

Proyecto de Ley N° 4436/2018-CR



PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE OFICINAS DE GESTIÓN DE PROYECTOS EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO COMO MEDIDA PREVENTIVA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE OFICINAS DE GESTIÓN DE PROYECTOS COMO MEDIDA PREVENTIVA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es promover la implementación y funcionamiento de Oficinas de Gestión de Proyectos o la designación de profesionales en gestión de proyectos, como medida preventiva de actos de corrupción y de alcance de mayor eficiencia por parte del Estado en la ejecución de obras públicas.

Artículo 2. De la gestión de proyectos

Las instituciones públicas, dentro de sus funciones y competencias y con cargo a su presupuesto, sin demandar gastos adicionales; priorizan la implementación de Oficinas de Gestión de Proyectos o la designación de profesionales en gestión de proyectos para la ejecución de obras públicas, como parte de las medidas que adoptan para prevenir la comisión de actos de corrupción, así como para lograr una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos y metas.



Tanto las oficinas como los profesionales a los que se refiere el párrafo anterior, aportan a la adecuada identificación, planificación, priorización, ordenamiento e interrelación de los proyectos a ejecutarse; así como el establecimiento de estándares que permitan disminuir costos, la optimización de recursos y el seguimiento de los procesos y resultados para lograr un mejor impacto en la calidad de vida de la población.

Artículo 3. Implementación de otras medidas auditables

Además de lo contemplado en los artículos precedentes, de conformidad con la normativa vigente, las instituciones públicas ponen en marcha otras medidas de carácter auditable que contribuyen a la prevención de actos de corrupción y al alcance de una mayor eficiencia en la ejecución de obras públicas, como la formulación de paquetes de proyectos, la estandarización de obras; entre otras.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. El Poder Ejecutivo emite las normas administrativas necesarias para la aplicación y cumplimiento de la presente Ley.

Mayo, 2019.

KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Congresista de la República
Carlos Tubino Arias Schneider
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, de JUNIO del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4430 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA;
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como parte de los problemas identificados en la ejecución de obras públicas, se encuentran la corrupción y la falta de eficiencia en los procesos respectivos.

Según un informe de la Contraloría General de la República realizado en abril del presente año 2019 ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Parlamento, cerca de 17 mil millones de soles se pierden por actos de corrupción, teniendo en cuenta que el presupuesto anual de gastos para el presente ejercicio fiscal es de más de 168 mil millones de soles, de acuerdo a la Ley 30879.

Estos datos son similares a los recogidos por la Defensoría del Pueblo en el año 2017, en cuanto a porcentaje de la pérdida de dinero por corrupción respecto del presupuesto del Estado peruano:

*"12 600 MILLONES DE SOLES se pierden anualmente por actos de corrupción. Representa aproximadamente el 10% del presupuesto nacional."*¹

Este impacto económico ocasiona que gran parte de la inversión que debería llevarse a cabo para mejorar la calidad de vida de la población, simplemente quede sin realizarse. Ocasionando además el daño moral y la desconfianza de los ciudadanos frente al Estado por las conductas delictivas mencionadas.

El problema aludido se une a la insuficiente eficiencia en la elaboración de proyectos y la ejecución de las obras públicas, en los tres niveles de gobierno. Basta mencionar, a manera de ejemplo, lo visto en el proceso de reconstrucción por los efectos del denominado fenómeno El Niño Costero que sufrimos en el año 2017. Como mencionáramos en la exposición de motivos de nuestro Proyecto de Ley 4290/2018-CR:

"...como parte del trabajo de seguimiento realizado por el equipo técnico de la Comisión Especial Multipartidaria [de seguimiento a la reconstrucción con cambios] se ha identificado que, según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 26 de marzo del presente año 2019 se han transferido 8 884 millones de soles desde abril de 2017, a las unidades ejecutoras comprendidas en el proceso de reconstrucción. Esto representa el 34% de los 25 655 millones de soles presupuestados para dicho proceso. Adicionalmente, la cifra de los avances, reflejan un devengado total de 2 536 millones de soles, lo que equivale al 28,5% de lo transferido y solo un 9,8% del total de lo previsto para cumplir

¹ Defensoría del Pueblo, *Radiografía de la corrupción en el Perú. Reporte de corrupción N° 1*. Mayo, 2017.



con el plan integral. Cabe señalar que estas cifras no incluyen los saldos de balance o medidas de continuidad.”²

Amén del escaso avance en la ejecución propiamente dicha, por cuanto en muchos casos, no se cuenta siquiera con expedientes técnicos para las obras requeridas.

En un ámbito mayor, el Informe de Competitividad 2019 elaborado por el Consejo Privado de Competitividad (CPC), ofrece la siguiente información:

“Los problemas de falta de planificación de infraestructura en licitaciones públicas se evidencian en el incumplimiento de las fechas de convocatoria programadas en los planes anuales de contrataciones. Según el Plan Anual de Contrataciones de Provías Nacional, para el 2017 se programó la convocatoria de nueve obras por un monto total de USD 970 millones. De este total, seis proyectos (75 % de la inversión total) tuvieron retrasos en la convocatoria o esta no se llegó a concretar, mientras que tres proyectos (25 % de la inversión total) se convocaron en la fecha programada o incluso se adelantaron.

(...)

Según la cartera de proyectos de Proinversión, a septiembre del 2018 existen siete proyectos convocados con una inversión conjunta de USD 2.278 millones. De este total, cinco proyectos (alrededor del 80 % de la inversión total) tienen retrasos en la fecha de otorgamiento de la buena pro como mínimo de tres años.

(...)

Lo que se puede concluir del estado de las iniciativas privadas es que los sectores no conocían sus reales necesidades y admitieron a trámite iniciativas sin analizar adecuadamente sus capacidades para formular y financiar proyectos de esta naturaleza.”³

Ante esta situación, debe recurrirse a experiencias que vienen demostrando efectividad, como en el caso de la construcción de infraestructura para los Juegos Panamericanos que próximamente se realizarán en nuestra capital:

“NUEVOS MECANISMOS

Uno que está mostrando resultados prometedores es la Oficina de Gestión de Proyectos (PMO por sus siglas en inglés), que se ha implementado para la construcción de la infraestructura de los XVIII Juegos Panamericanos 2019 y VI Juegos Parapanamericanos.”⁴

En efecto, recientemente, ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, el actual ministro de Economía y Finanzas, Sr. Carlos Oliva,

² Proyecto de Ley 4290/2018-CR de nuestra autoría, por el que se propone promover la creación de Instancias Regionales de Coordinación del proceso de reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno El Niño Costero.

³ Consejo Privado de Competitividad. *Informe de Competitividad 2019*. Lima, 2019.

⁴ Diario Gestión, 28 de noviembre de 2018.

comentó que internacionalmente existe evidencia que el mecanismo de la gestión de proyectos (conocida en inglés como *Project Manager Office – PMO*, o *project manager* en el caso del profesional en gestión de proyectos) ayuda a bajar la comisión de actos de corrupción.⁵ Ello, sin perder de vista los beneficios que pueden generarse en la eficiencia de la labor a emprender.

Incluso, para el proceso de reconstrucción antes mencionado, se propuso implementar tal mecanismo, como lo hizo el Sr. Pablo de la Flor, ex director ejecutivo de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios:

“Por lo demás, no se trata de crear una nueva burocracia que replique las deficiencias del resto de la administración pública en la ARCC, sino de establecer un pequeño núcleo interno que, apoyado por un gran proveedor especializado en la gestión de proyectos (PMO por sus siglas en inglés), pueda sacar adelante de manera expeditiva los paquetes de iniciativas más importantes de la reconstrucción.”⁶

Se trata, entonces, de una forma de prevenir actos de corrupción y de garantizar una mayor eficiencia en la ejecución de las obras que la población necesita. Así como otras medidas que pueden tomarse al respecto y que, igualmente, sean auditables.

Esta proposición complementa la ya existente en materia similar. Veamos el Decreto Legislativo 1444 de setiembre de 2018, que modificó la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en cuya Cuarta Disposición Complementaria Final, referente a las contrataciones de Estado a Estado, se prevé que los contratos o convenios pueden incluir cláusulas que contemplen, entre otros, el compromiso de implementar una Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) cuando el objeto incluya la gestión de proyectos.

Asimismo, toma en cuenta el Decreto Supremo 044-2018-PCM que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021. El que incluye acciones, indicadores y metas en tres ejes, siendo el primero la capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción. Sin que se haya insertado, sin embargo, el mecanismo de la PMO en el documento.

A fin de repasar algunos conceptos que inciden en el sustento de las ventajas que pueden implicar las PMO, presentamos las siguientes citas:

“Llamamos Oficina de Gestión de Proyectos a la parte de la entidad que regula los proyectos que van a formar parte de la misma. (...) La división es la encargada de planificar cuáles de ellos podrán llevarse a cabo, cuáles serán denegados y también la priorización de los mismos. (...)”

Otro aspecto importante dentro de la Oficina de Gestión de Proyectos es que una vez que se han establecido los proyectos que se van a llevar a cabo tendrán que relacionarlos para así hacer que puedan intercambiar recursos, y por

⁵ Presentación del ministro de Economía y Finanzas, Sr. Carlos Oliva, ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, realizada el 8 de mayo de 2019.

⁶ Diario El Comercio, 12 de noviembre de 2017.

supuesto, conseguir un abaratamiento de costes dentro de la consecución de los mismos.”⁷

“El estándar PMBOK® (Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos) define la PMO como una estructura de gestión que estandariza los procesos relacionados con la gobernabilidad de los proyectos de una organización. Facilita el uso compartido de recursos, metodologías, herramientas y técnicas de la Gestión de Proyectos.”⁸

Sobre el control en las PMO públicas:

“Es necesario tener en cuenta que para la aplicación del monitoreo y control de proyectos se debe contar con una oficina PMO pública, encargada de desarrollar secciones internas que permitan articular cada uno de los procesos de la gestión de proyectos, brindando soporte a cada uno de los gerentes de proyectos y a sus equipos estructuradores de proyectos, sirviendo de comunicación con la alta gerencia y a las distintas necesidades requeridas, cumpliendo de esta manera con su misión de instruir, orientar, capacitar y supervisar la gestión de proyectos de la organización[14] ver figura 5.”⁹



Figura 5. Funciones Secciones Internas PMO Pública

⁷ <https://www.obs-edu.com/int/blog-investigacion/sistemas/pmo-que-es-y-que-papel-tiene-en-la-empresa>

⁸ <http://oficinadegestiondeproyectos.blogspot.com/2017/11/una-pmo-para-la-reconstruccion-con.html>

⁹ Baquero Osma, Yudi. “Monitoreo y control de proyectos en entidades públicas bajo la metodología PMI y los principios rectores de la función pública.” Artículo trabajo final del programa de Especialización en Gerencia Integral de Proyectos. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ingeniería. Colombia, diciembre de 2016.



Es interesante, además, tomar en consideración la recomendación contenida en el Informe de Competitividad 2019 ya citado, respecto de la contratación de una PMO para la ejecución de proyectos grandes o paquetes de proyectos.

Resulta importante, entonces, promover medidas que contribuyan a la prevención de la comisión de actos de corrupción y a la vez, a destrabar y optimizar los proyectos que deben concretarse en obras públicas para el beneficio de la población. Como la estandarización de obras, la elaboración de paquetes de proyectos y demás que se consideren técnicamente convenientes. Aspectos que, si bien pueden ser trabajados por las propias PMO, pueden también ser abordadas de manera paralela a su constitución.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta busca promover la implementación y funcionamiento de Oficinas de Gestión de Proyectos o la contratación de profesionales en gestión de proyectos, como medida preventiva de actos de corrupción y de alcance de mayor eficiencia por parte del Estado en la ejecución de obras públicas. Complementado la normativa vigente.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no irrogará gasto adicional al Estado, toda vez que, lo que se pretende es promover la implementación de Oficinas de Gestión de Proyectos o designación de profesionales con cargo a sus presupuestos de cada Institución Pública.

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

Con la propuesta	Sin la propuesta
Se complementa la normativa existente para incidir, en particular, en los beneficios de las PMO para la ejecución de obras públicas.	Si bien existe la posibilidad de implementar estas medidas, no se cuenta con una ley específica que las promueva más allá de los contratos de Estado a Estado contemplados en el Decreto Legislativo 1444.
Se resalta la utilidad de la medida como prevención de actos de corrupción y de contribución a una mayor eficiencia en la ejecución de obras públicas.	En el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021, no aparece nominalmente la figura de las PMO.
Se respeta las funciones y competencias de las instituciones públicas ejecutoras para determinar la implementación de las PMO, de acuerdo a su marco presupuestal.	
Se prevé, igualmente, la implementación de otras medidas de carácter auditable como la	



formulación de paquetes de proyectos, la estandarización de obras, entre otras; a fin de abrir el abanico de posibilidades que llamen la atención de las instituciones públicas ejecutoras, amparándolas legalmente para incorporar modelos que les permita mejorar su gestión.	
Se facilita el seguimiento, la auditoría y la rendición de cuentas, a través de la aplicación de la presente propuesta.	Al no contar el orden que puede alcanzarse con la implementación de las medidas, se dificulta el seguimiento, la auditoría y la rendición de cuentas acerca de los procesos y de la ejecución de obras, tanto ante el mismo Estado como ante la población.