



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho  
Ministerial

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

ALFREDO THORNE VETTER  
MINISTRO

Lima, **22 MAR. 2017**

**OFICIO N° 687 -2017-EF/10.01**

Señora

**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**

Presidenta

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n

Lima 1

Presente.-

Asunto: Proyecto de Ley N° 691/2016-CR

Referencia: Oficio P.O. N° 571-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al Oficio de la referencia, mediante el cual remite para la opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR, que propone el “Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del Artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades”.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente copia del Informe N° 023 -2017-EF/60.05, elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, que consolida la opinión técnica de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

Atentamente,





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

**INFORME N° 023-2017-EF/60.05**

Para : Señorita  
**CLAUDIA COOPER FORT**  
Viceministra de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 691/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 571-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio N° 405-2016-PCM/SG/SC/OCP  
c) Memorando N° 0026-2017-EF/50.07  
d) Informe N° 010-2017-EF/62.01  
e) Memorando N° 054-2017-EF/63.01  
f) Memorando N° 028-2017-EF/53.01

Fecha : **15 MAR. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto del rubro, a fin de informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

I.1. Mediante los Oficios de la referencia a) y b), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, remiten para la opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR, “Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del Artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades”.

I.2. El proyecto de Ley establece lo siguiente:

- Una tipología de municipalidades (metropolitanas, urbanas, rurales y fronterizas) en función a su población en la mayoría de casos, así como de su ubicación geográfica en otros.
- Establecer una nueva definición de municipalidad rural la cual toma en cuenta las actividades económicas que realizan sus pobladores, superficie territorial, comunidades campesinas y/o nativas y la existencia de espacios o áreas naturales.
- Otorgamiento de un conjunto de competencias generales de las municipalidades rurales (desarrollo económico y conservación ambiental, gestión municipal, planificación y gestión territorial, servicios públicos locales, etc.).
- Una estructura orgánica así como participación ciudadana dentro de las municipalidades rurales.
- Elaboración de programas y proyectos en favor del desarrollo rural sostenible.



237743-16



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- Establecimiento de nuevos criterios de distribución del FONCOMUN en favor de las municipalidades rurales.
- Otras.

## II. ANÁLISIS

La Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal - DGPMACDF, formula observación al indicado Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

II.1. El Artículo 2 del proyecto de Ley propone lo siguiente:

**“Artículo 2º.- Modifícase el artículo 2º de la Ley N° 29792, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:**

**“Artículo 2º.- Tipos de Municipalidades.**

2.1. Las municipalidades según la demarcación política son provinciales o distritales.

2.2. Las Municipalidades de acuerdo a su naturaleza y grado de desarrollo territorial, son:

- a) Metropolitanas, cuando la población del área conurbada -de una o más jurisdicciones- es superior a los 500,000 habitantes.
- b) Urbanas, aquellas con permanente desarrollo territorial y con una población urbana superior al 50% del total de su población.
- c) Rurales, cuando las actividades económicas predominantes de la mayoría de su población corresponde al Sector Agropecuario, con arreglo a lo prescrito por el artículo 3º de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural; y
- c) Fronterizas, las localizadas en las provincias o distritos limítrofes con un país vecino.

2.3. Las Municipalidades de Centros Poblados son órganos desconcentrados de las Municipalidades Provinciales o distritales y son creadas mediante Ordenanza Municipalidad Provincial con arreglo a Ley.”

II.2. Sobre el particular se debe indicar que dicha propuesta muestra imprecisiones conceptuales. Al respecto, no se puede clasificar a una municipalidad como rural o urbana debido a que la ruralidad municipal no es una dimensión categórica, en tanto existen áreas rurales y urbanas dentro de una jurisdicción de una municipalidad. Asimismo, las municipalidades ubicadas en las zonas de frontera ya están reconocidas por la Ley Orgánica de Municipalidades.

II.3. De otro lado, el país tiene hoy como Política de Estado lograr su incorporación como miembro de la OCDE, para lo cual tendrá que adaptar su institucionalidad territorial a las mejores prácticas internacionales incluyendo la ruralidad y la gobernanza de las áreas metropolitanas. Sobre el particular, una de las recomendaciones de la OCDE sobre política rural es tomar en cuenta las especificidades de las comunidades rurales para la clasificación de tipologías y la aplicación de las políticas de desarrollo rural. En el ámbito metropolitano, recomienda una mayor coordinación entre unidades que conforman el área conurbada de una ciudad metropolitana.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

II.4. El Artículo 139 del Proyecto de Ley, propone lo siguiente:

**“Artículo 139°.- Definición**

*Son municipalidades rurales aquellas demarcaciones territoriales distritales o provinciales donde la actividad económica predominante de sus pobladores de sus pobladores corresponde al sector rural. Las Municipalidades rurales presentan las condiciones y características siguientes:*

- Tienen en su territorio al conjunto de actividades económicas comprendidas dentro de los alcances de artículo 3° de la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, Ley N° 28298;*
- Superficie territorial con bajas densidades poblacionales;*
- Existencia de Comunidades Campesinas y/o Comunidades Nativas; y*
- Existencia de espacios o áreas naturales.”*



Este artículo del Proyecto de Ley, en el cual se establece la definición de municipalidades rurales, si bien busca abordar otras dimensiones del concepto ruralidad, muestra ciertos vacíos o imprecisiones que generarían la siguiente problemática:

- El Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, define a las Municipalidades ubicadas en zonas rurales, mas no define el término de “municipalidad rural”. Una municipalidad no debería de tener una clasificación rural *por sí misma*, debido a que la ruralidad no es una dimensión categórica sino continua, es decir, no existen espacios geográficos del tamaño de una municipalidad que sean netamente rurales sino que al interior existen áreas rurales y urbanas y por ende población urbana y rural que varía en tamaño para cada municipalidad. Actualmente en el Perú, el INEI define el nivel de ruralidad a partir a partir de población que vive en centros poblados rurales<sup>1</sup> existiendo niveles de ruralidad que van de 0% a 99,9% (en términos de población rural). Dicho indicador se presenta como una medida objetiva y de cálculo verificable que es fundamental para la asignación de recursos, como el FONCOMUN, por ejemplo. Convertir en variable categórica, rural o no rural, a partir de una variable continua lleva a pérdidas de información y por tanto generan ineficiencia al ubicar en un mismo grupo a distritos con diferentes niveles de población rural lo que viola además el principio de que toda clasificación debe buscar conjuntos que sean lo más homogéneos posibles al interior de cada uno.
- A nivel internacional (CEPAL 2011)<sup>2</sup> la definición de rural considera principalmente: a) La localización de la población, como única dimensión espacial que se tiene en cuenta y b) Ninguna de las definiciones en uso consideran la densidad de población, las distancias, la accesibilidad o el uso de la tierra como variable de corte. Entonces, considerar otras variables



<sup>1</sup> Centro poblado rural es aquel que no tiene 100 viviendas contiguas, ni es capital de distrito; o que teniendo más de 100 viviendas, estas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleo (INEI).

<sup>2</sup> Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina (CEPAL 2011).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

como el tipo actividades económicas, la superficie territorial, las características de la población (nativa, indígena, campesina, etc.), o la existencia de espacios o áreas naturales, aparte de sus propias dificultades para su estandarización y medición, podría distorsionar completamente el concepto de rural que por propia definición no debe ser entendida como una acepción negativa o situación no deseada.

- La norma propuesta al calificar a una municipalidad de rural, no establece un periodo de recalificación de dichas municipalidades rurales, ni un periodo de término de la calificación como tal, extendiendo la calificación y los beneficios por siempre, generando incentivos perversos a mantener la condición de rural y permitiendo que los municipios se beneficien de forma permanente con un régimen especial que debería ser temporal y excepcional.
- No es preciso hacer referencia, como variable para la definición de rural, al conjunto de actividades económicas comprendidas dentro de los alcances del artículo 3° de la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, Ley N° 28298, debido a que dicha Ley tiene como objetivo únicamente el apoyo al mejoramiento de la productividad y el apoyo de proyectos productivos, destinados al sector privado, lo cual no involucra de ninguna forma la clasificación de las municipalidades rurales-urbanas ni una diferenciación a la gestión de las mismas. Asimismo, en la mencionada Ley se definió sector rural desde el punto de vista de la actividad económica, por lo que sus alcances tuvieron como población objetivo a las empresas y no a las municipalidades. Además, al ser una Ley que favorece al sector rural, su ámbito de aplicación fue amplio, abarcando incluso sectores como la Pesca, Turismo, Industria y Comercio, por lo que el ámbito de aplicación mostrado para definir a las municipalidades rurales puede causar imprecisiones y abarcar a municipios predominantemente urbanos.



II.5. El Proyecto de Ley en su sección referida al Financiamiento y Presupuesto de las Municipalidades Rurales, propone lo siguiente con relación al FONCOMUN:

“(…)”

**Artículo 152°.-** Criterios de asignación de los recursos del Fondo de Compensación Municipal a las municipalidades rurales.

El Ministerio de Economía y Finanzas elaborará y aplicará los correspondientes índices de distribución del Fondo de Compensación Municipal para las municipalidades rurales, que serán aprobados mediante Decreto Supremo, los que comprenderán como factores y criterios fundamentales los siguientes:

- a. Población rural predominante;
- b. Tasa de mortalidad infantil;
- c. Tasas de desempleo y subempleo;
- d. Tasa de analfabetismo;
- e. Hogares sin servicios básicos (agua potable, desagüe y electricidad); y
- f. Existencia de comunidades campesinas o nativas.

“(…)”





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Lo que se busca a través de estos indicadores propuestos es priorizar a las municipalidades rurales sobre las demás en la distribución de los recursos del FONCOMUN. Sobre este punto, cabe indicar que actualmente las municipalidades “rurales” tiene una asignación prioritaria y compensatoria en la vigente metodología de distribución del FONCOMUN<sup>3</sup>, debido a que se les asigna una mayor ponderación al momento del cálculo del índice de distribución que al resto de municipalidades. Al respecto:

- El procedimiento de distribución del FONCOMUN, comprende una asignación geográfica por provincias, y sobre la base de esta, una distribución entre todas las municipalidades distritales incluyendo la municipalidad provincial.
- La asignación geográfica por provincias se realiza considerando los criterios de distribución de población (número de habitantes de la jurisdicción) y pobreza (carencias de servicios de agua, energía eléctrica y desagüe).
- Sobre la base de la asignación geográfica por provincia, se realiza una distribución entre todas las municipalidades distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial, asignando el 20% del monto provincial a favor de la municipalidad provincial y el 80% entre todas las municipalidades distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial.
- Para la distribución del 80% de la asignación geográfica por provincia, se consideran los siguientes criterios:
  - a) **Ruralidad**<sup>4</sup>: Se obtiene ponderando la población rural por 2 (dos) y la población urbana por 1 (uno) de cada distrito.
  - b) **Gestión Municipal**: Calculada en función a los indicadores por generación de ingresos propios y priorización del gasto de inversión.
  - c) **Extensión Territorial**: Calculada en función a la superficie territorial de cada distrito medida en kilómetros cuadrados.
- Asimismo, la metodología de distribución del FONCOMUN mantiene la restricción referente a la asignación mínima mensual de distribución de FONCOMUN, establecida en el TUO, equivalente a 8 UIT, entre otros.

En la distribución entre las municipalidades distritales de la provincia, se emplea indicadores de ruralidad (o NBI en el caso de las provincias de Lima y Callao), gestión municipal y extensión territorial a los cuales se les asigna las siguientes ponderaciones:

<sup>3</sup> De acuerdo al artículo 146 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>4</sup> En el caso de los distritos que pertenecen a las provincias de Lima y Callao, se emplea el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

**Cuadro 1**  
**Asignación del FONCOMUN a las municipalidades distritales de una provincia**

a) Para el caso de las municipalidades distritales de Lima y Callao

$$ID_{distr.} = 0.85 [Población_i * NBI_i] + 0.1 [gestión municipal_i] + 0.05 [Territorio_i]$$

b) Para el resto de las municipalidades distritales del país

$$ID_{distr.} = 0.85 [(1)Poburbana_i + (2)Pob.rural_i] + 0.1 [gestión municipal_i] + 0.05 [Territorio_i]$$

Como se puede apreciar en el Cuadro 1 así como en el Cuadro 3 (ver punto I.14 del presente Informe), la metodología vigente de distribución del FONCOMUN asigna el doble de ponderación al indicador de ruralidad de distrito, además de asignarle una ponderación del 85% a esta prioridad en el índice de distribución distrital, con lo cual se cumple con lo dispuesto por el Artículo 146 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el cual establece que: “Las municipalidades ubicadas en zonas rurales tienen asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del Fondo de Compensación Municipal”.

Por lo tanto, en base a lo anteriormente descrito, la propuesta de asignación prioritaria del FONCOMUN a zonas rurales resulta innecesaria debido a que la distribución vigente de dichos recursos cumple con ese criterio.

- II.6. Además de priorizar a las municipalidades “rurales” en la distribución del FONCOMUN, el Proyecto de Ley propone emplear un conjunto de indicadores para establecer una nueva metodología de distribución del FONCOMUN con la finalidad de favorecer a las municipalidades “rurales”. Cabe indicar que algunos de estos indicadores ya se emplean en la vigente metodología de distribución del FONCOMUN, tales como la población rural y la carencia de servicios básicos (Ver Cuadro 3) y otras han sido sustituidas por unas más eficaces.
- II.7. Por ejemplo, la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI), fue sustituida en la distribución del FONCOMUN por el indicador de carencia de servicios básicos, mediante el Decreto Supremo N° 060-2010-EF, en razón a que esta última refleja una dimensión de la pobreza no monetaria, en tanto la TMI es indicador proxy de pobreza. Al respecto, el INEI, en el documento “Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2014”<sup>5</sup>, encuentra que la drástica disminución de la TMI durante el periodo 1983 - 2013, (ver Gráfico 1), es

<sup>5</sup> [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1211/](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1211/).



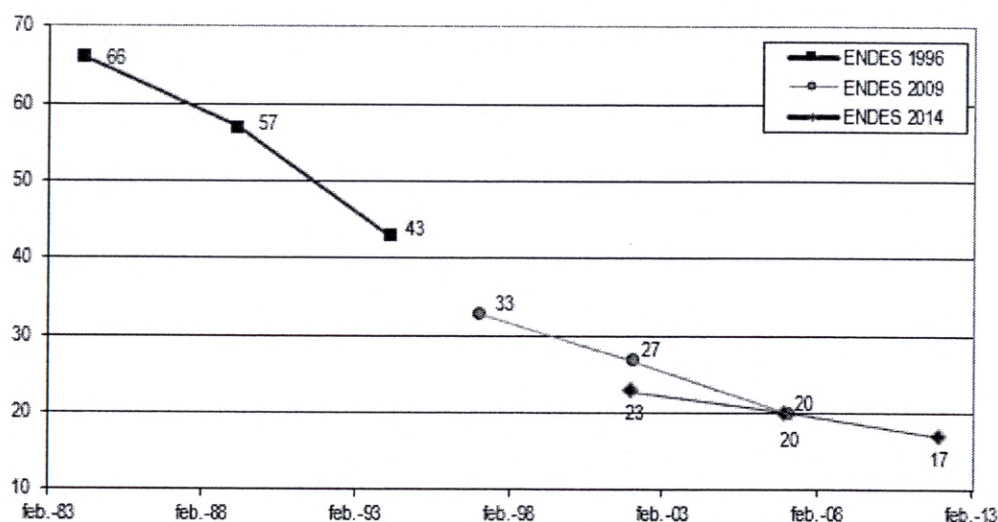
**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

atribuible al aumento significativo del acceso de la población a los servicios de salud (principalmente en las áreas rurales) y mejores condiciones de salud en el entorno de las niñas y niños, que corresponden a la política de salud.

**Gráfico 1**

**PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL, SEGÚN ENCUESTAS 1996, 2009 Y 2014**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

Asimismo, si se analiza la TMI por área de residencia, también se puede apreciar una mayor disminución de este indicador en las zonas rurales (ver Cuadro N° 3). Según el INEI: “La TMI rural fue de 25 y la urbana de 16 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Con respecto a las tasas estimadas en la encuesta 2009 (27 en el área rural y 17 en el área urbana), se ha producido un descenso de 7.4% en el área rural y 5.9% en el área urbana”.

**Cuadro 2**

**PERÚ: MORTALIDAD NEONATAL, POST-NEONATAL, INFANTIL, POST-INFANTIL Y EN LA NIÑEZ PARA LOS DIEZ AÑOS ANTERIORES A LA ENCUESTA (FECHA CENTRAL ENERO 2009), SEGÚN DEPARTAMENTO, 2013-2014**

Departamento	Mortalidad neonatal (MN)	Post-neonatal 1/ (MPN)	Mortalidad infantil (IQ <sub>0</sub> )	Post-infantil (IQ <sub>1</sub> )	En la niñez (IQ <sub>0</sub> )
Área de residencia					
Urbana	11 <sup>1/</sup>	(5)	16 <sup>1/</sup>	(2)	18
Rural	13	12	25 <sup>1/</sup>	(7)	32
Total	12	7	19 <sup>1/</sup>	(4)	23

<sup>1/</sup> Calculada como la diferencia entre la tasa de mortalidad infantil y la de mortalidad neonatal.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Como se mostró en el Gráfico 1 y Cuadro 1, la TMI ha experimentado significativas disminuciones a lo largo del tiempo por lo que ha dejado de ser un indicador representativo de la pobreza. Por tal razón, se sustituyó la variable TMI por la de carencias de servicios básicos en la distribución del FONCOMUN. La carencia de servicios básicos (pobreza no monetaria) está altamente correlacionada a la pobreza y pobreza extrema (pobreza monetaria).

II.8. Con relación al resto de variables propuestas, tales como “Tasas de desempleo y subempleo”, “Tasas de analfabetismo” y “Existencia de comunidades campesinas o nativas”, se debe señalar que todas estas variables se encuentran altamente correlacionadas a los indicadores de pobreza que actualmente emplea el FONCOMUN, todas están sesgadas a establecer mecanismos compensatorios de las transferencias del FONCOMUN sobre la base de criterios de “necesidades de gasto”, lo cual va en sentido contrario a las buenas prácticas sugeridas por la OCDE<sup>6</sup>, que recomienda “fortalecer los mecanismos de igualación para compensar las inequidades entre regiones exacerbadas por el canon” utilizando criterios de “capacidad fiscal” y “necesidades de gasto”. Sobre el particular, las mejores prácticas recomiendan utilizar tanto criterios de “necesidades de gasto” como de “capacidad fiscal” porque “puede contribuir a atender las brechas fiscales subnacionales de manera más efectiva y a mejorar la equidad territorial”.<sup>7</sup>

II.9. En la sección del Análisis Costo - Beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se realiza una evaluación del costo o impacto que generaría esta propuesta, en particular si se quiere beneficiar a las municipalidades “rurales” a costa de las municipalidades “urbanas”. Esto es, cualquier priorización de un grupo de municipalidades sobre otras tendrá un impacto en la elaboración de los índices de distribución de FONCOMUN, donde lo que “ganan” algunas municipalidades es financiado por las que “pierden”, y en ese sentido, estas últimas podrían demandar al tesoro público mayores asignaciones para hacer frente a los compromisos asumidos, que debían ser financiados con los recursos del FONCOMUN.

Por su parte la **Dirección General de Presupuesto Público - DGPP**, mediante el documento de la referencia c), formula observación al indicado Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

II.10. Cabe señalar que en anterior oportunidad se recibió de parte de la misma Comisión el Oficio N° 135-2014-2015/CDRGLMGE-CR con el Proyecto de Ley N° 3797/2014-CR, “Ley que modifica el artículo 2° y el Título XI de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades”, ante lo cual se generó el Informe N°

<sup>6</sup> OECD (2016), OECD Territorial Reviews: Peru 2016, OECD Publishing, Paris.

<sup>7</sup> Muñoz A., A. Radics y C. Bone (2016). Oportunidades similares para gobiernos subnacionales diferentes. El rol de las transferencias de igualación en América Latina y el Caribe, Documento para Discusión N° IDB-DP-493, Diciembre de 2016.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

607-2014-EF/63.01 de la Dirección General de Inversión Pública, conteniendo la opinión de la DGPP, y comunicada al Congreso de la República con Oficio N° 1889-2014-EF/10.01. En esta oportunidad, la DGPP mantiene dicha opinión, incluyendo la actualización de las normas presupuestarias.

II.11. La propuesta legislativa establece lo siguiente:

*“Artículo 147° Proyectos de desarrollo rural*

*Las normas y directivas presupuestales sobre proyectos de inversión pública a cargo de las municipalidades rurales consideran que los mismos deben atender y priorizar:*

- i. Apoyo y desarrollo de la productividad de la economía rural;*
- ii. Fomento y la promoción de productos locales y regionales ecológicos y de calidad;*
- iii. Infraestructura de riego y caminos rurales;*
- iv. Defensa ribereña y proyectos de reforestación;*
- v. Tecnologías para la producción agropecuaria;*
- vi. Mercados y ferias rurales;*
- vii. Fomento y apoyo al turismo rural; y*
- viii. Servicios rurales y ambientales”.*



Al respecto, es necesario manifestar que, en lo que respecta a la Programación y Formulación Anual de los Presupuestos del Sector Público, con una Perspectiva de Programación Multianual, se han establecido criterios para establecer el gasto público multianual, y específicamente, en lo que respecta a Inversión Pública, lo normado en el literal f) del artículo 8 de la Directiva N° 002-2015-EF/50.01, en donde se establece, entre otras disposiciones, lo siguiente:

*“La programación multianual del presupuesto destinadas a Proyectos de Inversión Pública (PIP) de las entidades comprendidas en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se sujetan a lo siguiente:*

- A la información del estudio de preinversión con el que se declaró la viabilidad del Proyecto de Inversión Pública (PIP) y/o la consistencia entre dicho estudio de preinversión y el Expediente Técnico o documento similar, y/o las modificaciones, registrada en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).*
- El monto de inversión que se programe para el periodo de ejercicio de programación multianual para un PIP no debe ser mayor al último costo de inversión registrado en el Banco de Proyectos del SNIP (incluyendo las modificaciones presentadas, si las hubiere), menos lo ejecutado en años anteriores y el crédito presupuestario del año vigente.*
- Antes de programar un nuevo proyecto de inversión, se debe asegurar la culminación de los proyectos en ejecución así como la operación y mantenimiento de los proyectos concluidos, de modo que los bienes y/o servicios que generen estén a disposición de los beneficiarios en el tiempo previsto, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 86° del TUO de la Ley General, así como de los compromisos asumidos mediante los contratos de concesión en el marco de las Asociaciones Público Privadas – APP y las Obras por Impuestos.*
- Tendrán prioridad los proyectos de inversión pública que estén vinculados al cumplimiento de un Programa Presupuestal de acuerdo a la tipología establecida en la Directiva para los PP, respecto de aquellos que no tengan tal vinculación. Asimismo, aquellos proyectos de inversión pública conducentes al cierre de brechas sociales y económicas, vinculados a bienes y/o servicios públicos.*





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- A partir del primer año de la programación multianual se priorizará los proyectos de acuerdo al siguiente orden de prelación:
  - i. Proyectos de inversión en liquidación
  - ii. Proyectos de inversión en ejecución física
  - iii. Proyectos de inversión con Buena Pro
  - iv. Proyectos de inversión en proceso de contratación
  - v. Proyectos de inversión con estudio definitivo o expediente técnico aprobado, debidamente registrado en el informe de consistencia del expediente técnico o estudio definitivo del PIP viable a que se refiere el SNIP.
  - vi. Elaboración de los estudios definitivos, expedientes técnicos y/o documentos similares de los proyectos nuevos declarados viables.
- A partir del segundo año de la programación multianual, se debe garantizar la culminación y/o continuidad de los proyectos programados en el primer año de la programación y después proyectos que no cuenten con expediente técnico.
- Una vez garantizado lo anterior podrían programar proyectos en etapa de formulación en el marco del SNIP.



Como se puede apreciar, existe la normatividad presupuestal que establece criterios para atender y priorizar proyectos de inversión pública, los cuales son aplicables a los proyectos de inversión pública que se ejecutan a través de las municipalidades rurales.

II.12. En el Artículo 152 establece lo siguiente:

**“Artículo 152.- Criterios de asignación de los recursos del Fondo de Compensación Municipal a las municipalidades rurales.**

El Ministerio de Economía y Finanzas elaborará y aplicará los correspondientes índices de distribución del Fondo de Compensación Municipal para las municipalidades rurales, que serán aprobados mediante Decreto Supremo, los que comprenderán como factores y criterios fundamentales los siguientes:

- a. Población rural predominante;
- b. Tasa de mortalidad infantil;
- c. Tasas de desempleo y subempleo;
- d. Tasa de analfabetismo;
- e. Hogares sin servicios básicos (agua potable, desagüe y electricidad); y
- f. Existencia de comunidades campesinas o nativas.”

Al respecto, los indicadores propuestos en el citado artículo, tales como “población rural” y “hogares sin servicios públicos”, se emplean actualmente en la distribución del FONCOMUN. El empleo de dichos indicadores, entre otros (ver Cuadro 1), están establecidos en el Decreto Supremo N° 060-2010-EF, con el cual se aprueban los criterios, procedimientos y metodología para la distribución del Fondo de Compensación Municipal.



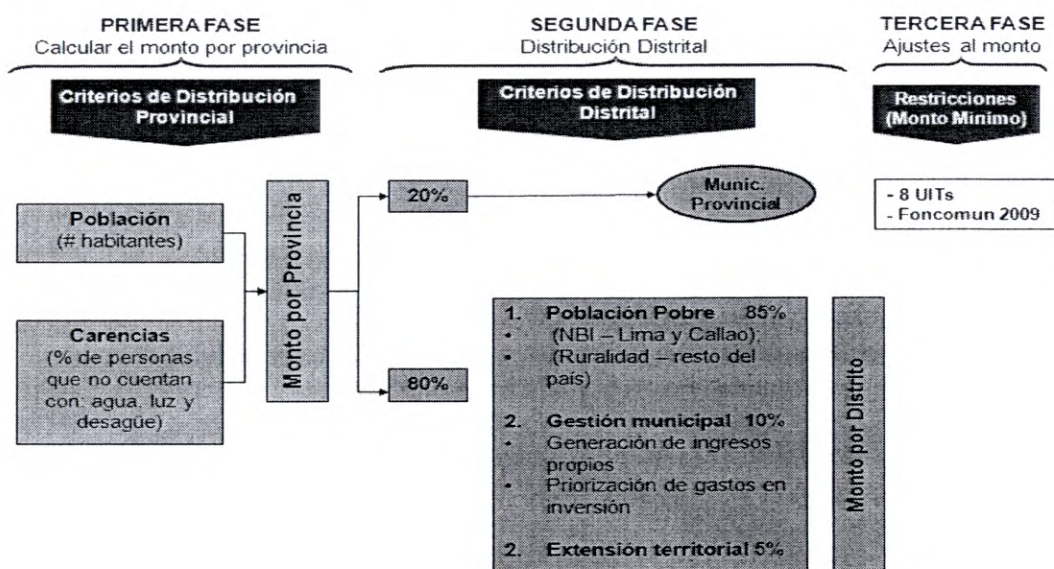


MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Cuadro 3

Metodología de Distribución del FONCOMUN (DS N° 060-2010-EF)



Con respecto, a la propuesta de utilizar la variable “Tasa de Mortalidad Infantil”, cabe indicar que dicho indicador fue utilizado anteriormente en la determinación de la distribución del FONCOMUN, el cual fue reemplazado por el actual indicador de carencias (carencias de agua, luz y desagüe) debido a que presentaba las siguientes inconsistencias:

- La Tasa de Mortalidad Infantil (TMI), es el número de infantes fallecidos en un año por cada mil nacidos vivos. Esta variable no está directamente relacionada a las funciones municipales.
- Incorporar la variable TMI ponderada con la variable población, estaría ocasionando una distorsión en la distribución de recursos del FONCOMUN debido a que se estaría vinculando una variable que expresa el número de infantes fallecidos con otra que representa a la población en general, lo cual técnicamente es incorrecto.
- Otras variables recogen de mejor manera el carácter multidimensional de la pobreza. Así por ejemplo, el indicador de carencias, el cual actualmente se emplea en la distribución del FONCOMUN, no solamente está relacionado a la TMI, sino también a la pobreza monetaria y al índice de desarrollo (IDH). En ese sentido, el indicador de TMI no es un indicador completo que refleje de manera global la pobreza.



En el caso de las variables “Tasas de desempleo y subempleo” y “Tasa de analfabetismo” cabe indicar que dichas variables no tienen el nivel de desagregación necesario para ser utilizadas en la distribución del FONCOMUN. Para el cálculo de los índices de distribución de estos recursos se requieren



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

variables desagregadas a nivel distrital, tales como por ejemplo, población, porcentaje de población urbano y rural, NBI, etc. Las variables “Tasas de desempleo y subempleo” y “Tasa de analfabetismo” solo está disponible a nivel departamental, y en el mejor de los casos a nivel provincial, más no a nivel distrital. Independientemente de este problema, las variables anteriormente mencionadas no están vinculadas a las funciones y obligaciones municipales, considerando que los recursos del FONCOMUN tienen como finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades y la provisión de servicios básicos.

Por lo antes mencionado, se puede deducir que las variables población rural y hogares sin servicios públicos propuestas para la elaboración de los índices de distribución del FONCOMUN de las municipalidades rurales ya se emplean actualmente, en tanto que otras no están vinculadas a la gestión propia de las municipalidades.

II.13. Asimismo, el artículo 153 de la referida propuesta normativa, establece lo siguiente:



*“Artículo 153°.- Presupuesto de las Municipalidades Rurales*

*153.1 Los Presupuesto Institucionales de la Municipalidades Rurales, se rigen por la presente Ley, y la Directiva Especial que, dentro de los treinta (30) días calendario de entrada en vigencia de la presente Ley debe elaborar el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con las asociaciones representativas de las asociaciones de municipalidades rurales, con las prescripciones atinentes a este tipo de municipalidades”.*

Al respecto, la DGPP manifiesta que conforme a lo establecido en el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, aprobado mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF (en adelante TUO de la Ley N° 28411), dicha Ley tiene como objeto establecer los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto a que se refiere el artículo 11 de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112, en concordancia con los artículos 77 y 78 de la Constitución Política. El artículo 2 de dicha Ley establece, respecto al alcance, que están sujetos a su cumplimiento, de las respectivas leyes, normas y directivas de los sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público, los Gobiernos Locales.

Cabe señalar que, de manera similar, las Leyes de Presupuesto Anuales, en lo que respecta a su alcance, es de obligatorio cumplimiento por parte de los gobiernos locales.

En ese sentido, la propuesta normativa al establecer que el presupuesto de las municipalidades rurales se rige por la Ley que se propone, estaría contraviniendo las normas antes citadas.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- II.14. De otra parte, respecto a la propuesta del mencionado proyecto de Ley, en lo que corresponde al Capítulo IV Educación Rural, la DGPP manifiesta que de acuerdo al ROF del Ministerio de Educación, entre sus funciones, se encuentra el definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con los Gobiernos Regionales, la política educativa, pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad.

Así también, tiene como función elaborar los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos para su diversificación.

De otro lado, cabe señalar que con la creación del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) se establece que a través de esta instancia se formulará el Plan de Infraestructura Educativa que incluye la identificación, ejecución y supervisión de actividades y proyectos de inversión pública para infraestructura educativa en todos los niveles y modalidades de educación básica, superior, tecnológica y técnico-productiva. Por lo tanto la dotación de infraestructura educativa propuesta como una de las competencias, debe sujetarse a las líneas de acción planteadas en el marco del referido Programa.



- II.15. Por último, precisa que dicho proyecto de Ley no cuantifica el costo que demandaría su aplicación, así como un análisis costo beneficio que muestre el impacto que generaría en el Presupuesto del Sector Público, conforme lo establece el literal d)8 del artículo 3 de la Ley N° 30519 – Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

- II.16. En tal sentido, conforme a lo mencionado en el presente memorando, la Dirección General de Presupuesto Público emite observaciones al Proyecto de Ley N° 691/2016-CR.



La Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad - DGAEICYP, mediante el documento de la referencia d), formula observación al indicado Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

- II.17. **El alcance de municipalidades rurales es contradictorio al interior del proyecto de Ley y adicionalmente se hace referencia a condiciones y características que no son propias únicamente de dicho tipo de municipalidad lo cual dificultaría identificar cuál es una municipalidad rural y consecuentemente aplicar la normativa sobre la materia.**

<sup>8</sup> d) Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

El artículo 2° del proyecto de Ley regula los tipos de municipalidades, entre ellas, identifica las municipalidades rurales y las define de acuerdo a su naturaleza y grado de desarrollo como aquellas en donde las actividades económicas predominantes de la mayoría de la población corresponden al sector agropecuario, con arreglo a lo prescrito por el artículo 3° de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural.

Al respecto, el artículo 139° del proyecto de Ley define a su vez qué se entiende por municipalidades rurales. Señala que dichas municipalidades son aquellas demarcaciones territoriales distritales o provinciales donde la actividad económica predominante de sus pobladores corresponde al sector rural.

En ese sentido, se encuentra una contradicción al interior del proyecto de Ley respecto a qué se entiende por municipalidad rural y el vínculo de la principal actividad económica que se desarrolle en ellas y su correspondencia con el sector agropecuario o rural, dependiendo del artículo al cual se haga alusión, es decir, el artículo 2° o artículo 139° del proyecto de Ley. Dicha falta de estandarización podría conllevar a una problemática al momento de identificar qué es municipalidad rural y el alcance de estas.

Adicionalmente, las condiciones y características identificadas en el artículo 139° que resultan ser propias de las municipalidades rurales, no son lo suficientemente objetivas para que contribuyan a delimitar e identificar en qué casos se está ante una municipalidad rural o en su defecto son características que también pueden recaer en municipalidades provinciales o distritales. Dichas condiciones y características son las siguientes:

*Artículo 139°.- Definición:*

(...)

- b. Superficie territorial con bajas densidades poblacionales.*
- c. Existencia de comunidades campesinas y/o comunidades nativas.*
- d. Existencia de espacios o áreas naturales.*

**II.18. Las funciones reconocidas a las municipalidades rurales generarían una inconsistencia en la aplicación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**

El artículo 73° regula las competencias de las municipalidades, particularmente respecto a las competencias en materia de protección y conservación ambiental se dispone lo siguiente:

*Artículo 73°.- Materias de competencia municipal*

(...)

- 3. Protección y Conservación Ambiental

(...)

- 3.2 Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Al respecto, el artículo 141° del Proyecto de Ley señala entre las competencias generales de las municipalidades rurales, el *establecer las áreas de conservación ambiental municipalidades, velando por el aprovechamiento producto de los terrenos agrícolas, de los recursos naturales y del agua de riego, defensa ribereña, protección del paisaje y fomentar el incremento de la superficie agrícola y el aumento en los rendimientos agrícolas.*

En ese sentido, se le estaría reconociendo la competencia a las municipalidades rurales para crear áreas de conservación ambiental municipales, competencia que no ha sido reconocida a las municipalidades de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de Municipalidades.

II.19. De lo anteriormente expuesto, la DGAEICYP formula observación al Proyecto de Ley N° 0691/2016-CR que modifica el artículo 2° y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades por los siguientes motivos:



- (i) El alcance de municipalidades rurales es contradictorio al interior del proyecto de Ley y adicionalmente se hace referencia a condiciones y características que no son propias únicamente de dicho tipo de municipalidad lo cual dificultaría identificar cuál es una municipalidad rural y consecuentemente aplicar la normativa sobre la materia.
- (ii) Las funciones reconocidas a las municipalidades rurales generarían una inconsistencia en la aplicación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Por su parte, la **Dirección General de Inversión Pública - DGIP**, mediante el documento de la referencia e), formula observación al indicado Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

II.20. El artículo 3° del Proyecto de Ley propone sustituir el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificando el artículo 148° de la citada norma de acuerdo al siguiente detalle:

**“Artículo 148°.- Proyectos de Inversión Pública en Municipalidades Rurales**

*Los Proyectos de Inversión Pública Menores a cargo de las municipalidades rurales con ingresos anuales menores a 500,000.00 soles aplican un procedimiento simplificado para los Proyectos de Inversión Pública Menores Rurales (PIP Menores), el mismo que será el siguiente:*

- a. *Elaboración del proyecto o perfil con la siguiente información:*
  - i. *Informe o documento que acredite fehacientemente compatibilidad con el Plan de Desarrollo Regional Concertado o el Plan de Desarrollo Local Concertado;*
  - ii. *Documento o informe que acredite que la población potencialmente beneficiaria ha sido consultada; y,*







MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

b. La evaluación y calificación de proyectos corresponde a las OPI de las respectivas municipalidades rurales, en un plazo no mayor de 10 días calendario contados a partir de la recepción del estudio”.

II.21. Sobre el particular, según lo establecido en el artículo 44° de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cada ente rector se constituye en la máxima autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; en este contexto el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la DGIP, es la más alta autoridad técnico-normativa del SNIP y dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos conforme al artículo 3° de la Ley 27293. En ese sentido, corresponde la eliminación del artículo materia de análisis, pues la regulación del procedimiento para la formulación y aprobación de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) Menores corresponde ser establecida por el MEF, a través de la DGIP.

II.22. De igual forma, la DGIP considera importante señalar que el procedimiento para la formulación, presentación y evaluación de los PIP Menores ya se encuentra regulado en el artículo 14° de la Directiva N° 001-2011-EF/68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (Directiva General del SNIP), por lo que el artículo materia de análisis resulta además innecesario, toda vez que sobrerregula un aspecto ya desarrollado en la normatividad vigente específica de la materia<sup>9</sup>, lo cual generaría confusión en los operadores al tener dos procedimientos vigentes y distintos para los PIP menores, en dos normatividades diferentes, (la específica del SNIP y la general de los Gobiernos Locales).

II.23. Adicionalmente, se señala que el vigente Formato SNIP 04<sup>10</sup> “Perfil simplificado-PIP menor”, para el registro del PIP Menor en el Banco de Proyectos del SNIP consiste en una ficha técnica de sencillo llenado que reúne los aspectos mínimos que debe contener el análisis de un PIP Menor, teniendo en consideración que se trata del uso de recursos públicos. Así, en dicho Formato, se registra la información general del proyecto, tales como: (i) Aspectos Generales; (ii) Identificación de la situación actual; y, (iii) Formulación y evaluación (Que requiere de un horizonte de evaluación, el análisis de la demanda, de la oferta, balance de la oferta demanda, los costos del Proyecto y sus beneficios, entre otros). De igual forma, cabe señalar que el llenado del Formato SNIP 04 resulta todavía más sencillo en caso que se trate de PIP



<sup>9</sup> Como señala Luis Guillermo Ibarra, en su artículo “La sobrerregulación, freno al desarrollo y causa de corrupción”, en: “Seminario de Estudios Jurídicos Económicos”, (Noviembre de 2012, México), considera que la sobrerregulación afecta al desempeño de la Administración Pública Federal, en este caso, a la Administración Pública del país, con aquellas normas que no agregan valor alguno a la actividad o conducta que pretenden ordenar, sino que por el contrario, se convierten en un impedimento para realizarla o, peor aún, en un aliciente para llevarla a cabo de una manera indebida. Asimismo, la sobrerregulación no sólo afecta la posibilidad de los particulares para desarrollar las actividades económicas, sino que, además, deteriora el buen desempeño de las instituciones públicas establecidas para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que es un problema que atañe a todos los niveles de gobierno de un país.

<sup>10</sup> Disponible en el Portal Electrónico del Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pe>, sección: Direcciones Generales/Dirección General de Inversión Pública/Anexos y Formatos.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Menor que consignent un monto de inversión igual o menor a S/.300 000,00, en cuyo caso corresponde ser llenado sólo parcialmente. En ese sentido, se aprecia que el Formato SNIP 04 es un procedimiento simplificado que requiere de menor y más sencilla información que el procedimiento que pretende aprobar el Proyecto de Ley, el cual llega a solicitar inclusive un informe que acredite que la población potencialmente beneficiaria ha sido consultada.

II.24. Por otro lado, de la revisión de la Exposición de Motivos se aprecia que la propuesta normativa carece de un adecuado sustento técnico y no ha identificado el problema que pretende solucionar. Asimismo, el Proyecto de Ley pretende modificar el marco legal vigente que regula los PIP Menores sin considerar que dicha normativa ha permitido que las Municipalidades Rurales desarrollen un número significativo de dichos proyectos.

II.25. En ese sentido, teniendo en consideración la información registrada en el Banco de Proyectos del SNIP y el "Listado de Municipalidades Rurales del Perú", aprobado por Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, en los siguientes cuadros se aprecia que las Municipalidades Rurales, haciendo uso del marco legal vigente, han formulado más del 50% de los PIP Menores a nivel nacional, donde se muestran la totalidad de PIP menores registrados por todos los niveles de Gobierno, incluyendo los gobiernos locales rurales.



**PIP MENORES REGISTRADOS EN EL BANCO DE PROYECTOS**

Cuenta de PROYECTO Años	Etiquetas de columna		Total general
	ACTIVO	INACTIVO	
2011	10364	6683	17047
2012	14611	9386	23997
2013	10786	6916	17702
2014	10613	2603	13216
2015	14613	706	15319
2016	12739	180	12919
<b>Total general</b>	<b>73726</b>	<b>26474</b>	<b>100200</b>

**PIP MENORES REGISTRADOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES RURALES**

Cuenta de PROYECTO Año	Etiquetas de columna		Total general
	ACTIVO	INACTIVO	
2011	4767	3525	8292
2012	7429	5320	12749
2013	5219	3868	9087
2014	5067	1347	6414
2015	8184	439	8623
2016	6701	100	6801
<b>Total general</b>	<b>37367</b>	<b>14599</b>	<b>51966</b>





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Fuente: DGIP-MEF

De los cuadros expuestos se evidencia que de un total de 100 200 PIP menores registrados en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, desde el año 2011 al 2016, 51 966 PIP menores corresponden a Gobiernos Locales considerados como rurales según el listado de Municipalidades Rurales aprobado por Decreto Supremo N° 090-2011-PCM.

- II.26. Cabe señalar que, el monto de inversión promedio de los PIP desarrollados por los Gobiernos Locales es superior a S/. 2 millones, como consecuencia de los esfuerzos que vienen desplegando los propios Gobiernos Locales y la DGIP a través de la programación estratégica de las inversiones, la cual tiene por finalidad que las Entidades Públicas desarrollen PIP de magnitud, evitando así la atomización de la inversión pública en proyectos de poca envergadura.
- II.27. Por lo expuesto, la DGIP formula observación al art. 3° del Proyecto de Ley, Ley que modifica el artículo 2 y el título XI de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, por las siguientes consideraciones:

- El artículo 3° del Proyecto de Ley, propone modificar el artículo 148° de la Ley Orgánica de Municipalidades, introduciendo un procedimiento simplificado para la formulación y evaluación de los PIP menores en el marco del SNIP correspondientes a los Gobiernos Locales rurales, lo cual vulnera las competencias que el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce a través de la Dirección General de Inversión Pública, en su calidad de más alta autoridad técnico normativa del SNIP, correspondiendo a dicha Dirección General el establecimiento de un procedimiento específico de formulación y evaluación de PIP, (incluyendo los PIP menores), conforme al art 3° de la Ley 27293, correspondiendo, por tanto, la eliminación del art. 148° del señalado Proyecto de Ley.
- El procedimiento para la formulación, presentación y evaluación de los PIP menores ya se encuentra debidamente regulado en el artículo 14° de la Directiva N° 001-2011-EF/68.01, siendo dicho procedimiento más simple y teniendo éste lo necesario para cautelar la calidad técnica de los Proyectos de Inversión Pública. Por tanto, este Proyecto de Ley resulta innecesario y además sobrerregula un aspecto ya desarrollado en la normatividad vigente, lo cual generaría confusión en los operadores del SNIP, al tener dos procedimientos para los PIP menores en dos normatividades distintas.
- Los Gobiernos Locales en general y los Gobiernos Locales rurales, vienen desarrollando PIP menores de manera eficiente y adecuada con la vigente regulación.



Finalmente, la **Dirección General de Gestión de Recursos Públicos - DGGRP**, mediante el documento de la referencia f), formula observación al indicado Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

II.28. En atención a lo solicitado, en el marco de sus competencias, la DGGRP emitió pronunciamiento con relación al Proyecto de Ley materia de análisis (El Proyecto estaba contenido en el número de Ley N° 3797-2014-CR), mediante memorando N° 745-2014-EF/53.01, opinión que reitera y procede a glosar:

*“1. El artículo 3° del proyecto normativo propone sustituir el Título XI – La promoción del desarrollo municipal en Zonas Rurales, de la actual Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, por un nuevo Título XI, denominado “Régimen Especial de las Municipalidades Rurales”, en cuyo Capítulo IV desarrolla el tema de la Educación Rural.*

*En este marco, el artículo 149° del proyecto normativo señala que los centros educativos localizados en zonas o áreas rurales, bajo responsabilidad de las autoridades y funcionarios competentes, recibirán la calificación de prioritarios en la provisión y asignación de recursos para la atención de sus requerimientos, entre otros, en “recursos humanos”.*

*2. Sobre el particular, se debe señalar que toda provisión y asignación de recursos humanos en materia educativa, incide directamente en la determinación de las remuneraciones, compensaciones económicas y beneficios económicos, que implica el uso de recursos públicos para su atención.*

*Por consiguiente, dicha provisión y asignación de recursos humanos debe enmarcarse en los criterios y principios regulados por el Ministerio de Educación, de acuerdo a la normatividad vigente en la materia; razón por la cual corresponde que, al proyecto de dispositivo anteriormente señalado, se inserte la indicada precisión, que guarda congruencia con el similar tratamiento en materia presupuestal, que contiene el proyecto normativo en referencia.*

*3. En efecto, en lo que se refiere a materia presupuestal, el artículo 153° del proyecto normativo establece que los presupuestos institucionales de las Municipalidades Rurales se rigen por dicha Ley y la Directiva Especial que “debe elaborar el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con las asociaciones representativas de las asociaciones de municipalidades rurales...”, criterio que también debe seguirse en la asignación de recursos en materia de Educación Rural.*

*Por tales razones, se formula observación al proyecto normativo de la referencia (...).”*

II.29. Cabe agregar que, en la exposición de motivos de la propuesta normativa no contiene sustento debido con relación a la dotación de recursos humanos para los centros educativos ubicados en las zonas rurales, así como la articulación que ello debería tener de las Municipalidades y el Ministerio de Educación. Asimismo, el Proyecto de Ley, no contiene el análisis sobre su coherencia con





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA  
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

el resto de normas vigentes por lo que en ese sentido, carece de sustento el artículo que observamos.

- II.30. Finalmente, la propuesta contenida en el artículo 149 de la propuesta, no contiene además de un análisis costo beneficio respecto a su implementación teniéndose en cuenta que, la dotación de recursos humanos que se propone para los centros educativos que se ubican en zonas rurales, tendrá impacto en el tesoro público con relación a las compensaciones económicas y beneficios que deberían percibir los mismos.

### III. CONCLUSIONES

En atención a lo señalado en el presente informe, se formula observación al Proyecto de Ley N° 691/2016-CR, que propone el “Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del Artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades” por lo siguiente:

- III.1. La propuesta de Artículo 2 del proyecto de Ley muestra imprecisiones conceptuales en tanto no se puede clasificar a una municipalidad como rural o urbana debido a que la ruralidad municipal no es una dimensión categórica, ya que existen áreas rurales y urbanas dentro de una jurisdicción de una municipalidad. Asimismo, las municipalidades ubicadas en las zonas de frontera ya están reconocidas por la Ley Orgánica de Municipalidades.
- III.2. Por otra parte, el país tiene como Política de Estado lograr su incorporación como miembro de la OCDE para lo que tendrá que adaptar su institucionalidad territorial a las mejores prácticas internacionales incluyendo la ruralidad y la gobernanza de las áreas metropolitanas. Una de las recomendaciones de la OCDE es considerar las especificidades de las comunidades rurales para la clasificación de tipologías y la aplicación de las políticas de desarrollo rural.
- III.3. La modificación de Artículo 139 propuesta por el Proyecto de Ley, respecto a la definición de municipalidades rurales muestra ciertos vacíos o imprecisiones que podrían generar problemas (inexactitud en la clasificación de municipalidades, pérdida de información, definición distinta a las empleadas en otros países e instituciones internacionales, etc.).
- III.4. Actualmente las municipalidades con mayor ruralidad tienen una asignación prioritaria y compensadora en la metodología de distribución del FONCOMUN, debido a que a la ruralidad se les asigna una mayor ponderación al momento del cálculo del índice de distribución que al resto de municipalidades.
- III.5. La incorporación de variables adicionales a la distribución del FONCOMUN sesgadas al criterio de “necesidades de gasto” van en el sentido contrario a las recomendaciones de la OCDE que sugieren utilizar las buenas prácticas de distribución de recursos de igualación, como es el caso del FONCOMUN, utilizando criterios de “necesidades de gastos” y de “capacidad fiscal” para garantizar una asignación más eficiente y equitativa de dichos recursos.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- III.6. Cualquier priorización de un grupo de municipalidades sobre otras, “rurales” versus “urbanas”, en la elaboración de los índices de distribución de FONCOMUN provocará que unas “ganen” a costa de las que “pierden”, lo que podría generar una demanda de recursos adicionales en la medida que se verían desfinanciados por los cambios propuestos.
- III.7. Con relación a los Proyectos de Desarrollo Rural, artículo 147 propuesto en el Proyecto de Ley, se debe manifestar que en lo concerniente a la Programación y Formulación Anual de los Presupuestos del Sector Público, con una Perspectiva de Programación Multianual, ya se encuentra regulado en el literal f) del artículo 8 de la Directiva N° 002-2015-EF/50.01.
- III.8. Con relación a las variables propuestas en el Proyecto de Ley para la distribución del FONCOMUN, cabe indicar las variables población rural y hogares sin servicios públicos ya se emplean actualmente, en tanto que las demás no están vinculadas a la gestión propia de las municipalidades.
- III.9. La propuesta normativa al establecer que el presupuesto de las municipalidades rurales se rige por la Ley que se propone, estaría contraviniendo lo establecido en el Decreto Supremo N° 304-2012-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, así como otras normas.
- III.10. La dotación de infraestructura educativa propuesta en el Capítulo IV del Proyecto de Ley, debe sujetarse a las líneas de acción planteadas en el marco del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED).
- III.11. El Proyecto de Ley no cuantifica el costo que demandaría su aplicación, así como un análisis costo beneficio que muestre el impacto que generaría en el Presupuesto del Sector Público, conforme lo establece el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519 – Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.
- III.12. El alcance de las municipalidades rurales es contradictorio al interior del Proyecto de Ley y adicionalmente se hace referencia a condiciones y características que no son propias únicamente de dicho tipo de municipalidades lo cual dificultaría identificar cuál es una municipalidad rural y consecuentemente aplicar la normativa sobre la materia.
- III.13. Las funciones reconocidas a las municipalidades rurales generarían una inconsistencia en la aplicación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- III.14. El artículo 3° del Proyecto de Ley, propone modificar el artículo 148° de la Ley Orgánica de Municipalidades, introduciendo un procedimiento simplificado para la formulación y evaluación de los PIP menores en el marco del SNIP correspondientes a los Gobiernos Locales rurales, lo cual vulnera las competencias que el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce a través de la Dirección General de Inversión Pública, en su calidad de más alta autoridad técnico normativa del SNIP, correspondiendo a dicha Dirección General el establecimiento de un procedimiento específico de formulación y evaluación de PIP, (incluyendo los PIP menores), conforme al art 3° de la Ley 27293,





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**  
**Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

correspondiendo, por tanto, la eliminación del art. 148° del señalado Proyecto de Ley.

- III.15. El procedimiento para la formulación, presentación y evaluación de los PIP menores ya se encuentra debidamente regulado en el artículo 14° de la Directiva N° 001-2011-EF/68.01, siendo dicho procedimiento más simple y teniendo éste lo necesario para cautelar la calidad técnica de los Proyectos de Inversión Pública. Por tanto, este Proyecto de Ley resulta innecesario y además sobrerregula un aspecto ya desarrollado en la normatividad vigente, lo cual generaría confusión en los operadores del SNIP, al tener dos procedimientos para los PIP menores en dos normatividades distintas.
- III.16. Los Gobiernos Locales en general y los Gobiernos Locales en zonas rurales, vienen desarrollando PIP menores de manera eficiente y adecuada con la regulación vigente.
- III.17. La provisión y asignación de recursos humanos, en las zonas o áreas rurales definidas en el Proyecto de Ley, debe enmascararse en los criterios y principios regulados por el Ministerio de Educación, de acuerdo a la normatividad vigente en la materia; razón por la cual corresponde que, al proyecto de dispositivo anteriormente señalado, se inserte la indicada precisión que guarda congruencia con el similar tratamiento en materia presupuestal, que contiene el Proyecto de Ley.
- III.18. La exposición de motivos no contiene sustento debido a la relación de dotación de recursos humanos para los centros educativos ubicados en las zonas rurales, así como la articulación que ello debería tener de las Municipalidades y el Ministerio de Educación. Asimismo, el Proyecto de Ley, no contiene en análisis sobre su coherencia con el resto de normas vigentes por lo que en ese sentido, carece de sustento el artículo.
- III.19. La propuesta contenida en el artículo 149 de la propuesta, no contiene un análisis costo beneficio respecto a su implementación teniéndose en cuenta que, la dotación de recursos humanos que se propone para los centros educativos que se ubican en zonas rurales, tendrá impacto en el tesoro público con relación a las compensaciones económicas y beneficios que debería percibir los mismos.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

.....  
**CESAR LIENDO VIDAL**  
DIRECTOR GENERAL  
Dirección General de Política Macroeconómica  
y Descentralización Fiscal