



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"  
"Año de la universalización de la salud"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Período Ordinario de Sesiones 2020-2021



Señor Presidente:

Han llegado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para su estudio y dictamen el Proyecto de Ley 1180/2016-CR "Proyecto de ley que declara de interés nacional la creación de un fondo de inversión pública, para el financiamiento de intervenciones de prevención, en los diversos departamentos del país"; el Proyecto de Ley 4648/2019-PE "Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del fondo de Compensación Regional – Foncor"; el Proyecto de Ley 4825/2019-CR "Ley que fortalece el Fondo de Compensación Regional"; el Proyecto de Ley 5118/2020-CR "Ley que impulsa la inversión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales para la reactivación económica post Covid-19; y el Proyecto de Ley 5544/2020-CR "Ley que promueve el fortalecimiento del Fondo de Compensación Regional – Foncor".

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **MAYORIA** de los presentes en su Primera Sesión Extraordinaria del viernes 26 de junio de 2020, proponer al Pleno del Congreso de la República el dictamen recaído en los proyectos de ley 01180/2016-CR, 04648/2019-PE, 04825/2019-CR, 05118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales, con un texto sustitutorio que se encuentra en la parte final del presente dictamen. Votaron a favor los señores congresistas Acuña Peralta, Humberto; Barrionuevo Romero, Betto; García Oviedo, Paul Gabriel; Durand Bustamante, Kenyon Eduardo; Fabián Díaz, Yessy Nélide; Inga Sales, Leonardo; Condorí Flores, Julio Fredy; Benavides Gavidia, Walter; Oseda Yucra, Daniel; Pineda Santos, Isaías; Gutarra Ramos, Robledo Noé; Ayasta de Díaz, Rita Elena; Lizana Santos, Mártires; Pichilingue Gómez, Marcos Antonio; Espinoza Velarde, Yeremi Aron; Luna Morales, José Luis; y Apaza Quispe, Yessica Marisela; se abstuvo el señor congresista Sagasti Hochhausler, Francisco Rafael.

1 SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Proyecto de Ley 1180/2016-CR

Es una proposición legislativa del Grupo Parlamentario Peruanos por el Kambic a iniciativa de la Congresista Ana María Choquehuanca de Villanueva que propone el "Proyecto de ley que declara de interés nacional la creación de un fondo de inversión pública, para el financiamiento de intervenciones de prevención, en los diversos departamentos del país" fue presentada el 6 de abril de 2017 y el Oficial Mayor lo decretó el 11 de abril de 2017 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como única Comisión, ingresando a nuestra Comisión esa misma fecha para su análisis y dictamen correspondiente.

1.2 Proyecto de Ley 4648/2019-PE

Es una proposición legislativa del Poder Ejecutivo que propone la "Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del fondo de Compensación Regional – Foncor", fue presentado 5 de agosto de 2019 y el Oficial Mayor lo decretó el 13 de agosto de 2019 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como primera dictaminadora y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión

PU:539719

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

del Estado, como segunda dictaminadora, ingresando a nuestra Comisión el 21 de agosto de 2019 para su análisis y dictamen correspondiente.

### 1.3 Proyecto de Ley 4825/2019-CR

Es una proposición legislativa del Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del Congresista Edgard Galo Melgar Valdez que "Propone fortalecer el Fondo de Compensación Regional-FONCOR, como fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales, con la finalidad de mejorar la gestión pública regional que impulse el desarrollo integral y sostenible en su circunscripción territorial" fue presentado 19 de setiembre de 2019 y el Oficial Mayor lo decreto el 26 de setiembre de 2019 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera Comisión y a la Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como segunda Comisión, ingresando a nuestra comisión el 27 de setiembre de 2019 para su análisis y dictamen correspondiente.

### 1.4 Proyecto de Ley 5118/2020-CR

Es una proposición legislativa del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso a iniciativa del Congresista Perci Rivas Ocejo y propone la "Ley que impulsa la inversión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales para la reactivación económica post Covid-19" fue presentado el 6 de mayo de 2020 y el Oficial Mayor lo decreto el 11 de mayo de 2020 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como única comisión y el 12 de mayo de 2020 ingreso a esta Comisión para su análisis y dictamen.

### 1.5 Proyecto de Ley 5544/2020-CR

Es una proposición legislativa del Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de Congresista Mártires Lizana Santos y propone la "Ley que promueve el fortalecimiento del Fondo de Compensación Regional – Foncor" fue presentado el 17 de junio de 2020 y el Oficial Mayor lo decreto el 18 de junio de 2020 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como segunda comisión, ingresando a nuestra comisión el 19 de junio de 2020 para su análisis y dictamen correspondiente.

## 2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA

### 2.1 El texto normativo del Proyecto de Ley 01180/2016-CR

El proyecto de ley contiene tres artículos. La finalidad del proyecto de ley es declarar de interés nacional la creación de un Fondo de inversión pública que priorice proyectos dentro del marco de los planes de prevención sectoriales. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

***"PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN FONDO DE INVERSIÓN PÚBLICA, PARA EL FINANCIAMIENTO DE INTERVENCIONES DE PREVENCIÓN, EN LOS DIVERSOS DEPARTAMENTOS DEL PAÍS.***

***ARTICULO 01.- FINALIDAD DE LA LEY***

*Declárese de interés nacional la creación de un Fondo de inversión Pública, para el financiamiento de intervenciones de prevención, debidamente priorizadas en base a las necesidades de los diversos departamentos del país.*

***ARTICULO 02.- CARACTERÍSTICAS DEL FONDO***

*La **priorización de proyectos** puede darse en el marco de **Planes de Prevención Sectoriales**, consensuadas con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*El financiamiento del Fondo debe obedecer a una **Programación Multianual** en el marco de las **necesidades previstas y metas** determinadas*

*El Fondo debe implementar mecanismos de **seguimiento y evaluación** a la gestión de la inversión, así como de **transparencia** de la información.*

**ARTICULO 03.- DEROGATORIA**

*Deróguense las demás normas que se opongan a la presente ley*

**ARTICULO 04.- VIGENCIA DE LA LEY**

*La presente Ley, entra en vigencia a partir del siguiente día de su publicación.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.*

*En Lima, a los tres días del mes de abril del año dos mil diecisiete."*

## 2.2 El texto normativo del Proyecto de Ley 04648/2016-PE

El proyecto de ley contiene seis artículos, dos disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria derogatoria. La finalidad del proyecto de ley es determinar los recursos que constituyen el Fondo de Compensación Regional (Foncor) a fin de contribuir al fortalecimiento de los ingresos y del financiamiento de las inversiones públicas de los gobiernos regionales. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

### **"LEY QUE FORTALECE LOS INGRESOS Y LAS INVERSIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES A TRAVÉS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL - FONCOR**

#### **Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley**

*La Ley tiene por objeto determinar los recursos que constituyen el Fondo de Compensación Regional - FONCOR a fin de contribuir al fortalecimiento de los ingresos y del financiamiento de las inversiones públicas de los Gobiernos Regionales.*

#### **Artículo 2. Del Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*2.1 Las transferencias del Fondo de Compensación Regional - FONCOR tienen carácter redistributivo y su finalidad es financiar las inversiones a cargo de los Gobiernos Regionales en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación multianual y Gestión de Inversiones.*

*2.2 Los recursos a ser transferidos se registran en la fuente de financiamiento cursos Determinados, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los Gobiernos Regionales, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.*

#### **Artículo 3. Constitución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*El Fondo de Compensación Regional — FONCOR, a que alude el numeral 5 del artículo 193 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes y recursos:*

- 1. El rendimiento del uno por ciento (1%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas*
- 2. Otros recursos con mandato legal expreso.*

#### **Artículo 4. Distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*El Fondo de Compensación Regional — FONCOR se distribuye proporcionalmente entre los Gobiernos Regionales de acuerdo a los índices de distribución que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento, los cuales incluyen, entre otros, población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural y ejecución de gasto de inversión.*

#### **Artículo 5. Exclusión**

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*La distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR no aplica a Lima Metropolitana.*

**Artículo 6. Uso de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*6.1 Los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR se destinan a financiar o cofinanciar inversiones de impacto regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos alineados con los Planes de Desarrollo Concertado en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.*

*6.2 Los Gobiernos Regionales pueden utilizar hasta un máximo de veinte por (20%) de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional - FONCOR, así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente exclusivamente para ser destinados a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos.*

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. Normas Reglamentarias**

*Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, se aprueba la Metodología de Distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR y se dictan las disposiciones que resulten necesarias para la adecuada aplicación de la presente Ley, dentro de los sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación.*

**SEGUNDA. Gradualidad de la incorporación de recursos al Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*El porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas que constituyen los recursos del Fondo de Compensación Regional — FONCOR, a que se refiere el numeral 1) del artículo 3 de la presente Ley, se aplican a partir del año fiscal 2021 y se incorporan progresivamente de conformidad con la siguiente tabla:*

<i>Año Fiscal</i>	<i>Porcentaje aplicable</i>
2021	0.50%
2022	0.75%
2023	1.00%

**TERCERA. Modificación de presupuestos institucionales para implementación del FONCOR en el Año Fiscal 2020**

*Dispónese que, en el Año Fiscal 2020, los Gobiernos Regionales modifican su presupuesto institucional correspondiente al Año Fiscal 2020, por los montos del concepto de Fondo de Compensación Regional — FONCOR que en la fase de Programación Multianual Presupuestaria 2020-2022 les fueron informados por la Dirección General de Presupuesto Público, de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios a la fuente de financiamiento Recursos Determinados.*

*Dicha modificación se efectúa mediante Acuerdo de Consejo Regional, en el cual se reduce el presupuesto institucional de los respectivos pliegos en los montos correspondientes al FONCOR en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, y se incrementa dicho presupuesto institucional por los mismos montos, vía crédito*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*suplementario, en la fuente de financiamiento Recursos Determinados. El referido Acuerdo se emite hasta el 30 de enero de 2020, y una copia del mismo se remite a la Dirección General de Presupuesto Público.*

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

##### **ÚNICA. Derogación.**

*Deróganse los siguientes dispositivos:*

- 1. El artículo 39 y el literal b) de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.*
- 2. El artículo 73 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales."*

### **2.3 El texto normativo del Proyecto de Ley 04825/2019-CR**

Contiene seis artículos, una disposición complementaria final y una disposición complementaria derogatoria y tiene la finalidad de fortalecer el Fondo de Compensación Regional. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

#### **"LEY QUE FORTALECE EL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL"**

##### **Artículo 1. Objeto de la ley**

*El objeto de la Ley, es fortalecer el Fondo de Compensación Regional-FONCOR, como fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales con la finalidad de mejorar la gestión pública regional que impulse el desarrollo integral y sostenible en su circunscripción territorial.*

##### **Artículo 2 Fondo de Compensación Regional**

*2.1 El FONCOR, es una fuente de financiamiento creado constitucionalmente en favor de los gobiernos regionales con la finalidad de compensar el acceso a recursos públicos; tiene carácter redistributivo y su finalidad es compensatoria con efecto igualador en aquellos gobiernos regionales con mayores necesidades y menores ingresos.*

*2.2 El FONCOR, se transfiere a través de la fuente de financiamiento Recursos Determinados en los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales conforme a la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público.*

*2.3 La transferencia del FONCOR que realice el Gobierno Nacional no exime al mismo de dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales de proveer bienes y servicios en las jurisdicciones regionales a fin de promover su desarrollo social y económica.*

##### **Artículo 3 Fondo de Compensación Regional**

*EL FONCOR, queda constituido por los siguientes recursos:*

*Un porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas, que determine el ejecutivo, conforme sus competencias.*

*Las asignaciones señaladas en la Ley de Presupuesto Público*

*Otros que se dispanga por mandato legal expreso.*

##### **Artículo 4. Distribución del Fondo de Compensación Regional**

*El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre los gobiernos regionales de acuerdo a los índices que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento, debiendo considerar como mínimo variables de población necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural y ejecución de gasto de inversión.*

*La distribución del FONCOR no aplica a Lima Metropolitana.*

##### **Artículo 5. Usos de los recursos del Fondo de Compensación Regional**

*5.1. Los recursos del FONCOR se destinan a financiar o cofinanciar inversiones de alcance regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos alineados a los Planes Sectoriales o Desarrollo Concertada, de acuerdo a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones*

*5.2 Los gobiernos regionales pueden utilizar hasta un máximo de Veinticinco (25%) por ciento de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional, así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente. Estos gastos pueden destinarse a*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de pre inversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos también puede destinarse en financiar el proceso que permitirá a los gobiernos regionales implementar la Ley del Servicio Civil de servidores públicos*

#### **Artículo 6. Del control de los recursos**

*Los usos de los recursos del FONCOR se encuentran sujetos al control, monitoreo y fiscalización del Ministerio de Economía y Finanzas, los mismos que deben ser informados a al inicio de cada legislatura a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como parte de la evaluación de la descentralización*

*Lo previsto no exime de las acciones de control que la ley ha encargado a otras entidades*

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

##### **Única. Reglamentación**

*El Poder Ejecutivo en un plazo de sesenta (60) días de publicada la presente Ley emite el reglamento conteniendo la Metodología de distribución del Fondo de Compensación Regional y otros dispositivos que resulten necesarias para su adecuada aplicación.*

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

##### **Única. Reglamentación**

*Derogase el Artículo 39 y, el literal b) de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Artículo 73 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales."*

## **2.4 El texto normativo del Proyecto de Ley 05118-2020-CR**

Contiene siete artículos, una disposición complementaria final. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

### **"LEY QUE IMPULSA LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST COVID-19**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

*Declarase de interés nacional y necesidad pública el impulso de la inversión pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la reactivación económica post Covid-19, destinando mayores recursos públicos para el financiamiento de proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación y apoyo del Sector productivo u otros proyectos priorizados, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones, que coadyuve a la recuperación económica regional y local.*

#### **Artículo 2. Impulso de la inversión pública regional y local**

*El Poder Ejecutivo impulsa la inversión pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la reactivación económica post Covid-19, a través del financiamiento para la ejecución de proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación y de apoyo al sector productivo u otros priorizados, de impacto regional o local, que cuenten con expediente técnico debidamente aprobado en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que coadyuve a la recuperación económica regional y local.*

*La relación de los proyectos priorizados es aprobada mediante resolución del órgano ejecutivo del gobierno regional o gobierno local, y es publicada en su portal de transparencia u otro medio que permita su publicidad.*

#### **Artículo 3. Creación del Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL)**

*3.1 Créase el Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL) que tiene por finalidad el financiamiento de proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación, de apoyo al sector productivo u otros, de impacto Regional o local, a la que hace referencia al artículo 2 de la presente ley.*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

3.2 Para efectos de financiar el Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL) creado mediante la presente Ley, autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General del Tesoro Público, durante el año Fiscal 2020, a transferir directamente al citado fondo hasta por la suma de S/ 7 000 000 000,00 (SIETE MIL MILLONES Y 00/10 SOLES), con cargo al Fondo de Contingencia, cuyos recursos provengan de ingresos derivados de operaciones de endeudamiento del sector público y otros recursos que sean asignados de acuerdo a la normatividad vigente.

3.3 Los recursos del FRERL se depositan en la cuenta que determine la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

#### **Artículo 4. De la distribución y transferencia del FRERL**

4.1 El FRERL se distribuye proporcionalmente entre los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales de acuerdo a los índices de distribución que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento, los cuales incluyen entre otros, población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial y población rural.

4.2 Las transferencias del FRERL tienen carácter redistributivo y su finalidad es financiar proyectos de inversión priorizados a cargo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el marco de la normatividad del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones.

4.3 Los recursos transferidos se registra en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, de conformidad con lo establecido en el marco del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

4.4 Mediante decreto supremo refrendada por el ministro de Economía y Finanzas se efectiviza la transferencia y se dictan las disposiciones complementarias necesarias para el mejor cumplimiento de la presente Ley.

#### **Artículo 5. Herramientas para una gestión eficaz**

5.1 Autorizase a los gobiernos regionales y los gobiernos locales, únicamente para el cumplimiento de los objetivos y fines de la presente ley, a realizar contrataciones para la ejecución de las obras conforme a la modalidad de contratación de adjudicación simplificada previsto en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificado mediante el Decreto Legislativo 1444 y su reglamento, sin que le resulte aplicable el límite fijado para dicha modalidad en la Ley de Presupuesto del sector Público. Asimismo, dispóngase que para la ejecución de obras es aplicable la modalidad de ejecución contractual Concurso Oferta bajo el Sistema de Precios Unitarios, el mismo que implica la ejecución de la obra por parte del contratista. Para este caso, la entidad correspondiente debe emitir previamente el informe técnico que sustente la contratación bajo dicha modalidad. Deben privilegiarse los procesos de contrataciones que permitan una oferta integral de servicios de infraestructura pública.

5.2 Las contrataciones de obras que se ejecuten en el marco de la presente Ley se someten a procedimientos de control gubernamental, con el fin de garantizar un control eficaz sin afectar el dinamismo de la ejecución. El control se realiza de manera simultánea y está a cargo de la Contraloría General de la República, la cual podrá desarrollar directamente el control gubernamental o a través de empresas auditoras. Para tal efecto, la Contraloría General de la República aprueba un Plan de Acción de Control y podrá dictar las directivas que estime pertinentes. El control se concentra en el cumplimiento de la legalidad, mas no en decisiones técnicas sobre las que tienen discrecionalidad los funcionarios.

5.3 En el marco del desarrollo de los proyectos y contrataciones regulados por la presente Ley, los servidores responsables de tomar decisiones que implican el ejercicio de discrecionalidad, se sujetaren a lo dispuesto en la cuarta disposición complementaria final de la Ley N° 622, Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplia las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

5.4 *Todo contrato que suscriban los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, debe contener una cláusula que obligue a la persona natural o jurídica que contrate con el Estado a presentar una declaración jurada en la que manifieste:*

*a) Si sus representantes legales, accionistas, gerentes, directores y la misma contratista, tienen sentencia condenatoria, consentida o ejecutoriada, o sanción administrativa, por la comisión de delitos contra la Administración Pública o infracción a las normas sobre contrataciones públicas, y;*

*b) Si a la fecha de suscripción del contrato, cuenta con algún proceso penal o procedimiento administrativo sancionador en trámite, por la comisión de delitos e infracciones.*

*De verificarse la falsedad de la información consignada en la referida declaración jurada, el contrato quedara resuelto de plena derecha, de conformidad con la previsto en el artículo 1430 del Código Civil.*

5.5 *Autorízase a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a emplear la modalidad de contratación de Estado a Estado para la gestión y la provisión de bienes, servicios u obras necesarios para implementar intervenciones priorizadas, lo cual puede ser ejecutado por el otro Estado a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. La contratación de Estado a Estado se regula bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional.*

*Para dicha contratación se requiere: i) indagación de mercado que permita identificar a los posibles Estados que cumplan con lo requerido por el Estado peruano; ii) informes técnico-económicos respecto a las condiciones ofrecidas por los Estados interesados y las ventajas para el Estado peruano de contratar con otro Estado; y, iii) informe de la oficina de presupuesto o la que haga sus veces respecto al financiamiento necesario para la contratación de Estado a Estado.*

*Los contratos o convenios deben incluir cláusulas referidas a: i) la entrega de un plan de transferencia de conocimientos relacionados con el objeto de la contratación de Estado a Estado; ii) la entrega de un plan para el legado del país, cuando corresponda; iii) la implementación de una Oficina de Gestión de Proyectos cuando el objeto incluya la gestión de proyectos; y, iv) el compromiso del otro Estado de brindar la información que sea requerida por la Autoridad o la Contraloría General de la República.*

*Si la contratación tiene como objeto la adquisición de bienes, la entrega puede realizarse en zona primaria o en el lugar que las partes contratantes convengan. Tratándose de servicios, estos se realizar en el lugar donde las partes contratantes convengan.*

*El convenio o contrato y sus respectivas adendas son suscritos por el/la titular del Gobierno Regional o Gobierno Local.*

5.6 *Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la ejecución de las intervenciones priorizadas en el marco de la presente Ley, podrán optar por la administración directa de contar con las condiciones que se establezcan para ello, fomentado la transparencia y la rendición de cuentas y con la participación de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Control*

5.7 *Se autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a implementar intervenciones priorizadas en el marco de la presente Ley, en el ámbito urbano y rural, a través de la modalidad de núcleos ejecutores con cargo a recursos del FRERL. Para tal efecto, las referidas entidades quedan autorizadas a asignar financieramente los recursos a favor de los núcleos ejecutores, para cuyo efecto suscriben los Convenios correspondientes. La entidad establece las intervenciones que serán ejecutadas a través de dicha modalidad en el marco de la Ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores.*

*La entidad del Gobierno Regional o Gobierno Local que asigna los recursos, elabora y publica en su portal electrónico institucional, mensualmente, un informe sobre las acciones realizadas con cargo a dichos recursos, lo que incluye el avance en el cronograma de actividades y de la ejecución física y financiera de las obras ejecutadas a través del núcleo ejecutor correspondiente. Asimismo, la referida entidad deberá dar cuenta a la Contraloría*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*General de la República sobre los convenios celebrados con los núcleos ejecutores en el marco de la presente norma.*

**Artículo 6.- Del acompañamiento de la Contraloría General de la República**

*A efectos de dotar de la mayor seguridad, eficiencia y transparencia la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, realizara las acciones control que consideren pertinente. Es responsabilidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales custodiar y proveer la información requerida por el órgano de control a la culminación del proyecto.*

**Artículo 7. Transparencia y responsabilidad**

*Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, son responsables de la implementación de la transparencia y rendición de cuentas, con observancia de los estándares técnicos y la normativa vigente. Asimismo, publican en sus respectivos portales institucionales o en un lugar visible que permita su publicidad, un informe del avance de la ejecución física y financiera de los componentes previstos en los proyectos en ejecución y las metas alcanzadas, actualizando mensualmente.*

**DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL**

**UNICA. Normas reglamentarias**

*Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, se aprueba la metodología de distribución del Fondo de Reactivación Económica Regional y Local — FRERL y se dictan las disposiciones complementarias que resulten necesarias para un eficaz cumplimiento de la presente Ley, dentro de los treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de su publicación."*

## 2.5 El texto normativo del Proyecto de Ley 5544/2020-CR

Contiene cinco artículos y una disposición complementaria final. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

**"LEY QUE PROMUEVE EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL - FONCOR**

**Artículo 1º.- Objeto de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto promover el fortalecimiento del Fondo de Compensación Regional – FONCOR como una fuente de financiamiento de los proyectos de inversión pública que se encuentran a cargo de los Gobiernos Regional.*

**Artículo 2º.- Fondo de Compensación Regional – FONCOR**

*El Fondo de Compensación Regional – FONCOR es una fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales para compensar los altos niveles de pobreza en las regiones más necesitadas, tiene carácter redistributivo.*

**Artículo 3º.- Constitución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR**

*El fondo de Compensación Regional – FONCOR está constituido por:*

- El uno por ciento 1% de las operaciones afectadas al Impuesto General de las Ventas.
- Otros recursos que se establezca por mandato legal expreso.

**Artículo 4º.- Distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR**

*El Fondo de Compensación Regional – FONCOR es distribuido proporcionalmente de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas entre los Gobiernos Regionales sobre la base de criterios de equidad y compensación incluyendo población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural, ejecución del gasto de inversión, así como aquellas regiones que actualmente no reciben el canon o regalías u otro recurso determinado importante, con el fin de compensar a las regiones del país que durante los últimos años han sido olvidadas o no priorizadas en la asignación de recursos públicos.*

*A Lima Metropolitana no se le considera para la aplicación del Fondo de Compensación Regional – Foncor.*

**Artículo 5º.- Usos de los recursos del Fondo de Compensación Regional – Foncor**

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

5.1 Los recursos del Fondo de Compensación Regional - Foncor se destinan para financiar o cofinanciar proyectos de inversión de alcance regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a los servicios públicos de acuerdo a los lineamientos establecidos en los Planes de Desarrollo Concertado en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual de Gestión de Inversiones.

5.2 También podrán ser utilizados para el financiamiento de proyectos productivos en el sector agrario para cerrar brechas económicas en las regiones a nivel nacional.

5.3 Los gobiernos regionales pueden hacer uso hasta de un máximo de veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional – FONCOR, así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente para ser destinado a gastos de operación, mantenimiento, equipamiento y conservación de maquinaria de los gobiernos locales y para la infraestructura pública y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, también puede destinarse en financiar el proceso que permitirá a los gobiernos regionales implementar la Ley del Servicio Civil de servicios públicos.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

##### **ÚNICA.- De la reglamentación**

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros en un plazo no mayor de sesenta (60) días dictará el reglamento para materializar la presente ley."

### **3 MARCO NORMATIVO**

- 3.1 Constitución Política del Perú, artículos 78 y 193 inciso 5.
- 3.2 Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- 3.3 Ley 28411<sup>1</sup>, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- 3.4 Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 3.5 Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- 3.6 Decreto Legislativo 995, Descentralización Fiscal
- 3.7 Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 3.8 Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- 3.9 Resolución Ministerial 286-2019-EF/50. Aprueban los índices de Distribución del Fondo de Compensación Regional-FONCOR correspondiente al Año Fiscal 2020.

### **4 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

#### **4.1 Antecedentes**

##### **4.1.1 El Presupuesto Público**

El presupuesto público asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución corresponden a criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización, por este último criterio la estructura del presupuesto contiene dos secciones; el Gobierno Central e instancias descentralizadas. Esto según el artículo 77 de la Constitución Política del Perú de 1993 que a continuación se transcribe (*el subrayado es nuestro*):

<sup>1</sup> Ley derogada mediante el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**"Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 77. Presupuesto Público**

*La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.*

*El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.*

**a) El Gobierno Central y las instancias descentralizadas**

Las instancias descentralizadas son el gobierno a nivel nacional, regional y local. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos; el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados. Esto según el artículo 77 de la Constitución Política del Perú de 1993 que a continuación se transcribe (*el subrayado es nuestro*):

**"Artículo 189.**

*El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.*

*El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.*

**b) Los recursos públicos**

Los recursos públicos que financian el presupuesto del Sector Público y que se aprueban cada año evidencian esta distribución inequitativa. Por ejemplo, en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 se aprobaron S/ 177,367 millones, siendo los recursos ordinarios la principal fuente de financiamiento con un monto de S/ 117,465 millones. Esto según el artículo 2 de Decreto de Urgencia Nº 014-2019, Decreto de urgencia que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, que a continuación se transcribe:

**"Decreto de Urgencia Nº 014-2019, Decreto de urgencia que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020**

**Artículo 2. Recursos que financian el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020**

*Los recursos que financian el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 se estiman por fuentes de financiamiento, por el monto total de S/ 177 367 859 707,00 (CIENTO SETENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SIETE Y 00/100 SOLES), conforme al siguiente detalle:*

<b>Fuentes de financiamiento</b>	<b>Soles</b>
Recursos ordinarios	117 465 519 877,00
Recursos directamente recaudados	14 507 878 838,00
Recursos por operaciones oficiales de crédito	21 239 830 062,00
Donaciones y transferencias	554 382 409,00
Recursos determinados	23 600 248 521,00
	=====
<b>TOTAL</b>	<b>S/ 177 367 859 707,00</b>
	=====

Las diversas fuentes de financiamiento del presupuesto agrupan y clasifican los diversos ingresos que percibe el Estado y están comprendidos los ingresos descritos en la siguiente tabla:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**Tabla 1**  
**Ingresos que comprenden cada fuente de financiamiento**

Recursos Ordinarios	Corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos.
Recursos Directamente Recaudados	Comprende los ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con Instituciones, Organismos Internacionales y Gobiernos Extranjeros, así como las asignaciones de Líneas de Crédito. Asimismo, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el Estado en el mercado internacional de capitales. Incluye el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.
Donaciones y Transferencias	Comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno proveniente de Agencias Internacionales de Desarrollo, Gobiernos, Instituciones y Organismos Internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las Entidades Públicas y Privadas sin exigencia de contraprestación alguna. Incluye el rendimiento financiero y el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.
Recursos Determinados	Comprende las Contribuciones a Fondos, Fondo de Compensación Municipal, Impuestos Municipales y el Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Por ejemplo, durante el Año Fiscal 2019, la mayor fuente de ingresos fueron los Recursos Ordinarios que se estimaron en S/ 105,797 millones.

**"Ley Nº 30879, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2019**

**Artículo 2. Recursos que financian el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019**

Los recursos que financian el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019 se estiman por fuentes de financiamiento, por el monto total de S/ 168 074 407 244,00 (CIENTO SESENTA Y OCHO MIL SETENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO Y 00/100 SOLES), conforme al siguiente detalle:

<b>Fuentes de financiamiento</b>	<b>Soles</b>
Recursos ordinarios	105 797 700 000,00
Recursos directamente recaudados	14 943 022 743,00
Recursos por operaciones oficiales de crédito	25 013 136 993,00
Donaciones y transferencias	491 733 793,00
Recursos determinados	21 828 813 715,00
	=====
TOTAL S/	168 074 407 244,00
	=====

Los ingresos que financian dicha fuente de financiamiento son los ingresos tributarios del Gobierno Central que fueron de S/ 110,762 millones a los cuales se les debe restar el 50% de los ingresos obtenidos por el impuesto a la renta obtenido por la explotación de los recursos naturales (impuesto a la renta de tercera categoría de las empresas que explotan recursos naturales) que constituyen parte de los recursos determinados (el canon y el sobre canon).

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**Tabla 2**  
**Ingresos tributarios que constituyen los Recursos Ordinarios**

Concepto	2017 Total	2018 Total	2019 Total
<b>Total (I+II+III)</b>	<b>105,565.2</b>	<b>120,854.9</b>	<b>127,785.9</b>
<b>I. Ingresos Tributarios del Gobierno Central</b>	<b>90,705.6</b>	<b>104,589.5</b>	<b>110,762.2</b>
<b>Impuesto a la Renta</b>	<b>36,755.4</b>	<b>41,598.2</b>	<b>44,015.4</b>
Primera Categoría	532.0	580.0	624.0
Segunda Categoría	1,580.8	1,771.6	2,412.0
Tercera Categoría	15,499.2	17,267.9	17,679.3
Cuarta Categoría	893.5	959.8	1,022.8
Quinta Categoría	8,444.0	9,162.5	9,759.8
No domiciliados	3,461.9	3,559.7	4,135.0
Regularización	4,884.3	6,368.2	6,363.1
Régimen Especial del Impuesto a la Renta	322.9	344.2	353.8
Régimen MYPE Tributario	904.1	1,333.6	1,408.8
Otras Rentas 1/	232.6	250.7	256.8
<b>A la Producción y Consumo</b>	<b>61,132.4</b>	<b>67,719.0</b>	<b>71,935.3</b>
Impuesto General a las Ventas	54,642.8	60,666.4	63,504.3
- Interno	32,114.2	35,125.0	37,891.7
- Importaciones	22,528.6	25,541.1	25,612.6
Impuesto Selectivo al Consumo	6,315.2	6,859.8	8,216.5
Otros a la Producción y Consumo 3/	174.4	193.1	214.5
<b>A la Importación</b>	<b>1,447.6</b>	<b>1,454.5</b>	<b>1,424.5</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>8,579.0</b>	<b>10,401.1</b>	<b>11,438.0</b>
Impuesto a las Transacciones Financieras	175.4	199.7	224.2
Impuesto Temporal a los Activos Netos	4,584.9	4,953.2	5,176.3
Impuesto a las Acciones del Estado	0.0	0.0	0.0
Impuesto Especial a la Minería	638.0	770.4	545.1
Fraccionamientos	1,108.7	1,320.0	1,843.0
Impuesto Extraordinario Solidaridad	0.3	1.2	0.5
Régimen Único Simplificado	140.3	133.5	134.5
Juegos de Casino y Tragamonedas	297.4	318.0	309.7
Otros ingresos recaudados por la SUNAT 4/	1,634.0	2,705.1	3,204.7
<b>Devoluciones 5/</b>	<b>-17,208.9</b>	<b>-16,583.2</b>	<b>-18,051.0</b>
<b>II. Contribuciones Sociales</b>	<b>13,713.1</b>	<b>14,921.5</b>	<b>15,508.9</b>
Contribución al Seguro Social de Salud (EsSalud)	9,882.1	10,659.2	11,256.4
Contribución al Sistema Nacional de Pensiones (ONP)	3,696.4	3,987.0	4,073.7
Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional 6/	134.5	275.4	178.8
<b>III. Ingresos No Tributarios</b>	<b>1,146.6</b>	<b>1,343.9</b>	<b>1,514.9</b>
Regalías Mineras	260.9	267.1	586.5
Regalías Mineras Ley N° 29788	808.8	980.1	883.4
Gravamen Especial a la Minería	66.2	88.3	40.1
Otros Ingresos No Tributarios 7/	10.7	8.4	4.9

Fuente: Sunat.

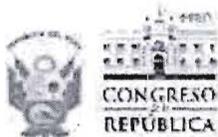
c) **La asignación equitativa de los recursos públicos**

De estos recursos, se asignan al Gobierno Central S/ 124,582 millones (el 70.2% de los recursos) y para las instancias descentralizadas S/ 52,785 millones. Del monto asignado a las instancias descentralizadas los gobiernos regionales reciben S/ 31,906 millones (el 18% de los recursos) y los gobiernos locales S/ 20,879 millones (el 19.8% de los recursos). Esto según el numeral 1.1 del artículo 1 de Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de urgencia que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, que a continuación se transcribe:

**Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de urgencia que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020**

**Artículo 1. Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2020**

1.1 Apruébese el Presupuesto Anual de Gastos para el Año Fiscal 2020 por el monto de S/ 177 367 859 707,00 (CIENTO SETENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SIETE Y 00/100 SOLES), que comprende los créditos presupuestarios máximos



"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"  
"Año de la universalización de la salud"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

correspondientes a los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, agrupados en Gobierno Central e instancias descentralizadas, conforme a la Constitución Política del Perú y de acuerdo con el detalle siguiente:

<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>Soles</b>
Correspondiente al Gobierno Nacional	124 582 104 147,00
Gasto corriente	78 930 819 473,00
Gasto de capital	32 268 790 212,00
Servicio de la deuda	13 382 494 462,00
<b>INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS</b>	<b>Soles</b>
Correspondiente a los Gobiernos Regionales	31 906 686 108,00
Gasto corriente	24 749 410 386,00
Gasto de capital	6 817 275 463,00
Servicio de la deuda	340 000 259,00
Correspondiente a los Gobiernos Locales	20 879 069 452,00
Gasto corriente	12 061 161 608,00
Gasto de capital	8 368 094 736,00
Servicio de la deuda	449 813 108,00
	=====
<b>TOTAL S/</b>	<b>177 367 859 707,00</b>
	=====

#### 4.1.2 La Descentralización Fiscal

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Esto según el artículo 188 de la Constitución Política del Perú de 1993 que a continuación se transcribe (*el subrayado es nuestro*):

**“Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 188.-**

*La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.*

*Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.”*

La diferencia entre los ingresos de un nivel de gobierno y otro, al cual se le conoce en el argot de finanzas públicas como “desbalance vertical” es atenuado a través de las transferencias intergubernamentales. Al respecto por Rubio Correa M. (1999)<sup>2</sup>, en su comentario sobre las transferencias al analizar el artículo 188 de la Constitución Política decía:

*“Para que exista descentralización tiene que ocurrir cuando menos lo siguiente: Establecerse gobiernos regionales y locales con autonomía de decisión en las competencias que les asignen la Constitución y las normas legislativas diversas. Esto quiere decir que esas competencias serán de ellos y no del gobierno central o los órganos que de él dependan, aunque hayan sido desconcentrados. Por ejemplo se descentraliza la educación si las municipalidades asumen todo lo relativo a la conducción de los planes de estudio los colegios los profesores los alumnos etc. de su circunscripción. Si en cambio las decisiones sobre estos*

<sup>2</sup> Rubio Correa, M. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo V, página 435 a 436.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*asuntos pasan del Ministerio de Educación a una Dirección provincial de educación que depende en última instancia del Ministerio no habrá habido descentralización sino sólo desconcentración.*

*El gobierno central quedará frente a los gobiernos regionales y locales como un ente de regulación de los aspectos comunes o unitarios del ejercicio del poder y se producirá una relación dialéctica permanente entre los planos central nacional regional y local no ausente de conflictos. Para ello precisamente sirve la previsión hecha en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución «Corresponde al Tribunal Constitucional (...) 3 Conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución con forme a ley».*

#### a) La progresividad el proceso de descentralización

En lo que correspondiente a la transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales, se puede mencionar que el proceso de descentralización iniciado hace casi veinte años se encuentra detenido y no ha evidenciado ningún avance. Evidencia de ello es que la asignación porcentual de los recursos públicos en el presupuesto institucional de apertura, por nivel de gobierno, durante los últimos 16 años se han mantenido casi inalterable, asignando al Gobierno Nacional en promedio un 71% de los recursos, a los gobiernos regionales un 16% y a los gobiernos locales un 13%, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

**Tabla 3**  
**Asignación porcentual de los recursos públicos por nivel de gobierno, periodo 2004 a 2020**

Años	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
2005	77%	16%	7%	100%
2006	75%	17%	8%	100%
2007	69%	17%	14%	100%
2008	68%	16%	15%	100%
2009	66%	17%	17%	100%
2010	72%	16%	12%	100%
2011	71%	16%	14%	100%
2012	68%	15%	17%	100%
2013	67%	16%	17%	100%
2014	70%	16%	14%	100%
2015	73%	15%	12%	100%
2016	75%	14%	11%	100%
2017	74%	16%	11%	100%
2018	74%	16%	10%	100%
2019	70%	18%	12%	100%
2020	70%	18%	12%	100%
<b>Promedio</b>	<b>71%</b>	<b>16%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2005 al 2020.

Como correlato, cada año se incrementa la diferencia nominal de los recursos asignados al Gobierno Nacional y a las instancias descentralizadas (los gobiernos regionales y gobiernos locales), la cual pasó de ser S/ 27,054 millones en el año 2005 a ser mayor en S/ 71,796 millones en el año 2020, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla y gráfica:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

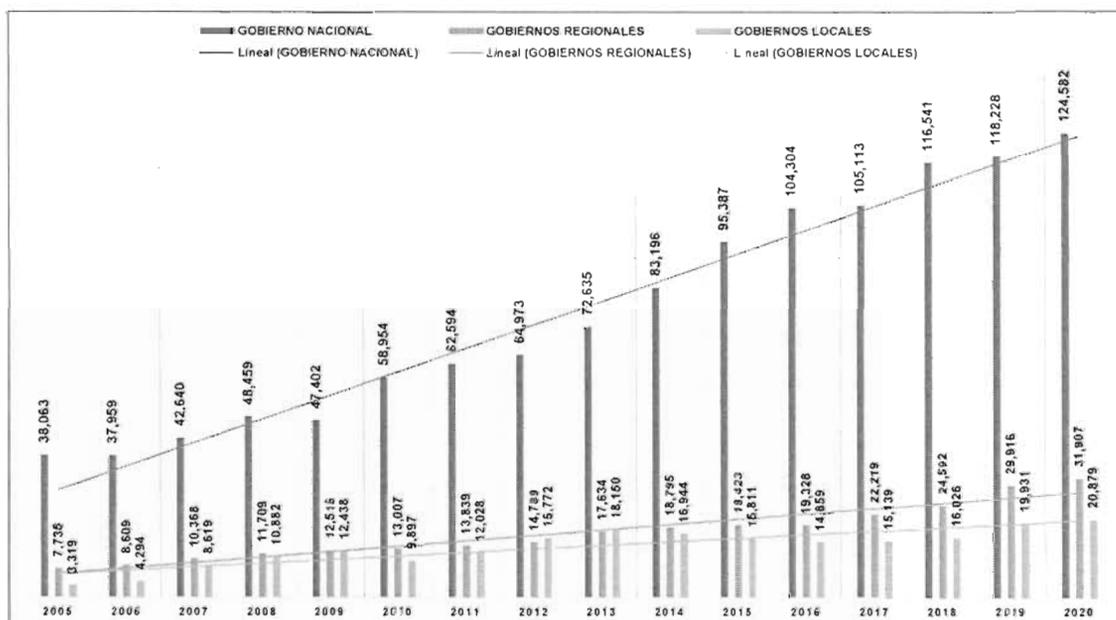
**Tabla 4**  
**Diferencia nominal de monto asignado al Gobierno Nacional y a las instancias descentralizadas**

Años	Instancias Descentralizadas		Gobierno Nacional	Total	Dif. GN -Inst. Desc.
	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales			
2005	7,735	3,319	38,063	49,117	27,009
2006	8,609	4,294	37,959	50,862	25,056
2007	10,368	8,619	42,640	61,627	23,653
2008	11,709	10,882	48,459	71,050	25,868
2009	12,516	12,438	47,402	72,355	22,449
2010	13,007	9,897	58,954	81,857	36,050
2011	13,839	12,028	62,594	88,461	36,727
2012	14,789	15,772	64,973	95,535	34,411
2013	17,634	18,150	72,635	108,419	36,851
2014	18,795	16,944	83,196	118,934	47,457
2015	19,423	15,811	95,387	130,621	60,153
2016	19,328	14,859	104,304	138,491	70,117
2017	22,219	15,139	105,113	142,472	67,755
2018	24,592	16,026	116,541	157,159	75,923
2019	29,916	19,931	118,228	168,074	68,381
2020	31,907	20,879	124,582	177,368	71,796

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2005 al 2020.

La gráfica de la diferencia nominal de asignación de los recursos entre el Gobierno Central y las instancias descentralizadas (gobiernos regionales y gobiernos locales) evidencia la diferencia nominal en la asignación de los recursos públicos.

**Gráfica 1**  
**Asignación de los recursos públicos por nivel de gobierno, periodo 2005 a 2020**



Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Presupuesto del Sector Público del 2005 al 2020.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Algunas de las razones de la detención del proceso de descentralización fueron analizadas hace más de veinte años, como dificultades al proceso por Rubio Correa M. (1999)<sup>3</sup>, al estudiar el artículo 77 de la Constitución diciendo (*el subrayado es nuestro*):

"(...)

*El segundo párrafo establece diversos principios de organización del presupuesto.*

*Asigna equitativamente los recursos públicos Es decir que debe distribuirlos de manera equilibrada entre los diferentes volúmenes que en otras palabras equivale a la distribución entre los diversos entes estatales para que puedan realizar adecuadamente su trabajo. Esta distribución equitativa debe ocurrir tanto en el gasto corriente como en el de inversión.*

*En la práctica sin embargo es consenso entre quienes trabajan sobre materias presupuestales que el Gobierno Central concentra buena parte del gasto y tal vez una mucho mayor que la que puede y debería gastar. Lo hace para tener la posibilidad de realizar él mismo las obras públicas principales, lo que le suele dar réditos políticos. Una mayor descentralización del gasto sobre todo de inversión en favor de los municipios y de las regiones cuando queden establecidas beneficiará la equidad en la distribución de los recursos públicos y sin lugar a dudas dará mayor eficiencia a su utilización.*

*El presupuesto debe ser eficiente en todos sus aspectos es decir debe buscar obtener los mejores resultados posibles con los recursos a disposición. Para ello la organización por programas actividades y proyectos tiene una ventaja clara sobre formas anteriores menos orientadas a la acción. Sin embargo, es muy importante que también la evaluación y control presupuestales busquen eficiencia. Muchas veces ocurre lo contrario en el sector público, se analiza los aspectos formales del gasto en el sentido que se haya dado las autorizaciones pertinentes, que las cantidades sean las debidas y que se haya cumplido los demás trámites que fueren necesarios (licitaciones concursos públicos etc.) Pero no se analiza los resultados en el sentido de que todo ello haya servido para el objetivo propuesto. Este principio debe orientar a lograr una evaluación cada vez más adecuada al cumplimiento de los propósitos de la actividad pública.*

*El presupuesto debe estar orientado a satisfacer en la medida de lo posible las necesidades sociales básicas. El Perú es un país de pobreza extendida y la labor del Estado debe orientarse a crear las condiciones en que toda la población pueda obtener lo necesario para vivir. No debe entenderse este principio como la obligación del Estado de distribuir los recursos públicos para consumo de la población, aunque en ciertas circunstancias extraordinarias dicha acción humanitaria debe ser realizada. Se trata más bien de utilizar los recursos públicos para facilitar las condiciones de empleo y creación de riqueza que permitan a todos tener acceso a lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas.*

*El principio de descentralización que significa la necesidad de distribuir adecuadamente los recursos del Estado entre el Gobierno Central las entidades autónomas, los gobiernos locales y, cuando finalmente existan, los regionales. En esto el Perú es un país sumamente atrasado porque el grado de concentración del gasto público es altísimo. Desgraciadamente ocurre que quien gasta sobre todo en inversiones adquiere buenos resultados políticos a ojos de la población y así es muy difícil que el gobierno central tenga el desprendimiento suficiente como para hacer que las obras las hagan otros. Sin embargo, muchas veces tendrán mayor racionalidad las obras que se decidan en el plano regional y local que en las que sean determinadas en el plano nacional. Este no es un problema técnico sino político en el más estricto ámbito del manejo del poder político Por ello es tan difícil lograr que los recursos públicos se descentralicen efectivamente (...)*

Después de los años transcurridos y a pesar de los ineficaces esfuerzos, podemos afirmar que la asignación de los recursos públicos entre el Gobierno Central, los gobiernos regionales y gobiernos locales, es inequitativa y se ha mantenido así durante los últimos 20 años, conllevando a que los problemas en la asignación de recursos aún persistan. Estos problemas son: 1. El Gobierno Central

<sup>3</sup> Rubio Correa, M. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 3. página 440 o 442.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

concentra la captación de los recursos que financian el gasto público de los gobiernos regionales y gran parte de los recursos que financian los gastos de los gobiernos locales; 2.- Las decisiones del monto de recursos destinados al gasto público están concentradas en el Gobierno Central, dejando solo a los gobiernos regionales las decisiones operativas del gasto; 3.- La arbitraria o poca difusión política de los criterios de distribución de los recursos del Estado entre el Gobierno Central las entidades descentralizadas, es decir hacia los gobiernos locales y los regionales; 4.- La evaluación y control presupuestario aún no se enfocan en la eficiencia del gasto, se siguen evaluando y controlando los aspectos formales del gasto y que se haya cumplido los aspectos operativos y demás trámites que fueren necesarios para gastar.

#### b) Los criterios de asignación de recursos

Los criterios de asignación de recursos son instrumentos para los procesos de descentralización y la desconcentración, haciendo necesario realizar una diferencia preliminar de ambos procesos.

**Tabla 5**  
**Diferencias entre Descentralización y Desconcentración**

Descentralización	Desconcentración
<p>La descentralización es el proceso de transferencia permanente de competencias y funciones de una entidad pública con personalidad jurídica a otra persona jurídica de Derecho Público de la misma naturaleza, se denomina descentralización. Es decir, los órganos públicos descentralizados, son organismos de la administración pública, con autonomía y que cuentan con personería de derecho público.</p> <p><b>Por Ejemplo:</b> la transferencia de competencias y funciones de los Ministerios a los gobiernos regionales y locales.</p>	<p>La desconcentración es el proceso que consiste en la transferencia de competencias decisorias específicas de órganos superiores a otros inferiores pertenecientes a una misma organización administrativa, personificada o no personificada, realizadas mediante norma jurídica. Es decir, los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a que pertenecen, y sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por norma expresa que emita la entidad.</p> <p><b>Por Ejemplo:</b> la transferencia de competencias decisorias específicas de los gobiernos regionales a sus unidades ejecutoras.</p>

Fuente: Elaboración propia citando a Tirado, R. M. (2003)<sup>4</sup>.

Los criterios para la asignación de recursos por uso, distribución, decisión del receptor y contrapartida, criterios que se puede evidenciar en la siguiente tabla.

**Tabla 6**  
**Clasificación de la asignación de recursos por uso, distribución, decisión del receptor y contrapartida**

Criterios	Tipo de transferencia	Efecto
Uso de los fondos	• Sin restricciones	
	• Con algunas restricciones	
	• Bloque sectorial	
	• Categórica o específica	
Distribución de los fondos	• Devolutivas	
	• Con fórmula	

<sup>4</sup> Tirado, R. M. (2003). *Descentralización y desconcentración administrativa: Análisis del proceso de selección de los directores regionales sectoriales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su norma modificatoria. Derecho & Sociedad, (20), Páginas 143-159.*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Fuente de los fondos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por solicitud y competencia</li> <li>• Decisiones discrecionales</li> <li>• Participación en un impuesto</li> <li>• Reembolso de gastos aprobados</li> <li>• Decisiones discrecionales</li> </ul>	
Intervención en la toma de decisiones del receptor (subnacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> <li>• Supervisión administrativa</li> <li>• Supervisión técnica</li> </ul>	
Contrapartida en el monto y tiempo disponibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin contrapartida</li> <li>• Con contrapartida, con límite en el monto o tiempo asignado</li> <li>• Con contrapartida, sin límite en el monto o tiempo otorgado</li> </ul>	

Fuente: Adaptado de Alvarado Pérez, B. M., Rivera, B., Porras, J., & Vigil, A. (2003), Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú. Universidad del Pacífico. Página 26.

Estos criterios por el efecto en los recursos, en la forma de asignación o transferencia pueden ser clasificadas en recursos o impuestos compartidos, transferidos en bloque y las transferencias específicas, los cuales se pueden evidenciar en la siguiente clasificación de recursos por el área de financiamiento:

**Tabla 7**  
**Tipos de asignación por área de financiamiento**

Tipo de asignación	Criterio Área de financiamiento
Recursos o impuestos compartidos (revenue sharing)	Son de uso general y sin restricciones, y los gobiernos regionales y gobiernos locales los puede utilizar en las funciones que considere conveniente.
Transferencias en bloque (block grants)	Pueden ser usadas por gobiernos regionales y gobiernos locales en una función, por ejemplo, en transportes, educación o salud.
Transferencias específicas (categorical grants)	Son utilizadas para financiar un área específica o un proyecto, por ejemplo, caminos rurales, campañas de alfabetización o de vacunación

Fuente: Adaptado de Alvarado Pérez, B. M., Rivera, B., Porras, J., & Vigil, A. (2003). Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú. Universidad del Pacífico. Página 26.

Carranza, L., & Tuesta, D. (2004)<sup>5</sup> al analizar los mecanismos de transferencias intergubernamentales, sobre las de mayor importancia realiza las siguientes propuestas:

"(...)

**Foncor**

- El FONCOR debiera estar constituido únicamente por una participación sobre la recaudación del IGV, de manera similar que el Foncomun.
- El porcentaje estaría determinado respecto de las funciones de gasto asignadas a las regiones.
- Si bien este Fondo se encuentra actualmente constituido por el 30% de las privatizaciones y concesiones; en el corto plazo, estas no debieran formar parte

<sup>5</sup> Carranza, L., & Tuesta, D. (2004). Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana. Revista Estudios Económicos, (12). Página 44 a 46.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*de este esquema de transferencias. Así, sería preferible incorporar estos ingresos al Fide, como veremos más adelante.*

- *En cuanto a los criterios para su distribución, establecidos en la ley (factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones), consideramos que debiera reformularse el correspondiente al de aporte tributario, en función del índice de esfuerzo tributario planteado.*
- *Con el fin de disminuir los desbalances horizontales y verticales, se incorporaría un criterio que penalice el índice de transferencia del Foncor para aquellas localidades que perciban recursos por el canon minero y participación de rentas de aduanas.*

#### **Foncomun**

- *Simplificar el Fondo, considerando únicamente como base un porcentaje sobre el IGV. El resto de fuentes sería excluido.*
- *Mantener el Foncomun solo en el ámbito municipal.*
- *Reformular los criterios de repartición del Fondo, tomando como bases los criterios establecidos para el Foncor.*
- *La participación respecto del IGV puede seguir siendo la misma, sujeto a variación respecto de la asignación de las funciones establecidas.*

*(...)*

#### **Fide**

- *Incorporar al Fide, en el corto plazo, el 30% de las privatizaciones y concesiones que fueran establecidos para el Foncor.*
- *Los criterios de transferencias de los recursos estarían en función de los objetivos trazados por el gobierno central para el desarrollo de inversiones específicas, de tal forma que la transferencia fuera otorgada en función de criterios objetivos de cumplimiento.*
- *Los esquemas de matching grants y/o de transferencias condicionadas – discutidos en páginas atrás–podrían encajar perfectamente.*

#### **Esquemas de canon**

- *Si hubieran mecanismos –y condiciones políticas– para modificar el criterio de transferencia actual, recomendaríamos hacerlo.*
- *Los perjuicios de la volatilidad en los mercados mineros son nefastos para la planificación adecuada de las municipalidades y regiones. Así, un elemento que podría, sin embargo, incorporarse es un esquema de Fondo de Estabilización del Canon, que permita estabilizar el ingreso de los recursos en el largo plazo.*
- *El criterio de utilizar los recursos solo para inversión, contribuye a reforzar el mecanismo de un Fondo de Estabilización.*

#### **Vaso de leche**

- *Se debe redefinir el programa, bajo el esquema de transferencias condicionadas, en función de objetivos específicos a alcanzar.*
- *Se debe individualizar claramente los resultados del esquema, de tal manera que las futuras*
- *transferencias solo podrán ser renovadas en función del cumplimiento de las metas planteadas.*
- *La incorporación de sanciones efectivas para los que incumplan con los objetivos establecidos, constituye un elemento para generar responsabilidades y cimentar un programa efectivo."*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**c) La descentralización y la asignación de recursos a los gobiernos regionales**

Las rentas de los gobiernos regionales son diversas; sin embargo, las que tienen carácter redistributivo<sup>6</sup> son las transferencias que se les asigna en la Ley Anual de Presupuesto, los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional y los recursos por concepto de canon. Esto según el artículo 193 de la Constitución Política del Perú de 1993 que a continuación se transcribe: *(el subrayado es nuestro)*:

**"Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 193º.- Son bienes y rentas de los gobiernos regionales:**

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
3. Los tributos creados por ley a su favor.
4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
6. Los recursos asignados por concepto de canon.
7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.
8. Los demás que determine la ley."

En el mismo sentido que la Constitución, el artículo 37 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada el 20 de julio de 2002, establece que son bienes y rentas de los gobiernos regionales las transferencias que se les asigna en la Ley Anual de Presupuesto, los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, para mejor ilustración a continuación se transcribe el referido artículo *(el subrayado es nuestro)*:

**"Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización**

**Artículo 37.- Bienes y rentas regionales**

- a. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- b. Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto.
- c. Los tributos creados por Ley a su favor.
- d. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto.
- e. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional."

El Fondo de Compensación Regional (Foncor) se constituyó inicialmente con recursos de los proyectos de inversión de alcance regional del Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional de diversos sectores y que se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. Esto según el artículo 39 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que a continuación se transcribe *(el subrayado es nuestro)*:

**"Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización**

**Artículo 39.- Fondo de Compensación Regional**

<sup>6</sup> En relación con las políticas públicas, que procura el reparto más igualitario de la riqueza nacional. Tomado de <https://die.rae.es/srv/search?m=30&w=redistributivo>.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

- 39.1. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) se constituye inicialmente con:
- a) Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción, conforme al principio de neutralidad y responsabilidad fiscal, con criterios de equidad y compensación considerando factores de pobreza.
  - b) Los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria de la presente Ley.
- 39.2. El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.
- 39.3. El Ministerio de Economía y Finanzas con la opinión favorable del Consejo Nacional de Descentralización, aprueba los índices de distribución del FONCOR, con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, previendo la transferencia de los recursos en la forma y plazos establecidos, bajo responsabilidad."

Considera también en su tercera disposición complementaria que el 30% de todos los recursos en los procesos de privatización y concesiones se destinen al Foncor como fuente de financiamiento. Al respecto la norma señala textualmente lo siguiente (*el subrayado es nuestro*):

**"Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**Tercera.- Definición y distribución de los recursos de la privatización y concesiones**

*Todos los recursos que efectivamente se perciban, como consecuencia de los procesos de privatización y concesiones, constituyen recursos públicos.*

*Los recursos provenientes de los nuevos procesos de privatización y concesiones que realice el gobierno nacional, luego de deducir los gastos imputables directa o indirectamente a la ejecución de los mismos, y las obligaciones asumidas por el Estado para sanear las empresas privatizadas, se distribuirán de la siguiente manera:*

- a) *El treinta por ciento (30%) al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE).*
- b) *El treinta por ciento (30%) al Fondo de Compensación Regional (FONCOR).*
- c) *El veintiocho por ciento (28%) al Tesoro Público, para efectos de financiar los gastos establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.*
- d) *El dos por ciento (2%) al Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI).*
- e) *El diez por ciento (10%) al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).*

*Asimismo, no menos del 50% de los recursos asignados al FIDE y al FONCOR, según los literales a) y b) precedentes, provenientes de cada proceso de privatización y concesiones, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de inversión en beneficio de la población de la región donde se encuentra el activo o empresa materia del proceso de privatización o concesión.*

*Con la finalidad de garantizar el adecuado cumplimiento de lo establecido en los párrafos precedentes, toda disposición que establezca un destino, distribución o mecanismo de similar efecto con respecto a los recursos públicos contenidos en las leyes anuales de presupuesto, queda sin efecto a partir del 1 de enero del año 2003."*

En el mismo sentido, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y en su artículo 73 hace referencia que el Foncor forma parte de los recursos financieros destinados a los gobiernos regionales y que se constituye inicialmente con el 30% de los recursos generados por la privatización y concesiones. La norma se transcribe textualmente:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

***"Artículo 73.- Fondo de Compensación Regional, FONCOR.***

*El Fondo de Compensación Regional, FONCOR, forma parte de los recursos financieros destinados a los gobiernos regionales. Este Fondo se constituye inicialmente con el 30% de los recursos generados por la privatización y concesiones. Los fondos son íntegramente utilizados para financiar proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública."*

Regular la asignación de recursos para el cumplimiento de los servicios y funciones de competencia de las instancias descentralizadas, los mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscales y las reglas fiscales de responsabilidad fiscal de las mismas, es el objeto del Decreto Legislativo 995, Descentralización fiscal, esto según el artículo 1 de la referida norma, la cual se transcribe a continuación:

***"Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal***

***Artículo 1º.- Objeto***

*Es objeto del presente Decreto Legislativo:*

- a) Regular la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia.*
- b) Establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria y el uso eficiente de los recursos públicos.*
- c) Implementar reglas de responsabilidad fiscal aplicables a las Circunscripciones Departamentales o Regiones y Gobiernos Locales para que contribuyan, conjuntamente con el nivel de Gobierno Nacional, con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.*
- d) Estimular el proceso de integración territorial para conformar Regiones competitivas y sostenibles."*

Esta regulación comprende normas para la asignación de competencias y gastos, para la asignación de ingresos, las transferencias presupuestales y el endeudamiento y responsabilidad fiscal. Esto según el artículo 4 de la referida norma, la cual se transcribe a continuación:

***"Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal***

***Artículo 4º.- Normas Generales a las que se sujeta la Descentralización Fiscal***

*La Descentralización Fiscal comprende:*

- a) Reglas de asignación de competencias y gastos.*
- b) Reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, el uso eficiente y transparente de los recursos.*
- c) Reglas de transferencias presupuestales.*
- d) Reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal."*

La descentralización fiscal de los gobiernos regionales debió ser efectuada en dos etapas, la primera mediante transferencias presupuestadas y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - Foncor; y la segunda mediante la asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional. Esto según el artículo 8 de la del Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal, publicada en 5 de febrero de 2004 y que a continuación se transcribe (*el subrayado es nuestro*):

***"Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal***

***Artículo 8.- Etapas***

*Los Gobiernos Regionales obtendrán ingresos de manera gradual conforme a las Etapas siguientes:*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

- a) *Primera Etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR.*
- b) *Segunda Etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional."*

La primera comprende las transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional en favor de los Gobiernos Regionales y la asignación de los recursos del FONCOR.

#### **Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal**

##### **Artículo 11º.- Primera Etapa: Inicio**

*La primera Etapa comprende las transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional en favor de los Gobiernos Regionales y la asignación de los recursos del FONCOR, en función del cronograma de transferencias de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional, aprobado por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*

Al respecto, en el Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, Contraloría General de la República de Perú C. (2009)<sup>7</sup> señala:

*"De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, el proceso de descentralización se debía realizar por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan que las competencias y recursos se asignen y transfieran al nivel de gobierno que, estando más cerca de la gente, cuenta con la capacidad efectiva<sup>1</sup> para ejercerlas y lo pueda hacer al menor costo unitario, aprovechando las economías de escala de los modelos centralizados o los beneficios netos de los modelos descentralizados. Este debía ser llevado a cabo conforme a los siguientes principios:*

- *Subsidiariedad: para evitar la duplicidad y superposición de funciones, el nivel de gobierno más cercano a la población debe ejercer la competencia o función, siempre que sea más eficiente que los otros niveles;*
- *Selectividad y proporcionalidad: se debe tomar en cuenta "la capacidad de gestión efectiva" (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), del gobierno regional o local; la misma que debe ser definida "con criterios técnicos y objetivos" (Ley de Bases de la Descentralización, 2002);*
- *Provisión: la transferencia de competencias y funciones debe haber estado acompañada de los recursos humanos, financieros, técnicos, y materiales necesarios para garantizarle al ciudadano el acceso a un determinado nivel de servicios, de manera continua;*
- *Concurrencia: los tres niveles de gobierno, "en el ejercicio de las competencias compartidas" (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), deben buscar las mejores estrategias de trabajo conjunto, o la mejor manera de dividirse el trabajo, a fin de aprovechar las economías de escala y las externalidades positivas de la presencia de cada nivel de gobierno en un determinado territorio.*

*Todo ello con el fin que a la gente le lleguen los servicios públicos en la oportunidad que ella los demanda y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos."*

Asimismo, se establece que el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) también se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público, tal como lo establece el artículo 13 del Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal, que a continuación se transcribe:

#### **"Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal**

<sup>7</sup> de Perú, C. (2009). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, Contraloría General de la República. Página 15.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**Artículo 13.- Fondo de Compensación Regional**

- 13.1. Sin perjuicio de las fuentes contempladas en el numeral 39.1 del Artículo 39 de la Ley de Bases de Descentralización, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) también se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- 13.2. El mecanismo de distribución del FONCOR es el establecido en el Artículo 39 de la Ley de Bases de la Descentralización."

Para iniciar la segunda etapa deben estar vigente las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, conforma lo establece el numeral 15.1 del Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal, que a continuación se transcribe (*el subrayado es nuestro*):

**"Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal**

**Artículo 15º.- Segunda Etapa**

- 15.1. Para ingresar a esta Etapa deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el Artículo 29º de la Ley de Bases de la Descentralización.  
*El ingreso a y la evaluación de la Segunda Etapa será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización.*
- 15.2. *Para que una Región inicie esta Etapa deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.*
- 15.3. *Nada de lo dispuesto en esta Etapa sobre asignación de ingresos, será de aplicación a la Municipalidad Metropolitana de Lima, ni al Gobierno Regional del Callao."*

**Asignación de recursos a los gobiernos regionales**

Por fuente de financiamiento, los recursos asignados a los gobiernos regionales en el Año Fiscal 2020, fueron S/ 31,907 millones, de los cuales los Recursos Ordinarios financian S/ 27,646 millones (el 86.6%), el Canon Sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones financian S/ 2,596 millones (el 8.1%) y los recursos por operaciones oficiales de crédito S/ 985 millones (el 3.1%), los recursos directamente recaudados S/ 654 millones (el 2.0%) y las donaciones y transferencias S/ 25 millones (el 0.1%), tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

**Tabla 8**  
**Presupuesto 2020: Fuentes de financiamiento por niveles de gobierno (en millones de soles)**

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	PROYECTO DEL PRESUPUESTO 2020					
	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL	TOTAL	ESTRUCTURA %	% DEL PBI
A. RECURSOS ORDINARIOS	86,916	27,646	2,004	117,466	66.2	14.3
B. RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	10,578	654	3,275	14,508	8.2	1.8
C. RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	20,182	985	73	21,240	12.0	2.6
D. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	491	25	38	554	0.3	0.1
E. RECURSOS DETERMINADOS	6,415	2,596	14,589	23,600	13.3	2.9
CANDY Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	1,563	2,596	5,212	9,371	5.3	1.1
CONTRIBUCIONES A FONDOS	4,852	0	0	4,852	2.7	0.6
FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	0	0	6,003	6,003	3.4	0.7
IMPUESTOS MUNICIPALES	0	0	3,315	3,315	1.9	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>124,582</b>	<b>31,907</b>	<b>20,879</b>	<b>177,368</b>	<b>100</b>	<b>21.5</b>

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. Página 34.

Por genérica de gasto, de los S/ 31,907 millones asignados a los gobiernos regionales en el Año Fiscal 2020 se destinaron al personal y obligaciones sociales S/ 18,454 millones (el 57.8% de los recursos

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

asignados), a la adquisición de activos no financieros S/ 6,810 millones (el 21.3%), a los bienes y servicios S/ 4,321 millones (el 13.5%), a los gastos previsionales (pensiones) S/ 1,849 millones (el 5.8%) y a los gastos financieros S/ 340 millones (el 1.1%), tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

**Tabla 9**  
**Presupuesto 2020: Usos del presupuesto por nivel de gobierno (en millones de soles)**

	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL	TOTAL	Estruc. %	% del PBI
GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL	95,137	29,718	20,190	145,045	81.8	17.6
GASTO CORRIENTE	63,945	22,901	11,822	98,668	55.6	12.0
Personal y Obligaciones Sociales	28,978	18,454	3,083	50,515	28.5	6.1
Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	733	75	607	1,415	0.8	0.2
Bienes y Servicios	23,506	4,321	7,813	35,441	20.0	4.3
Donaciones y Transferencias	4,348	0	281	4,629	2.6	0.6
Otros Gastos	6,380	51	239	6,669	3.8	0.8
GASTOS DE CAPITAL	31,192	6,817	8,368	46,377	26.1	5.6
Donaciones y Transferencias	11,829	0	58	11,885	6.7	1.4
Otros Gastos	194	7	0	112	0.1	0.0
Adquisición de Activos No Financieros	18,890	6,810	8,309	34,008	19.2	4.1
Adquisición de Activos Financieros	369	0	1	370	0.2	0.0
GASTOS FINANCIEROS	13,382	340	450	14,172	8.0	1.7
GASTOS PREVISIONALES (PENSIONES)	10,220	1,849	239	12,308	6.9	1.5
RESERVA DE CONTINGENCIA	5,843	0	0	5,843	3.3	0.7
<b>Total</b>	<b>124,582</b>	<b>31,907</b>	<b>29,879</b>	<b>177,368</b>	<b>100.0</b>	<b>21.5</b>

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. Página 42.

**Por la función,** de los S/ 31,907 millones asignados a los gobiernos regionales en el Año Fiscal 2020 se destinaron a la función educación S/ 15,560 millones (el 48.8% de los recursos asignados), a la función educación S/ 7,201 millones (el 22.6%), a la función transporte S/ 2,130 millones (el 6.7%), a la función agropecuaria S/ 1,553 millones (el 4.9%), a la función previsión social S/ 1,862 millones (el 5.8%) y a la función planeamiento, gestión y reserva de contingencia S/ 2,158 millones (el 6.8%), tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**Tabla 10**  
**Presupuesto 2020: Distribución funcional de los recursos por niveles de gobierno**

FUNCIÓN	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS REGIONALES		GOBIERNOS LOCALES	TOTAL
LEGISLATIVA	615	-	-	-	615
RELACIONES EXTERIORES	750	-	-	-	750
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	16,174	2,158	6.8%	7,861	26,193
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	5,300	-	-	-	5,300
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	9,611	390	1.2%	1,002	11,003
JUSTICIA	6,859	-	-	-	6,859
TRABAJO	468	50	0.2%	1	519
COMERCIO	266	48	0.2%	221	535
TURISMO	274	128	0.4%	100	501
AGROPECUARIA	3,336	1,553	4.9%	717	5,605
PESCA	405	41	0.1%	4	450
ENERGÍA	994	43	0.1%	83	1,120
MINERÍA	151	8	0.0%	-	159
INDUSTRIA	193	18	0.1%	7	219
TRANSPORTE	13,783	2,130	6.7%	3,161	19,074
COMUNICACIONES	1,719	7	0.0%	6	1,732
AMBIENTE	752	106	0.3%	2,147	3,005
SANEAMIENTO	3,968	116	0.4%	1,592	5,675
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	2,109	36	0.1%	653	2,797
SALUD	10,942	7,201	22.6%	352	18,495
CULTURA Y DEPORTE	764	69	0.2%	481	1,314
EDUCACIÓN	14,987	15,560	48.8%	781	31,328
PROTECCIÓN SOCIAL	5,680	81	0.3%	1,035	6,796
PREVISIÓN SOCIAL	11,770	1,862	5.8%	245	13,877
DEUDA PÚBLICA	12,714	302	0.9%	431	13,447
<b>TOTAL MILLONES DE S/</b>	<b>124,582</b>	<b>31,907</b>	<b>100.0%</b>	<b>20,879</b>	<b>177,368</b>

Fuente: Anexo 3 del Decreto de Urgencia 0014-2019. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

Por distribución geográfica, de los S/ 31,907 millones asignados a los gobiernos regionales en el Año Fiscal 2020 excluyendo gastos financieros, previsionales y reserva de contingencia tenemos S/ 27,718 millones, de los cuales se destinaron al personal y obligaciones sociales S/ 18,454 millones (el 57.8% de los recursos asignados), a la adquisición de activos no financieros S/ 6,810 millones (el 21.3%), a los bienes y servicios S/ 4,321 millones (el 13.5%), a los gastos previsionales (pensiones) S/ 1,849 millones (el 5.8%) y a los gastos financieros S/ 340 millones (el 1.1%), tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**Tabla 11**  
**Presupuesto 2020: Distribución geográfica del gasto por niveles de gobierno**

TIPO DE GASTO / DEPARTAMENTO	NIVEL DE GOBIERNO			TOTAL	ESTRUCTURA
	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL		
GASTOS NO FINANCIEROS					
NI PREVISIONALES	95 137	29 718	20 190	145 045	100.00%
AMAZONAS	904	872	246	2 022	1.39%
ANCASH	1 673	1 493	1 327	4 493	3.10%
APURIMAC	823	922	465	2 210	1.52%
AREQUIPA	1 149	1 778	1 285	4 212	2.90%
AYACUCHO	842	1 359	555	2 757	1.90%
CAJAMARCA	2 029	1 847	1 080	4 956	3.42%
CUSCO	2 121	1 976	2 044	6 141	4.23%
HUANCAVELICA	697	976	316	1 989	1.37%
HUANUCO	1 273	1 105	524	2 902	2.00%
ICA	826	992	418	2 236	1.54%
JUNIN	1 188	1 593	681	3 462	2.39%
LA LIBERTAD	1 523	1 789	895	4 207	2.90%
LAMBAYEQUE	908	1 080	422	2 409	1.66%
LIMA	36 222	1 204	4 995	42 421	29.25%
LORETO	1 300	1 766	600	3 666	2.53%
MADRE DE DIOS	454	344	74	871	0.60%
MOQUEGUA	364	459	284	1 108	0.76%
PASCO	443	538	239	1 220	0.84%
PIURA	1 727	1 982	1 077	4 785	3.30%
PROV.CONSTITUCIONAL					
DEL CALLAO	824	936	718	2 479	1.71%
PUNO	2 165	1 706	662	4 532	3.12%
SAN MARTIN	880	1 157	448	2 485	1.71%
TACNA	620	577	321	1 518	1.05%
TUMBES	458	430	194	1 082	0.75%
UCAYALI	447	836	320	1 603	1.10%
MULTIDEPARTAMENTAL	32 565			32 565	22.45%
EXTERIOR	713			713	0.49%

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. Página 49.

Este desbalance en la asignación de recursos se puede mejorar, con el objetivo de lograr la eficiencia en la asignación de recursos, mediante el principio de compensación "es decir, que, ante cambios en la asignación de recursos, aquellos que ganan puedan potencialmente compensar a aquellos que pierden con el cambio. Este es el principio que se recoge en el análisis de costo-beneficio para decidir sobre la ejecución de un proyecto".<sup>8</sup>

**d) La distribución y transferencia de fondos públicos para los gobiernos regionales y locales**

De otro lado, el 8 de diciembre de 2004, se publica la Ley 28411<sup>9</sup>, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y en su numeral 15.5 del artículo 15 referido a la Programación Presupuestaria a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se establece el procedimiento para la distribución y transferencia de fondos públicos para los gobiernos regionales y gobiernos locales, entre ellos los que proviene del Foncor cuyos índices de distribución son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial, previo informe favorable del Consejo Nacional de Descentralización - CND, sobre la base de la propuesta que para tal fin emita la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales - DGAES. La norma señala textualmente lo siguiente:

**"Artículo 15.- Programación Presupuestaria a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas**

<sup>8</sup> ROXANA BARRANTES, LOS FONDOS PÚBLICOS O DE CÓMO EL PRESUPUESTO PÚBLICO VA PERDIENDO CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA, Documento de Trabajo N.º 152, IEP Instituto de Estudios Peruanos, junio 2007, Pág. 18.

<sup>9</sup> Ley derogada mediante el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

15.1 *La Fase de Programación Presupuestaria, en adelante Programación, se sujeta a las proyecciones macroeconómicas contenidas en el artículo 4 de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958.*

[...]

15.4 *Los límites de los créditos presupuestarios están constituidos por la estimación de ingresos que esperan percibir las Entidades, así como los fondos públicos que le han sido determinados y comunicados por el Ministerio de Economía y Finanzas, a más tardar dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes de junio de cada año.*

15.5 *El procedimiento para la distribución y transferencia de fondos públicos a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se efectúa conforme al marco legal vigente y de la siguiente manera:*

a) *Los índices de distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial, previo informe favorable del Consejo Nacional de Descentralización - CND, sobre la base de la propuesta que para tal fin emita la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales - DGAES de dicho ministerio.*

*En el caso de los fondos públicos que se incorporen al Fondo de Compensación Regional - FONCOR provenientes de los procesos de privatización y concesiones, la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales coordinará con el sector que actúa como concedente en dichos procesos a fin de determinar la propuesta de distribución.*

(...)” (Negrita es nuestro)

El 16 de setiembre de 2018 se publica el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que en su numeral 24.5 del artículo 25 hace referencia que las estimaciones para los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), son efectuadas por la Dirección General de Presupuesto Público, en conformidad con la normatividad vigente y los supuestos macroeconómicos proporcionados por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, de corresponder. La norma señala textualmente lo siguiente:

**“Artículo 24. Asignación Presupuestaria Multianual y su estimación**

(...)

*24.5 En el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, las estimaciones para los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), y de los ingresos públicos que comprende la Regalía Minera, Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Pesquero, Canon Gasífero, Canon y Sobrecanon Petrolero, Canon Forestal, del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), la Participación en la Renta de Aduanas y otros aprobados por norma expresa; son efectuadas por la Dirección General de Presupuesto Público, en conformidad con la normatividad vigente y los supuestos macroeconómicos proporcionados por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, de corresponder.*

(...)”

El Foncor se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. Esto conforme al numeral 39.2 del artículo 39 de la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización que a continuación se transcribe:

**“Artículo 39.- Fondo de Compensación Regional**

(...)

*39.2. El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades*

“Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres”  
 “Año de la universalización de la salud”

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.  
 (...)”*

Los criterios y variables utilizadas en los criterios de distribución son:

Tabla 12

Variable	Descripción	Fuente	Indicador FONCOR	Calificación (7/2016 - 2017)
Población	Número de población a nivel regional	INEI-CENSO (actualización anual)	Positiva	Población
Población fronteriza	Número de población en distritos de frontera	INEI-CENSO (actualización anual)	Positiva	Ubicación fronteriza
Tasa de pobreza extrema	Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema	INEI-ENAHO (datos más actual disponibles)	Positiva	Pobreza
Tasa de carencia (agua y electricidad)	Promedio de tasas poblacionales de: a) Deficit de acceso a agua por red pública, b) Deficit de acceso a desagüe por red pública, y, c) Deficit de electricidad.	CENSO 2007	Positiva	Necesidades insatisfechas
Transferencias	Monto de las transferencias hacia los Gobiernos Regionales por concepto de Canon, sobrecanon, regalías mineras, renta de aduanas y FOCAM	MEF-SIAF	Negativa	Transferencias
Saldo de inversión	Monto de los saldos por concepto de recursos determinados al 31 de diciembre del año anterior al cálculo.	MEF-DINTP	Negativa	Ejecución de inversiones

Fuente: MEF [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/distrib\\_recursos/foncor/metodologia\\_foncor.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/distrib_recursos/foncor/metodologia_foncor.pdf)

Con las variables mencionadas, se calculan dos indicadores: **un indicador de pobreza**, para establecer un criterio de equidad, desarrollando la preferencia hacia aquellos Gobiernos Regionales que cuentan en su territorio con los más altos indicadores de pobreza y **un indicador de transferencias**, para establecer un criterio de compensación, desarrollando la preferencia hacia aquellos Gobiernos Regionales que cuentan con los más bajos indicadores de transferencias

Tabla 13

**1. Indicador de pobreza (p)**

$$p = POB^{0.3} \cdot (0.5Car + 0.5Pobex)$$

Donde:

- **POB**: Población en el territorio del Gobierno Regional + Población en el territorio del Gobierno Regional que se encuentran en distritos de frontera.
- **Car**: Tasa de Carencias en el territorio del Gobierno Regional.
- **Pobex**: Tasa de Pobreza Extrema en el territorio del Gobierno Regional

**2. Indicador Relativo de pobreza (P)**

$$P = \frac{p_i}{\sum_{i=1}^{26} p_i}$$

Nota: el exponente 0.3 se utiliza para reducir el sesgo urbano que tiene la variable población (PE: Lima Metropolitana y otras ciudades importantes). Por otro lado, se asume una escala de producción heterogénea donde los costos unitarios de los proyectos de inversión son más elevados en zonas más dispersas y menos pobladas, las cuales se asocian con localidades más pobres.

**1. Indicador de transferencias (t)**

$$t = \frac{\text{Ingreso Disponible}}{POB^{0.1}}$$

Donde:

- **Ingreso Disponible**: Monto de transferencias más el saldo al 31 de diciembre del año anterior al cálculo. Es el ingreso disponible del Gobierno Regional para proyectos de inversión en un año determinado.
- **POB**: Población en el territorio del Gobierno Regional

**2. Indicador Relativo de Transferencias (T)**

$$T = \frac{t_i}{\sum_{i=1}^{26} t_i}$$

Fuente: MEF [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/distrib\\_recursos/foncor/metodologia\\_foncor.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/distrib_recursos/foncor/metodologia_foncor.pdf)

Con los índices mencionados mediante la metodología matemático estadístico se calcula el índice Foncor.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Tabla 14

**1. Cálculo de la probabilidad o score:**

$$\text{PROB}(\text{TIPO A}=1) = \text{SCORE}_i = \frac{e^y}{1+e^y}$$

Siendo:  $y = \alpha + \beta T + \delta P$

Donde: **T**: INDICADOR RELATIVO DE TRANSFERENCIAS (CRITERIO DE COMPENSACIÓN)      Tomando:  $\alpha = -4.277079$   
**P**: INDICADOR RELATIVO DE POBREZA (CRITERIO DE EQUIDAD)       $\beta = -142.2018$   
 $\delta = 146.6881$

**2. Cálculo del índice FONCOR**

$$\text{Índice FONCOR} = \frac{\text{SCORE}_i}{\sum_{i=1}^n \text{SCORE}_i}$$

Sobre la base de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, con Oficios N° 4844-2018-INEI/DTDIS y N° 188-2019-INEI/DTDIS, el Ministerio de Economía y Finanzas realiza los cálculos para la determinación de los Índices de Distribución del FONCOR correspondiente al Año Fiscal 2020;

Conforme lo establece el párrafo 39.3 del artículo 39 de la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización, los índices de distribución del Foncor son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la opinión favorable del Consejo Nacional de Descentralización–CND, en este caso fueron aprobadas mediante la Resolución Ministerial 286-2019-EF/50. Aprueban los índices de Distribución del Fondo de Compensación Regional-FONCOR correspondiente al Año Fiscal 2020, cuyo anexo que contiene los índices es el siguiente:

Cuadro 1

*Índice de Distribución del Fondo de Compensación Regional – Foncor, correspondiente al año fiscal 2020*

GOBIERNOS REGIONALES	ÍNDICES
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	0.114945592996
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ANCASH	0.000000000009
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE APURÍMAC	0.076053161724
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AREQUIPA	0.000003480263
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	0.049779835744
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	0.049062327575
GOBIERNO REGIONAL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	0.000000018143
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO	0.000000000001
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANCavelica	0.080470870816
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO	0.112345542740
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ICA	0.000022215017
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNÍN	0.035365149907
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	0.000492140003
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE	0.016399951811
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LIMA	0.000167351433
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (RÉGIMEN ESPECIAL)	0.007238821075
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO	0.057874562417
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS	0.025555535094
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	0.000203064835
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PASCO	0.112551172392
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PIURA	0.000792670344
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PUNO	0.110938958451
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN	0.074668483686
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA	0.000192213345

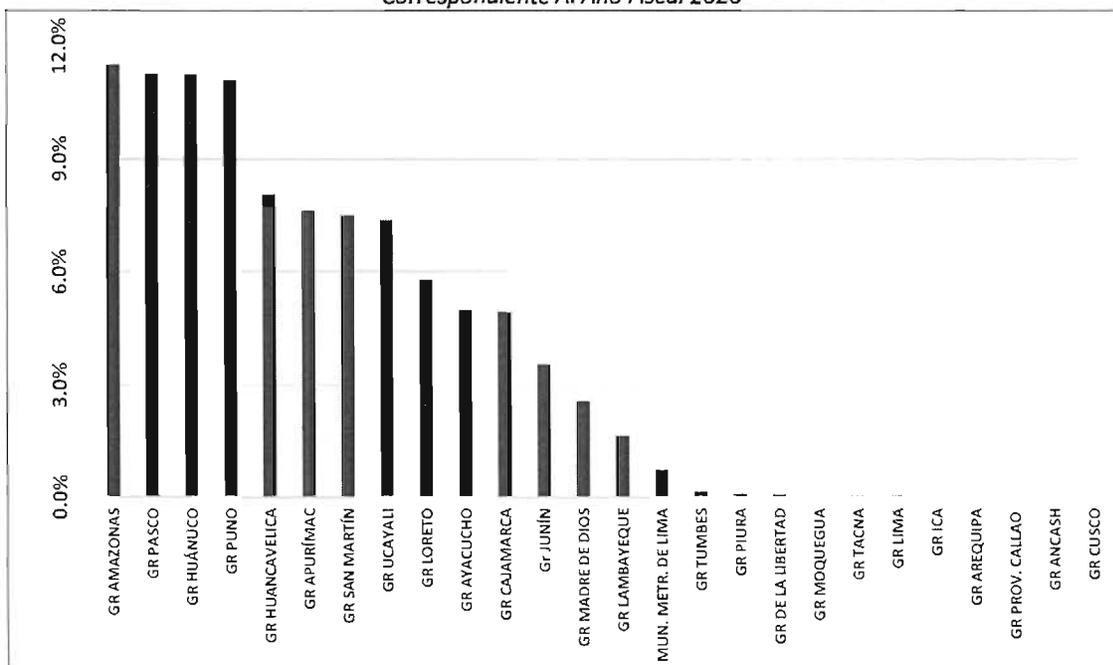
Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TUMBES	0.001264342046
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI	0.073612538133
<b>TOTAL</b>	<b>1.000000000000</b>

Fuente: Resolución Ministerial 286-2019-EF/50

El Fondo de Compensación Regional (Foncor) es "un fondo que tiene por finalidad distribuir recursos a los Gobiernos Regionales, bajo criterios de equidad y compensación. Dichos recursos deben ser íntegramente utilizados en proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública"<sup>10</sup>. El objetivo del Estado al crear un fondo, es con la finalidad de redistribuir recursos a una determinada finalidad, en este caso, el Foncor tiene como fin redistribuir sus recursos que serán utilizados en proyectos de inversión regional.

**Gráfica 2**  
**Índices de distribución del Fondo de Compensación Regional – Foncor**  
**Correspondiente Al Año Fiscal 2020**



Fuente: Elaboración propia en base a los indicadores de la Resolución Ministerial 286-2019-EF/50.

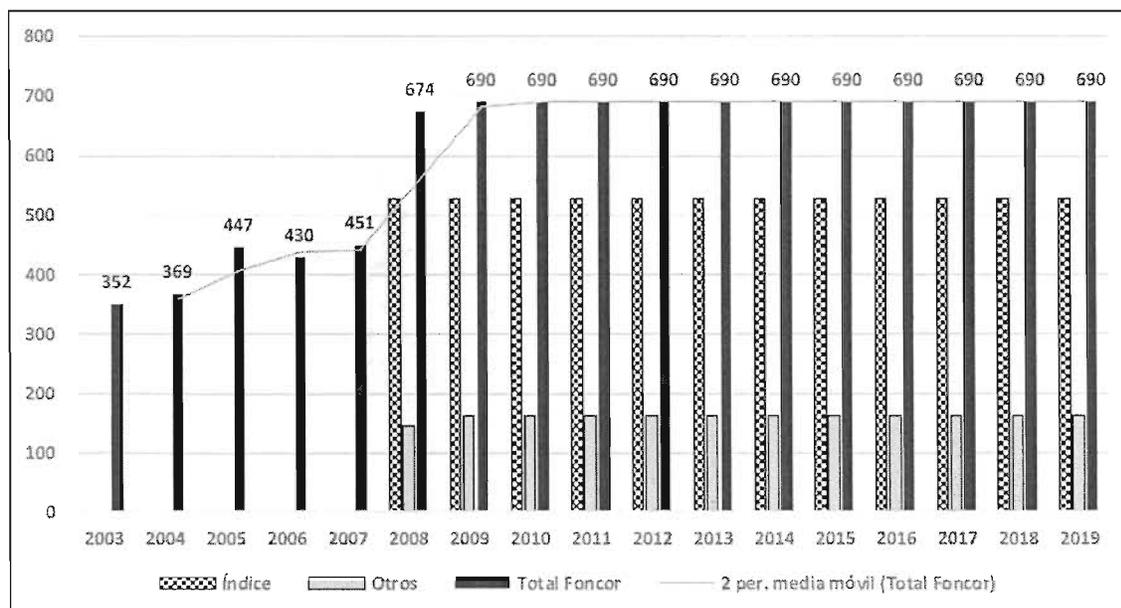
#### 4.1.3 Monto aprobado del Foncor en las leyes de presupuesto

La asignación de recursos para los gobiernos regionales a través del Foncor fue creciente durante los primeros cinco años, desde el 2003 hasta el 2007 la cifra total fue de S/ 352 millones, S/ 369 millones, S/ 447 millones, S/ 430 millones y S/ 451 millones respectivamente. Luego en el año 2008 fue un total de S/ 674 millones del cual S/ 528 millones fue por los índices y S/ 146 millones se destinó para otros proyectos de inversión. Desde el 2009 hasta el 2019 se asigna recursos a través del Foncor para los gobiernos regionales por la suma de S/ 690 millones, y en este total comprende S/ 528 millones producto de los índices y S/ 162 millones para proyectos de inversión, tal como se puede ver en la siguiente gráfica.

<sup>10</sup> Ministerio de Economía Y Finanzas, Vice Ministerio de Economía, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Informe Metodológico del Fondo de Compensación Regional (Foncor), Lima, agosto De 2010, pág. 2.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**Gráfica 3**  
**Recursos destinados para los gobiernos regionales a través del Foncor: 2003-2019**  
(En millones de soles corrientes)



Fuente: Exposición de motivo de las leyes de presupuesto

En las leyes de presupuesto no existe una clasificación en los ingresos o los gastos, que permita visualizar de manera directa que recursos fueron asignados a los gobiernos regionales a través del Foncor.

Estos recursos son canalizados para los gobiernos regionales a través de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, pero no es visible en los anexos de presupuesto. Solo en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto se explica que parte de los recursos asignados a la genérica de gastos "Adquisición de Activos No Financieros" o genérica de gastos destinados a inversión son los recursos asignados por Foncor.

Por ejemplo, para el Año Fiscal 2017 se asignó S/ 690 millones, del cual S/ 528 millones se distribuye de acuerdo a los índices aprobado mediante la Resolución Ministerial 218-2016-EF/15 y S/ 162 millones que corresponden a las transferencias de Proyectos Especiales y Caminos Rurales, en el marco del proceso de descentralización. Se transcribe el detalle de esta asignación tomada de la exposición de motivos del proyecto de presupuesto del año fiscal 2018<sup>11</sup>

#### " Adquisición de Activos No Financieros

[...]

El monto asignado a los Gobiernos Regionales asciende a S/ 3 879 millones, que incluye S/ 690 millones correspondientes al Fondo de Compensación Regional - FONCOR, del cual S/ 528 millones se distribuye de acuerdo a los índices aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 218-2016-EF/15 y S/ 162 millones que corresponden a las transferencias de Proyectos Especiales y Caminos Rurales, en el marco del proceso de descentralización. Los índices fueron elaborados en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, considerando criterios de población, pobreza, ubicación fronteriza, desempeño en la ejecución de inversión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39º, numeral 2, de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>11</sup> Exposición de motivo del Proyecto de Presupuesto del año fiscal 2017, págs. 34 y 35.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Asimismo, dado que el Fondo por definición es de Compensación Regional considera el criterio de compensación a favor de las Regiones que no reciben o reciben muy pocos recursos por transferencias de diversos cánones y participación" (Negrita es nuestro).

Para el Año Fiscal 2018 se asignó S/ 690 millones, del cual S/ 528 millones se distribuyó de acuerdo a los índices aprobado mediante la Resolución Ministerial 180-2017-EF/15 y S/ 162 millones que corresponden a las transferencias de Proyectos Especiales y Caminos Rurales, en el marco del proceso de descentralización. Se transcribe el detalle de esta asignación tomada de la exposición de motivos del proyecto de presupuesto del año fiscal 2018<sup>12</sup>.

#### "Adquisición de Activos No Financieros

[...]

El monto asignado a los Gobiernos Regionales asciende a S/ 4 264 millones, que incluye **S/ 690 millones correspondientes al Fondo de Compensación Regional - FONCOR, del cual S/ 528 millones se distribuye de acuerdo a los índices aprobado mediante la Resolución Ministerial Nº 180-2017-EF/15 y S/ 162 millones que corresponden a las transferencias de Proyectos Especiales y Caminos Rurales, en el marco del proceso de descentralización.** Los índices fueron elaborados en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, considerando criterios de población, pobreza, ubicación fronteriza, desempeño en la ejecución de inversión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39, numeral 2, de la Ley Nº 27783 – Ley de Bases de la Descentralización. Asimismo, el Fondo considera el criterio de compensación a favor de las Regiones que no reciben o reciben muy pocos recursos por transferencias de diversos cánones y participación." (Negrita es nuestro).

En el Año Fiscal 2019 se asignó S/ 690 millones y en la partida destinada a inversiones y solo hace referencia al monto programado para ese año, tal como se transcribe el detalle de esta asignación tomada de la exposición de motivos del proyecto de presupuesto del año fiscal 2019<sup>13</sup>.

#### "Adquisición de Activos No Financieros

[...]

En cuanto a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el monto asignado asciende a S/ 6 920 millones y S/ 8 230 millones respectivamente. Estos montos consideran los recursos para la continuidad en la ejecución de las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional en el año 2018; así como para la ejecución de proyectos con cargo a los recursos del FONDES; **y para el caso de los Gobiernos Regionales, comprende S/ 690 millones al Fondo de Compensación Regional – FONCOR.**" (Negrita es nuestro)

Finalmente, para el Año Fiscal 2020 la exposición de motivos del presupuesto público hace referencia que en la genérica de gasto "Adquisición de Activos no Financieros" partida destinada a inversiones dice lo siguiente "En cuanto a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el monto asignado asciende a S/ 6,810 millones y S/ 8,309 millones respectivamente. Estos montos consideran los recursos para la continuidad en la ejecución de las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional en el año 2019; así como para la ejecución de proyectos con cargo a los recursos del FONDES; **y para el caso de los Gobiernos Regionales, comprende los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR.**" (Negrita es nuestro).

En resumen, se puede señalar que el Foncor es un fondo que tiene carácter redistributivo, financiando con recursos financieros de proyectos de inversión de alcance regional más el 30% de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones.

<sup>12</sup> Exposición de motivo del Proyecto de Presupuesto del año fiscal 2018, pág. 46.

<sup>13</sup> Exposición de motivo del Proyecto de Presupuesto del año fiscal 2019, págs. 43 y 44.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Este fondo se distribuye proporcionalmente mediante índices entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

El Ministerio de Economía y Finanzas con la opinión favorable del Consejo Nacional de Descentralización (Se fusionó a la Presidencia del Consejo de Ministros), aprueba los índices de distribución del Foncor y desde el 2009 hasta el 2019 se ha destinado S/ 690 millones, del cual desde el 2008 se destina S/ 528 millones mediante los indicadores de pobreza, entre otros.

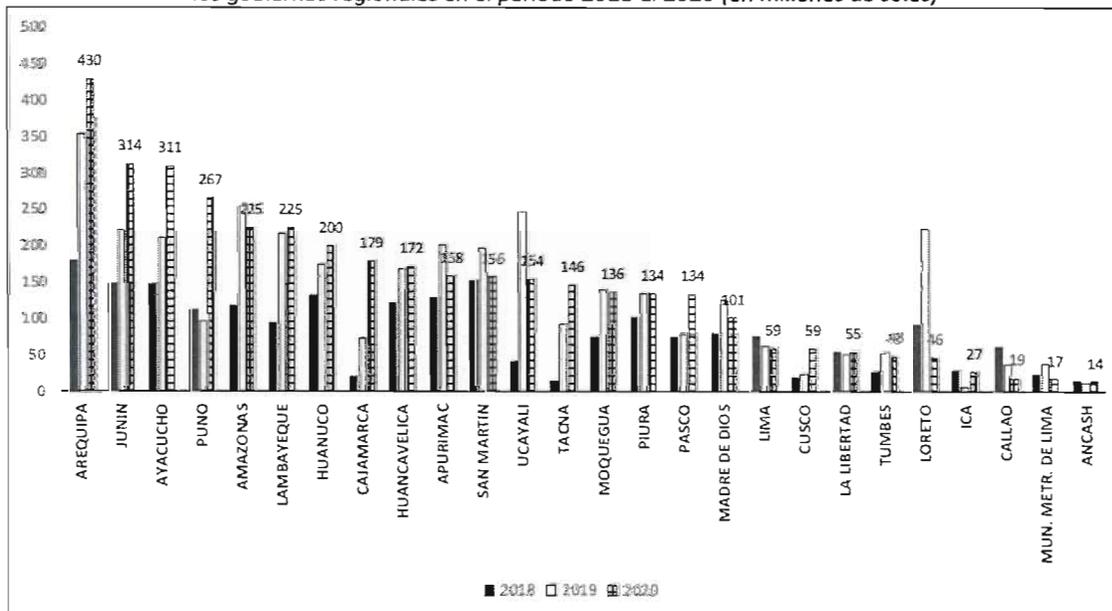
#### 4.1.4 Presupuesto Institucional de Apertura asignado para los gobiernos regionales por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios y programado en el rubro de inversión.

En el periodo de 2018 al 2020 el Presupuesto Institucional de Apertura destinado para los gobiernos regionales por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios en la genérica 6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS, refleja que el primer departamento beneficiado es Arequipa con S/ 180 millones en el 2018, S/ 354 millones en el 2019 y S/ 430 millones en el 2020.

En el 2020 el Gobierno Regional (GR) de Arequipa estuvo en el primer lugar de la asignación para inversiones con S/ 430 millones, seguido de Junín con S/ 314 millones, luego Ayacucho con S/ 311 millones, Puno con S/ 267 millones, Amazonas y Lambayeque con S/ 225 millones. En los últimos lugares de asignación estuvieron el GR de Ancash con S/ 14 millones, el GR Municipalidad Metropolitana de Lima con S/ 17 millones, la Prov. Constitucional del Callao con S/ 19 millones, y el GR de Ica con 27 millones, tal como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 4

Presupuestos Institucionales de Apertura de la genérica 6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS en los gobiernos regionales en el periodo 2018 al 2020 (en millones de soles)



Fuente: Leyes de presupuesto 2018 al 2020

Arequipa es un departamento con mejores niveles de desarrollo que otros departamentos, sin embargo en la distribución de los recursos ordinarios - considera los recursos de la recaudación tributarias- para inversión se ve como el más favorecido.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

En Arequipa la evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) es favorable, en el censo de 1993 fue de 4.3%, en el censo de 2007 de 30.1% y en el censo de 2017 de 16.7% de la población que padece al menos de una NBI. Caso contrario, se observa que el departamento de Loreto en el 2020 está entre los últimos lugares de distribución de recursos ordinarios destinando para inversión S/ 46 millones cuando está en primer lugar con un 54.8% de la población con al menos una NBI según el censo del 2017.

De manera general "se observa mayor incidencia de las necesidades básicas insatisfechas en los departamentos de la Selva. Así, el Censo de 2017 revela que el 54,8% de la población de Loreto, el 51,1% de Ucayali, el 45,8% de Amazonas y el 44,2% de San Martín padecen de al menos una NBI. En tanto, los departamentos de Ica (23,4%), Moquegua (22,0%), Lambayeque (20,5%), La Libertad (19,1%), Arequipa (16,7%), Tacna (16,0%), Lima (15,7%) y Provincia Constitucional del Callao (14,1%) presentan una menor incidencia de las necesidades básicas insatisfechas"<sup>14</sup>.

**Cuadro 2**  
**Evolución de la Población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha según departamento, censos nacionales 1993, 2007 Y 2017 (Cifras Absolutas y Porcentaje)**

Departamento	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017		Variación Intersectorial (Puntos porcentuales)		
	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	Cifras absolutas	%	1993-2007	2007-2017	1993-2017
<b>Total</b>	12 374 045	56,8	11 814 227	46,7	7 231 707	23,2	-16,1	-13,4	-31,5
Urbana	6 485 127	42,4	6 325 515	30,8	4 663 936	19,9	-11,6	-10,9	-22,5
Rural	5 908 918	90,1	4 688 712	71,7	2 567 771	50,5	-18,4	-21,2	-39,6
Loreto	530 550	78,7	587 475	64,7	459 995	54,8	-14,0	-9,9	-23,9
Ucayali	226 031	73,3	266 100	62,8	247 154	51,1	-10,5	-11,7	-22,2
Amazonas	260 397	78,0	234 140	57,6	167 792	45,8	-20,4	-11,8	-32,2
San Martín	390 204	71,9	424 723	69,1	351 652	44,2	-12,8	-14,9	-27,7
Piaseo	181 250	81,2	184 063	67,7	98 443	42,0	-13,5	-25,7	-39,2
Flora	968 459	70,3	881 169	62,9	704 481	38,9	-17,4	-14,0	-31,4
Huancavelica	352 726	92,2	320 308	71,4	121 759	36,5	-20,8	-34,9	-55,7
Huánuco	513 128	79,0	434 677	57,7	244 332	36,4	-21,3	-22,3	-43,6
Madre De Dios	49 852	76,8	54 744	63,4	46 471	34,8	-23,4	-18,8	-42,2
Tumbes	91 731	61,9	93 900	47,9	70 604	32,3	-13,7	-15,6	-29,3
Cajamarca	691 843	79,1	737 006	53,7	419 086	31,9	-25,4	-21,8	-47,2
Junín	675 910	66,1	591 271	48,9	361 486	31,7	-17,2	-17,2	-34,4
Ayacucho	404 489	83,3	341 328	56,5	184 416	31,4	-25,8	-25,1	-51,9
Puno	787 657	73,5	661 767	62,9	328 347	29,9	-20,6	-23,0	-43,6
Ancash	608 500	64,2	469 671	44,8	326 825	29,2	-19,4	-15,6	-35,0
Cusco	773 816	75,9	568 724	49,6	328 664	26,9	-26,3	-22,7	-49,0
Apurímac	314 478	83,2	196 841	49,7	100 212	26,9	-33,5	-23,8	-57,3
Ica	248 095	44,3	298 611	42,7	192 652	23,4	-1,6	-19,3	-20,9
Moquegua	59 493	47,9	53 003	33,9	36 515	22,0	-14,0	-11,9	-25,9
Lambayeque	444 459	48,6	326 706	30,5	241 686	20,5	-18,1	-10,0	-28,1
La Libertad	637 913	50,6	543 892	34,0	333 296	19,1	-16,6	-14,6	-31,5
Arequipa	392 176	43,3	340 399	30,1	223 081	16,7	-13,2	-13,4	-26,6
Tacna	82 106	36,7	79 152	27,9	49 794	16,0	-10,8	-11,9	-22,7
Lima	2 179 534	34,5	2 125 064	25,5	1 465 346	15,7	-6,0	-6,8	-18,8
Prov. Const. Del Callao	209 165	33,2	224 052	25,8	137 477	14,1	-7,4	-11,7	-19,1
Provincia de Lima 1/	1 808 780	32,1	1 784 151	23,7	1 243 295	14,7	-8,4	-6,0	-17,4
Región Lima 2/	370 754	55,2	344 913	41,9	222 051	25,4	-13,3	-16,5	-29,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, PERÚ: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 1993, 2007 y 2017, (Metodología 1993), Lima, noviembre 2018, pág. 14.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, PERÚ: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 1993, 2007 y 2017, (Metodología 1993), Lima, noviembre 2018, pág. 14.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

La distribución de recursos públicos no está en la línea de lo que señala el artículo 77 de la Constitución Política del Perú, que establece que el presupuesto público asigna equitativamente los recursos públicos, además la ley señala que los recursos del Foncor se destinan bajo los criterios de equidad y compensación a través de indicadores de pobreza entre otros.

Para la intervención del Estado, es importante contar con un escenario de crecimiento que permite mayores ingresos y que acompañado de políticas macroeconomías fuertes y eficientes permitan reducir la pobreza y la desigualdad en el ingreso. "Sin embargo, dado que intervienen las personas y los gobiernos y sus respectivos comportamientos, el efecto del gasto público no siempre es el previsto. En efecto, la relación entre gasto y equidad resulta complicada. Los gobiernos pueden utilizar las políticas fiscales (por ejemplo, los impuestos y las transferencias) para centrarse en grupos específicos y redistribuir los recursos de las personas, los hogares y las regiones ricas a las personas, hogares y regiones pobres de un país. También pueden proporcionar transferencias en especie, a saber, servicios de calidad en educación, salud y otros servicios públicos que mejoran el capital humano, lo que permite que los ciudadanos puedan tener acceso a empleos más productivos, mejores remuneraciones y una mejor calidad de vida. Las políticas diseñadas para aumentar el capital humano y la productividad total mejoran la equidad de manera directa e indirecta a través del crecimiento económico." <sup>15</sup>

Pero, ¿Que se entiende por equidad? la Real Academia Española (RAE) la define como la "Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece". Otra definición es la "Cualidad que consiste en dar a cada uno lo que se merece en función de sus méritos o condiciones". Se trata de un "término que se emplea en relación a la justicia, ya que implicará la imparcialidad a la hora de llevar a cabo un trato o un reparto. Inclusive muchas veces ambos conceptos, equidad y justicia se suelen utilizar como sinónimos" <sup>16</sup>. En lo que corresponde a la materia financiera "la presencia de la equidad garantizará una justa distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad y por tanto a eso deberá aspirar cualquier gobierno que trabaje orientado a la consecución del bien común"<sup>17</sup>.

Entendiendo que equidad en materia financiera garantiza una distribución justa de la riqueza orientado al bien común, es necesario establecer que la programación del presupuesto público este asignado equitativamente y orientado principalmente a los departamentos con mayores necesidades o indicadores de pobreza. La eficiencia en la distribución del gasto es vital para promover el crecimiento económico a largo plazo y mejorar la equidad, siendo necesario priorizar aquel gasto en programas con altas tasas de retorno. "Si los gobiernos quieren sostener la reducción de la pobreza y la desigualdad, deben cambiar sus prioridades: mejorar la focalización, disminuir su dependencia del gasto social no contributivo, mejorar la calidad de la educación y salud para los pobres, y mejorar la eficiencia agregada del gasto social"<sup>18</sup>.

Si consideramos que el Foncor se implemente como un fondo de compensación que contribuya con disminuir las desigualdades entre los departamentos debería considerar los criterios efectivos que ayuden con esa finalidad.

<sup>15</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* / editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, Pág 111.

<sup>16</sup> <https://www.definicionabc.com/social/equidad-2.php>

<sup>17</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* / editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, Pág 111.

<sup>18</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* / editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, Pág 112.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

## 4.2 Propuestas legislativas

### 4.2.1 Análisis del Proyecto de Ley 1180/2016-CR

El proyecto de ley contiene tres artículos. La finalidad del proyecto de ley es declarar de interés nacional la creación de un Fondo de inversión pública que priorice proyectos dentro del marco de los planes de prevención sectoriales. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

#### a) El título de la propuesta legislativa

El título de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA CREACION DE UN FONDO DE INVERSION PUBLICA, PARA EL FINANCIAMIENTO DE INTERVENCIONES DE PREVENCION, EN LOS DIVERSOS DEPARTAMENTOS DEL PAIS."***

#### b) El artículo 1 de la propuesta legislativa

El artículo 1 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"ARTICULO 1.- FINALIDAD DE LA LEY***

*Declárese de interés nacional la creación de un Fondo de inversión Pública, para el financiamiento de intervenciones de prevención, debidamente priorizadas en base a las necesidades de los diversos departamentos del país."*

En el requisito de los efectos de la norma señala que "Con lo propuesto se pretende dar un marco legal adecuado para declarar de interés público la creación de un Fondo de prevención que se encargue de evaluar y priorizar la atención de financiamiento de proyectos de prevención propiamente dicha debido a que nuestro país ha sido siempre susceptible de ser afectado con los fenómenos naturales más todavía si tomamos en consideración que los últimos años se ha visto incrementada su frecuencia, produciendo como es de suponer grandes pérdidas humanas y económicas.

Si bien es cierto las catástrofes en nuestro país resultan en muchas de las veces inevitables e impredecibles ya que no se puede determinar con precisión en que momento sucederán; también es cierto que en muchas de las veces si es posible evitar sus consecuencias nocivas mediante planes de prevención y/o planificación que a la larga resulta mucho más beneficiosa para los intereses nacionales."

#### c) El artículo 2 de la propuesta legislativa

El artículo 2 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"ARTICULO 02.- CARACTERISTICAS DEL FONDO***

*La **priorización de proyectos** puede darse en el marco de **Planes de Prevención Sectoriales**, consensuadas con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*

*El financiamiento del Fondo debe obedecer a una **Programación Multianual** en el marco de las **necesidades previstas y metas** determinadas*

*El Fondo debe implementar mecanismos de **seguimiento y evaluación** a la gestión de la inversión, así como de **transparencia** de la información." (Negrita y subrayado es nuestro)*

En su fundamento se señala que los acontecimientos climáticos pueden ocasionar desastres que se manifiestan de manera más frecuente y en el cual el Perú debería tomar acciones de prevención, como otros países lo vienen tomando, en diversos sectores de la actividad económica social y

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

ambiental a fin de no lamentar pérdidas humanas y materiales como las que se vivieron en el norte del país.

En este sentido, el Perú debe contar con una serie de herramientas para hacer frente a los nuevos desafíos de la naturaleza tales como instrumentos económicos e incentivos, estructuraciones financieras; Promoción de acciones del sector privado; Trabajo articulado entre los sectores; e incorporación efectiva de los distintos niveles de gobierno.

Una de las debilidades del Perú, es que no existe una separación de recursos de inversión de prevención en los presupuestos institucionales de las entidades públicas, en esta situación los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales vienen manejando Proyectos de inversión a su manera no existiendo por consiguiente uniformidad y/o claridad a quien corresponde atender este tipo de financiamiento. En algunos países este tipo de inversiones tienen mecanismos de viabilidad y ejecución especiales, debido a que su formulación y ejecución deben ser oportunas, dado que de un año a otro cambia totalmente la situación que busca resolver el Proyecto.

Considera que en los planes de desarrollo concertados, regionales y locales no está clara la proyección de proyectos de prevención como parte de la cartera de inversiones, por tanto existe la necesidad que a través de los sectores estratégicos se elaboren planes de prevención sectoriales, consensuadas con los gobiernos regionales y gobiernos locales, que permitan identificar necesidades de inversión a niveles nacionales y determinar criterios de priorización.

Estima que la prevención no puede ser un aspecto coyuntural como ocurre en el Perú, sino debe constituirse en una política de Estado, que garantice la sostenibilidad y que progresivamente se constituya en una cultura de gestión del desarrollo. Por tanto esta acción debe estar debidamente programada en la Programación Multianual del gasto, que permitan ir dando cumplimiento a las metas previstas en los planes de prevención sectoriales.

La programación multianual del gasto "Consiste en que el Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)."<sup>19</sup>

d) El artículo 3 de la propuesta legislativa

**"ARTICULO 03.- DEROGATORIA**

*Deróguense las demás normas que se opongan a la presente ley."*

Esta propuesta por técnica legislativa debería decir puntualmente que normas se derogan al aprobar esta ley, y debería evaluar su impacto normativo para conocer exactamente que leyes se estarían derogando de manera directa, para agregarlas en las disposiciones complementarias finales derogatorias.

e) El artículo 4 de la propuesta legislativa

**"ARTICULO 04.- VIGENCIA DE LA LEY**

*La presente Ley, entra en vigencia a partir del siguiente día de su publicación."*

<sup>19</sup> Definición señalada en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Este es un artículo innecesario considerando que el artículo 109 de la Constitución Política señala que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

#### f) **Análisis costo beneficio**

La iniciativa legislativa considera en este requisito que "La promulgación de la presente norma no implica costo adicional al erario nacional ni irrogara costos sustanciales a los agentes privados. Por el contrario, con esta iniciativa legislativa lo que se pretende es:

- El incentivo financiero debe ayudar a crear una cultura de prevención en las inversiones, actualmente inexistente.
- Evitar daños económicos y sociales a las poblaciones expuestas a los fenómenos naturales, generando sostenibilidad en el desarrollo; así como, los costos que requiere su recuperación.
- Evitar interrupción en los servicios básicos a la población."

#### 4.2.2 **Análisis del Proyecto de Ley 4648/2019-PE**

El Proyecto de Ley 4648/2019-PE, es una proposición legislativa del Poder Ejecutivo que propone la "Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del fondo de Compensación Regional – Foncor" contiene seis artículos, dos disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria derogatoria.

#### a) **La exposición de motivos del proyecto de Ley**

Según la exposición de motivos del proyecto de ley:

*"(...) una de las limitaciones identificadas por la OCDE, en el documento "OCDE Territorial Reviews, Perú 2016" (OCDE, 2017), con relación a la gobernanza multinivel del Perú ha sido la ausencia de mecanismos de compensación para los gobiernos descentralizados, en particular, para los gobiernos regionales. Afirma la OCDE que el poder compensatorio del FONCOR es muy limitado ya que el monto asignado es el mismo desde el 2008. Dicho estudio recomienda para el Perú: "El fortalecimiento de las transferencias de compensación para poder enfrentar las inequidades entre los gobiernos regionales que son exacerbadas por el canon (...)"*

*"(...) Por su parte, el Banco Mundial, en un análisis sobre el financiamiento regional resalta que, desde la perspectiva presupuestal, aunque el FONCOR aparece formalmente en las leyes anuales de presupuesto y sus índices de distribución se publican anualmente, no existe una cadena de ingresos que permita identificarlo como un instrumento de financiamiento a los gobiernos regionales (Banco Mundial, 2019). Así, los recursos del FONCOR se asignan como parte de las transferencias de Recursos Ordinarios, lo que hace imposible su trazabilidad (seguimiento a su utilización), como si es posible con otras fuentes de financiamiento tales como el canon o el FONCOMUN, entre otros (...)"*

*"(...) Esta propuesta legislativa busca fortalecer los ingresos y las inversiones de los Gobiernos Regionales a través del Fondo de Compensación Regional – FONCOR y darles predictibilidad a sus fuentes de financiamiento. Básicamente, se establece la naturaleza de esta transferencia; se vincula su constitución al impuesto General a las Ventas; se regula su distribución entre los gobiernos regionales y sus criterios; el uso de estos recursos para inversión, operación y mantenimiento de infraestructura*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*pública y elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión; la gradualidad de su implementación, y, dicta las disposiciones derogatorias necesarias (...)"*

#### b) Estudios del Banco Mundial sobre el gasto público en el Perú

El Banco Mundial<sup>20</sup> señala que las deficiencias de la gestión de inversión pública y del sistema de descentralización fiscal reducen la eficiencia de las inversiones en infraestructura pública y que una opción de reforma sería convertir las transferencias de recursos ordinarios del gobierno central a las direcciones de los ministerios competentes en transferencias regionales regulares -como las del FONCOR, las cuales son asignadas en línea con la capacidad fiscal y las necesidades de gasto, y de esa manera sería posible beneficiar a las regiones más pobres y con más necesidades de gasto. Al respecto la nota dice textualmente lo siguiente:

*"15. Las deficiencias de la gestión de inversión pública y del sistema de descentralización fiscal reducen la eficiencia de las inversiones en infraestructura pública. Perú usa métodos estándar para la seleccionar y evaluar proyectos, pero no publica proyecciones de gastos de capital más allá del ejercicio presupuestario del año en curso. Como resultado, no hay objetivos multianuales ni límites establecidos para los gastos de capital por ministerio o por programa. El país también se destaca entre sus pares ya que aproximadamente la mitad de sus gastos de capital son llevados a cabo por gobiernos sub-nacionales. La elevada fragmentación local y el sistema de transferencias corrientes proveen escasos incentivos (o ninguno) para crear plataformas de servicios o proyectos de infraestructura con economías de escala que sirvan a varias jurisdicciones al mismo tiempo, y con mayor eficiencia. Muchas municipalidades tienen un nivel muy pequeño para la prestación de servicios, además, sus capacidades técnicas e institucionales son limitadas.*

*El gobierno central ha implementado procedimientos adicionales y mecanismos de control, incluyendo la creación de 110 comités de inversión, los cuales aumentaron los costos administrativos y de coordinación. Igualmente, los criterios existentes para la distribución de los recursos entre las municipalidades han derivado en un sistema regresivo de transferencias intergubernamentales. Una opción de reforma sería convertir las transferencias de recursos ordinarios del gobierno central a las direcciones de los ministerios competentes en transferencias regionales regulares— como las del FONCOR, las cuales son asignadas en línea con la capacidad fiscal y las necesidades de gasto, y de esa manera sería posible beneficiar a las regiones más pobres y con más necesidades de gasto. Esto también lograría un gasto sub-nacional más progresivo y eficiente. Es posible alcanzar mejoras similares al integrar la transferencia de los recursos fiscales procedentes de la minería (Canon) a las transferencias gubernamentales locales (FONCOMUN)."*

De otro lado, el Banco Mundial<sup>21</sup>, considera también, que una reforma que refuerce los criterios redistributivos en la asignación de las transferencias subnacionales mejoraría la eficiencia en la provisión de servicios públicos de manera transversal. Para ello, señala que la brecha entre gastos y recursos propios de los gobiernos subnacionales ha llevado a que estos dependan de las transferencias intergubernamentales como fuente de financiamiento, y una reforma integral a las transferencias conllevaría un sistema más equitativo, en el que las zonas más pobres y con una demanda insatisfecha más alta de servicios sean atendidas con mayor prioridad. Una simulación de

<sup>20</sup> Banco Mundial, Perú Revisión del Gasto Público, 16 de junio de 2017, pág. 7.

<sup>21</sup> Banco Mundial, Perú Revisión del Gasto Público, 16 de junio de 2017, pág 53.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

la transferencia de recursos ordinarios siguiendo los criterios de FONCOR (que sí utiliza reglas con criterios de demanda) muestra que las regiones con mayores índices de pobreza se beneficiarían con este cambio (Huancavelica, Apurímac, Pasco, Huánuco, Amazonas y Puno). La nota dice textualmente lo siguiente:

*"48. Una reforma que refuerce los criterios redistributivos en la asignación de las transferencias subnacionales mejoraría la eficiencia en la provisión de servicios públicos de manera transversal. La significativa brecha entre gastos y recursos propios de los gobiernos subnacionales ha llevado a que estos dependan primordialmente de las transferencias intergubernamentales como fuente de financiamiento. Mientras que las transferencias de recursos ordinarios son las más importantes para los gobiernos regionales, el canon ha venido teniendo una significancia especial entre los gobiernos locales. La asignación de recursos ordinarios no utiliza criterios de demanda insatisfecha de servicios públicos o de capacidad fiscal, sino que su distribución se basa en criterios de oferta, como el personal e instalaciones transferidas a los gobiernos regionales, o en negociaciones. Por su parte, el canon es una transferencia resarcitoria cuyo criterio es el origen geográfico, por lo que no guarda relación con la necesidad de gasto o la capacidad fiscal. Esto le confiere un fuerte efecto regresivo, donde las municipalidades más ricas obtienen más recursos. Una reforma integral a las transferencias conllevaría un sistema más equitativo, en el que las zonas más pobres y con una demanda insatisfecha más alta de servicios sean atendidas con mayor prioridad. Una simulación de la transferencia de recursos ordinarios siguiendo los criterios de FONCOR (que sí utiliza reglas con criterios de demanda) muestra que las regiones con mayores índices de pobreza se beneficiarían con este cambio. En este ejercicio, los recursos ordinarios se distribuyen usando la fórmula FONCOR existente. Las regiones beneficiadas están entre aquellas que presentan índices de pobreza más altos, tales como Huancavelica, Apurímac, Pasco, Huánuco, Amazonas y Puno.13"*

c) **El artículo 1 de la propuesta legislativa**

El artículo 1 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**"Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley**

*La Ley tiene por objeto determinar los recursos que constituyen el Fondo de Compensación Regional - FONCOR a fin de contribuir al fortalecimiento de los ingresos y del financiamiento de las inversiones públicas de los Gobiernos Regionales."*

Su objeto es determinar los recursos que van a constituir el Foncor para fortalecer los ingresos de las inversiones de los gobiernos regionales y tiene carácter redistributivo y compensatorio.

d) **El artículo 2 de la propuesta legislativa**

El artículo 2 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**"Artículo 2. Del Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*2.1 Las transferencias del Fondo de Compensación Regional - FONCOR tienen carácter redistributivo y su finalidad es financiar las inversiones a cargo de los Gobiernos Regionales en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación multianual y Gestión de Inversiones.*

*2.2 Los recursos a ser transferidos se registran en la fuente de financiamiento cursos Determinados, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*Gobiernos Regionales, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público."*

Actualmente se transfieren los recursos del Foncor en el presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales a través de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios y no se puede visualizar sus montos en los ingresos y gastos del presupuesto público, con esta norma se pretende que Foncor forme parte de los recursos determinados y pueda visualizar los montos de las transferencias tanto en los ingresos como en los gastos del presupuesto.

e) **El artículo 3 de la propuesta legislativa**

El artículo 3 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**"Artículo 3. Constitución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*El Fondo de Compensación Regional — FONCOR, a que alude el numeral 5 del artículo 193 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes y recursos:*

1. *El rendimiento del uno por ciento (1%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas*
2. *Otros recursos con mandato legal expreso."*

La norma propone cambiar la forma de financiamiento del Fondo de Compensación Regional (Foncor) transfiriendo gradualmente recursos del Impuesto General a las Ventas (IGV) hasta 1% desde el año fiscal 2021 hasta el 2023, considera además otros recursos que se señalan por mandato legal. Al respecto se puede apreciar comparativamente este cambio con la ley actual.

**Cuadro 3**  
**Comparativo entre las leyes de financiamiento y propuesta para el Foncor**

Leyes sobre el financiamiento del FONCOR	Propuesta legislativa				
<p><b><u>Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización</u></b></p> <p><b>Artículo 39.- Fondo de Compensación Regional</b> 39.1. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) se constituye inicialmente con:</p> <p>a) Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción, conforme al principio de neutralidad y responsabilidad fiscal, con criterios de equidad y compensación considerando factores de pobreza.</p> <p>b) Los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria de la presente Ley.</p> <p><b>"Tercera.- Definición y distribución de los recursos de la privatización y concesiones</b> Todos los recursos que efectivamente se perciban, como consecuencia de los procesos de privatización y concesiones, constituyen recursos públicos.</p>	<p><b>Artículo 3.- Constitución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR.</b> El Fondo de Compensación Regional – FONCOR, a que alude el numeral 5 del artículo 193 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El rendimiento del uno por ciento (1%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas</li> <li>2. Otros recursos, con mandato legal expreso.</li> </ol> <p><b>SEGUNDA. Gradualidad de la Incorporación de recursos al Fondo de Compensación Regional – FONCOR</b> El porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas que constituyen los recursos del Fondo de Compensación Regional – FONCOR, a que se refiere el numeral 1) del artículo 3 de la presente Ley, se aplican a partir del año fiscal 2021 y se incorporan progresivamente de conformidad con la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="783 1975 1299 2054"> <thead> <tr> <th>Porcentaje</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Año Fiscal</td> <td>aplicable</td> </tr> </tbody> </table>	Porcentaje		Año Fiscal	aplicable
Porcentaje					
Año Fiscal	aplicable				

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"  
"Año de la universalización de la salud"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

<p>Los recursos provenientes de los nuevos procesos de privatización y concesiones que realice el gobierno nacional, luego de deducir los gastos imputables directa o indirectamente a la ejecución de los mismos, y las obligaciones asumidas por el Estado para sanear las empresas privatizadas, se distribuirán de la siguiente manera: (...) b) El treinta por ciento (30%) al Fondo de Compensación Regional (FONCOR).</p>	<table border="1"> <tr> <td>2021</td> <td>0,50%</td> </tr> <tr> <td>2022</td> <td>0,75%</td> </tr> <tr> <td>2023</td> <td>1,00%</td> </tr> </table>	2021	0,50%	2022	0,75%	2023	1,00%
2021	0,50%						
2022	0,75%						
2023	1,00%						
<p><b>Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</b></p> <p><b>"Artículo 73.- Fondo de Compensación Regional, FONCOR.</b> El Fondo de Compensación Regional, FONCOR, forma parte de los recursos financieros destinados a los gobiernos regionales. Este Fondo se constituye inicialmente con el 30% de los recursos generados por la privatización y concesiones. Los fondos son íntegramente utilizados para financiar proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública."</p>							
<p><b>Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal</b></p> <p><b>"Artículo 8.- Etapas</b> Los Gobiernos Regionales obtendrán ingresos de manera gradual conforme a las Etapas siguientes: a) Primera Etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR. b) Segunda Etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional."</p> <p><b>"Artículo 13.- Fondo de Compensación Regional</b> 13.1. Sin perjuicio de las fuentes contempladas en el numeral 39.1 del Artículo 39 de la Ley de Bases de Descentralización, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) también se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público. 13.2. El mecanismo de distribución del FONCOR es el establecido en el Artículo 39 de la Ley de Bases de la Descentralización."</p>							

Fuente: Leyes sobre Foncor y Proyecto de Ley 4648/2019-PE

En relación al cuadro anterior, la propuesta modifica el financiamiento del Foncor, notoriamente, destinando recursos del Impuesto General a las Ventas - IGV hasta el 1% en reemplazo de los recursos que provenían del 30% de la privatización y concesiones, y los recursos financieros que eran destinados para todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción. En el escenario actual los recursos provenientes de privatización son mínimos o inexistentes quedando desfasada esta fuente de financiamiento.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 118C/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Mediante este mecanismo, señala la iniciativa legislativa, se busca fortalecer los ingresos e inversiones de los gobiernos regionales y darles predictibilidad a sus fuentes de financiamiento, al vincular su constitución al Impuesto General a las Ventas que será gradual para el 2021, 2022 y 2023, que transferirá S/ 1,750 millones en el año fiscal 2021, S/ 2,625 millones en el año fiscal 2022 y S/ 3,500 millones en el 2023.

Sobre el particular, es necesario señalar que, si comparamos la asignación presupuestal asignada para los gobiernos regionales por Foncor y Recursos Ordinarios en el Presupuesto Institucional de Apertura, en los últimos seis años, además de los años 2021, 2022 y 2023 que se asignara directamente el 0.5%, 0.75% y 1% del IGV, se aprecia lo siguiente:

**Cuadro 4**

**Presupuesto destinado para Foncor y Recursos Ordinarios en el Presupuesto Institucional de Apertura de los gobiernos regionales 2015-2023 (Millones de soles)**

CONCEPTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 e	2022 e	2023 e
FONCOR	690	690	690	690	690	690	1,750	2,625	3,500
RECURSOS ORDINARIOS	2,019	1,231	1,231	1,447	2,799	3,095	2,035	1,160	285
INVERSION REGIONAL TOTAL: RECURSOS ORDINARIOS	2,709	1,921	1,921	2,137	3,488	3,785	3,785	3,785	3,785
					Inv 2020	3,785	3,785	3,785	

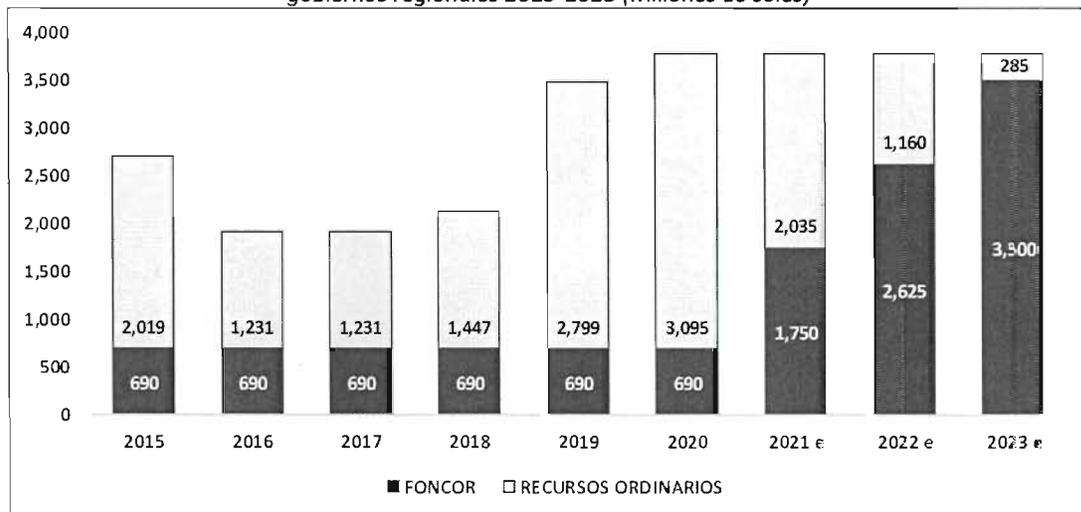
e/ un supuesto es que en los años 2021 al 2023 se destinara S/ 3785 igual que en el año 2020. Por IGV sería S/ 1750 en el 2021, S/ 2 625 en el 2022 y S/ 3 500 en el 2023.

Fuente: Leyes de presupuesto 2015 al 2020 y Proyecto de Ley 4648/209-PE.

En los años 2021 al 2023 con la asignación gradual de recursos del IGV a través del Foncor para los gobiernos regionales, significaría que también va a disminuir la asignación presupuestal que actualmente se les asigna a las regiones a través de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios. La propuesta en el impacto legislativo, señala que "El incremento que se dará en el presupuesto de los Gobiernos Regionales estaría formalizando lo que ya sucede en la práctica, incluyendo mecanismos de asignación transparentes y orientados a los gobiernos regionales con mayores necesidades". A continuación, se muestra la siguiente gráfica.

**Gráfica 5**

**Presupuesto destinado para Foncor y Recursos Ordinarios en el Presupuesto Institucional de Apertura de los gobiernos regionales 2015-2023 (Millones de soles)**



Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

e/ estimado que en los años 2021 al 2023 se destinara S/ 3785 igual que en el año 2020. Por IGV sería S/ 1750 en el 2021, S/ 2 625 en el 2022 y S/ 3 500 en el 2023.

Fuente: Leyes de presupuesto 2015 al 2020 y Proyecto de Ley 4648/209-PE.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional - Foncor se destinan para financiar o Cofinanciar inversiones de impacto regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos alineados con los Planes de Desarrollo Concertado en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Asimismo, se pueden utilizar hasta un máximo de 20% del Fondo, así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente exclusivamente para ser destinados a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de 5% para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos.

f) **El artículo 4 de la propuesta legislativa**

El artículo 4 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 4. Distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR***

*El Fondo de Compensación Regional – FONCOR se distribuye proporcionalmente entre los Gobiernos Regionales de acuerdo a los índices de distribución que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento, los cuales incluyen, entre otros, población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural y ejecución de gasto de inversión."*

La propuesta legislativa mantiene los criterios de equidad y compensación, pero considera criterios similares a la ley actual, y no considera ubicación fronteriza, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. Para mejor comprensión de esta propuesta podemos hacer la siguiente comparación:

**Ilustración 1**  
**Comparativo entre las leyes de financiamiento y propuesta para el Foncor**

Leyes sobre el financiamiento del FONCOR	Propuesta legislativa
<p><b><u>Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización</u></b></p> <p><b>Artículo 39.- Fondo de Compensación Regional (...)</b> 39.2. El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con <b><u>criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.</u></b> 39.3. El Ministerio de Economía y Finanzas con la opinión favorable del Consejo Nacional de Descentralización, aprueba los índices de distribución del FONCOR, con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, previendo la transferencia de los recursos en la forma y plazos establecidos, bajo responsabilidad."</p>	<p><b>Artículo 4.- Distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR</b> El Fondo de Compensación Regional – FONCOR se distribuye proporcionalmente entre los Gobiernos Regionales de acuerdo a los índices de distribución que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, sobre la base de <b><u>criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento, los cuales incluyen, entre otros, población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural y ejecución de gasto de inversión.</u></b></p>

Fuente: Leyes sobre Foncor y Proyecto de Ley 4648/2019-PE

En lo que respecta al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como criterio de ajuste a la asignación per cápita, señala la propuesta legislativa, este indicador refleja no solo la incidencia de

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

pobreza no monetaria de los departamentos, sino también un aproximado a las brechas de inversión, por el lado de las carencias de acceso a infraestructura y servicios públicos básicos.

Su justificación por ajustar la asignación per cápita del Foncor, por el indicador extensión territorial (km<sup>2</sup>) del departamento, es que en departamentos más extensos es más costoso financiar necesidades de inversión que en otros más pequeños.

En el criterio de población rural, para ajustar la asignación per cápita del Foncor, se considera por la dispersión de la población en el territorio porque implica mayor costo al Estado para proveer de infraestructura que si la población estuviera concentrada.

En lo que corresponde al criterio de ejecución de gasto de inversión para ajustar la asignación del FONCOR, se fundamenta que reciban mayor asignación del Foncor los departamentos con mayores necesidades de inversión y menor disponibilidad de recursos para inversión, con lo cual el Foncor, se puede convertir en un instrumento compensatorio poderoso.

**g) El artículo 5 de la propuesta legislativa**

***Artículo 5. Exclusión***

*La distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR no aplica a Lima Metropolitana.*

En este artículo se excluye a Lima Metropolitana porque la municipalidad de Lima Metropolitana recibe recursos del Foncomun. La exposición de motivo del proyecto señala que "un mismo territorio no reciba recursos del Foncor y Foncomun simultáneamente. Es el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que tiene el status de gobierno regional, y que ya recibe el FONCOMUN (transferencia compensatoria que se origina en el IGV)".

**h) El artículo 6 de la propuesta legislativa**

***Artículo 6. Uso de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR***

*6.1 Los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR se destinan a financiar o cofinanciar inversiones de impacto regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos alineados con los Planes de Desarrollo Concertado en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.*

*6.2 Los Gobiernos Regionales pueden utilizar hasta un máximo de veinte por (20%) de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional - FONCOR, así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente exclusivamente para ser destinados a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos.*

El uso de los recursos del Foncor se destinarán para financiar o cofinanciar inversiones de impacto regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos. De este total se podrán utilizar "hasta un máximo de 20% (incluyendo los saldos de balance generados por dicho concepto) en gasto corriente exclusivamente para gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de 5% para financiar la elaboración de fichas técnicas

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

o estudios de pre inversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos. El Foncor es una transferencia que no tiene destino específico, no prioriza sector alguno dentro del territorio del departamento, el Gobierno Regional lo utilizara considerando las brechas que haya identificado en su jurisdicción en proyectos de alcance regional."

i) **La primera disposición complementaria final de la propuesta legislativa**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. Normas Reglamentarias**

*Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, se aprueba la Metodología de Distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR y se dictan las disposiciones que resulten necesarias para la adecuada aplicación de la presente Ley, dentro de los sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación.*

Se autoriza un plazo de 60 días para que mediante decreto supremo, refrendado el ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, aprueben la Metodología de Distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR y dicten las disposiciones necesarias para la aplicación de la ley.

j) **La segunda disposición complementaria final de la propuesta legislativa**

**SEGUNDA. Gradualidad de la incorporación de recursos al Fondo de Compensación Regional - FONCOR**

*El porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas que constituyen los recursos del Fondo de Compensación Regional — FONCOR, a que se refiere el numeral 1) del artículo 3 de la presente Ley, se aplican a partir del año fiscal 2021 y se incorporan progresivamente de conformidad con la siguiente tabla:*

<i>Año Fiscal</i>	<i>Porcentaje aplicable</i>
2021	0.50%
2022	0.75%
2023	1.00%

El FONCOR estará constituido por el rendimiento del uno por ciento (1%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas. La incorporación de los recursos será gradual en el 2021 será 0.5% del IGV equivalente a S/ 1 750 millones, en el 2020 de 0.75% del IGV equivalente a S/ 2 625 millones y 2023 de 1% de IGV equivalente al S/ 3 500 millones.

k) **La tercera disposición complementaria final de la propuesta legislativa**

**TERCERA. Modificación de presupuestos institucionales para implementación del FONCOR en el año fiscal 2020**

*Dispónese que, en el Año Fiscal 2020, los Gobiernos Regionales modifican su presupuesto institucional correspondiente al Año Fiscal 2020, por los montos del concepto de Fondo de Compensación Regional — FONCOR que en la fase de Programación Multianual Presupuestaria 2020-2022 les fueron informados por la*



Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*Dirección General de Presupuesto Público, de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios a la fuente de financiamiento Recursos Determinados.*

*Dicha modificación se efectúa mediante Acuerdo de Consejo Regional, en el cual se reduce el presupuesto institucional de los respectivos pliegos en los montos correspondientes al FONCOR en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, y se incrementa dicho presupuesto institucional por los mismos montos, vía crédito suplementario, en la fuente de financiamiento Recursos Determinados. El referido Acuerdo se emite hasta el 30 de enero de 2020, y una copia del mismo se remite a la Dirección General de Presupuesto Público.*

Los recursos del Foncor que serán transferidos serán registrados en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, y se incorporarán en los respectivos presupuestos institucionales de los gobiernos regionales. La parte fija, dada su naturaleza y asignación predeterminada a gastos fijos en los gobiernos regionales y a que se distribuyen sin criterios compensatorios, seguirán formando parte de los recursos ordinarios.

**l) La única disposición complementaria modificatoria de la propuesta legislativa**

**"DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATORIA  
ÚNICA. Derogación.**

*Deróganse los siguientes dispositivos:*

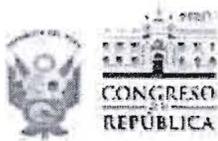
- 1. El artículo 39 y el literal b) de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.*
- 2. El artículo 73 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales."*

El artículo 39 y el literal b) de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se refiere a los recursos financieros del Foncor provenientes de los recursos financieros de los proyectos de inversión del Consejo Transitorio de Administración Regional y del 30% de los recursos de privatización y concesiones, y el artículo 73 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, referidos a que este Fondo se constituye inicialmente con el 30% de los recursos generados por la privatización y concesiones. Los fondos son íntegramente utilizados para financiar proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública.

**m) Análisis costo beneficio**

El análisis costo beneficio (ACB) 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 de la misma.

En este sentido, en relación a la aprobación del Proyecto de Ley bajo análisis, éste se adecua a la legislación vigente sobre la materia, no generando gasto público, ni vulnerando el principio de equilibrio presupuestario de acuerdo a los numerales 3) y 4) del artículo 2 (Estabilidad Presupuestaria) del Decreto de Urgencia 015-209, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. Además, en la exposición de motivos se señala que el financiamiento del Foncor será gradual y cuenta con una evaluación presupuestal que demuestra la disponibilidad de los créditos presupuestales que pueden ser destinados a su aplicación.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

En consecuencia, se considera que la propuesta legislativa es viable, porque no afecta el principio de Equilibrio Financiero Presupuestario previsto en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se observa que el Proyecto de Ley analizado, acompaña un análisis de costo - beneficio detallado de la implementación de la futura norma (artículo 75º del Reglamento del Congreso de la República); así como, los términos cuantitativos y cualitativos, que muestra el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público.

En este ACB la propuesta legislativa considera el impacto económico de la medida en base a los criterios que se van a establecer para distribuir el Foncor. En esta nueva medida se favorecerían, según el ACB de la iniciativa, los departamentos de Loreto, Amazonas y Ucayali, al considerar las necesidades básicas insatisfechas, en lo que corresponde a la extensión territorial se beneficiaría los departamentos de Loreto, Ucayali y Amazonas; y en lo que corresponde a población rural los departamentos de Amazonas, Huancavelica y Cajamarca.

La propuesta considera asignación de recursos de un nivel de gobierno a otro y cuya implementación es gradual. Esta asignación del 1% del IGV ya no dependerá del Gobierno Central, sino que va estar directamente asignada para los gobiernos regionales que sería de S/ 1,750 millones en el año fiscal 2021, S/ 2,625 millones en el año fiscal 2022 y S/ 3,500 millones en el 2023.

#### 4.2.3 Análisis del Proyecto de Ley 4825/2019-CR

Contiene seis artículos, una disposición complementaria final y una disposición complementaria derogatoria y tiene la finalidad de fortalecer el Fondo de Compensación Regional.

##### a) La exposición de motivos del Proyecto de Ley 04825-2019-CR

En su exposición de motivos señala que:

"El Fondo de Compensación Regional, FONCOR, se encuentra previsto en el numeral 5 del artículo 193 de la Constitución Política del Perú, como parte de los ingresos que cuentan los Gobiernos Regionales para cumplir las funciones señaladas en la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. La propia ley orgánica ha señalado que los gobiernos regionales tienen jurisdicción en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales.

Corresponde a la misión de los gobiernos regionales, el organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus "competencias exclusivas, compartidas y delegadas", en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región

En esa línea, la propia ha considerado como desarrollo regional, " a la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades<sup>3</sup>".

Orientado a lo expuesto el FONCOR surge como una fuente de financiamiento para el acceso de recursos públicos a favor de todos los gobiernos regionales, teniendo un carácter compensatorio y de equidad para aquellos que se encuentren con altos niveles de pobreza o vulnerabilidad y reciben menores recursos por las fuentes de canon, regalías y rentas de aduana

La razón del FONCOR, como se estableció incluso en nominación no tiene hoy un efecto compensatorio, incluso el Proyecto de Ley 4648/2019-PE, ha señalado que el efecto compensatorio es limitado, y esto se da fundamentalmente por el tamaño del fondo; sumado a ello desde el año 2008 el fondo se ha estancado a un monto de s/ 690 millones

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

que es mucho menor al Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN que asciende s/ 6 mil millones.

Además de ello, queda claro que el contexto en el cual se originó la regulación del FONCOR ha desaparecido —CTAR—, por ello, en vista del nuevo modelo de organización político y administrativo de nuestro país, y que se plasma en el en la descentralización, resulta necesario emitir un nuevo marco normativo que facilite la asignación proporcional de los recursos públicos hacia los gobiernos regionales considerando el tamaño de sus ingresos que provienen de todas fuentes, es decir dar un tratamiento diferenciado frente aquellos que reciben canon, regalías en contraposición de otros que no.

En esa misma línea, el Informe del Banco Mundial, denominado Perú: Hacia la creación de un Sistema de Descentralización Fiscal más eficiente y equitativo, ha identificado que las transferencias igualadoras son relativamente pequeñas, especialmente si se comparan con las transferencias provenientes de actividades extractivas.

En vista de ello, resulta coherente la propuesta para reformar el Fondo de Compensación Regional sin perjuicio de ello, dado el rol compensatorio que tiene este fondo la presente propuesta de ley busca mejorar la iniciativa del Ejecutivo contenido en el Proyecto de Ley 4648/20J 9-PE, precisando que la finalidad de la ley es mejorar la gestión pública regional que impulse el desarrollo integral y sostenible en su circunscripción territorial".

**b) El título de la propuesta legislativa**

***"LEY QUE FORTALECE EL FONDO DE COMPENSACION REGIONAL"***

Es una propuesta similar a la iniciativa que proviene del Poder Ejecutivo. La finalidad es fortalecer el Fondo es Compensación Regional.

**c) El artículo 1 de la propuesta legislativa**

El artículo 1 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 1. Objeto de la ley***

*El objeto de la Ley, es fortalecer el Fondo de Compensación Regional-FONCOR, como fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales con la finalidad de mejorar la gestión pública regional que impulse el desarrollo integral y sostenible en su circunscripción territorial."*

El objeto de la Ley, es fortalecer el Fondo de Compensación Regional-FONCOR, como fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales, en razón a que el Foncor tal como está establecido no tiene un efecto compensatorio, sumado a ello que desde el año 2008 el fondo se ha estancado a un monto de S/ 690 millones que es mucho menor al Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN que asciende s/ 6 mil millones.

**d) El artículo 2 de la propuesta legislativa**

El artículo 2 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 2 Fondo de Compensación Regional***

*2.1 El FONCOR, es una fuente de financiamiento creado constitucionalmente en favor de los gobiernos regionales con la finalidad de compensar el acceso a recursos públicos; tiene carácter redistributivo y su finalidad es compensatoria con efecto igualador en aquellos gobiernos regionales con mayores necesidades y menores ingresos.*

*2.2 El FONCOR, se transfiere a través de la fuente de financiamiento Recursos Determinados en los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales conforme a la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público.*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*2.3 La transferencia del FONCOR que realice el Gobierno Nacional no exime al mismo de dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales de proveer bienes y servicios en las jurisdicciones regionales a fin de promover su desarrollo social y económico."*

El artículo 2 de la propuesta señala las características del fondo, que tiene carácter redistributivo y su finalidad es compensatoria con efecto igualador en aquellos gobiernos regionales con mayores necesidades y menores ingresos; se transfiere a través de la fuente de financiamiento Recursos Determinados en los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales conforme a la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público; las transferencias del Foncor no exime al Gobierno Nacional de dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales de proveer bienes y servicios en las jurisdicciones regionales a fin de promover su desarrollo social y económico.

**e) El artículo 3 de la propuesta legislativa**

El artículo 3 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 3 Fondo de Compensación Regional***

*EL FONCOR, queda constituido por los siguientes recursos:*

*Un porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas, que determine el ejecutivo, conforme sus competencias.*

*Las asignaciones señaladas en la Ley de Presupuesto Público*

*Otros que se disponga por mandato legal expreso."*

En este artículo se propone que el Foncor está constituido por un porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas (IGV) que determine el Poder Ejecutivo conforme sus competencias; las asignaciones señaladas en la Ley de Presupuesto Público; y otros que se disponga por mandato legal expreso.

**f) El artículo 4 de la propuesta legislativa**

El artículo 4 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 4. Distribución del Fondo de Compensación Regional***

*EL FONCOR se distribuye proporcionalmente entre los gobiernos regionales de acuerdo a los índices que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento, debiendo considerar como mínimo variables de población necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural y ejecución de gasto de inversión. La distribución del FONCOR no aplica a Lima Metropolitana."*

Este artículo propone que el Foncor se distribuye proporcionalmente entre los gobiernos regionales de acuerdo a los índices que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas -no aplica a Lima Metropolitana-, sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el reglamento, debiendo considerar como mínimo variables de población necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural y ejecución de gasto de inversión.

**g) El artículo 5 de la propuesta legislativa**

El artículo 5 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 5. Usos de los recursos del Fondo de Compensación Regional***

*5.1. Los recursos del FONCOR se destinan a financiar o cofinanciar inversiones de alcance regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos alineados a los Planes Sectoriales o Desarrollo Concertado, de acuerdo a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*5.2 Los gobiernos regionales pueden utilizar hasta un máximo de Veinticinco (25%) por ciento de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional, así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente. Estos gastos pueden destinarse a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura público y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichos técnicas o estudios de pre inversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos también puede destinarse en financiar el proceso que permitirá a los gobiernos regionales implementar la Ley del Servicio Civil de servidores públicos."*

Su uso o destino del Foncor, es para proyectos de impacto regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos alineados a los Planes Sectoriales o Desarrollo Concertado, de acuerdo a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; además se puede utilizar hasta un máximo de 25% de estos recursos, así como de sus saldos de balance en gasto corriente a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de 5% para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de pre inversión de proyectos de inversión.

#### **h) El artículo 6 de la propuesta legislativa**

El artículo 6 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 6. Del control de los recursos***

*Los usos de los recursos del FONCOR se encuentran sujetos al control, monitoreo y fiscalización del Ministerio de Economía y Finanzas, los mismos que deben ser informados a al inicio de cada legislatura o la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como parte de la evaluación de la descentralización. Lo previsto no exime de las acciones de control que la ley ha encargado a otras entidades."*

Este artículo propone que se debe informar al inicio de cada legislatura a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, los usos de los recursos del FONCOR que están sujetos al control, monitoreo y fiscalización del Ministerio de Economía y Finanzas.

#### **i) La única disposición complementaria final**

La única disposición complementaria final de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL***

***Única. Reglamentación***

*El Poder Ejecutivo en un plazo de sesenta (60) días de publicada la presente Ley emite el reglamento conteniendo la Metodología de distribución del Fondo de Compensación Regional y otros dispositivos que resulten necesarias para su adecuada aplicación."*

Esta disposición pone un plazo de 60 días para que el Poder Ejecutivo emita el reglamento del Foncor y Otros dispositivos que resulten necesarios para la aplicación de la ley.

#### **j) La única disposición complementaria derogatoria**

La única disposición complementaria derogatoria de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"DISPOSICION COMPLEMENTARIA DEROGATORIA***

***Única. Reglamentación***

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*Derogase el Artículo 39 y, el literal b) de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Artículo 73 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales."*

Estas normas hacen referencia a las fuentes de financiamiento que actualmente están vigentes y alimentan al Foncor, con la nueva propuesta no tiene sentido por encontrarse desfasada siendo coherente su derogación.

#### k) Análisis costo beneficio

La propuesta legislativa en su análisis costo beneficio señala que:

"La presente iniciativa no irroga gastos al erario nacional, muy por el contrario, fortalece el Fondo de Compensación Regional en favor de la gestión de los gobiernos regionales, dotándoles de una herramienta económica que les permita atender las demandas de sus ciudadanos en su circunscripción regional.

Esta iniciativa complementa el Proyecto de Ley 4648/2019-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, precisando aspectos que no fueron considerados pero que con importantes para el adecuado cumplimiento de la finalidad del FONCOR"

#### 4.2.4 Análisis del Proyecto de Ley 5118-2020-CR

Contiene siete artículos, una disposición complementaria final. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

##### a) El título de la propuesta legislativa

El título de la propuesta legislativa textualmente dice:

**"LEY QUE IMPULSA LA INVERSION PUBLICA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES PARA LA REACTIVACION ECONOMICA POST COVID-19"**

La pandemia COVID-19, tomó al mundo sin capacidad para dar una respuesta eficaz — sin los equipos sanitarios suficientes para responder a la oleada de enfermos, sin los medicamentos para su curación y sin una vacuna para impedir el contagio. Modelos epidemiológicos sugieren que, en ausencia de intervenciones para frenar la tasa de infección, el número de muertes directamente atribuibles a la pandemia en América Latina y El Caribe podría llegar a los 3,2 millones. Dados los límites de los sistemas de salud, el mundo ha buscado frenar el contagio, inicialmente cerrando fronteras y luego cerrando economías, medidas que conllevan costos económicos y sociales enormes.

La pandemia está provocando dos crisis de manera paralela. Primero, una crisis sanitaria — se darán muchos miles de muertes por los efectos directos de la enfermedad. Segundo, una crisis económica — la pandemia y las respuestas sanitarias para mitigarla causan un choque negativo a la oferta, inicialmente, y después a la demanda, efecto que se suma a una crisis financiera que profundiza el problema. El impacto económico y la evolución de la pandemia están estrechamente vinculados y por ello es imprescindible que las políticas económicas y sanitarias estén coordinadas<sup>22</sup>.

#### Efectos económicos.

En materia económica, el Perú, debido al COVID-19, está enfrentando, en simultáneo, los choques externos e internos más grandes de la historia contemporánea. En el frente externo, enfrentamos una fuerte caída de los precios de minerales, producto de la desaceleración abrupta de las economías, que podría convertirse en una depresión mundial. En el frente interno, el país viene

<sup>22</sup> BID - Política Pública frente al Covid-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

acatando una cuarentena obligatoria e indispensable para luchar contra la pandemia, pero que genera la paralización de gran parte de la economía. Este fuerte choque interno negativo, a diferencia de los episodios pasados en el año 1983 y en el año 1998, tras los embates del Fenómeno El Niño Costero, es de escala nacional, y aun siendo temporal, su duración es incierta.

Estos choques, en conjunto, pueden producir este año una contracción económica muy fuerte.

En consecuencia, además de las políticas directas de combate a la pandemia, en esta situación extraordinaria, se requiere activar los instrumentos fiscales y monetarios apropiados para enfrentar sus consecuencias.

Al respecto, el Gobierno anunció la implementación de un plan económico por 12 puntos porcentuales (p.p.) del PBI, destinados a mejorar la capacidad de respuesta sanitaria, brindar soporte económico a sectores vulnerables, brindar alivio tributario a familias y empresas, e implementar medidas de liquidez que eviten la pérdida de fuentes de empleo, entre otras.

De este monto, alrededor de 7 p.p. del PBI corresponderían a medidas fiscales (mayor gasto y beneficios tributarios). Asimismo, el MEF y el BCRP han anunciado un plan de garantías crediticias para empresas por un monto de 4 p.p. del PBI, con el objetivo de salvaguardar el funcionamiento del mercado financiero y proteger la cadena de pagos.

Por ello, el Consejo Fiscal exhorta a que las medidas que se implementen desde el Ejecutivo y desde el Congreso estén no solo coordinadas y calibradas de manera técnica, sino que sean tomadas con responsabilidad fiscal, siendo indispensable y fundamental la restitución de un sistema de reglas fiscales que permita reconstruir, en el mediano plazo, el espacio fiscal que hoy nos permite afrontar esta crisis con suficientes recursos<sup>23</sup>.

Finalmente, se indica que el impacto económico dependerá de las medidas que se tomen a nivel nacional, regional y mundial, pues los efectos de la pandemia COVID-19 afecta a la región a través de cinco canales externos de transmisión<sup>24</sup>:

- i) La disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos.
- ii) La caída de los precios de los productos primarios.
- iii) La interrupción de las cadenas globales de valor y suministros.
- iv) La menor demanda de servicios de turismo.
- v) La intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales

#### b) El artículo 1 de la propuesta legislativa

El artículo 1 de la propuesta legislativa textualmente dice:

***"Artículo 1. Objeto de la Ley***

*Declárase de interés nacional y necesidad pública el impulso de la inversión pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la reactivación económica post Covid-19, destinando mayores recursos públicos para el financiamiento de proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación y apoyo del Sector productivo u otros proyectos priorizados, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones, que coadyuve a la recuperación económica regional y local."*

<sup>23</sup> Consejo Fiscal - Comunicado del Consejo Fiscal ante la crisis generada por la pandemia del Covid-19.

<sup>24</sup> CEPAL - Informe Especial COVID-10 N° 1 América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Si bien la Constitución divide a las normas con rango de ley en función del ámbito de producción jurídica (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, entre otros), o en base a los requisitos formales para su dación (leyes orgánicas o leyes ordinarias), la verdad es que ni la Constitución ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ni el Reglamento del Congreso han dividido a las leyes en declarativas o constitutivas, o entre aquellas que tienen efectos jurídicos o no. Tampoco hay una fuente normativa, de rango legal o constitucional, que determine qué son las normas declarativas y cuáles son sus efectos jurídicos<sup>25</sup>.

Las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros: Que su contenido esté vinculado al bien común; Que se contribuya a la realización de la dignidad humana; Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista; Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales; Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

Atendiendo a esto último, se colige que en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos.

Bajo tal orden de ideas, la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos<sup>26</sup>.

Del análisis a la propuesta, en lo relacionado a la exposición de motivos, sobre el punto en cuestión; se colige que no existe una sustentación técnica y jurídica sobre la materia.

Respecto a los demás objetivos consignados en el presente artículo estos serán desarrollados en el contexto del análisis de cada uno de estos.

### c) El artículo 2 de la propuesta legislativa

#### ***"Artículo 2. Impulso de la inversión pública regional y local***

*El Poder Ejecutivo impulsa la inversión pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la reactivación económica post Covid-19, a través del financiamiento para la ejecución de proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación y de apoyo al sector productivo u otros priorizados, de impacto regional o local, que cuenten con expediente técnico debidamente aprobado en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que coadyuve a la recuperación económica regional y local.*

*La relación de los proyectos priorizados es aprobada mediante resolución del órgano ejecutivo del gobierno regional o gobierno local, y es publicada en su portal de transparencia u otro medio que permita su publicidad."*

La propuesta legislativa sobre el impulso de las inversiones públicas regional y local establecida en el Artículo 2, procura que el Poder Ejecutivo impulse la inversión pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la reactivación económica post COVID-19, a través del financiamiento para

<sup>25</sup> SPDA - Carlos Trinidad Alvarado Programa de Pueblos Indígenas, Biodiversidad y Desarrollo @cetrinidad.

<sup>26</sup> MINJUS – Opinión Legal Boletín de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. Año N° II – N° 2 Marzo-Abril de 2013.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

la ejecución de proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación y de apoyo al sector productivo u otros priorizados, de impacto regional o local, que cuenten con expediente técnico debidamente aprobado en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que coadyuve a la recuperación económica regional y local. Asimismo, la relación de los proyectos priorizados debe ser aprobada mediante resolución del órgano ejecutivo del gobierno regional o gobierno local, y es publicada en su portal de transparencia u otro medio que permita su publicidad.

Al respecto, se indica que la Constitución Política establece que los gobiernos subnacionales promueven el desarrollo y la economía regional y local, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Su articulación con el Gobierno Nacional es gravitante debido a que el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura, fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto territorial, según corresponda.

Por ello, la propuesta, teniendo en cuenta los efectos negativos ocasionados a la economía a consecuencia de la pandemia COVID-19, se hace necesario implementar mecanismos de inversión pública a fin de contrarrestar el agravamiento no solo de los sectores productivos, sino también implementar infraestructura y condiciones adecuadas para mejorar los servicios a la ciudadanía, especialmente en los sectores salud y educación, infraestructura, entre otros.

La exposición de motivos de la propuesta legislativa no desarrolla de manera técnica y jurídica la iniciativa del artículo 2, pues la articulación intergubernamental del proceso, la obtención del financiamiento y la situación de la cartera de proyectos en el banco de proyectos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, son temas complejos pues se requiere que los pliegos subnacionales tengan el suficiente conocimiento de la cosa pública para el logro de resultados.

Lo manifestado es de suma importancia porque implica articular aspectos técnicos normativos y financieros desde la fase de programación hasta la fase de ejecución.

El aspecto más relevante a tener en cuenta es que los gobiernos subnacionales incorporan una serie de proyectos y en la mayoría son solamente ideas, fichas técnicas desarticuladas en su mayoría del cierre de brechas, el cual ocasiona que exista un elevado número de proyectos de inversiones no previstas incorporadas al Programa Multianual de Inversiones (PMI).

En materia de inversiones el contexto es sumamente complicado, el cual demostraría que existen situaciones muy importantes a tenerse en cuenta a saber:

(i) No existe una adecuada articulación de la programación de las inversiones con la programación del presupuesto, toda vez que, Decreto Legislativo N° 1252, establece que las inversiones incluidas en el PMI deben responder efectivamente a los objetivos priorizados, metas e indicadores establecidos en la programación multianual y cuenten con los recursos para su ejecución. Asimismo, se ha notado que casi todos las Oficinas de Programación e Inversiones (OPIs) se enfocan en la identificación de su cartera de inversiones a ejecutarse, sin dar importancia a los objetivos, metas e indicadores para el cierre de brechas de infraestructura o de acceso de servicios públicos.

(ii) Existe una débil gestión de las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) e insuficiente coordinación interinstitucional, asimismo, se ha notado también una falencia en el

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

cálculo de los indicadores, valores desagregados, confusión de conceptos y en casi en la mayoría no se consignan metas de inversión.

(iii) Existencia de una débil actitud respecto al seguimiento y evaluación de la calidad de las inversiones.

(iv) Demoras en la cadena para la ejecución de proyectos, falta recursos para la elaboración de expedientes técnicos, personal especializado para procesos de adjudicaciones, gestión de proyectos, supervisión, control y rendición de cuentas, entre otros aspectos, que hacen que las inversiones demoren más de lo necesario y no se logre el objetivo que se espera.

Algunos de los aspectos mencionados, se sustentan en los datos de ejecución de obras públicas y en planes gubernamentales como el Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios (PIRCC) en el contexto de los estragos ocasionados el año 2017 por el Fenómeno del Niño Costero. De igual manera en el presente año se planteó promover las inversiones en el marco del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) para el cierre de brechas de infraestructura y modificar la tendencia del déficit fiscal. Ambas propuestas han tenido resultados poco satisfactorios.

La ejecución de las inversiones de los gobiernos regionales y los gobiernos locales durante el periodo 2010-2020, registran bajos porcentajes de ejecución. (Ver cuadro 1)

**Cuadro 5**

GASTO DE CAPITAL - EJECUCION PRESUPUESTAL MODIFICADO (PIM) POR NIVELES DE GOBIERNOS 2005 - 2020											
EN MILLONES DE SOLES S/.											
Niveles	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
GOBIERNOS REGIONALES	4.883,1	4.518,6	6.239,8	6.616,9	6.020,7	5.551,0	5.331,0	5.620,2	6.149,9	6.144,1	590,9
GOBIERNOS LOCALES	9.821,0	8.240,2	11.848,8	13.784,2	13.580,2	10.299,2	11.274,4	12.069,0	14.571,0	12.117,8	1.107,9
FUENTE: MEF, CONSULTA AMIGABLE - corte 03/09/2020* - ELAB. AJG/EP.											
EJECUCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO MODIFICADO (PIM) POR NIVELES DE GOBIERNOS 2005 - 2020											
PORCENTAJE %											
Niveles	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GOBIERNOS REGIONALES	21,2	20,8	23,9	22,0	19,1	18,2	19,8	19,9	19,0	19,3	20,3
GOBIERNOS LOCALES	42,7	37,9	45,3	45,8	43,1	33,8	41,8	42,6	45,1	38,0	58,1
FUENTE: MEF, CONSULTA AMIGABLE - ELAB. AJG/EP.											

Como se ha estado mencionando para graficar la problemática sobre aspectos de inversiones, se manifiesta que en la etapa de planeamiento, presupuesto y programación de la inversión sucede lo siguiente:

- Débil capacidad para el planeamiento y falta de información estadística sobre las brechas impiden programar estratégicamente las inversiones. Asimismo, los instrumentos para el planeamiento cuentan con limitaciones en su formulación porque requieren apoyo técnico para mejorar sus capacidades en la elaboración de su Plan de Desarrollo Concertado.
- Un alto porcentaje de las inversiones públicas no están alineadas al objetivo de cierre de brechas en los sectores estratégicos. El 43% de proyectos formulados por los gobiernos descentralizados no se encuentran destinados a cubrir las brechas en Transporte, Educación, Salud, Agua y Saneamiento. Del mismo modo, en promedio, el 36% de los montos viables y el 34% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos regionales y municipalidades no están destinados al cierre de brechas en los citados sectores.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

- Los proyectos declarados viables por los gobiernos descentralizados presentan un alto nivel de atomización. La mayor cantidad de proyectos de inversión pequeños sobre proyectos de gran envergadura estaría impidiendo que se aprovechen economías de escala y se reduzcan los costos de transacción a nivel descentralizado. Las municipalidades distritales presentan el más alto nivel de atomización con un monto viable promedio de S/ 1,3 millones por proyecto, seguidas por las municipalidades provinciales con un monto promedio de S/ 1,8 millones y por los gobiernos regionales con un promedio de S/ 6 millones. El 42% y el 38% de los PIP de las municipalidades distritales y provinciales, respectivamente, se encuentran en un rango que va desde los S/ 100 mil hasta los S/ 500 mil.
- Los gobiernos descentralizados no asignaron recursos a un número importante de proyectos viables. El 37% de PIP viables no recibieron recursos de parte de los gobiernos descentralizados para su ejecución.

Las municipalidades distritales no asignaron recursos al 35% de PIP viables, mientras que los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales no proveyeron recursos al 39% y 42% de los PIP viables, respectivamente.

- Un número importante de proyectos no inició su ejecución en el plazo previsto. La demora en comenzar esta ejecución de proyectos viables puede conducir a que estos deban ser reformulados o no atiendan de manera oportuna la problemática para la que fueron diseñados. En los gobiernos regionales, el 41% de los proyectos de inversión tuvieron su primer devengado un año después de ser declarados viables, mientras que en las municipalidades provinciales y distritales, el 52% y 59% de los proyectos, respectivamente, tuvieron su primer devengado durante el mismo año. El 40% de PIP viables a nivel descentralizado no presentaron ejecución alguna durante el periodo de estudio.

#### **En la fase de pre inversión:**

- La rentabilidad social y la sostenibilidad de los proyectos no son sustentadas ni evaluadas con el rigor debido. Se observa que un porcentaje mayoritario de proyectos formulados por los gobiernos descentralizados reciben la viabilidad durante el mismo año en el que son registrados en el Banco de Proyectos del MEF. En efecto, más del 60% de los proyectos declarados viables en los gobiernos regionales fueron registrados en el Banco de Proyectos el mismo año. Este porcentaje se fue incrementado en las municipalidades provinciales (80%) y las municipalidades distritales (88%).

En la misma línea, se observa que el monto de los proyectos no guarda una relación directa con el tiempo que toma que estos obtengan su viabilidad. Así, algunos proyectos de gran envergadura son declarados viables en menos tiempo que otros de menor escala. Ello, junto con lo referido en el punto anterior, indica que en un número importante de casos la rentabilidad social y la sostenibilidad de los proyectos vienen siendo sustentadas y evaluadas en un plazo corto, lo que representa un riesgo sobre todo para proyectos de gran envergadura o alta complejidad.

#### **En la fase de inversión:**

- El monto de la inversión declarada viable en la fase de preinversión suele incrementarse en la fase de inversión. La mayor variación se presenta en los gobiernos regionales, cuyos proyectos mostraron un incremento del 13% (S/ 4,215 millones), seguida por la de las municipalidades provinciales con un incremento de 5% (S/ 1,278 millones) y los de las municipalidades distritales con 3% (S/ 1,422 millones). En suma, los PIP declarados viables representaron un costo adicional al Estado de S/ 6,915 millones al momento de su ejecución.
- Si bien es cierto la mayoría de proyectos de inversión emplearon más de una modalidad de ejecución, fueron muy pocos los gobiernos descentralizados que utilizaron las Asociación Pública

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Privada y Obras por Impuestos. La mayor parte de los proyectos de inversión presentaron gastos en más de una modalidad (sea contrata, administración directa u otra). Así, por ejemplo, en el caso del gobierno regional de Huánuco, 96% de sus proyectos se ejecutaron en más de una modalidad. Otro caso que destaca es el de los gobiernos locales ubicados en el departamento de Tacna, donde las municipalidades provinciales y las distritales presentaron ejecución en más de una modalidad en el 60% y 57% de sus proyectos, respectivamente. Pero solo cuatro gobiernos regionales registraron pagos por compromisos asumidos en proyectos de APP cofinanciadas.

#### En la fase de post inversión:

- No existe información sistematizada que permita cuantificar cuánto se gasta en la operación y mantenimiento de los proyectos, ni acceso a los resultados de las evaluaciones ex-post de aquellos proyectos concluidos.
- No existe un sistema que permita monitorear cómo se lleva a cabo la operación y mantenimiento de los proyectos a nivel nacional, ni es posible cuantificar lo que se gasta en ello. Las entidades registran los gastos que implican las actividades, operaciones y procesos necesarios para la operación y mantenimiento de los proyectos sin distinguirlas de todas las demás acciones que realizan para el cumplimiento de sus fines institucionales.

Tampoco se cuenta con un sistema en el que se muestre el resultado de las evaluaciones ex-post de todos los proyectos de inversión concluidos. Por lo tanto, no es posible elaborar indicadores para esta fase del ciclo de la inversión, ni evaluar si los PIP han cumplido con los objetivos que sirvieron de sustento para su aprobación.

Luego de analizar la problemática que se presenta a lo largo de todo el ciclo del proyecto, el estudio analiza el gasto en inversiones de los gobiernos descentralizados durante el periodo de estudio (2009-2014). A continuación se muestran los principales hallazgos del estudio:

El porcentaje de ejecución de la inversión a cargo de los gobiernos descentralizados fue del 66% (S/ 98,692 millones), proporción baja si se consideran las grandes brechas que persisten en el nivel descentralizado.

La ejecución de los gobiernos descentralizados orientada a los sectores estratégicos fue también relativamente baja: ascendió a S/ 64 180 millones y representó el 65% de la ejecución total. La mayor ejecución se centró en la función Transporte, que representó en los gobiernos regionales el 30% de su ejecución (S/ 9653 millones); en las municipalidades provinciales, el 38% (S/ 7746 millones) y, en las municipalidades distritales, el 25% (S/ 11 556 millones). Pese a ello, al 2014, el 90% de la Red Vial Departamental (RVD) no estaba pavimentada.

Un porcentaje importante de proyectos fueron ejecutados fuera del marco del entonces Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Además, el porcentaje de proyectos bajo la modalidad de APP fue muy bajo. El 76% del monto total ejecutado durante el periodo de estudio (S/ 98 692 millones) corresponde a los proyectos en el marco del SNIP (S/ 74 555 millones), mientras que el 24% es asignable a los proyectos fuera de ese marco (S/ 23 623 millones), y apenas el 1% a los pagos de compromisos asumidos por el Estado en los proyectos APP cofinanciados (S/ 515 millones). El gasto de los proyectos fuera del marco del SNIP se presenta en todos los gobiernos descentralizados, siendo más frecuente su uso en las municipalidades distritales, donde llega a representar el 36% de su ejecución (S/ 16 531 millones)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Publicación – INICAM - Criterios y mecanismos para la evaluación y seguimiento del proceso de descentralización.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Por las consideraciones manifestadas, sería necesario que durante el proceso de emergencia y post emergencia social y económica, las acciones que se desarrollen de manera planificada, dado las restricciones presupuestales, económicas y financieras, en concordancia con las recomendaciones del Consejo Fiscal, organismos del Estado que exhorta a que las medidas que se implementen desde el Ejecutivo y desde el Congreso estén no solo coordinadas y calibradas de manera técnica, sino que sean tomadas con responsabilidad fiscal, siendo indispensable y fundamental la restitución de un sistema de reglas fiscales que permita reconstruir, en el mediano plazo, el espacio fiscal que hoy nos permite afrontar esta crisis con suficientes recursos. El impacto económico dependerá de las medidas que se tomen a nivel nacional, regional y local.

d) **El artículo 3 de la propuesta legislativa**

***"Artículo 3. Creación del Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL)***

*3.1 Créase el Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL) que tiene por finalidad el financiamiento de proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación, de apoyo al sector productivo u otros, de impacto Regional o local, a la que hace referencia al artículo 2 de la presente ley.*

*3.2 Para efectos de financiar el Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL) creado mediante la presente Ley, autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General del Tesoro Público, durante el año Fiscal 2020, a transferir directamente al citado fondo hasta por la suma de S/ 7 000 000 000,00 (SIETE MIL MILLONES Y 00/10 SOLES), con cargo al Fondo de Contingencia, cuyos recursos provengan de ingresos derivados de operaciones de endeudamiento del sector público y otros recursos que sean asignados de acuerdo a la normatividad vigente.*

*3.3 Los recursos del FRERL se depositan en la cuenta que determine la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas."*

La presente propuesta legislativa, en su artículo 3.numeral 3.1 proyecta crear un fondo económico, al cual le denomina Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL) con la finalidad de que brinde financiamiento a los proyectos de infraestructura básica de salud, saneamiento, educación, de apoyo al sector productivo u otros, de impacto regional o local, a la que hace referencia al artículo 2 de la presente ley. El fondo contará con una transferencia del Tesoro Público, durante el año Fiscal 2020, hasta por la suma de S/ 7,000 millones de soles con cargo al Fondo de Contingencia, cuyos recursos provengan de ingresos derivados de operaciones de endeudamiento del sector público y otros recursos que sean asignados de acuerdo a la normatividad vigente.

La propuesta planteada sobre la creación de un fondo denominado Fondo de Reactivación Económica Regional y Local (FRERL), es inviable por los escasos recursos con que cuenta el Estado y restricciones en el contexto mundial para acceder al financiamiento externo. Actualmente, el MEF ha dispuesto reorientar recursos de los tres niveles de gobiernos, así como liquidar fondos ineficaces, como el fondo Fonie, y reestructurando el Fondo Foniprel para crear un nuevo fondo. Los recursos de ambos fondos se destinarán al nuevo Fondo denominado Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT).

El Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT) es un fondo creado para cofinanciar proyectos de inversión pública y estudios de pre inversión, orientados a reducir la falta de servicios e infraestructura básica y a lograr el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Dicho fondo se accede solamente por concurso<sup>28</sup>.

Cabe manifestar que las Reglas Fiscales, establece que la Deuda Pública no debe ser superior al 30% del PBI y el déficit fiscal debe mantener una trayectoria decreciente. Dado la actual crisis económica

<sup>28</sup> Portal del MEF - FONIPREL

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

estas variables han variado sustancialmente por la grave crisis económica conllevando endeudamientos con objetivos priorizados.

Si bien se ha flexibilizado las reglas macro fiscales mediante Decreto Legislativo 1457, Decreto Legislativo que aprueba la suspensión temporal y excepcional de las reglas fiscales para el sector público no financiero para los años fiscales 2020 y 2021, y establece otras disposiciones, que permitirá un incremento de deuda para financiar el incremento de la inversión pública en el país como parte del proceso de la reactivación de la economía, este hecho, no es motivo para aumentar el gasto y para comprometer mayores recursos en la creación del Fondo de Reactivación Económica Regional y Local, sabiendo las limitaciones que adolecen los gobiernos subnacionales en la gestión de proyectos de inversión.

Respecto a la Reserva de Contingencia, para el año 2020, se prevé en este rubro la suma de S/ 5,843 millones, destinada a financiar gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de las entidades públicas. Los recursos comprenden el 1% de los Recursos Ordinarios que corresponde a lo señalado por el artículo 53º del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público – Decreto Legislativo Nº 1440<sup>29</sup>. (Ver cuadro 5).

Cuadro 6

**CUADRO: USOS DEL PRESUPUESTO POR NIVEL DE GOBIERNO**  
(En millones de colones)

	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL	TOTAL	Estruc. %	% del PIB
<b>GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL</b>	96.137	29.718	29.190	145.045	81,8	17,6
<b>GASTO CORRIENTE</b>	63.945	22.901	11.822	98.668	55,6	12,0
Personal y Obligaciones Sociales	28.978	18.454	3.083	50.515	28,5	6,1
Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	733	75	607	1.415	0,8	0,2
Bienes y Servicios	23.506	4.321	7.613	35.441	20,0	4,3
Donaciones y Transferencias	4.348	0	261	4.609	2,6	0,6
Otros Gastos	6.380	61	239	6.680	3,8	0,8
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	31.192	6.817	8.368	46.377	26,1	5,6
Donaciones y Transferencias	11.829	0	58	11.888	6,7	1,4
Otros Gastos	104	7	0	112	0,1	0,0
Adquisición de Activos No Financieros	18.899	6.810	8.309	34.028	19,2	4,1
Adquisición de Activos Financieros	369	0	1	370	0,2	0,0
<b>GASTOS FINANCIEROS</b>	13.262	340	458	14.172	8,0	1,7
<b>GASTOS PREVISIONALES (PENSIONES)</b>	10.220	1.849	299	12.368	6,9	1,5
<b>RESERVA DE CONTINGENCIA</b>	5.843	0	0	5.843	3,3	0,7
<b>Total</b>	<b>124.582</b>	<b>31.907</b>	<b>20.679</b>	<b>177.368</b>	<b>100,0</b>	<b>21,5</b>
<b>Nota:</b>						
<b>GASTO DE CAPITAL (INCLUYENDO RESERVA DE CONTINGENCIA)</b>	32.269	6.817	8.368	46.377	26,1	5,6
Estructura % por nivel de gobierno (del presupuesto total)	70	18	12	100		
Estructura % por nivel de gobierno (de gasto no financiero ni previsional)	66	20	14	100		

En los siguientes gráficos (gráficos 3 y 4), se aprecia la evolución de la previsión presupuestaria de los Recursos de Contingencia, así como su fuente de financiamiento<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Exposición de Motivos del DU 014-2019 Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2020.

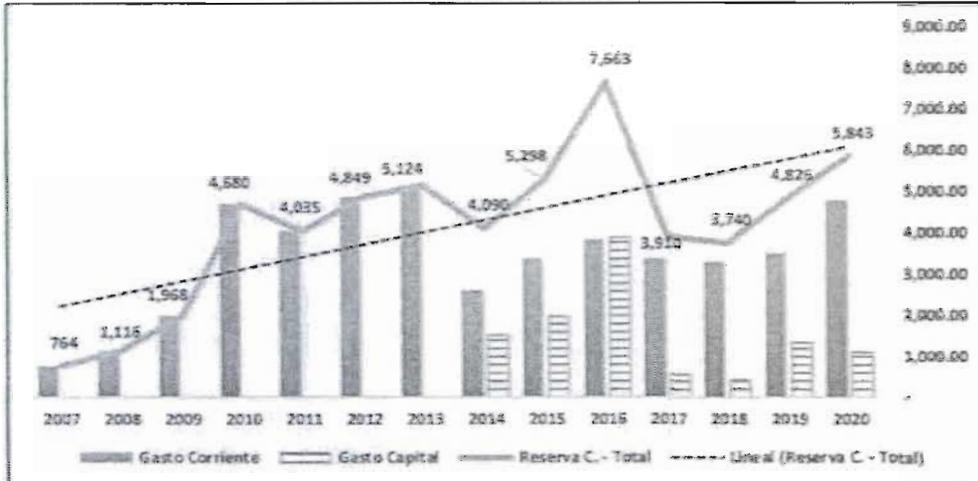
<sup>30</sup> Informe de la Comisión revisora del DU 014-2019.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"  
"Año de la universalización de la salud"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Gráfica 6

Reserva de contingencia: 2007-2020  
(En millones de soles)

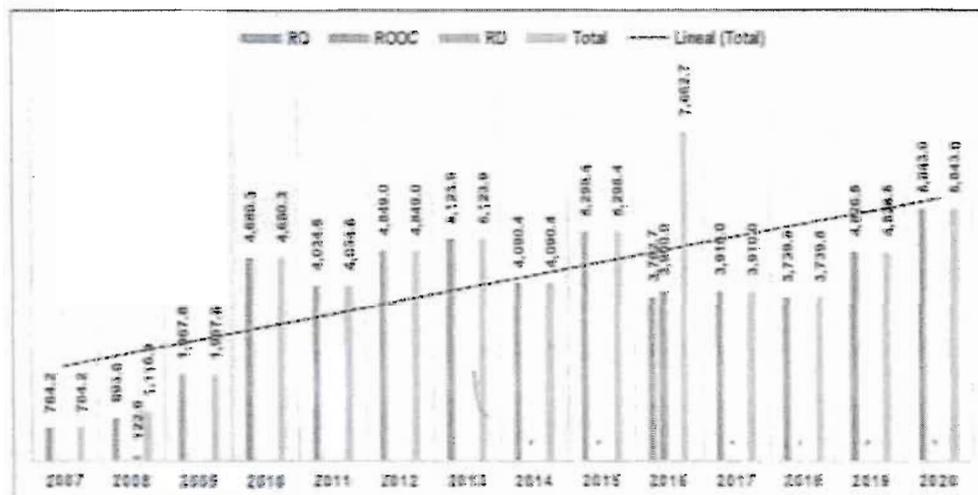


Fuente: Leyes de presupuesto 2007-2020.

Elaboración: Asesoría del grupo de trabajo.

Gráfica 7

Reserva de contingencia por fuente de financiamiento: 2007-2020  
(En millones de soles)



Fuente: Leyes de presupuesto 2007-2017.

Elaboración: Asesoría del Grupo de Trabajo.

Finalmente, se considera por el momento inoportuno crear el fondo FRERL.

e) El artículo 4 de la propuesta legislativa

**"Artículo 4. De la distribución y transferencia del FRERL**

4.1 El FRERL se distribuye proporcionalmente entre los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales de acuerdo a los índices de distribución que opruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, sobre la base de criterios de equidad y

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*compensación que se determinen en el Reglamento, las cuales incluyen entre otros, población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial y población rural.*

*4.2 Las transferencias del FRERL tienen carácter redistributivo y su finalidad es financiar proyectos de inversión priorizados a cargo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el marco de la normatividad del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones.*

*4.3 Los recursos transferidos se registra en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, de conformidad con lo establecido en el marco del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.*

*4.4 Mediante decreto supremo refrendada por el ministro de Economía y Finanzas se efectiviza la transferencia y se dictan las disposiciones complementarias necesarias para el mejor cumplimiento de la presente Ley."*

La propuesta del artículo 4 menciona sobre la distribución del fondo FRERL, debiendo ésta ser proporcionalmente entre los gobiernos regionales y gobiernos locales de acuerdo a los índices de distribución que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, sobre la base de criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento, los cuales incluyen entre otros, población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial y población rural, tiene carácter redistributivo y los recursos transferidos se registran en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales y gobiernos locales, de conformidad con la normatividad vigente. El MEF emitirá las disposiciones complementarias necesarias para el mejor cumplimiento de la presente Ley.

La propuesta del presente artículo sobre la distribución del fondo FRERL está condicionada a su aprobación. De ser positivo la decisión corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas regular su funcionamiento.

#### f) El artículo 5 de la propuesta legislativa

##### **Artículo 5. Herramientas para una gestión eficaz**

*5.1 Autorízase a los gobiernos regionales y los gobiernos locales, únicamente para el cumplimiento de los objetivos y fines de la presente ley, a realizar contrataciones para la ejecución de las obras conforme a la modalidad de contratación de adjudicación simplificada previsto en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificado mediante el Decreto Legislativo 1444 y su reglamento, sin que le resulte aplicable el límite fijado para dicha modalidad en la Ley de Presupuesto del sector Público. Asimismo, dispóngase que para la ejecución de obras es aplicable la modalidad de ejecución contractual Concurso Oferta bajo el Sistema de Precios Unitarios, el mismo que implica la ejecución de la obra por parte del contratista. Para este caso, la entidad correspondiente debe emitir previamente el informe técnico que sustente la contratación bajo dicha modalidad. Deben privilegiarse los procesos de contrataciones que permitan una oferta integral de servicios de infraestructura pública.*

*5.2 Las contrataciones de obras que se ejecuten en el marco de la presente Ley se someten a procedimientos de control gubernamental, con el fin de garantizar un control eficaz sin afectar el dinamismo de la ejecución. El control se realiza de manera simultánea y está a cargo de la Contraloría General de la República, la cual podrá desarrollar directamente el control gubernamental o a través de empresas auditoras. Para tal efecto, la Contraloría General de la República aprueba un Plan de Acción de Control y podrá dictar las directivas que estime pertinentes. El control se concentra en el cumplimiento de la legalidad, mas no en decisiones técnicas sobre las que tienen discrecionalidad los funcionarios.*

*5.3 En el marco del desarrollo de los proyectos y contrataciones regulados por la presente Ley, los servidores responsables de tomar decisiones que implican el ejercicio de*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*discrecionalidad, se sujetaren a lo dispuesto en la cuarta disposición complementaria final de la Ley 0 622, Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la Republica, y amplia las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.*

5.4 *Todo contrato que suscriban los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, debe contener una cláusula que obligue a la persona natural o jurídica que contrate con el Estado a presentar una declaración jurada en la que manifieste:*

- a) *Si sus representantes legales, accionistas, gerentes, directores y la misma contratista, tienen sentencia condenatoria, consentida o ejecutoriada, o sanción administrativa, por la comisión de delitos contra la Administración Pública o infracción a las normas sobre contrataciones públicas, y;*
- b) *Si a la fecha de suscripción del contrato, cuenta con algún proceso penal o procedimiento administrativo sancionador en trámite, por la comisión de delitos e infracciones.*

*De verificarse la falsedad de la información consignada en la referida declaración jurada, el contrato quedara resuelto de pleno derecho, de conformidad con lo previsto en el artículo 1430 del Código Civil.*

5.5 *Autorízase a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a emplear la modalidad de contratación de Estado a Estado para la gestión y la provisión de bienes, servicios u obras necesarios para implementar intervenciones priorizadas, lo cual puede ser ejecutado por el otro Estado a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. La contratación de Estado a Estado se regula bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional.*

*Para dicha contratación se requiere: i) indagación de mercado que permita identificar a los posibles Estados que cumplan con lo requerido por el Estado peruano; ii) informes técnico- económicos respecto a las condiciones ofrecidas por los Estados interesados y las ventajas para el Estado peruano de contratar con otro Estado; y, iii) informe de la oficina de presupuesto o la que haga sus veces respecto al financiamiento necesario para la contratación de Estado a Estado.*

*Los contratos o convenios deben incluir cláusulas referidas a: i) la entrega de un plan de transferencia de conocimientos relacionados con el objeto de la contratación de Estado a Estado; ii) la entrega de un plan para el legado del país, cuando corresponda; iii) la implementación de una Oficina de Gestión de Proyectos cuando el objeto incluya la gestión de proyectos; y, iv) el compromiso del otro Estado de brindar la información que sea requerida por la Autoridad o la Contraloría General de la Republica.*

*Si la contratación tiene como objeto la adquisición de bienes, la entrega puede realizarse en zona primaria o en el lugar que las partes contratantes convengan. Tratándose de servicios, estos se realizar en el lugar donde las partes contratantes convengan.*

*El convenio o contrato y sus respectivas adendas son suscritos por el/la titular del Gobierno Regional o Gobierno Local.*

5.6 *Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la ejecución de las intervenciones priorizadas en el marco de la presente Ley, podrán optar por la administración directa de contar con las condiciones que se establezcan para ello, fomentado la transparencia y la rendición de cuentas y con la participación de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Control*

5.7 *Se autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a implementar intervenciones priorizadas en el marco de la presente Ley, en el ámbito urbano y rural, a través de la modalidad de núcleos ejecutores con cargo a recursos del FRERL. Para tal efecto, las referidas entidades quedan autorizadas a asignar financieramente los recursos a favor de los núcleos ejecutores, para cuyo efecto suscriben los Convenios correspondientes. La entidad establece las intervenciones que serán ejecutadas a través de dicha modalidad*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*en el marco de la Ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores. La entidad del Gobierno Regional o Gobierno Local que asigna los recursos, elabora y publica en su portal electrónico institucional, mensualmente, un informe sobre las acciones realizadas con cargo a dichos recursos, lo que incluye el avance en el cronograma de actividades y de la ejecución física y financiera de las obras ejecutadas a través del núcleo ejecutor correspondiente. Asimismo, la referida entidad deberá dar cuenta a la Contraloría General de la República sobre los convenios celebrados con los núcleos ejecutores en el marco de la presente norma."*

El numeral 5.1 del artículo 5, autoriza a los gobiernos regionales y los gobiernos locales, únicamente para el cumplimiento de los objetivos y fines de la presente ley, a realizar contrataciones para la ejecución de las obras conforme a la modalidad de contratación de adjudicación simplificada previsto en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificado mediante el Decreto Legislativo 1444 y su reglamento, sin que le resulte aplicable el límite fijado para dicha modalidad en la Ley de Presupuesto del sector Público. Asimismo, dispone que para la ejecución de obras es aplicable la modalidad de ejecución contractual Concurso Oferta bajo el Sistema de Precios Unitarios, el mismo que implica la ejecución de la obra por parte del contratista. Para este caso, la entidad correspondiente debe emitir previamente el informe técnico que sustente la contratación bajo dicha modalidad. Deben privilegiarse los procesos de contrataciones que permitan una oferta integral de servicios de infraestructura pública.

Respecto al presente numeral se manifiesta que la modalidad de Contratación de Adjudicación Simplificada está previsto en la ley y regulado por los límites presupuestales en el DU 014-2019 Ley de presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. Los límites para la modalidad de adjudicación simplificada de obras se establece que debe ser mayor de S/ 34,400 soles y menor de S/ 1,800,000 soles. (Ver Cuadro siguiente)

**Cuadro 7**

tipos	BIENES	SERVICIOS en GENERAL	CONSULTORÍA de OBRAS	OBRAS
ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	< de 400,000 > de 34,400	< de 400,000 > de 34,400	< de 400,000 > de 34,400	< de 1'800,000 > de 34,400

Asimismo, la OSCE ha emitido mecanismos para facilitar el desarrollo del proceso. Para el caso de modalidad de contratación bajo el mecanismo de adjudicación simplificada se encuentra establecido en la Directiva N°001-2019-OSCE/CD - BASES ESTÁNDAR DE ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA PARA LA CONTRATACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS en el marco de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, modificado mediante el Decreto Legislativo 1444 y su reglamento, y los límites fijado para dicha modalidad se precisan en el DU 014-2019 Ley de Presupuesto del sector Público para el Año Fiscal 2020, tal como se ha indicado líneas arriba.

Sobre esta modalidad de contratación se puede indicar que existen algunas similitudes entre ambos tipos de procedimientos, existiendo tres diferencias:

- El tope mínimo para convocar a una Adjudicación Simplificada es de 8 UIT, el cual es menor que para el bloque Adjudicación Directa Selectiva – Pública.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Los plazos con respecto a la etapa de formulación de consultas y observaciones; así como el tiempo para su absolución es menor para a las Adjudicaciones Simplificadas respecto a las Adjudicaciones Directas (Públicas y Selectivas).

En las Adjudicaciones Simplificadas no hay posibilidad de solicitar la elevación de observaciones a las bases para el Pronunciamiento del OSCE.

Asimismo, la ley indica que la adjudicación simplificada se utiliza para la contratación de bienes y servicios, con excepción de los servicios a ser prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras.

En el Cuadro 8 se aprecia los montos límites para cada proceso consignados en el Artículo 18 del DU 014-2019.

Cuadro 8



**TOPES (\*) PARA CADA PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS – REGIMEN GENERAL**

**Año Fiscal 2020 y en Soles**

TIPO	MONTOS (**)			
	BIENES	SERVICIOS		OBRAS
		SERVICIO EN GENERAL	CONSULTORIA DE OBRAS	
LICITACIÓN PÚBLICA	≥ de 400,000	-	-	≥ de 1'800,000
CONCURSO PÚBLICO	-	-	≥ de 400,000	-
ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	≤ a 400,000 > de 34,400	-	≤ a 400,000 > de 34,400	≤ a 1'800,000 > de 34,400
CONTRATACIÓN DIRECTA	> de 34,400	-	> de 34,400	> de 34,400
COMPARACIÓN DE PRECIOS	≤ a 64,500 > de 34,400	≤ a 64,500 > de 34,400	-	-
SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA	> de 34,400	> de 34,400	-	-
SELECCIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES	-	-	≤ a 40,000 > de 34,400	-

Elaborado por la Dirección del SEACE – OSCE (\*\*\*)

(\*) Artículo 5° literal A, Artículos 22° al 25° de la Ley de Contrataciones al Estado, Ley Nº 30225 y artículos 32° y 76° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo Nº 350-2015-EF, y al Artículo 10° del Decreto de Urgencia Nº 014-2019 que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020.  
 (\*\*\*) Decreto Supremo No 300-2019-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el día 20.12.2019  
 (\*\*\*) Prohibida su reproducción, modificación o publicación, sin citar la fuente.

De considerarse solo aplicable la modalidad de adjudicación simplificada sin tener en cuenta los límites fijados en la Ley de Presupuesto, conllevaría a limitar la rigurosidad contractual de cada proceso por cuanto las exigencias varían según el tipo de modalidad de adjudicación, el cual conllevaría a desnaturalizar el objetivo de la inversión.

Los numerales 5.2 y 5.3 establecen que las contrataciones de obras que se ejecuten en el marco de la presente Ley se someten a procedimientos de control gubernamental.

Al respecto, se indica que corresponde a la Contraloría General, por mandato legal, las acciones de control gubernamental.

El numeral 5.4 establece condiciones para la firma de contratos que suscriban los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, debiendo contener una cláusula que obligue a la persona natural o jurídica que contrate con el Estado a presentar una declaración jurada. De detectarse que se ha consignado datos falsos en la referida declaración jurada, el contrato quedará resuelto de pleno derecho, de conformidad con lo previsto en el artículo 1430 del Código Civil.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Al respecto, se manifiesta que la Declaración Jurada, es una manifestación escrita o verbal cuya veracidad es asegurar mediante un juramento ante una autoridad judicial o administrativa. Esto hace que el contenido de la declaración sea tomado como cierto hasta que se demuestre lo contrario. Si bien las declaraciones juradas no son medios de prueba viables en estricto sentido, su falsedad acarrea responsabilidades administrativas, civiles o penales, según corresponda.

El numeral 5.5 tiene por objeto autorizar a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a emplear la modalidad de contratación de Estado a Estado para la gestión y la provisión de bienes, servicios u obras necesarios para implementar intervenciones priorizadas. La contratación de Estado a Estado se regula bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional.

En relación al numeral precedentes, y en base a la Opinión No.078-2012/DTN, del OSCE, este organismo indica que las contrataciones de Gobierno a Gobierno "se sujetan a las normas del Derecho Público de cada uno de los Estados contratantes –el cual regula la competencia y formalidades para la expresión de la voluntad y demás aspectos vinculados con la tutela de los recursos públicos involucrados–, las normas del Derecho Internacional y las reglas propias del Comercio Internacional, cuando menos".

Asimismo, cabe destacar que la Cuarta Disposición Complementaria Final del referido Decreto Legislativo 1344 ha incluido una regulación de los Contratos de Gobierno a Gobierno.

En el país, existen experiencias exitosas como los convenios con el Ministerio de Defensa y los Juegos Panamericanos de Lima 2019. De igual manera, pese a que esta modalidad alcanzaba a los proyectos contenidos en el Plan de Reconstrucción con Cambios por efectos del fenómeno del Niño Costero, no tuvo resultados satisfactorios.

La implementación de este mecanismo es viable, sin embargo, puede advertirse que la regulación de la contratación de Gobierno a Gobierno en el régimen general de compras públicas ha ido evolucionando en el tiempo. Dentro del escenario expuesto, en los procesos de contratación de los proyectos de infraestructura más importantes, llevados a cabo mediante Acuerdo de Gobierno a Gobierno, se han empleado Contratos NEC desde la ausencia total de previsión expresa hasta una regulación que, sin ser profunda, permite la contratación entre Estados con ciertos controles y abriendo la puerta para que las empresas provenientes del Estado contratista ejecuten las obligaciones de este.

Las principales cláusulas de los contratos FIDIC y NEC que determinan la parte que debe soportar un determinado riesgo y que son comúnmente objeto de interpretación, concluyendo que "los contratos de FIDIC deberían ser leídos e interpretados por personas con formación universitaria con máster de posgraduado, mientras que los Contratos NEC pueden ser leídos e interpretados por titulados universitarios sin máster de postgraduado" (Losada y Figueira 2016, 141)<sup>31</sup>.

La modalidad de los contratos NEC (New Engineering Contract) se ha utilizado, con gran éxito, en los Juegos Panamericanos Lima 2019. Los contratos NEC fueron creados por necesidad del estado británico, con las recomendaciones de The Institution of Civil Engineers y con la finalidad de crear contratos de proyectos de inversión pública que recuperen y generen confianza entre las partes. La primera versión de estos contratos fue publicada en 1993, después debutaron otras versiones, pero lo que todas tienen en común es la simplicidad y flexibilidad en el texto del contrato, lo cual facilita

<sup>31</sup> Estudio Jurídico Ehecopar - Juan Carlos Medina Flores (\*\*).

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

la comunicación y relación entre las partes, así como estímulos e incentivos para fomentar buenas prácticas profesionales<sup>32</sup>.

De esta situación se desprende que los gobiernos subnacionales todavía no están preparados para asumir esta modalidad, por cuanto, deben contar con personal especializado para implementar este mecanismo de contratación.

El numeral 5.6 y 5.7 establecen que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la ejecución de las intervenciones priorizadas en el marco de la presente Ley, podrán optar por la administración directa de contar con las condiciones que se establezcan para ello, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas y con la participación de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Control.

Tales numerales tienen por objeto, entre otros aspectos, autorizar a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a implementar intervenciones priorizadas en el marco de la presente Ley, en el ámbito urbano y rural, a través de la modalidad de núcleos ejecutores con cargo a recursos del FRERL, estableciendo mecanismos de transparencia y rendiciones de cuenta con participación de la Contraloría General.

Al respecto, se indica que con fecha 27 de marzo de 2020, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores.

La Ley 35015 tiene por objeto autorizar a ministerios, organismos públicos ejecutores, gobiernos regionales y gobiernos locales para que, en el marco de sus competencias, ejecuten intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural o de mantenimiento de las mismas, que contribuyan efectivamente al cierre de brechas orientadas a reducir la pobreza y extrema pobreza en el ámbito rural y periurbano, incluyendo a las comunidades afectadas por terrorismo, bajo modalidad de núcleos ejecutores.

FONCODES es la ejecutora con mayor experiencia en trabajos con núcleos ejecutores (tres décadas). Según lo informado por la Agencia Andina con datos de FONCODES, existen 2,200 en el país y permiten a comunidades rurales gestionar proyectos con transparencia

Entre otras fortalezas significativas de los núcleos, puede referirse la alta vigilancia social que fomenta su modelo participativo, así como su contribución a la generación de capital social y la formación de liderazgos comunales.

Alrededor de 2,220 núcleos ejecutores implementan proyectos productivos (Haku Wiñay en la Sierra y Noa Jayatai en la Selva); proyectos de infraestructura Mi Abrigo, que acondiciona viviendas térmicas, y Agua Más, que rehabilita sistemas de agua clorada.

También el proyecto Residencias Estudiantiles, que construirá albergues para alumnos y docentes en 30 instituciones educativas; y proyectos especiales (programa Compras a Mi Perú).

Sin embargo, también existen dificultades al implementar y gestionar el modelo de los Núcleos Ejecutores.

- Los tiempos considerados para la gestión del proyecto (diseño y evaluación del proyecto, así como el plazo de obra) se establecen en función a criterios técnicos más no a los tiempos que requieren los procesos participativos, especialmente con las poblaciones con menor instrucción formal.

<sup>32</sup> Estudio Jurídico Muñiz.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

- Limitado seguimiento al proceso participativo y registro de los logros cualitativos del modelo del NE- Núcleo Ejecutor, a través de indicadores y estudios institucionales, lo que origina:
- Heterogénea participación entre la población y entre los representantes, debido a una limitada comprensión de sus deberes y derechos.
- Débil vinculación entre la capacitación y la gestión del proyecto. Los conceptos relacionados con ciudadanía, derechos y deberes no han logrado articularse directa y oportunamente con la gestión del proyecto y la vigilancia ciudadana.
- La coordinación y trabajo en equipo entre el NE, sus representantes y los profesionales técnicos y sociales dependen de la buena disposición de cada uno de ellos.
- La discontinuidad de trabajo y desvinculación laboral de los profesionales (evaluadores, supervisores y capacitadores) origina una alta rotación y un limitado compromiso de estos profesionales para asesorar y dar protagonismo a la comunidad.
- El Núcleo Ejecutor y el accionar de sus representantes no trascienden la obra física, culminan con la ejecución de ésta, perjudicando su sostenibilidad y desaprovechando el potencial y experiencia.
- También es importante promover las siguientes condiciones: a) habilidades de los miembros de la comunidad: organizativos, capacidad de gerencia y disponibilidad de trabajo, b) profesionales (...) entrenados y comprometidos con la participación, c) clima promotor de participación: relaciones de confianza, cooperación comunal y capacidad de movilización, d) existencia de componentes y recursos que aporten a la capacidad de la población para organizarse".
- Incumplimiento de algunas autoridades de gobiernos locales del cofinanciamiento de proyectos y apoyo solicitado.
- Los nuevos procesos coordinados con los gobiernos locales, en el marco del proceso de descentralización ha originado que:
- Los proyectos seleccionados en los presupuestos participativos no prioricen a las comunidades más pobres y alejadas, quienes a la fecha tienen menos posibilidades que se financien sus proyectos.
- La mayoría de proyectos priorizados por los gobiernos locales no responden a un plan de desarrollo local consistente.

La elección del fiscal del Núcleo Ejecutor por la municipalidad ha reducido la participación de éste como actor activo en la gestión del proyecto, toda vez que, en su gran mayoría, es un regidor o trabajador de la municipalidad y no reside en la comunidad donde se ejecuta el proyecto.

De lo expuesto, se considera que esta modalidad funciona con sus limitaciones para proyectos pequeños, y dados la necesidad de coadyuvar a superar los efectos de la pandemia, sería necesario focalizar adecuadamente el gasto en aspectos de prioridad. Cabe también tener en cuenta las disposiciones en materia de salud, sobre distanciamiento social y las restricciones a las movilizaciones de la sociedad, el cual afectaría notoriamente la articulación de los proyectos con los actores involucrados.

**g) El artículo 6 de la propuesta legislativa**

***"Artículo 6.- Del acompañamiento de la Contraloría General de la República***

*A efectos de dotar de la mayor seguridad, eficiencia y transparencia la Contraloría General de la República, en el marco de Sus competencias, realizara las acciones control que consideren pertinente. Es responsabilidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales custodiar y proveer la información requerida por el órgano de control a la culminación del proyecto."*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

La propuesta del artículo 6 busca dotar de la mayor seguridad, eficiencia y transparencia, para ello la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias, realizará las acciones de control que consideren pertinente. Es responsabilidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales custodiar y proveer la información requerida por el órgano de control a la culminación del proyecto.

Al respecto, el Decreto de Urgencia 021-2020, publicado el viernes 24 de enero, tiene por objeto dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios en beneficio de la población, a través de un modelo que facilite la ejecución de inversiones públicas.

El decreto aprobado por el Ejecutivo regula esta nueva modalidad de ejecutar obras BIM, modalidad que debería evitar situaciones como adicionales de obras, retrasos, irregularidades, además de ayudar al monitoreo en tiempo real de los proyectos, lo que tendremos que hacer también a través del Control Concurrente.

Como es de conocimiento, el control concurrente tiene por finalidad acompañar y alertar oportunamente sobre hechos que podrían poner en riesgo la ejecución y cumplimiento de obras y servicios, y garantizar que los proyectos de inversión pública se ejecuten en los tiempos estimados, bajo los términos contratados, contribuyendo a que se cumpla la finalidad pública.

Este tipo de control se lleva a cabo con la participación de un equipo multidisciplinario comprometido para el proyecto, en distintos hitos de control, desde la convocatoria hasta su culminación y liquidación.

En tal sentido, es innecesario legislar sobre la materia por cuanto, la Contraloría General por mandato legal tiene las competencias y las facultades de requerir información necesaria para realizar las acciones de control gubernamental.

#### h) El artículo 7 de la propuesta legislativa

***"Artículo 7. Transparencia y responsabilidad***

*Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, son responsables de la implementación de la transparencia y rendición de cuentas, con observancia de los estándares técnicos y la normativa vigente. Asimismo, publican en sus respectivos portales institucionales o en un lugar visible que permita su publicidad, un informe del avance de la ejecución física y financiera de los componentes previstos en los proyectos en ejecución y las metas alcanzadas, actualizando mensualmente."*

La propuesta del artículo 7 busca que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sean responsables de la implementación de la transparencia y rendición de cuentas, con observancia de los estándares técnicos y la normativa vigente. Asimismo, deben publicar en sus respectivos portales institucionales o en un lugar visible que permita su publicidad, un informe del avance de la ejecución física y financiera de los componentes previstos en los proyectos en ejecución y las metas alcanzadas, actualizando mensualmente.

Al respecto, la transparencia en la gestión de las inversiones públicas mediante la rendición de cuenta, resulta no solo necesario sino de suma importancia para generar confianza en sus autoridades, por ello se debe contar con mecanismos de rendición de cuentas que permitan informar a los ciudadanos de su circunscripción, en forma periódica, respecto al desempeño de los pliegos que ha ejecutado proyectos de inversión pública, con el fin de fomentar procesos y transparencia en relación a los resultados que se han alcanzado, medidos en términos de calidad de servicios que se brinda y recibe la población.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

La Ley 27927, ley que modifica la Ley 27806.- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consignado en el numeral 5 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, siendo obligación de las entidades su aplicación.

**i) La única disposición complementaria final de la propuesta legislativa**

**"DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL**

**UNICA. Normas reglamentarias**

*Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, se aprueba la metodología de distribución del Fondo de Reactivación Económica Regional y Local — FRERL y se dictan las disposiciones complementarias que resulten necesarias para un eficaz cumplimiento de la presente Ley, dentro de los treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de su publicación."*

Al respecto se indica que el plazo es corto para la reglamentación del Fondo de Reactivación Económica Regional y Local - FRERL, por cuanto la calidad de la información para establecer las variables de la metodología para la distribución del referido fondo, adolecen de sesgos que se hace necesario revisar para su implementación (30 días).

**j) Análisis costo beneficio**

Se observa que el Proyecto de Ley analizado no acompaña un análisis de costo - beneficio detallado de la implementación de la futura norma, tal como lo establece el artículo 75º del Reglamento del Congreso de la República, ni los términos cuantitativos y cualitativos, que muestre el impacto que generará en la normativa vigente.

Si bien, la presente iniciativa legislativa beneficiaría a la población del ámbito de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del país, generando empleo y fortalecería a los mismos, por los mayores recursos que recibirían, no se garantiza ni se demuestra el impacto a lograr, dado que año tras año se registra bajos rendimientos en la ejecución de obras por parte de los gobiernos subnacionales. Asimismo, debido a la problemática sobre la gestión y la calidad de los proyectos desvinculados del cierre de brechas, así como la falta de rendición de cuentas, agravarían la situación y la precaria posición financiera del Gobierno.

Si bien se ha flexibilizado las reglas macro fiscales mediante Decreto Legislativo 1457, Decreto Legislativo que aprueba la suspensión temporal y excepcional de las reglas fiscales para el sector público no financiero para los años fiscales 2020 y 2021, y establece otras disposiciones, que permitirá un incremento de deuda para financiar el incremento de la inversión pública en el país como parte del proceso de la reactivación de la economía, este hecho, no es motivo para aumentar el gasto y para comprometer mayores recursos en la creación del Fondo de Reactivación Económica Regional y Local, sabiendo las limitaciones que adolecen los gobiernos subnacionales en la gestión de proyectos de inversión. El financiamiento es por el monto de hasta S/ 7 mil millones del fondo de contingencia y recursos provenientes de las operaciones de endeudamiento que realizará para tal efecto el MEF.

Finalmente, considerando que la iniciativa de gasto de la propuesta trasciende lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política, se considera importante indicar que en el país no existe una armonización conceptual respecto a qué se denomina iniciativa de gasto. Sin embargo; se hace necesario contar con opinión del sector correspondiente para evaluar los alcances de la presente norma, toda vez que involucra aspectos normativos de suma importancia para el desarrollo nacional.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

En este sentido, el Proyecto de Ley bajo análisis, no es viable, dado que no se adecua a la legislación vigente sobre la materia de Contrataciones con el Estado relacionados con los proyectos de inversión, pudiendo generar gasto público, afectando el Principio de Equilibrio Financiero Presupuestario previsto en el artículo 78º de la Constitución Política del Perú. La observancia de esta información es importante dentro del marco de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, D.S. 008-2006-JUS (art. 3 sobre Análisis Costo - Beneficio).

#### 4.2.5 Análisis del Proyecto de Ley 5544/2020-CR

Contiene cinco artículos, una disposición complementaria final. A continuación, se presenta el texto normativo del proyecto de ley:

##### a) La exposición de motivos del proyecto de Ley

Según la exposición de motivos del proyecto de ley:

*"(...) Los recursos del FONCOR, se encuentran congelados desde el 2008, sin haberse distribuido el total de lo asignado, quedando un porcentaje como pagos fijos que no aplican los índices de reparto. A través de esta propuesta se busca proporcionar predictibilidad a las fuentes de financiamiento.*

*(...)*

*Las normas que hoy en día regulan el FONCOR, ya no responden al contexto actual de la verdadera descentralización fiscal. Si bien se está cumpliendo con el mandato constitucional de contar con este instrumento de carácter redistributivo, queda claro que los efectos esperados para la equidad y compensación no están siendo alcanzadas en la distribución de sus recursos.*

*(...)*

*Se debe de reforzar de manera real, la distribución en todos los gobiernos regionales y, esto se da fundamentalmente por el tamaño del fondo que, desde el año 2008 se ha estancado a un monto de s/. 690 millones, que es mucho menor que el Fondo de compensación Municipal - FONCOMUN que asciende a 6 mil millones de soles.*

*Se tiene que autorizar que los Gobiernos Regionales puedan utilizar hasta un máximo del 25% del FONCOR, así como sus saldos de balance en gasto corriente como operación, mantenimiento, equipamiento y conservación de maquinarias de los gobiernos locales y para la infraestructura pública, también se pueda destinar al financiamiento del proceso que permitirá implementar la Ley del Servicio Civil de los servidores públicos.*

*También se propone que se permita financiar y cofinanciar inversiones de alcance regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de accesos a servicios públicos alienados a los planes sectoriales o desarrollo concertado, así como para proyectos productivos en el sector agrario.*

*Del mismo modo, se propone que para la distribución de los recursos se considere los criterios de equidad y compensación para aquellas regiones que actualmente no reciben el canon o regalías u otro recurso determinado importante, con el fin de compensar a las regiones del país que durante los últimos años han sido olvidadas o no priorizadas en la asignación de recursos públicos.*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

*El Boletín Estadístico Minero del Ministerio de Energía y Mina señala que las transferencias a las regiones por concepto de Canon Minero, Regalías Mineras Legales y Contractuales y Derechos de Vigencia sumaron, de enero a abril del presente año, un monto que supera los S/ 1,732 millones de soles, entre las regiones que consiguieron más recursos se encuentra en primer lugar Ancash con S/ 470 millones, lo que representa un 27.1% del total. En segundo y tercer lugar se encuentran las regiones Arequipa con S/ 385 millones y Tacna con S/ 130 millones, con participaciones de 22.2% y 7.5%, respectivamente.<sup>1</sup>*

*En ese sentido, resulta de importancia y necesidad perfeccionar el proyecto de ley 4648/2019-PE del Poder Ejecutivo sobre el Fondo de Compensación regional — FONCOR, a fin de proporcionar mecanismos para una mejor distribución de los recursos asignados a los gobiernos regionales. (...)"*

**b) El título de la propuesta legislativa**

El título de la propuesta legislativa textualmente dice:

**"LEY QUE PROMUEVE EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL - FONCOR"**

**c) El artículo 1 de la propuesta legislativa**

El artículo 1 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**Artículo 1º.- Objeto de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto promover el fortalecimiento del Fondo de Compensación Regional – FONCOR como una fuente de financiamiento de los proyectos de inversión pública que se encuentran a cargo de los Gobiernos Regional.*

Su objeto es promover la descentralización fiscal a través del fortalecimiento del Fondo de Compensación Regional – FONCOR con un como una fuente de financiamiento de los proyectos de inversión pública que se encuentran a cargo de los gobiernos regionales.

**d) El artículo 2 de la propuesta legislativa**

El artículo 2 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**Artículo 2º.- Fondo de Compensación Regional – FONCOR**

*El Fondo de Compensación Regional – FONCOR es una fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales para compensar los altos niveles de pobreza en las regiones más necesitadas, tiene carácter redistributivo.*

Actualmente el Fondo de Compensación Regional – Foncor está considerado dentro de recursos ordinarios que el Gobierno Nacional transfiere a los gobiernos regionales en la genérica de gasto Adquisición de Activos No Financieros (APNP)". Sin embargo, en relación al monto transferido arbitrariamente por el Gobierno Nacional su monto esta tan pequeño que es ineficaz como instrumento de redistribución de los ingresos públicos.

**e) El artículo 3 de la propuesta legislativa**

El artículo 3 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**Artículo 3º.- Constitución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR**

*El fondo de Compensación Regional – FONCOR está constituido por:*

- El uno por ciento 1% de las operaciones afectadas al Impuesto General de las Ventas.
- Otros recursos que se establezca por mandato legal expreso.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Cabe señalar que esta propuesta concuerda con la expresada en el artículo 3 del Proyecto de Ley 4648/2019-PE, por lo cual nos remitimos al análisis expresado en el punto e) de numeral 4.4.2 del presente dictamen.

f) El artículo 4 de la propuesta legislativa

El artículo 4 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**Artículo 4º.- Distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR**

*El Fondo de Compensación Regional – FONCOR es distribuido proporcionalmente de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas entre los Gobiernos Regionales sobre la base de criterios de equidad y compensación incluyendo población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural, ejecución del gasto de inversión, así como aquellas regiones que actualmente no reciben el canon o regalías u otro recurso determinado importante, con el fin de compensar a las regiones del país que durante los últimos años han sido olvidadas o no priorizadas en la asignación de recursos públicos.*

*A Lima Metropolitana no se le considera para la aplicación del Fondo de Compensación Regional – Foncor.*

Cabe señalar que esta propuesta complementa la expresada en el artículo 4 del Proyecto de Ley 4648/2019-PE, por lo cual nos remitimos al análisis expresado en el punto f) de numeral 4.4.2 del presente dictamen; no sin antes señalar que las diferencias son las siguientes: señala la extensión territorial, la población rural y el hecho de recibir canon o regalías como elemento como elementos a tener en cuenta para determinar los criterios de equidad y compensación.

Tabla 15

Ley 27783	Proyecto de Ley 4648-2019-PE	Proyecto de Ley 5544-2020-CR bajo análisis
<p><u>Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización</u></p> <p><b>Artículo 39.- Fondo de Compensación Regional</b> (...) 39.2. El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con <u>criterios de equidad y compensación</u>, considerando factores de pobreza, <u>necesidades insatisfechas</u>, ubicación fronteriza, <u>población</u>, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.</p> <p>39.3. El Ministerio de Economía y Finanzas con la opinión favorable del Consejo Nacional de Descentralización, aprueba los índices de distribución del FONCOR, con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, previendo la transferencia de los recursos en la forma y plazos establecidos, bajo responsabilidad."</p>	<p><b>Artículo 4.- Distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR</b></p> <p>El Fondo de Compensación Regional – FONCOR se distribuye proporcionalmente entre los Gobiernos Regionales de acuerdo a los índices de distribución que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, sobre la base de <u>criterios de equidad y compensación que se determinen en el Reglamento</u>, los cuales incluyen, entre otros, <u>población</u>, <u>necesidades básicas insatisfechas</u>, <u>extensión territorial</u>, <u>población rural</u> y <u>ejecución de gasto de inversión</u>.</p>	<p><b>Artículo 4º.- Distribución del Fondo de Compensación Regional – FONCOR</b></p> <p>El Fondo de Compensación Regional – FONCOR es distribuido proporcionalmente de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas entre los Gobiernos Regionales sobre la base de <u>criterios de equidad y compensación</u> incluyendo población, <u>necesidades básicas insatisfechas</u>, <u>extensión territorial</u>, <u>población rural</u>, <u>ejecución del gasto de inversión</u>, <u>así como aquellas regiones que actualmente no reciben el canon o regalías u otro recurso determinado importante</u>, con el fin de compensar a las regiones del país <u>que durante los últimos años han sido olvidadas o no priorizadas en la asignación de recursos públicos</u>.</p> <p>A Lima Metropolitana no se le considera para la aplicación del Fondo de Compensación Regional – Foncor.</p>

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**g) El artículo 5 de la propuesta legislativa**

El artículo 5 de la propuesta legislativa textualmente dice:

**Artículo 5º.- Usos de los recursos del Fondo de Compensación Regional – Foncor**

*5.1 Los recursos del Fondo de Compensación Regional - Foncor se destinan para financiar o cofinanciar proyectos de inversión de alcance regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a los servicios públicos de acuerdo a los lineamientos establecidos en los Planes de Desarrollo Concertado en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual de Gestión de Inversiones.*

*5.2 También podrán ser utilizados para el financiamiento de proyectos productivos en el sector agrario para cerrar brechas económicas en las regiones a nivel nacional.*

*5.3 Los gobiernos regionales pueden hacer uso hasta de un máximo de veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional – FONCOR, así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente para ser destinado a gastos de operación, mantenimiento, equipamiento y conservación de maquinaria de los gobiernos locales y para la infraestructura pública y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, también puede destinarse en financiar el proceso que permitirá a los gobiernos regionales implementar la Ley del Servicio Civil de servicios públicos.*

Cabe señalar que esta propuesta complementa la expresada en el artículo 6 del Proyecto de Ley 4648/2019-PE, por lo cual nos remitimos al análisis expresado en el punto h) de numeral 4.4.2 del presente dictamen; cabe señalar que si bien ambas propuesta concuerdan en destinar hasta el 20% de los recursos del Foncor en gasto corriente relacionados a la operación y mantenimiento de la infraestructura pública, el artículo bajo análisis incluye la conservación de maquinaria de los gobiernos locales, lo cual no es de competencia de los gobiernos regionales y por tal motivo no puede ser tomado en cuenta; Asimismo, este artículo propone incluir dentro de los usos de Foncor el financiamiento de proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil sin especificar el porcentaje destinado a tal fin y sin considerar que este gasto, es un gasto corriente de carácter permanente que desnaturalizaría la finalidad del Foncor, la cual es financiar los proyectos de inversión regional, conforme lo establece el artículo 73 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

**h) La única disposición complementaria final**

La única disposición complementaria final de la propuesta legislativa textualmente dice:

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA.- De la reglamentación**

*El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros en un plazo no mayor de sesenta (60) días dictará el reglamento para materializar la presente ley."*

Cabe señalar que esta propuesta concuerda con la expresada en la primera disposición complementaria final del Proyecto de Ley 4648/2019-PE, por lo cual nos remitimos al análisis expresado en el punto i) de numeral 4.4.2 del presente dictamen.

**i) Análisis costo beneficio**

La propuesta legislativa en su análisis costo beneficio señala que:

*"La propuesta normativa no demanda recursos adicionales para el tesoro público, no se vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal previsto en los artículos 77º y 78º de la Constitución Política, en tanto se pretende fortalecer el Fondo de Compensación*

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

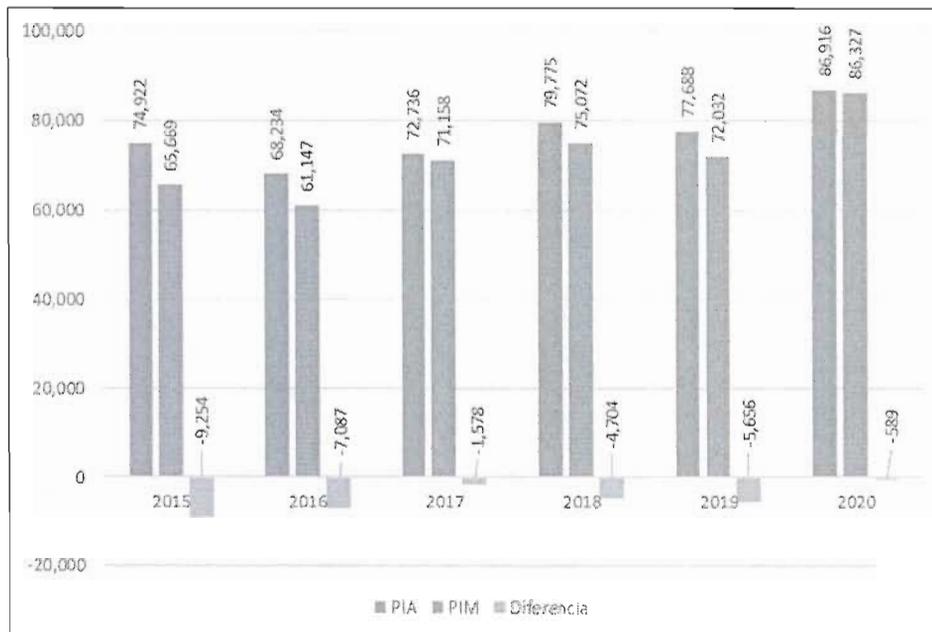
*Regional — FONCOR, a fin de continuar con el proceso de descentralización fiscal mediante esta iniciativa legislativa.”*

#### 4.3 Fundamentos del texto sustitutorio

##### 4.3.1 Las transferencias de los recursos ordinarios desde el Gobierno Nacional hacia las instancias descentralizadas, el PIA comparado con el PIM

En el sistema actual, los recursos ordinarios asignados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los sectores del gobierno nacional consideran recursos que durante la ejecución se transfieren a los gobiernos regionales y gobiernos locales, haciendo que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de estos se incremente. Tal es el caso que, durante los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 el Gobierno Nacional transfirió S/ 9,254 millones, S/ 7,087 millones, S/ 1,578 millones, S/ 4,704 millones y S/ 5,656 millones respectivamente; y en lo que va el 2020 se han transferido S/ 589 millones tal como se puede ver en la siguiente gráfica.

**Gráfica 8**  
**Gobierno Nacional: Recursos Ordinarios en el PIA, PIM (millones de soles)**

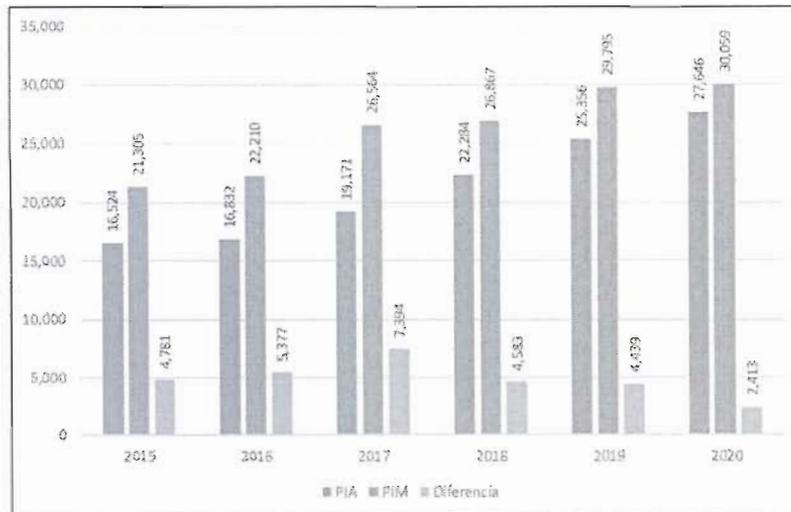


Fuente: Siaf y Leyes de presupuesto 2015-2020.

De estas transferencias, para los gobiernos regionales se transfirieron en el 2015 la suma de S/ 4,781 millones, en el 2016 fue S/ 5,377 millones, en el 2017 de S/ 7,394 millones, en el 2018 de S/ 4,583 millones, en el 2019 de S/ 4,439 millones y en lo que va el 2020 se han transferido S/ 2,413 millones tal como se puede ver en la siguiente gráfica.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

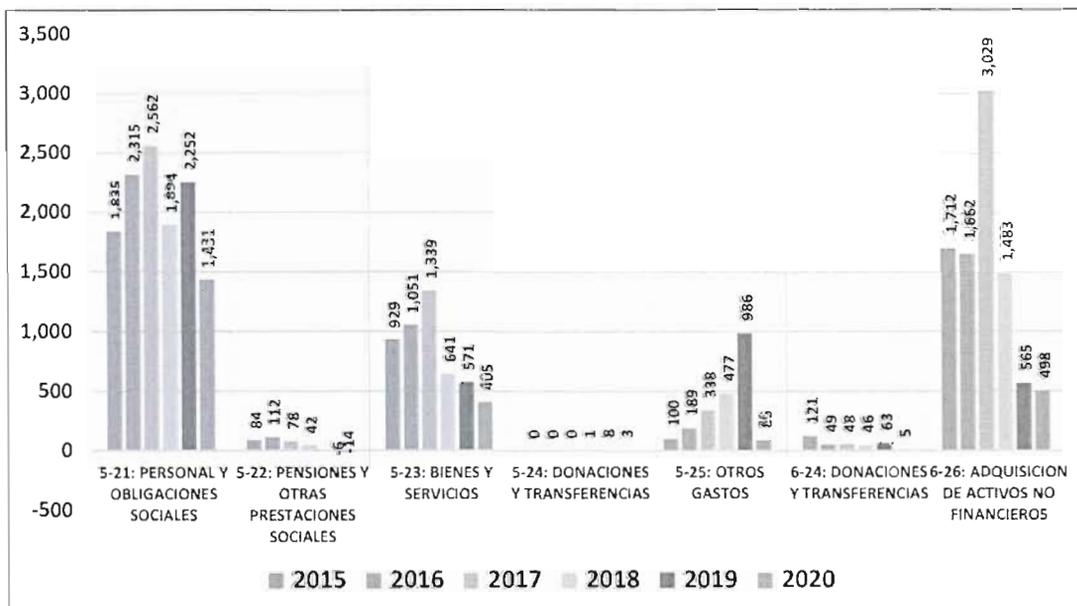
**Gráfica 9**  
*Gobiernos Regionales: Recursos Ordinarios en el PIA, PIM (millones de soles)*



Fuente: Siaf y Leyes de presupuesto 2015-2020.

La transferencia de recursos ordinarios adicionales, que aparecen en el PIM fue destinado principalmente a las asignaciones genéricas "Personal y Obligaciones Sociales", seguida de "Adquisición de Activos No Financieros", luego "Bienes y Servicios" y en menor grado "Otros Gastos Corrientes" estos últimos consideran recursos para transferir a las AFP y pago de laudos arbitrales.

**Gráfica 10**  
*Distribución de recursos adicionales por Recursos Ordinarios en los gobiernos regionales por asignaciones genéricas (en millones de soles)*



Fuente: Siaf y Leyes de presupuesto 2015-2020.

#### 4.3.2 Los recursos destinados a los proyectos de inversión

Cada año fiscal se aprueba el presupuesto público asignando recursos a los diversos gastos los cuales son agrupados en genéricas de gasto, un rápido análisis del mismo evidencia que los gastos

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

corrientes conllevan la mayor parte de los mismos, pero su destino esta predeterminado y difícilmente puede ser variado. Tal es el caso de los recursos destinados al pago de personal y las obligaciones sociales, las pensiones y a los bienes y servicios, todos ellos gastos indispensables para el funcionamiento de dichas entidades y la prestación de servicios públicos. Por otro lado, los gastos de capital están destinados a incrementar la calidad o la cantidad de los servicios públicos brindados y son los que requieren asignación equitativa entre el Gobierno Central y las Instancias Descentralizadas.

Por ejemplo, al iniciar el Año Fiscal 2019 el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) fue de S/ 168,074 millones de los cuales S/ 108,780 se destinaron a los gastos corrientes y S/ 44,216 millones a los gastos de capital y S/ 15,078 al servicio de la deuda pública. Al finalizar el Año Fiscal el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) se incrementó en S/ 20,498 millones, de los cuales S/ 18,186 millones (el 88.7%) corresponden a un incremento en la genérica de gasto Adquisición de Activos no Financieros, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

**Tabla 16**  
**Año Fiscal 2019: Presupuesto por Genérica de Gasto y diferencia PIM y PIA**

TOTAL	168,074	188,573	20,498	100.0%
Genérica	PIA	PIM	Dif. PIM-PIA	Dif. %
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>108,780</b>	<b>117,558</b>	<b>8,777</b>	<b>42.8%</b>
5-20: RESERVA DE CONTINGENCIA	3,506	111	-3,395	-16.6%
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	48,062	47,724	-338	-1.6%
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	12,943	13,599	656	3.2%
5-23: BIENES Y SERVICIOS	34,012	41,862	7,850	38.3%
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	4,174	3,620	-555	-2.7%
5-25: OTROS GASTOS	6,083	10,642	4,559	22.2%
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>44,216</b>	<b>55,951</b>	<b>11,735</b>	<b>57.2%</b>
6-20: RESERVA DE CONTINGENCIA	999	278	-720	-3.5%
6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	9,755	3,496	-6,258	-30.5%
6-25: OTROS GASTOS	85	580	494	2.4%
6-26: ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	32,990	51,176	18,186	88.7%
6-27: ADQUISICION DE ACTVOS FINANCIEROS	387	421	34	0.2%
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>15,078</b>	<b>15,064</b>	<b>-14</b>	<b>-0.1%</b>
7-28: SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	15,078	15,064	-14	-0.1%

Fuente: Siaf.

De los S/ 32,990 millones que el Presupuesto Institucional Apertura (PIA) destinó en el año fiscal 2019 a la adquisición de activos no financieros, los recursos ordinarios aportan S/ 14,149 millones de los cuales S/ 8,732 millones (el 61.7%) se asignaron al Gobierno Nacional, S/ 3,489 millones (el 24.7%) a los Gobierno Regionales y S/ 1,928 millones a los gobiernos Locales (el 13.6%), siendo el gobierno nacional el que tiene la mayor asignación de estos recursos. Sin embargo, como se puede evidenciar las inversiones de los gobiernos regionales tienen como la principal fuente de financiamiento los recursos ordinarios, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Tabla 17

PIA del Año Fiscal 2019: Fuente de financiamiento de genérica adquisición de activos no financieros

Genérica 6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	17,823	6,937	8,230	32,990	100.0%
Fuente de Financiamiento	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	%
1: RECURSOS ORDINARIOS	8,732	3,489	1,928	14,149	42.9%
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,658	284	192	3,134	9.5%
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	5,221	1,401	533	7,155	21.7%
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	77	0	76	153	0.5%
5: RECURSOS DETERMINADOS	1,135	1,763	5,500	8,398	25.5%

Fuente: Siaf.

De los S/ 18,186 millones de incremento de la genérica de gasto "Adquisición De Activos No Financieros" S/ 7,778 millones corresponde a los recursos por operaciones oficiales de crédito (el 42.8%), S/ 5,297 millones (el 29.1%) a los recursos determinados y S/ 2,955 millones (el 16.3%) a los recursos ordinarios. Asimismo, se evidencia que durante el año los gobiernos regionales reciben S/ 2,841 millones de la fuente de financiamiento operaciones oficiales de crédito, con los cuales los gobiernos regionales incrementan su presupuesto destinado a inversiones.

Tabla 18

Año Fiscal 2019: Fuente de financiamiento de incremento de la adquisición de activos no financieros

Genérica 6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	2,011	4,050	12,125	18,186	100.0%
Fuente de Financiamiento	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	%
1: RECURSOS ORDINARIOS	323	565	2,067	2,955	16.3%
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	472	17	433	922	5.1%
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	97	2,841	4,839	7,778	42.8%
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	373	282	579	1,234	6.8%
5: RECURSOS DETERMINADOS	746	345	4,206	5,297	29.1%

Fuente: Siaf.

De los S/ 51,176 millones que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) destinó en el año fiscal 2019 a la adquisición de activos no financieros, los recursos ordinarios aportan S/ 17,105 millones (el 33.4%) de los cuales S/ 9,056 millones son asignados al Gobierno Nacional y solo S/ 4,053 millones a los gobiernos regionales, los recursos determinados S/ 13,695 millones (el 26.8%), los recursos directamente recaudados S/ 4,056 millones (el 7.9%) y los recursos por operaciones oficiales de crédito S/ 14,933 millones (el 29.2%).

Tabla 19

Año Fiscal 2019: Fuente de financiamiento de la adquisición de activos no financieros

Genérica 6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	19,834	10,987	20,354	51,176	100.0%
Fuente de Financiamiento	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	%
1: RECURSOS ORDINARIOS	9,056	4,053	3,996	17,105	33.4%
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3,130	301	625	4,056	7.9%
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	5,319	4,242	5,372	14,933	29.2%
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	450	282	655	1,387	2.7%
5: RECURSOS DETERMINADOS	1,880	2,108	9,707	13,695	26.8%

Fuente: Siaf.

#### 4.3.3 El proceso de descentralización fiscal y el Fondo de Compensación Regional - Foncor

El proceso de descentralización debe ser realizado por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Esto según el artículo

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

188 de la Constitución Política del Perú de 1993 que a continuación se transcribe (*el subrayado es nuestro*):

***"Constitución Política del Perú de 1993***

***Artículo 188.-***

*La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.*

*Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley."*

La Ley ha establecido que la descentralización fiscal se efectúe en dos etapas, siendo la primera de ellas, las transferencias presupuestales y asignación de recursos a través del Fondo de Compensación Regional – FONCOR y la segunda etapa a través de transferencias presupuestales y la asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, los cuales deben incentivar el esfuerzo fiscal y la celebración de convenios de cooperación interinstitucional. Esto según el artículo 8 del Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal, publicada en 5 de febrero de 2004 y que a continuación se transcribe (*el subrayado es nuestro*):

***"Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal***

***Artículo 8.- Etapas***

*Los Gobiernos Regionales obtendrán ingresos de manera gradual conforme a las Etapas siguientes:*

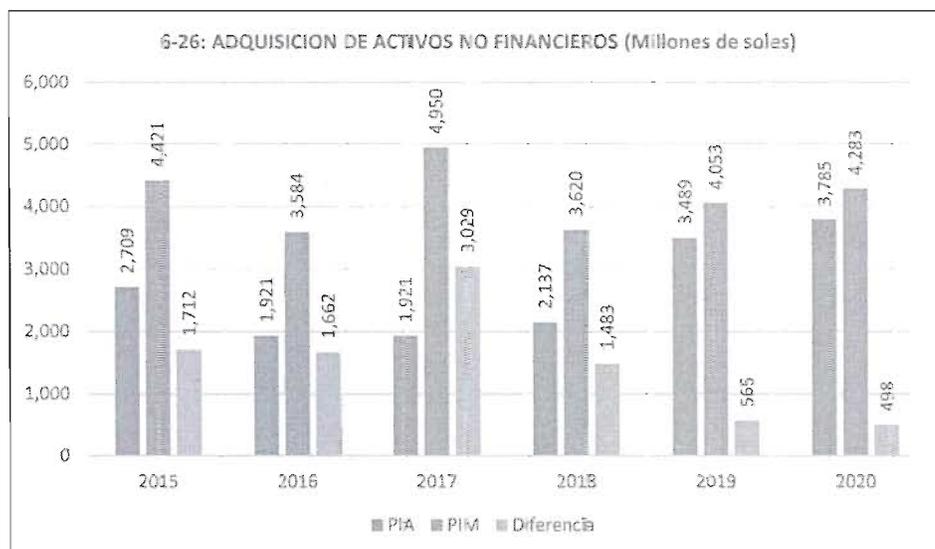
- a) Primera Etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR.*
- b) Segunda Etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional."*

Sin embargo, la ejecución de la primera etapa de la descentralización fiscal ha sido inefectiva y arbitraria. Esto debido a que durante los últimos dieciséis (16) años el Gobierno Central ha realizado transferencias presupuestales con montos impredecibles y los ha distribuido a los gobiernos regionales en forma arbitraria. La transferencia de Recursos Ordinarios es tan impredecible que en el año 2015 el PIA fue de S/ 2,709 millones y al año siguiente el PIA bajo a solo S/ 1,921 millones; asimismo, también es impredecible lo que pasara durante el año, como por ejemplo el año fiscal 2017, que inicio con un PIA de S/ 1,921 millones y terminó con un PIM de S/ 4,950 millones, tal como se puede evidenciar en la siguiente gráfica.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4548/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidas a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Gráfica 11

Recursos Ordinarios destinados a la Adquisición de Activos No Financieros (en millones de S/)

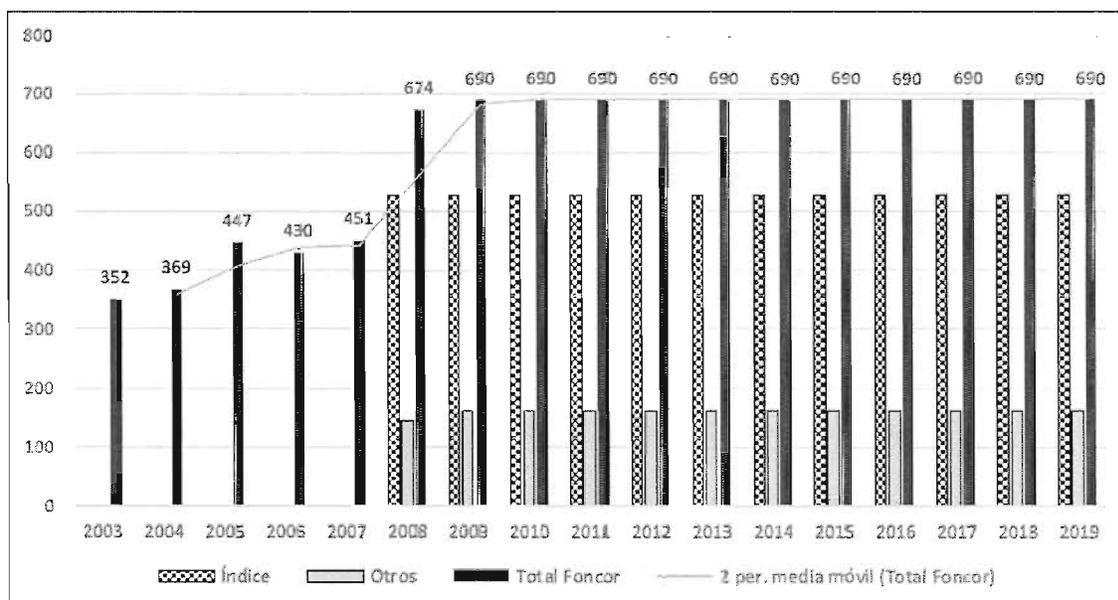


Fuente: Siaf.

Asimismo, la asignación de recursos a los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional – FONCOR ha sido insignificante, tal es el caso que desde el 2009 hasta el 2019 a través del Foncor a los gobiernos regionales solo se les asigna S/ 690 millones, y en este total comprende S/ 528 millones producto de los índices y S/ 162 millones para proyectos de inversión, tal como se puede ver en la siguiente gráfica.

Gráfica 12

Recursos destinados para los gobiernos regionales a través del Foncor: 2003-2019 (en millones de S/)



Fuente: Exposición de motivo de las leyes de presupuesto

La impredecible asignación del monto de recursos y la distribución arbitraria de estos entre los gobiernos regionales, hace necesario un replanteamiento de la forma de determinación del monto

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

a ser asignado a los gobiernos regionales y establecer criterios de distribución que puedan aprobar el test de razonabilidad y proporcionalidad, tal como lo señala el Tribunal Constitucional en relación al Proceso de Inconstitucionalidad signado con el Expediente N° 00027-2006-PI en el fundamento jurídico siguiente:

"67. (...) sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica. Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional– se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo sui géneris de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general."

Al respecto, y de acuerdo a lo fundamentado por el Tribunal Constitucional para que una ley especial que establezca desigualdad de trato este conforme con el ordenamiento jurídico y no se considere discriminatoria debe aprobar el Test de razonabilidad o proporcionalidad, que es una guía metodológica para determinar si un trato desigual es o no discriminatorio y, por tanto, violatorio del derecho-principio a la igualdad. Dicho test se realiza a través de tres principios: 1. idoneidad o de adecuación; 2. necesidad; y 3 proporcionalidad.

En relación a los proyectos de ley analizados, se podría desarrollar el Test, para sustentar un tratamiento legislativo especial a favor del fortalecimiento de las transferencias de compensación para poder enfrentar las inequidades entre los gobiernos regionales que son exacerbadas por el canon que reciben algunas regiones, en vista que el poder compensatorio del Fondo de Compensación Regional – Foncor es muy limitado y casi inexistente.

En tal sentido, y en concordancia con las normas constitucionales citadas, el contenido de las propuestas legislativas contenidos en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales, son concordantes con el ordenamiento jurídico nacional; sobre todo porque el numeral 5 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, función que se ejerce a través de la Secretaría de Descentralización de acuerdo al literal a) del artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, conforme lo precisa en el contenido de la iniciativa legislativa 4648/2018-PE.

En este contexto, cabe precisar que la Comisión coincide con los considerandos y contenido de las propuestas legislativas del Poder Ejecutivo y de los congresistas de la república, que demandan una acción inmediata para fortalecer los ingresos e inversiones de los Gobiernos Regionales a través del Fondo de Compensación Regional - Foncor.

En la búsqueda de un impacto positivo en la economía nacional dentro del marco de las políticas públicas y la descentralización fiscal que debe impulsar el Estado para con las poblaciones comprendidas en los Gobiernos Regionales, a fin de lograr la compensación y equidad en la distribución de los recursos y su posterior incorporación en los respectivos Presupuestos Institucionales de Apertura – PIA, que permita que los gobiernos regionales puedan otorgar una provisión de bienes y servicios públicos a su población en forma más equitativa.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Tomando como ejemplo el Foncomun que está regulado el numeral 5 del artículo 196 de la Constitución Política del Perú al igual que el Fondo de Compensación Regional - Foncor que está regulado en el inciso 5 del artículo 193 de la Constitución Política del Perú.

**Tabla 20**  
**Comparativa del Marco Constitucional del Foncor y el Foncomun**

Fondo de Compensación Municipal - Foncomun	Fondo de Compensación Regional - Foncor
<p><b>"Constitución Política del Perú de 1993</b> <b>Artículo 196.- Son bienes y rentas de las municipalidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.</li> <li>2. Los tributos creados por ley a su favor.</li> <li>3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.</li> <li>4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.</li> <li>5. <u>Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.</u></li> <li>6. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.</li> <li>7. Los recursos asignados por concepto de canon.</li> <li>8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.</li> <li>9. Los demás que determine la ley.</li> </ol>	<p><b>"Constitución Política del Perú de 1993</b> <b>Artículo 193º.- Son bienes y rentas de los gobiernos regionales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.</li> <li>2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.</li> <li>3. Los tributos creados por ley a su favor.</li> <li>4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.</li> <li>5. <u>Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.</u></li> <li>6. Los recursos asignados por concepto de canon.</li> <li>7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.</li> <li>8. Los demás que determine la ley."</li> </ol>

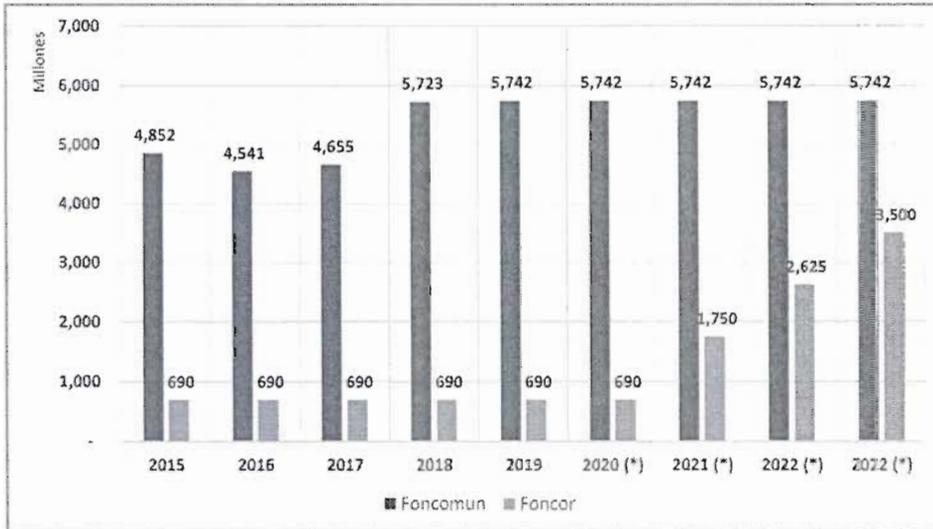
El Fondo de Compensación Municipal – Foncomun está constituido por el rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, el rendimiento del Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo<sup>33</sup>. Sin embargo, su principal fuente de recursos (casi la totalidad de dichos recursos) es el Impuesto de promoción Municipal que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 76° del Decreto Legislativo N° 776, es una tasa de 2% a las operaciones afectas al régimen del IGV.

El Foncomun con estos 2% de operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas, permite una predictibilidad de los recursos efectivamente transferidos a los gobiernos locales y una distribución más equitativa entre los gobiernos locales. Los montos de las trasferencias efectuadas a través del Foncomun evidencian los ínfimos montos transferidos a través del Foncor y lo insuficiente del 1% propuesto por el Poder Ejecutivo a través del Proyecto de Ley 4648/2019-PE.

<sup>33</sup> Artículo 86 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Supremo N° 156-2004-EF.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

**Tabla 21**  
**Recursos transferidos por Foncomun y Foncor, durante el periodo 2015 a 2019 y estimados 2020 al 2022**



Fuente: SIAF.

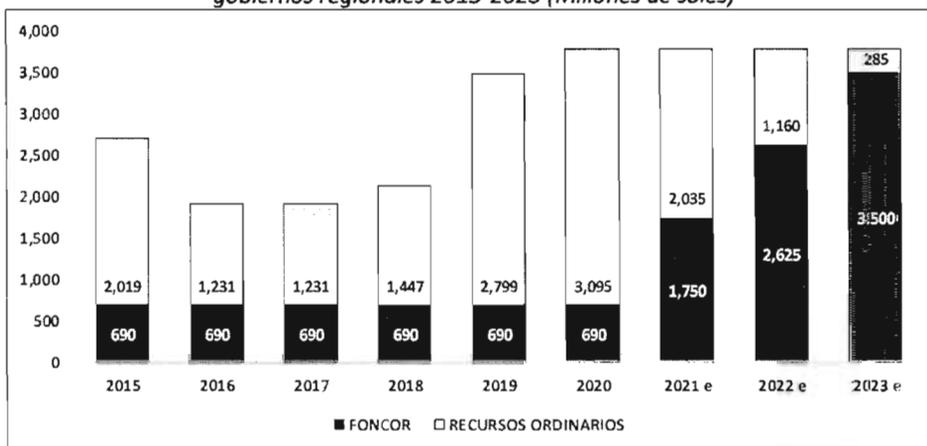
#### 4.3.4 El cambio del 1% al 2% de operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas

Como se dijo previamente en los años 2015 al 2020 a través del Fondo de Compensación Regional (Foncor) se asignó para los gobiernos regionales S/ 690 millones, los cuales estuvieron incluidos dentro de los Recursos Ordinarios asignados a la Adquisición de Activos No Financieros.

La propuesta del Proyecto de Ley 04648/2019-PE es destinar el rendimiento del uno por ciento (1%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas (uno 1% de los 18% del IGV). Por Ejemplo, durante el Año Fiscal 2019 por IGV se recaudó S/ 63,504 millones que equivalen al 18% del IGV de los cuales 1% equivale a S/ 3,528 millones, que es un monto similar al transferido a las inversiones financiadas por recursos ordinarios durante el Año Fiscal 2019. La propuesta legislativa propone que sea gradual considerando el en el 2021 el 0.5%, en el año 2022 el 0.75% y en el año 2023 el 1.0%, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

**Gráfica 13**

**Presupuesto destinado para Foncor y Recursos Ordinarios en el Presupuesto Institucional de Apertura de los gobiernos regionales 2015-2023 (Millones de soles)**



2021e, 2022e y 2023e: Estimado que en los años 2021 al 2023 se destinara S/ 3,785 igual que en el año 2020. Por IGV sería S/ 1,750 en el 2021, S/ 2,625 en el 2022 y S/ 3,500 en el 2023.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Sin embargo, para evitar que los gobiernos regionales se sigan endeudando con cargo a recursos que no todos los gobiernos regionales tienen, además para considerar desde el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) los recursos para inversión del Foncor, y también para dar cumplimiento a la gradualidad de la descentralización establecida en la Constitución Política del Perú, el texto sustitutorio propone incrementar los recursos destinados al Foncor del 1% al 2% y que la aplicación de la propuesta de ley se inicie un año después, es decir en el año 2022, iniciando con el 1% del IGV para el año 2022, el 1.5% del IGV para el año 2023 y el 2% del IGV para el año 2024.

Esta propuesta no afecta el equilibrio fiscal, porque lo que se está haciendo es una redistribución de recursos tomando del total del IGV (tal como se hizo con el Foncomun que es del 2%) disminuyendo los recursos para inversión que todos los años se concentra en los sectores del gobierno nacional y que durante la ejecución del presupuesto público se transfiere a los gobiernos regionales tal como se ha demostrado anteriormente.

El desarrollo de una política pública de descentralización pasa por dar autonomía en el uso de sus recursos a los gobiernos regionales para que se encargue de disminuir las brechas sociales derivadas de la paridad territorial en el acceso de bienes y servicios públicos, por ello el proceso de descentralización tiene como objetivos "lograr una mayor eficiencia en el gasto público, democratizar a la sociedad peruana y crear mecanismos de control de la gestión pública por parte de la sociedad civil."<sup>34</sup>

Además, en el texto normativo, se propone incluir en la distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) los indicadores de ubicación fronteriza, recursos provenientes de la explotación de recursos naturales y rentas de aduanas, a fin de que la distribución sea más equitativa para los que no tienen recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalías mineras, Focam y se elimina el rubro "entre otros" por considerar un concepto muy amplio.

De la misma manera se propone que del 20% del Fondo de Compensación Regional (Foncor), así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, se prioricen los gastos vinculados a las funciones de salud, educación y agricultura. Finalmente se adecua las disposiciones complementarias finales segunda y tercera al nuevo escenario considerando que la gradualidad iba a entrar en vigencia en el 2021 y por factores políticos no fue así, postergando un año más la aplicación gradual de la norma.

## 5 CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad a lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recomienda **APROBAR** los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118 /2020-CR y 5544/2020-CR, referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales, con el siguiente texto sustitutorio:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley Siguiente:

<sup>34</sup> Luis Carranza Ugarte y David Tuesta Cárdenas, *Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana*, Estudios económicos, BCRP.



Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

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

### Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La ley tiene por objeto determinar los recursos que constituyen el Fondo de Compensación Regional (Foncor) a fin de contribuir al fortalecimiento de los ingresos y del financiamiento de las inversiones públicas de los gobiernos regionales.

### Artículo 2. Del Fondo de Compensación Regional (Foncor)

2.1 Las transferencias del Fondo de Compensación Regional (Foncor) tienen carácter redistributivo y su finalidad es financiar las inversiones a cargo de los gobiernos regionales en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

2.2 Los recursos a ser transferidos se registran en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

### Artículo 3. Constitución del Fondo de Compensación Regional (Foncor)

El Fondo de Compensación Regional (Foncor), a que alude el numeral 5 del artículo 193 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes recursos:

1. El rendimiento del dos por ciento (2%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas
2. Otros recursos, con mandato legal expreso.

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

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

### Artículo 5. Exclusión

La distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) no aplica a Lima Metropolitana.

### Artículo 6. Uso de los recursos del Fondo de Compensación Regional (Foncor)

- 6.1. Los recursos del Fondo de Compensación Regional (Foncor) se destinan a financiar o cofinanciar inversiones de impacto regional que contribuyan al cierre de brechas de

S/M  
En debate  
22/10/2020  
F: 100  
C: 4  
A: 18  
APROB.  
7 con  
Votados  
Exonerar  
2da  
Votados  
F: 88  
C: 28  
A: 8  
APROB.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

infraestructura o de acceso a servicios públicos, proyectos productivos y de investigación para la innovación tecnológica y competitividad, alineados con los planes de desarrollo concertado en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

- 6.2. Los gobiernos regionales pueden utilizar hasta un máximo de veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional (Foncor), así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente exclusivamente para ser destinados a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos. Se prioriza los gastos de operaciones y mantenimiento vinculados a las funciones de salud, educación y agricultura.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### PRIMERA. Normas reglamentarias

Mediante decreto supremo, refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, se aprueba la Metodología de Distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) y se dictan las disposiciones que resulten necesarias para la adecuada aplicación de la presente ley, dentro de los sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación.

### SEGUNDA. Gradualidad de la incorporación de recursos al Fondo de Compensación Regional (Foncor)

El porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas que constituyen los recursos del Fondo de Compensación Regional (Foncor), a que se refiere el numeral 1) del artículo 3 de la presente ley, se aplican a partir del año fiscal 2022 y se incorporan progresivamente de conformidad con la siguiente tabla:

Año Fiscal	Porcentaje aplicable
2022	1,00%
2023	1,50%
2024	2,00%

### TERCERA. Modificación de presupuestos institucionales para implementación de Foncor en el año fiscal 2021

Dispónese que, en el Año Fiscal 2021, los gobiernos regionales modifican su presupuesto institucional correspondiente al Año Fiscal 2021, por los montos del concepto de Fondo de Compensación Regional (Foncor) que en la fase de Programación Multianual Presupuestaria 2021-2023 les fueron informados por la Dirección General del Presupuesto Público, de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios a la fuente de financiamiento Recursos Determinados.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Dicha modificación se efectúa mediante acuerdo de consejo regional, en el cual se reduce el presupuesto institucional de los respectivos pliegos en los montos correspondientes al Foncor en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, y se incrementa dicho presupuesto institucional por los mismos montos, vía crédito suplementario, en la fuente de financiamiento Recursos Determinados. El referido acuerdo se emite hasta el 29 de enero de 2021, y una copia del mismo se remite a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

#### ÚNICA. Derogación

Deróganse los siguientes dispositivos:

1. El artículo 39 y el literal b) de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
2. El artículo 73 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



Firmado digitalmente por:  
GARCIA OVIEDO Paul  
Gabriel FAU 20181740126 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 15/07/2020 15:59:40-0500



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"  
"Año de la universalización de la salud"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.

Dese cuenta.  
Sala de Comisión.  
Lima, junio 26 de 2020.



Firmado digitalmente por:  
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA  
FIR 46389316 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 06/07/2020 11:55:00-0500



Firmado digitalmente por:  
INGA SALES Leonardo FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 04/07/2020 17:13:26-0500



Firmado digitalmente por:  
BENAVIDES GAVIDIA Walter  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/07/2020 17:13:38-0500



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Humberto  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 30/06/2020 18:57:58-0500



Firmado digitalmente por:  
APAZA QUISPE Yessica  
Marisela FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 03/07/2020 16:46:19-0500

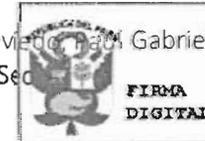
Acuña Peralta, Humberto  
Presidente



Firmado digitalmente por:  
Barrios Nuevo Primer Ovetto  
FIR 33243617 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/07/2020 12:39:43-0500



Firmado digitalmente por:  
AYASTA DE DIAZ Rita  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/07/2020 20:23:38-0500



Firmado digitalmente por:  
GARCIA OVEDO Paul  
Gabriel FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 03/07/2020 14:29:30-0500



Firmado digitalmente por:  
PINEDA SANTOS Isaías FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/07/2020 17:35:49-0500



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA VELARDE Yeremi  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/07/2020 18:14:44-0500



Firmado digitalmente por:  
PICHINGUE GOMEZ MARCOS  
ANTONIO FIR 25587747 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/07/2020 01:28:07-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"  
"Año de la universalización de la salud"

Dictamen recaído en los proyectos de ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales.



Firmado digitalmente por:  
OSEDA YUCRA DANIEL FIR  
43782724 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 01/07/2020 10:40:22-0500



Firmado digitalmente por:  
LUNA MORALES Jose Luis  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/07/2020 16:23:55-0500



Firmado digitalmente por:  
GONZALEZ CRUZ Moises FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/07/2020 16:16:07-0500



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA ROSALES Rennan  
Samuel FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14/07/2020 18:52:05-0500



Firmado digitalmente por:  
DURAND BUSTAMANTE Kenyon  
Eduardo FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 14/07/2020 13:26:24-0500



Firmado digitalmente por:  
LIZANA SANTOS Martires  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/07/2020 15:02:05-0500



Firmado digitalmente por:  
CONDORI FLORES Julio  
Fredy FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 15/07/2020 16:24:20-0500

**JUNTA DE PORTAVOCES VIRTUAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 22 de octubre de 2020**

En sesión de la fecha, se acordó la ampliación de agenda para incluir el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, recaído en los Proyectos de Ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR; y, de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado recaído en el Proyecto de Ley 4648/2019-PE.-----

Se acordó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión virtual.-----



**HUGO F. ROVIRA ZAGAL**  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PLENO VIRTUAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 22 de octubre de 2020**

En sesión de la fecha, el congresista Acuña Peralta, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, sustentó el texto sustitutorio contenido en el dictamen de los Proyectos de Ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR.----

Seguidamente, el congresista Vásquez Tan, presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, sustentó el texto sustitutorio contenido en el dictamen del Proyecto de Ley 4648/2019-PE.-----

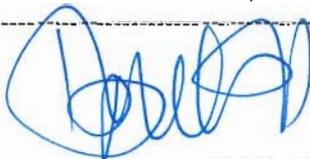
En el curso de la sesión, la congresista García Rodríguez planteó una cuestión previa para que los Proyectos de Ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR, regresen a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; y, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para estudio y dictamen correspondiente, la que se puso a votación.-----

Sometida a votación nominal, se rechazó la cuestión previa por 56 votos en contra, 53 votos a favor y 17 abstenciones.-----

Luego del debate, se sometió a votación nominal el texto sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recaído en los Proyectos de Ley 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR, el que se aprobó, en primera votación por 100 votos a favor, 4 votos en contra y 18 abstenciones.-----

Se exoneró de segunda votación por 88 votos a favor, 28 votos en contra y 8 abstenciones.-----

Se acordó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión virtual.-----



**HUGO F. ROVIRA ZAGAL**  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**ACTA DE LA PRIMERA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO  
Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
PERIODO ORDINARIO DE SESIONES 2020-2021  
(26 DE JUNIO DE 2020)**

Siendo las catorce horas y once minutos del día veintiséis de junio de 2020, se reunieron en sesión virtual los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, bajo la Presidencia del congresista Humberto Acuña Peralta, los congresistas García Oviedo, Paul; Durand Bustamante, Kenyon Eduardo; Inga Sales, Leonardo; Condori Flores, Julio; Benavides Gavidia, Walter; Quispe Suárez, Mario; Pineda Santos, Isaías; Gutarra Ramos, Robledo Noé; Huamán Champi, Juan de Dios; Ayasta de Díaz, Rita; Lizana Santos, Mártires; Pichilingue Gómez, Marcos Antonio; Trujillo Zegarra, Gilmer; Vivanco Reyes, Miguel Ángel; Espinoza Velarde, Yeremi Aron; Luna Morales, José Luis; Apaza Quispe, Yessica Marisela; Barrionuevo Romero, Betto; y Sagasti Hochhausler Francisco Rafael; en el transcurso de la sesión se integró la congresista Fabián Díaz, Yessy Nélica, con el quórum reglamentario se dio inicio a la primera sesión extraordinaria. Solicitaron dispensa los congresistas Lazo Villón, Leslye y Checco Chauca, Lenin.

**Orden del día**

El presidente dio inicio a la sesión con el primer punto de la agenda que es la votación del predictamen recaído en los proyectos de ley núms. 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR, referidos a fondos de inversión públicos para los gobiernos regionales. Seguidamente indicó que se envió a los correos electrónicos el predictamen de los proyectos mencionados con anticipación.

El congresista Sagasti Hochhausler manifestó que tenía entendido que la idea era que se iba revisar el texto para justificar mejor el contenido del primer punto de la agenda, pero de la revisión de la exposición de motivos sólo hay dos temas que le parecen claros, en primer lugar sólo encontró dos párrafos muy cortos que no añaden nada con la redacción anterior y en segundo lugar dijo que se debió solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, pero no se menciona en el nuevo texto de la exposición de motivo ninguna opinión de este sector.

A continuación el presidente cedió la palabra al asesor de la Comisión, abogado Piero Cuba para que sustente las modificaciones en el predictamen; seguidamente el asesor mencionó que se acumuló el Proyecto de Ley 5540/2020-CR, indicando que se agregó el texto normativo del mencionado proyecto, en la parte de análisis se agregó la parte de los fundamentos del texto sustitutorio; tal como se solicitó en la sesión anterior, se ha explicado las transferencias del gobierno regional a las instancias descentralizadas, indicando el incremento entre el PIA y el PIM de los recursos ordinarios, principalmente en la genérico de gastos personal y obligaciones sociales, y adquisiciones no financieras; en cuanto a los proyectos de inversión dijo que siempre hay un incremento entre el PIA y PIM, y es en el rubro de adquisiciones de activos no financieros. Mencionó que las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos regionales son impredecibles, solo se tiene como base la transferencia del Foncor de 600 millones, y no se tiene ningún criterio para las transferencias.

El presidente informó que no hay una opinión formal del Ministerio de Economía y Finanzas porque se tuvo una reunión técnica con los funcionarios y ellos han participado en la elaboración del predictamen.

El congresista Sagasti Hochhausler, mencionó que comparó el actual predictamen con el anterior, lo que observó es que se tiene datos adicionales, pero sin embargo lo principal, en términos de justificación del por qué pasa de 1% a 2%, todavía no está claro. El presidente mencionó que el tema de porcentajes se decidió con el voto de los congresistas en la sesión anterior, lo que queda pendiente es la votación del predictamen. Además, indicó que no hubo ninguna sustentación, en la sesión pasada, y solicitó la participación de la congresista Chávez Cossío, que conoce los procedimientos parlamentarios, preguntando si es posible separar la aprobación de un predictamen, de su texto normativo cuando una de las preguntas de fondo, al discutir el texto normativo no habían las justificaciones plenas que sustenten ese texto normativo.

El congresista Trujillo mencionó que el proceso de descentralización busca que los gobiernos de las regiones sean descentralizados, la particularidad de la descentralización es la toma de decisiones, indicó que es lo que se busca con esta iniciativa parlamentaria. Dijo el Foncor está estancado desde hace 16 años, porque lo que hace el Gobierno central es transferir recursos para obras que lo decide el mismo Gobierno Central y la naturaleza del proceso de descentralización es la toma de decisiones de las propias regiones. En el proceso de descentralización existe un principio de subsidiariedad que consiste en que las necesidades del pueblo deben ser atendidas por el gobierno que está más cerca de él, es decir los gobiernos subnacionales, por eso es la naturaleza del proceso de descentralización e indicó que es por ello la propuesta del incremento del 2% lo que permitirá que los gobiernos regionales tengan mayores recursos para que puedan decidir.

El congresista Sagasti Hochhausler, manifestó que la predictibilidad y los planteamientos manifestados por el congresista Trujillo fueron expresados en el proyecto del Poder Ejecutivo con el 1%, y luego se escuchó en la sesión anterior, que varios presidentes regionales indicaron los problemas que tenían para ejecutar sus proyectos de inversión y la pregunta de fondo es por qué no aceptar el planteamiento del 1% del Ejecutivo y por qué con todas esas dificultades en vez de responder a las legítimas demandas de las regiones aprobando el 1% y considerando todas las dificultades que había para su formulación, ejecución de proyectos de inversión, por qué aumentarlo directamente al 2%, no está en duda el principio de subsidiariedad la única duda era el impacto. Seguidamente dijo, que el presidente mencionó que en la sesión anterior se votó el aumento del porcentaje, su observación es que en la sesión anterior no se podía votar un porcentaje sin previa justificación y ahora todavía no alcanza a ver esa justificación. Mencionó que haciendo una comparación con el predictamen anterior es dos párrafos adicionales y no justifican el aumento del 1 al 2%, ese es el tema de fondo.

El presidente mencionó que en la sesión anterior, cuando vinieron a exponer los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, su persona propuso el incremento al 2%, y como cualquier pedido se llevó a votación y se aceptó.

El congresista Sagasti Hochhausler, dijo que aceptaba que el presidente diga que fue propuesta suya que se subiera de 1 a 2% , pero que esa propuesta no tenía ninguna justificación técnica, y lo que menciona el presidente es que se aprobó aunque no haya tenido una justificación técnica y lo que se manifiesta en el predictamen es una justificación técnica que no añade a lo de la semana pasada, agregando que la Comisión es soberana aprobar con su voto las propuestas, pero lo que manifiesta es que la Comisión de Presupuesto que es la principal encargada de velar por los recursos públicos, está aprobando un aumento de porcentaje al doble, con justificaciones que desde el punto de vista cuantitativo no están claras y establecidas, desde el punto de vista

cuantitativo ya se explicó como el principio de subsidiaridad, más recursos, eso lo lograba la propuesta del Poder Ejecutivo con 1 %, pero de un momento a otro se pasó a 2% y esa es la única preocupación que tenía.

El congresista Trujillo Zegarra, solicitó que se adicione en el punto 6.1 "proyectos productivos y de investigación para la innovación tecnológica y competitividad". Explicó que la Región San Martín, es una región eminentemente agrícola, hay emprendimientos que tienen correlación con la actividad agrícola y si solo se fomenta la infraestructura de cemento, seguramente se dejará de atender aquellos que a través de proyectos productivos puedan desarrollar economías asociativas para el bien de la población y en la agricultura hay un gran problema, el tema de la investigación y la innovación tecnológica para la competitividad y se tiene que apoyar para que haya un control de plagas y mejora de semillas que mejoren la productividad en la agricultura.

El congresista Lizana Santos, manifestó su acuerdo con el incremento al 2% además pidió que se adicione en el artículo 6: "Que los usos de los recursos del Foncor también podrían ser utilizados para el financiamiento de proyectos productivos en el sector agrario para cerrar brechas económicas en las regiones a nivel nacional, así como para el mantenimiento, equipamiento y conservación de maquinarias para los gobiernos locales conforme establecido en el proyecto de ley."

Respecto a la propuesta del congresista Lizana Santos, el presidente manifestó, que según los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, ese tema lo trata el programa Procompite.

El congresista Lizana Santos, manifestó que con la experiencia de ser alcalde, el programa Procompite, es concursables y de difícil acceso.

El presidente manifestó que se votará con cargo a redacción, las incorporaciones de las propuestas de los congresistas Trujillo y Lizana.

El congresista Pichilingue Gómez, dijo que esperaba que en el dictamen hubiera los argumentos técnicos que sustenten el incremento del 1 al 2%, porque la intención es que sea aprobado, pero al incrementar a 2% el presupuesto se eleva a 7 mil millones de soles, y puede ser observado por el Poder Ejecutivo, además se debe tomar en cuenta que en los últimos años los gobiernos regionales no han tenido una buena ejecución y concluyó indicando que en el Pleno del Congreso sustentará esta posición.

El presidente sometió al voto el dictamen recaído en los proyectos 1180/2016-CR, 4648/2019-PE, 4825/2019-CR, 5118/2020-CR y 5544/2020-CR, aprobándose por mayoría con 17 votos a favor, 1 abstención.

El presidente mencionó que se pasaba al segundo tema en la agenda, la solicitud de retorno a la Comisión del dictamen recaído en los proyectos de ley 654/2016-CR, 715/2016-CR, 818/2016-CR y 1666/2016-CR, que declaran principalmente de interés nacional y social el pago de la deuda social por preparación de clases y evaluación del sector educación a favor de los docentes jubilados y activos del sector educación, para el análisis, estudio y dictamen con otras propuestas relacionadas a la misma materia, agregó que el 12 de junio de 2018 la Comisión de Presupuesto aprobó por unanimidad estos proyectos de ley, en la sesión ordinaria número 19, correspondiendo al periodo anual de sesiones 2017 – 2018, en la actualidad existen alrededor de 18 iniciativas

legislativas con similar propósito lo que hace necesario reevaluar el tema y hacer un análisis y estudio del dictamen en conjunto con los proyectos de ley ingresados posteriormente.

A continuación el presidente dio la palabra al secretario técnico para que dé lectura a los proyectos ingresados, y mencionó los siguientes: Proyectos de ley núms. 5073/2020-CR, proyecto de ley que prioriza la actualización, programación y pago efectivo de deuda social magisterial; 4981/2020-CR, ley que autoriza a los tres niveles de gobierno y de las empresas bajo el régimen FONAFE a priorizar el pago de la deuda social de pensionistas, cesantes y jubilados y trabajadores activos en calidad de cosa juzgada; 4950/2020-CR, ley que autoriza a las unidades ejecutora de los tres niveles de gobierno de priorizar el pago de deudas sociales de pensionistas, cesantes, jubilados y trabajadores activos con calidad de cosa juzgada; 4720/2019-CR, ley de pago de deuda social a trabajadores del departamento de Loreto; 4662/2019-CR, ley que propone el pago mensualizado de la deuda social a los profesores cesantes y jubilados del sector educación, 4323/2018-CR, que declara de interés nacional el pago de deuda social a los docentes cesantes, jubilados y activos por preparación de clase y evaluación; 3709/2018-CR, ley que plantea el pago de la deuda social que el Estado tiene con los trabajadores; 3583/2018-CR, ley que autoriza a los gobiernos regionales el pago de deuda social con cargo a los saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales.

Luego, el presidente mencionó que se pondrá al voto para que se autorice solicitar al Consejo Directivo del Congreso de la República, el retorno a la Comisión de Presupuesto del dictamen recaído en los proyectos de ley 654/2016-CR, 715/2016-CR, 818/2016-CR y 1666/2016-CR. Solicitó al secretario técnico llevar a cabo la votación nominal, aprobándose por unanimidad.

Acto seguido, el presidente puso en debate el siguiente punto de agenda para que se determine el alcance legal de la Comisión, para dictaminar los decretos de urgencia, como primera comisión, enviados por el Consejo Directivo y que fueron presentados en la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, para lo cual solicitó al secretario técnico dar lectura y sustentación de los Decretos de Urgencia, quien menciona: Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020; Decreto de Urgencia 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020; Decreto de Urgencia 016-2019, Decreto de Urgencia para el Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2020; Decreto de Urgencia 039-2019, Establecen medidas extraordinarias en materia presupuestaria que contribuyan a la ejecución del gasto público en los años fiscales 2019 y 2020, y aprueban otras medidas.

El secretario técnico dijo que es necesario conocer el alcance de la Comisión para dictaminar los decretos de urgencia aprobados al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú y que tienen rango de ley; el artículo 34 del Reglamento del Congreso dice: "Las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y en particular de los sectores que componen la administración pública, así mismo le compete el estudio y el dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestas de su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Señaló, que como se observa, la Comisión no estaría habilitada para dictaminar o informar decretos de urgencia que no son proyectos de ley y que son normas con rango de ley, promulgados al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú, por el principio de legalidad todo ejercicio del poder público se debe realizar conforme a la ley vigente y por seguridad jurídica se demanda que las acciones de los poderes públicos estén sometidos a este principio. En razón a lo anterior solicitó autorización al Pleno de la Comisión,

devolver al Consejo Directivo los Decretos de Urgencia 014,015,016 y 039/2020, porque la Comisión de Presupuesto, comisión ordinaria, carecería de marco jurídico para dictaminar o informar sobre normas con rango de ley.

El presidente consultó si algún congresista deseaba hacer uso de la palabra y al no solicitarla, invitó al secretario técnico a llevar al voto en forma nominal, aprobándose por mayoría, con dos abstenciones.

La congresista Apaza Quispe, manifestó que el Decreto de Urgencia 015-2019, que aprueba el equilibrio financiero del presupuesto para el año 2020, ha causado una gran indignación en los pensionistas del Decreto Ley 20530, en su artículo 11 se menciona la transferencia en la administración y pago de pensiones del Decreto Ley 20530 de las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación a la ONP, esta acción empezará el primero de julio del año 2020. Existe un informe que fue aprobado por un grupo de trabajo de la Comisión Permanente, que examinó una serie de decretos de urgencia, entre ellos el D.U.015 y recomienda que el artículo 11, junto a otros artículos deben ser retirados y legislados en otras normas de carácter permanente por la naturaleza de los temas planteados y no deben estar contemplados en una norma de vigencia anual.

A continuación el presidente manifestó que se sustentaran los proyectos de ley referidos a los aportes, bono de reconocimiento y bonificación extraordinaria de trabajadores y pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones por los congresistas autores de las propuestas legislativas, invitando a la Congresista Martha Chávez Cossío, autora del Proyecto de Ley 5030/2020- CR, Ley que autoriza devolución de los aportes realizados por los trabajadores del sistema nacional de pensiones por no tener derecho a pensión.

La congresista Chávez Cossío señaló que el proyecto de ley propone devolver los aportes a las personas que no tienen aportes al sistema nacional de pensiones, que no tienen 20 años de aportaciones por lo tanto no tienen beneficio alguno, pero hace una distinción porque hay personas que tienen 15 o más años y pueden tener una pensión reducida, pueden completar los años que les falta con un sistema que se refiere a que se considere intereses por las aportaciones que se han realizado por los años de aporte y para las personas que tienen 60 años a más pero que no tienen los años de aportación o no desean recibir ninguna pensión o completarla, se está previendo que se puedan hacer las devoluciones a solicitud de los aportantes en dos tramos, un primer tramo de 25% con un tope máximo de 3 UITs, a 30 días calendario a presentación de la solicitud y el 75% o el saldo restante en cuotas mensuales y consecutivas, no menores a una remuneración vital cada una a partir de los 30 días calendarios a partir del primer desembolso y también se prevé que si el monto total de lo aportado por las personas sea igual o menor a una UIT, la ONP le devuelva el 100% en una sola armada, en un plazo no mayor a 30 días calendario.

El congresista Oseda Yucra, mencionó que el monto de las aportaciones se tienen que actualizar además de establecerse los mecanismos y la forma como se debe de realizar esta devolución, el Ministerio de Economía y Finanzas, ha realizado diversas observaciones como que en el régimen de reparto los aportes recaudados no se acumulan en un fondo en el cual se puede identificar el monto aportado por cada uno de los trabajadores sino que, sirven para el pago de las pensiones de las generaciones precedentes, por otro lado la propuesta de devoluciones de aportes de la ONP no califica como devolución tributaria además se vulneraría la Constitución y el Código Tributario, respecto a la intangibilidad del ahorro previsional y su naturaleza de tributo destinado y a la vez se dice que se atenta contra el mandato constitucional de que las modificaciones que

se introduzcan deben regirse con criterios de sostenibilidad financiera y que el Congreso no tienen iniciativa de gasto para crear o aumentar el gasto público.

La congresista Chávez Cossío se refirió al artículo 12 de la Constitución en donde se señala que los fondos y la reserva de la deuda social son intangibles pero ello no debe aplicarse al propio dueño de los aportes, eso se puede aplicar al Estado que no se puede coger el dinero de los aportantes para hacer obras públicas, como ha ocurrido en el pasado, y no puede ser embargado por otras personas. La intangibilidad no protege contra el propio trabajador que es del dueño de los aportes y en este caso con mayor razón es el dueño de los aportes y no va recibir ningún beneficio lo que significaría un enriquecimiento ilícito por parte del Estado y una confiscación de un bien de un trabajador. Respecto a que no hay una cuenta individual manifestó que para otorgar una pensión se debe de reconstruir todos los aportes que ha hecho el trabajador sino no le van a pagar, el problema es que muchas veces esa reconstrucción va en demerito del trabajador porque no le encuentran los años de aporte que dice tener.

A continuación, el presidente dio la palabra al congresista Gutarra Ramos, autor del Proyecto de Ley 5044/2020-CR, comentó que se establece el bono de reconocimiento por los aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones para que se permita su devolución en situación extraordinaria, su estructura jurídica permite individualizar los aportes y trasladar estos aportes a una cuenta de cada persona.

El congresista Barrionuevo Romero, manifestó que si se desea reactivar la economía es momento oportuno para devolver sus aportes a miles de ciudadanos que aportaron muchos años y no han tenido ningún beneficio y solicitó coordinar con la Comisión de Economía para trabajar en el mismo sentido y solicitó que el proyecto de ley se trabaje con carácter de urgencia.

Seguidamente el presidente dio la palabra al congresista Vivanco Reyes, autor del Proyecto de Ley 5063/2020-CR, manifestando que los trabajadores se inscribieron al Sistema Nacional de Pensiones con la expectativa que, al finalizar su vida laboral, gozarían de una pensión, pero sin embargo mucho de ellos no pudieron aportar en forma consecutiva a la ONP, no reconocieron los aportes al momento de solicitar esta pensión y no lograron los 20 años de aportes, lo que originó que solo el 19% de personas mayores de 65 años reciban pensiones de jubilación, muchos de ellos han recurrido al programa Pensión 65, donde reciben una pensión de 250 soles bimestrales, pero tienen que acreditar que se encuentran en extrema pobreza. La propuesta consiste en que se devuelva el 100% de los aportes, distribuidos de la siguiente manera: el 80% de sus aportaciones para quienes aportaron desde un mes hasta 19 años y once meses, y no obtuvieron su pensión y el 20% deberá ser transferidos a EsSalud con la finalidad que esta entidad pueda asegurar su salud por la avanzada de su edad, además explicó un procedimiento para la devolución de sus aportes.

A continuación el presidente dio la palabra al congresista Chaina Contreras, autor del Proyecto de Ley 5104/2020-CR, quien mencionó que se propone declarar de necesidad pública e interés nacional el otorgamiento excepcional de una bonificación económica extraordinaria no menor a una pensión mínima a favor de los pensionistas del sistema nacional de pensiones que administra la ONP, por el momento de emergencia sanitaria que estamos viviendo.

Luego el presidente dio la palabra la congresista Omonte Durand, autora del Proyecto de Ley 5107/2020-CR, quien no respondió a la invitación por no encontrarse presente en la sesión virtual.

Seguidamente el presidente dio la palabra a la congresista García Rodríguez, autora del Proyecto de Ley 5196/2020-CR, quien mencionó que la iniciativa legislativa propone la devolución del 100% de los aportes y el único requisito es que los aportantes no hayan logrado tener los 20 años de aportaciones, indicó que ninguno de ellos han tenido derecho a las prestaciones de salud después de muchos años de trabajo porque el Estado se apropió ilícitamente de su dinero, seguidamente comentó que se ha presentado una propuesta económica coherente que no afecte el tesoro público, el costo de devolución está estimado en 1,691 millones de soles, pero sin embargo se sigue gastando 21 mil millones de soles en la Refinería de Talara. El Ministerio de Economía calcula que el gasto sería de 7 mil millones de soles, proponiendo que ese monto se obtendría de la eliminación de las exoneraciones tributarias, cobro de las deudas de las grandes empresas o utilizar una fracción del préstamo millonario que se está haciendo el Estado Peruano de 11 millones de dólares y que no se sabe en qué se va invertir, según SUNAT las exoneraciones tributarias representan el 2.1% del PBI, en la que el Estado en el año 2019 se ha dejado de cobrar 17 mil millones a los grandes empresarios.

A continuación el presidente dio la palabra al congresista Novoa Cruzado, autor del Proyecto de Ley 5199/2020-CR, quien no respondió a la invitación por no encontrarse presente en la sesión virtual.

Luego el presidente dio la palabra al congresista Juan Carlos Oyola Rodríguez autor del Proyecto de Ley 5215/2020-CR, quien no respondió a la invitación por no encontrarse presente en la sesión virtual.

Seguidamente el presidente invitó al congresista Ancalle Gutiérrez autor del Proyecto de Ley 5425/2020-CR, quien no respondió a la invitación por no encontrarse presente en la sesión virtual.

El presidente agradeció a los congresistas que expusieron sus proyectos de ley, que sirvió para conocer en mayor detalle y amplitud la problemática de las personas que aportaron a la ONP y que pesar que gran parte de su vida dieron su aporte no reciben ningún beneficio del Estado.

Finalmente, el presidente solicitó la aprobación del acta de la presente sesión, con dispensa de su lectura, para la ejecución de sus acuerdos, Se votó en forma nominal, aprobándose por unanimidad. Siendo las dieciséis horas y treinta y siete minutos se levantó la sesión. La transcripción es parte de la presente Acta.



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Humberto  
FAU 20181740120 soft

Motivo: En señal de  
conformidad

Humberto Acuña Peralta

Presidente  
Comisión de Presupuesto y Cuenta  
General de la República

Paul Gabriel García Oviedo

Secretario  
Comisión de Presupuesto y Cuenta  
General de la República