativos de aplicación nacional, la Contraloría General de la República coordina con los entes rectores de cada uno de ellos, a fin de establecer la información necesaria y pertinente del estado de situación útil para el proceso de transferencia.

En el caso de las municipalidades, la formulación de las directivas debe considerar la diversidad de tamaños operativos así como las diferencias en materia de disponibilidad de recursos y activos.

El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, emitirá las directivas necesarias para garantizar la continuidad de los Proyectos de Inversión Pública incluidos en el Programa Multianual de Inversión Pública. Las modificaciones que se introduzcan a dicho Programa se implementan una vez aprobado el Plan de Inversiones, el mismo que incluirá todos los proyectos y mecanismos necesarios para priorizar el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos.

Alejandra Aramayo Gaona
Congresista de la República

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Víctor Albuquerque

SONIA ECHEVARRÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de JUNIO del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 1564 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.—

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conforme señalan los artículos 191° y 194° de la Constitución Política del Estado, las autoridades Regionales así como las Locales son elegidas por sufragio directo para un período de cuatro años.

Del mismo modo establecen los artículos 192° y 195° de nuestra Carta Magna, que los Gobiernos Regionales y Locales, promueven el desarrollo y la economía tanto regional como local, fomentando las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Dicho contexto, nos pone enfrente de una circunstancia en la que cada cuatro años se inicia un nuevo proceso de transferencia de gestión, situación que genera riesgo en el uso adecuado de los recursos públicos por parte de la gestión saliente, procediéndose así a la suspensión temporal de operaciones en las cuenta bancarias de dichas entidades, lo cual afecta la ejecución del presupuesto, la programación multianual de inversión pública; así como la normal prestación de los servicios públicos a favor de la población.

Cada vez que se cambian las autoridades regionales y locales, producen muchas veces graves perjuicios que modifican la ruta crítica del programa de ejecución de obras trayendo consigo severas consecuencias económicas que generan mayores gastos generales.

Al 20 de mayo de 2015, en el portal INFOBRAS se han registrado un total de 35,694 obras a nivel nacional, que representan una inversión total de S/. 155,225 millones de soles.

La revisión y análisis de esta información, ha permitido identificar 560 obras públicas paralizadas por S/. 4,293 millones de soles.

Siete de cada diez proyectos paralizados corresponden a los gobiernos locales, representando un monto de inversión de S/. 3,037 millones de soles. La Municipalidad Distrital de Echarati y la Municipalidad Provincial de Espinar, ambas ubicadas en Cusco, cuentan con el mayor número de obras paralizadas. A nivel de gobiernos regionales, Cusco, Lima y Moquegua lideran la lista del número de proyectos paralizados a nivel de gobierno nacional, figuran el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural).

Tomando como base el número de obras paralizadas, tenemos que la mayoría de ellas estaban destinadas a mejorar la infraestructura destinada a vivienda y desarrollo urbano, saneamiento, educación y transporte. Son todos proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de menores recursos económicos.

Al no haberse ejecutado las obras en su totalidad, no se ha logrado el impacto social y económico esperado, pese a las fuertes sumas de dinero desembolsadas.

OBRAS PARALIZADAS POR NIVEL DE GOBIERNO

NIVEL DE GOBIERNO	N° DE PROYECTOS	INVERSION VIABLE (S/.)*
LOCAL	408	3.037
REGIONAL	119	1.178
NACIONAL	33	78
TOTAL	**560**	**4.293**

*En millones de soles
Fuente: Reporte de la Gerencia de Estudios y Gestión Pública/Sistema INFOBRAS

En un análisis realizado sobre las razones de la paralización de las obras, se identificaron cinco problemas centrales. La transferencia de gestión, la falta de asignación presupuestal y los factores climatológicos desfavorables son los principales motivos mencionados por las entidades para justificar la paralización de las obras.

No obstante, hay que precisar que las municipalidades son las únicas que han reportado obras paralizadas por problemas suscitados por el cambio de gestión, siendo de vital importancia que los alcaldes retomen la ejecución de las obras para el beneficio de los ciudadanos.[1]

[1] Fuente: Boletín sobre obras públicas - INFOBRAS

CAUSAS DE LA PARALIZACION

MOTIVOS	N° DE OBRAS PARALIZADAS	%
CAMBIO DE GESTIÓN	80	36
FALTA DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL	48	21
POR FACTORES CLIMATICOS DESFAVORABLES	28	13
ADICIONALES DE OBRAS	21	9
TRAMITES ADMINISTRATIVOS PENDIENTES	12	5
RESOLUCIÓN DE CONTRATO	5	12
FALTA DE MATERIALES	2	2
INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO	4	1.8
CONFLICTOS SOCIALES	4	1.8
OTROS	17	8.4
TOTAL	**224**	**100%**

Fuente: Reporte de la Gerencia de Estudios y Gestión Pública/Sistema INFOBRAS

Conforme podemos observar en el cuadro anexo, más del 36% de las obras paralizadas obedecen a problemas en el proceso de transferencia de Gestión. Siendo de vital importancia que se garantice la ejecución de las obras.

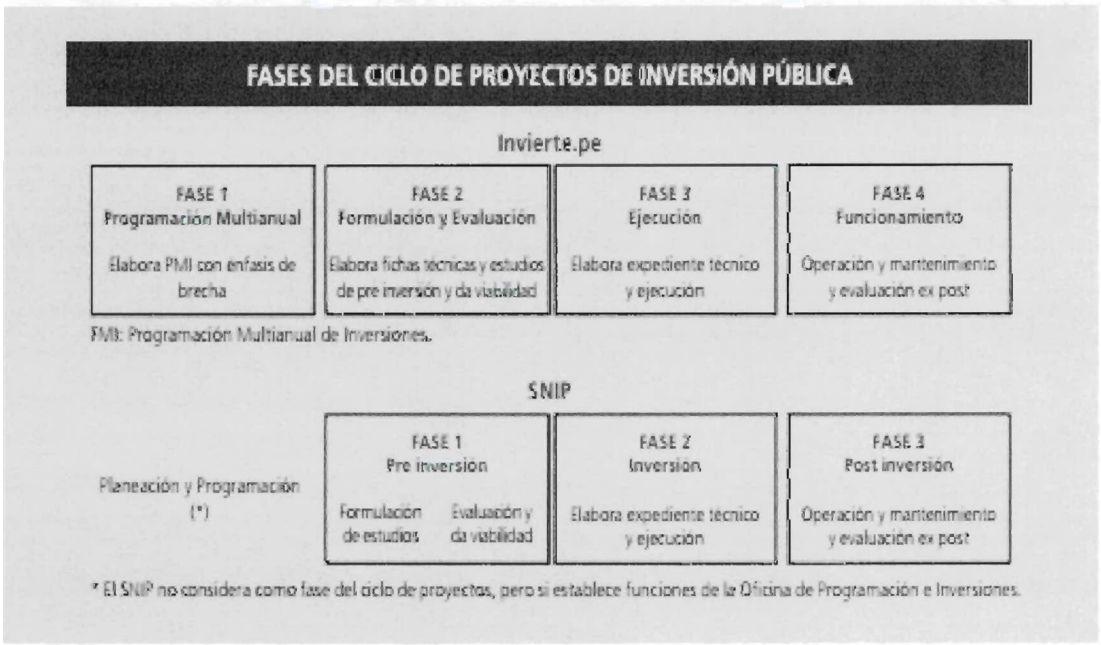
Si bien, la actual Ley que Regula la Transferencia de la Gestión Administrativa de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, Ley N° 30204 prevé mecanismos que direccionan el proceso de Transferencia de la gestión administrativa, estimamos que ha obviado la regulación respecto a la importancia en la continuidad de las obras públicas, por esta razón, es necesario incorporar procedimientos, que no han sido previstos en la

normatividad vigente; los mismos que posibiliten garantizar una plena continuidad de los Proyectos de Inversión Pública incluidos en el Programa Multianual de Inversión Pública.

[2]EL NUEVO SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA INVIERTE.PE

El gobierno ha creado el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones "Invierte.pe", en reemplazo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que fue introducido en el año 2000. Este cambio busca orientar la inversión pública a la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el país y evitar el dispendio de recursos en proyectos de baja rentabilidad social. En el nuevo sistema la inversión pública se basará en la planificación multianual de proyectos según las necesidades de la población (medidas mediante brechas de infraestructura), y se usarán estudios de pre inversión para el correcto dimensionamiento de los proyectos y sus costos. Otro elemento del nuevo sistema es la estandarización de proyectos, que permitirá reducir los tiempos de formulación y evaluación. Finalmente, se espera garantizar la operación y el mantenimiento del proyecto mediante la programación presupuestal, y la evaluación del proyecto ejecutado para aprender y mejorar el sistema.

El sistema comprende un ciclo del proyecto de Inversión Pública (PIP) de cuatro fases:



Fase 1: Programación Multianual

Esta etapa es dirigida por los sectores del gobierno nacional, pues estos elaboran el diagnóstico de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos que cada entidad debe cerrar y también establecen los objetivos a ser alcanzados y los criterios de priorización de los proyectos. Asimismo, comunican dicha información a los gobiernos regionales y locales para la elaboración de su

[2] Reporte de Inflación. Marzo 2017 BCR

Programación Multianual de Inversiones (PMI). La Programación Multianual de Inversiones (PMI) incorpora inversiones para un horizonte de 3 años contados desde el año siguiente de la programación y debe estar basada en la brecha de infraestructura y de servicios públicos definida por los sectores del gobierno nacional.

El MEF, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, consolida y elabora el Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE) en base a la PMI presentada por las entidades públicas.

Fase 2: Formulación y Evaluación

Los proyectos que se encuentran en el PMI se formulan y evalúan en función de su grado de complejidad y valor. En el caso de proyectos de baja complejidad se utilizará una ficha técnica (instrumento que contiene la descripción del proyecto y estimados de sus costos y beneficios), cuyo contenido dependerá del valor de proyecto. En el caso de proyectos de alta complejidad se utilizará el perfil y el perfil reforzado, de acuerdo al valor del PIP. El siguiente cuadro resume los niveles de estudio previstos en Invierte.pe y los que se usaban en el SNIP:

ESTUDIOS DE PRE INVERSION PARA PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA (PIP)	
	Valor
Invierte.pe	
PIP de baja complejidad	
Ficha tecnica simplificada	< S/ 3 Mills.
Ficha tecnica estandar	< S/ 60,7 Mills.
PIP de alta complejidad	
Perfil	> S/ 60,7 Mills.
Perfil Reforzado	< S/1 648 Mills.
SNIP	
Perfil Simplificado	<S/1,2 Mills.
Perfil	< S/ 20 Mills.
Perfil y Factibilidad	> S/ 20 Mills.

Fase 3: Ejecución

La fase de ejecución empieza con la elaboración del expediente técnico del proyecto y en la realización del proceso de contratación de la empresa encargada de llevar a cabo las obras, lo que se rige por la Ley de Contrataciones del Estado. Iniverte.pe hará el seguimiento físico y financiero de la ejecución a través de sistemas informáticos. Culminada la ejecución física, se debe realizar la liquidación física y financiera y el cierre del registro en el Banco de Inversiones. Cuando se ejecuten proyectos mediante Asociaciones Público Privadas, la fase de ejecución se sujetará a lo establecido en el contrato respectivo.

Fase 4: Funcionamiento

Se introduce la obligación a las entidades titulares de los activos de programar el gasto necesario para asegurar la operación y mantenimiento de los mismos. Asimismo, deben realizar reportes anuales sobre el estado de los activos. El MEF establecerá anualmente la relación de los PIP culminados que cumplen con los criterios de evaluación ex post.

En la medida que el nuevo sistema asegure que los proyectos están ligados al cierre de brechas de infraestructura, ello debe mejorar la asignación de los recursos públicos de modo que la inversión del Estado contribuya en mayor medida al crecimiento de la economía

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no generará ningún costo al erario nacional. Por el contrario las medidas que se pretende incorporar evitarán la paralización de la ejecución de obras públicas y la ruptura de la cadena de pagos que ponen en grave riesgo el desempeño económico de los gobiernos regionales y locales, como consecuencia de la transferencia de la administración regional y municipal, permitiendo la continuidad de los servicios públicos sin obstaculizar el normal desenvolvimiento de las funciones del gobierno regional y local.

II. EFECTOS DE LA FUTURA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL

El dispositivo legal propuesto se encuentra estrictamente ceñido a los parámetros constitucionales que delimitan la promoción del desarrollo y la economía regional y local, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Estableciendo mecanismos complementarios que garantizarán la continuidad de las obras públicas sin obstaculizar el normal desenvolvimiento de las funciones del gobierno regional y local.

Lima, 19 de junio de 2017.