

Carta N° 87-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 14 de marzo de 2022

Señora Congresista

NORMA YARROW LUMBRERAS

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 1265/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

Al respecto, hacemos de su conocimiento la posición en contra de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), el cual propone desactivar la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (en adelante, “ARCC”) y transferir los pliegos presupuestales de las obras y proyectos en el estado en que se encuentren al nivel del Gobierno Regional o Gobierno Local que corresponda a su ámbito.

1. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se da mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “el Reglamento”), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.



Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Como venimos mencionando reiteradamente, es indispensable que el Congreso realice un análisis de impacto normativo, como parte del proceso de formulación de sus leyes, el mismo que incluya elementos básicos que esta metodología contempla, como empezar con una clara identificación del problema que se pretende enfrentar, sustentado en evidencia empírica, que dé como resultado un diagnóstico público, transparente y participativo, así como una propuesta de solución que podría pasar por una regulación en particular, otro tipo de intervención pública o, inclusive, no hacer nada en absoluto. Solo de esta manera nos aseguraremos de contar con regulaciones eficientes y aplicables en la práctica.

En el caso del Proyecto, esto no se cumple. No solo no sustenta con evidencia sólida y rigurosa el problema de política pública que pretende atender con la propuesta legislativa, sino que carece de un real análisis de costo beneficio.

2. Sobre la ARCC.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde octubre de 2021, la inversión pública viene desacelerándose. En febrero, con un monto ejecutado de S/ 1,725 millones en proyectos, esta se contrajo un 20% respecto al mismo mes de 2021. Si analizamos por niveles de Gobierno, el Gobierno nacional es el que ha sufrido mayor contracción en febrero de 2022, al registrar una caída del 29% interanual. Por su lado, los Gobiernos locales se contrajeron un 15% y los regionales, un 5%.



Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

Las cifras en rojo a nivel de Gobierno nacional dejan mucho que desear y se explicaría, en cierta medida, por la constante crisis política a nivel de Ejecutivo que vivimos actualmente. Para tener una idea del desempeño a nivel sectorial, entre las principales carteras, la de transportes y comunicaciones, con una ejecución de S/ 195 millones, registró una caída del 55% este febrero, respecto de similar mes de 2021. Por su parte, los sectores educación y salud ejecutaron S/ 56 millones y S/ 14 millones, lo que equivale a un 61% y un 68% menos que el año pasado, respectivamente.

Un dato revelador es que, en febrero, el 36% de la ejecución de este nivel de Gobierno (S/ 250 millones) lo explica el trabajo de la ARCC. Además, en 2021, esta entidad ejecutora invirtió S/ 1,986 millones de los S/ 2,508 millones presupuestados, con lo que alcanzó un 79.2% de ejecución, una de las tasas más altas entre los ministerios. Así, ese año, el desempeño de la ARCC representó el 12% del total ejecutado por el Gobierno nacional.

Ante este escenario, resulta importante analizar una de las agencias que en los últimos años ha reflejado un trabajo eficiente y es una de las principales impulsoras de la inversión pública descentralizada en nuestro país.

Como se conoce, en abril de 2017, a través de la [Ley N.º 30556](#), se creó la ARCC, con la finalidad de tener un ente que lidere el diseño, la ejecución y la supervisión de toda infraestructura física dañada y destruida por el fenómeno de El Niño costero en 13 departamentos¹. Al Plan de Reconstrucción con Cambios, a cargo de la ARCC, se le asignaron recursos que superan los S/ 25,655 millones. Este presupuesto se distribuye en más de 11,000 intervenciones, que concentran obras de reconstrucción, construcción, soluciones integrales de prevención y fortalecimiento de capacidades.

Al cierre de enero, el 55% de intervenciones (6,075) ya estaban culminadas; un 15%, en ejecución (1,622); un 8%, en proceso de contratación (833); y un 3%, con estudios financiados (278). Mientras tanto, un total de 2201 están pendientes de financiamiento.

Sin embargo, recordemos que, en un principio, la ARCC se creó como un ente de monitoreo y supervisión. Es decir, la entidad recibía el presupuesto y lo distribuía entre los distintos niveles de Gobierno para que se ejecutara bajo el esquema tradicional. Por tanto, no se contaba con las facultades de manejo en la ejecución presupuestal de las obras. Este esquema cambió en junio de 2020, cuando se suscribió el acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) con el Reino Unido. Así, han pasado menos de dos años desde la puesta en práctica de este mecanismo de contratación y la disposición de la ARCC como entidad ejecutora, y los resultados son destacables.

A la fecha, se han destinado S/ 8,964 millones para financiar 127 proyectos que se encuentran en ejecución en el marco del G2G. En detalle, bajo este mecanismo se tienen a cargo 74 instituciones educativas, 15 establecimientos de salud, 27 proyectos de control de inundaciones y 11 sistemas de alerta temprana. Estas intervenciones, en conjunto, beneficiarían a más de 2.4 millones de peruanos de Áncash, La Libertad, Piura, Lambayeque, Tumbes, Lima, Ica, Cajamarca y Huancavelica.

¿A qué se debe el resultado de la ARCC? En el esquema tradicional existen muchos problemas para la ejecución de las obras, lo que tiene como resultado proyectos paralizados o inconclusos. Ante esta conocida situación, el esquema G2G garantiza que la obra pública

¹ Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura y Tumbes.

no se paralice gracias a mecanismos de intervención durante el proceso. Este es el caso de la Junta de Solución de Disputas, que rompe el esquema de arbitraje y procesos judiciales para buscar soluciones que se den en simultáneo con la ejecución de los proyectos.

Asimismo, uno de los aspectos clave en el trabajo de la ARCC ha sido la transparencia. Esta va desde el proceso de selección del contratista hasta la presentación de los mecanismos de monitoreo físico y financiero de las intervenciones. Ello, evidentemente, permite evitar casos de corrupción que son tan usuales en nuestro país.

Por otro lado, como se mencionó previamente, además de la reconstrucción de la infraestructura pública, la ARCC, como entidad ejecutora, contempla proyectos de soluciones integrales para el control de inundaciones en ríos y quebradas. Al respecto, cabe mencionar que la ARCC es pionera en este trabajo, ya que este tipo de soluciones definitivas nunca han sido abordadas por el Gobierno central. Actualmente, estos proyectos se encuentran en la etapa final para entrar en procura; sin embargo, por su naturaleza, su ejecución demandaría entre tres y cuatro años.

En un año electoral y *ad portas* de salir de la crisis sanitaria, resulta primordial no perder el dinamismo de la inversión pública. En lugar de eliminar una entidad especializada como la ARCC, ¿por qué no aprovechar todo el bagaje de conocimiento que ha adquirido en los últimos años para aplicarlo en la ejecución de proyectos de mayor envergadura a nivel regional? Las cifras demuestran que el trabajo de esta entidad ha trascendido los problemas políticos coyunturales. Es hora de apostar por la eficiencia y la evidencia en nuestras intervenciones, a fin de mejorar la calidad de vida de más peruanos.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que el Proyecto no debería ser aprobado. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para colaborar con evidencia y sustento que permita una mejor toma de decisiones.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General