

D

esempeño de la inversión pública en Perú: mejoras y retos persistentes EN MÁS DE UNA DÉCADA

ETTY CALLE* Y ALEXANDER TELLO**

La inversión pública en el Perú ha experimentado cambios estructurales y ha implementado diversas medidas orientadas a mejorar la ejecución y gestión de los recursos. No obstante, persisten desafíos a lo largo del ciclo de inversión que dificultan la transformación de estos recursos en infraestructura tangible. Este artículo analiza las principales mejoras adoptadas en el sistema de inversión pública y ofrece evidencia sobre los retos que han prevalecido durante más de una década.



* **Analista de política fiscal, Dirección de Política Fiscal del MEF**
ecalle@mef.gob.pe



** **Analista de gasto público, Dirección de Política Fiscal del MEF**
atello@mef.gob.pe

INTRODUCCIÓN

La inversión pública consiste en el uso de recursos del Estado para crear, incrementar o mejorar el capital físico del país con el propósito de ampliar su capacidad productiva de bienes y servicios¹. Según la teoría macroeconómica, esta inversión genera un impacto positivo en el crecimiento económico, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo². Este efecto se transmite a través del estímulo a la demanda agregada y a la mejora de la productividad. Además, la inversión pública desempeña un papel clave en la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad, por lo que contribuye a un crecimiento y desarrollo más inclusivo³ (Gráfico 1).

En el presente artículo se analiza el gasto público destinado a la inversión en Perú, se examinan los principales cambios que ha experimentado el sistema de inversión pública y se destacan las mejoras en las distintas fases del ciclo de inversión, así como los desafíos que aún persisten. Finalmente, se presenta una sección de conclusiones que sintetiza los hallazgos más relevantes.

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN PERÚ

Entre 2009 y 2023, los recursos destinados a la inversión pública en Perú aumentaron de S/ 32 mil millones a S/ 68 mil millones, con un crecimiento promedio anual de 10,5 por ciento. Este incremento se orientó principalmente a la infraestructura en sectores clave

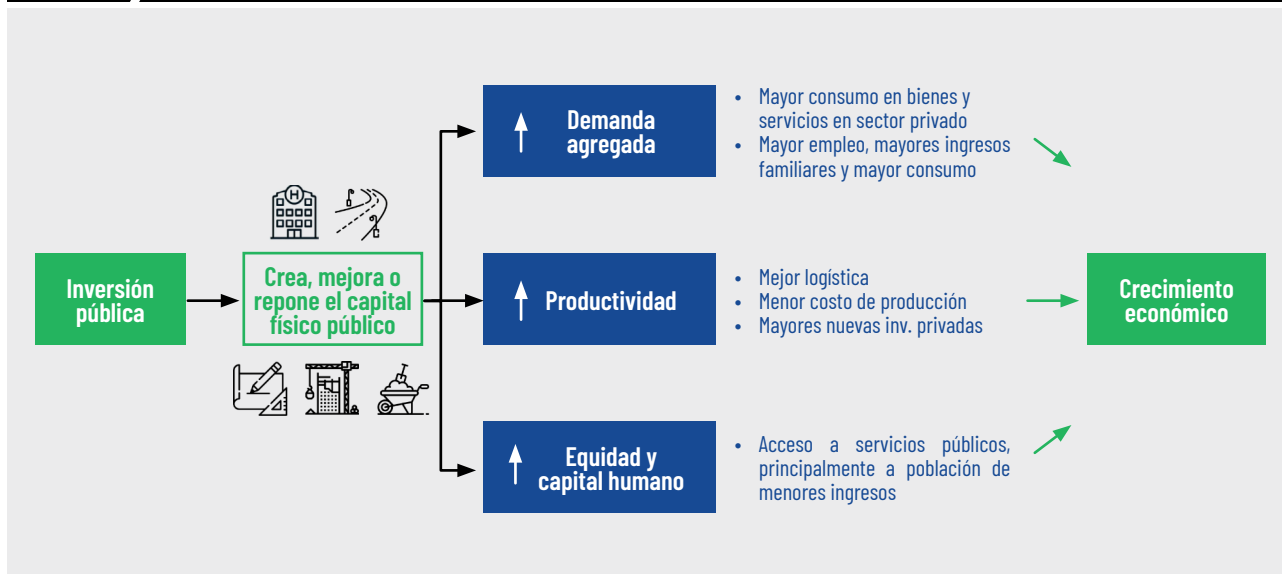


La inversión pública consiste en el uso de recursos del Estado para crear, incrementar o mejorar el capital físico del país con el propósito de ampliar su capacidad productiva de bienes y servicios.



como educación, transporte, salud y saneamiento, que en conjunto representaron el 60 por ciento del aumento total del presupuesto de inversión. Por otro lado, se observa que del total asignado solo se ejecuta en promedio el 69 por ciento del presupuesto, lo que

GRÁFICO 1 ■ Impactos de la inversión pública



1 Definición basada en lo presentado en el Ministerio de Economía y Finanzas en la normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública.

2 Según cálculos presentados en el *Fiscal Monitor. Policies for the Recovery* (FMI, 2020), un aumento en la inversión pública equivalente al 1 por ciento del PBI, tanto en economías avanzadas como en mercados emergentes, tiene el potencial de incrementar el PBI en un 2,7 por ciento, impulsar la inversión privada en un 10 por ciento y generar empleo de manera directa e indirecta.

3 En un estudio de Doumbia y Kinda (2019) se muestra que un aumento del 1 por ciento del PBI en inversión pública se asocia con una reducción de 0,7 p.p. en el coeficiente de Gini neto al cabo de un año, y con una disminución de 0,9 p.p. cinco años después.



En 2016, se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), **con el objetivo de vincular la inversión pública a una programación multianual orientada al cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios esenciales.**



implica que quedan sin utilizarse anualmente aproximadamente S/ 14 mil millones o 2,2 por ciento del PBI. En dicho sentido, dado que la capacidad de ejecución es limitada, para incrementar el gasto en inversión será necesario no solo aumentar el presupuesto disponible, sino también mejorar los procesos ejecución.

ADOPCIÓN DE MEJORAS NORMATIVAS EN LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

El marco normativo actual de la inversión pública: Invierte.pe

Antecedentes

Desde el año 2000, la inversión pública en Perú estuvo regulada por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)⁴. En un comienzo, su ámbito de aplicación abarcaba al Gobierno nacional y los Gobiernos regionales; posteriormente, a partir del 2005 se incluyó a los Gobiernos locales, con el objetivo de incrementar el alcance de la inversión pública a todo el país. Este sistema se estructuraba en tres fases principales: preinversión (perfil, pre-factibilidad y factibilidad), inversión (expediente técnico y ejecución) y posinversión. Entre sus avances más significativos destacó la incorporación de estudios de preinversión, que permitieron evitar la ejecución de proyectos no rentables, insostenibles o duplicados. No obstante, el SNIP presentaba deficiencias, como una conexión poco clara con

los planes estratégicos nacionales y una creciente burocratización debido a revisiones redundantes como la verificación de viabilidad y la necesidad de múltiples aprobaciones adicionales, lo que ralentizaba el proceso de ejecución de las inversiones.

Adopción del Invierte.pe y su objetivo

En 2016, se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)⁵, con el objetivo de vincular la inversión pública a una programación multianual orientada al cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios esenciales. Este sistema abarca a todas las entidades y empresas del sector público no financiero, y establece que toda inversión financiada con recursos públicos debe ser priorizada, formulada, ejecutada y gestionada conforme al ciclo de inversión de Invierte.pe. Además, promueve una planificación de inversiones a mediano y largo plazo, permitiendo a las entidades priorizar inversiones alineadas con sus objetivos estratégicos.

Categorización de inversión por complejidad para una mayor eficiencia

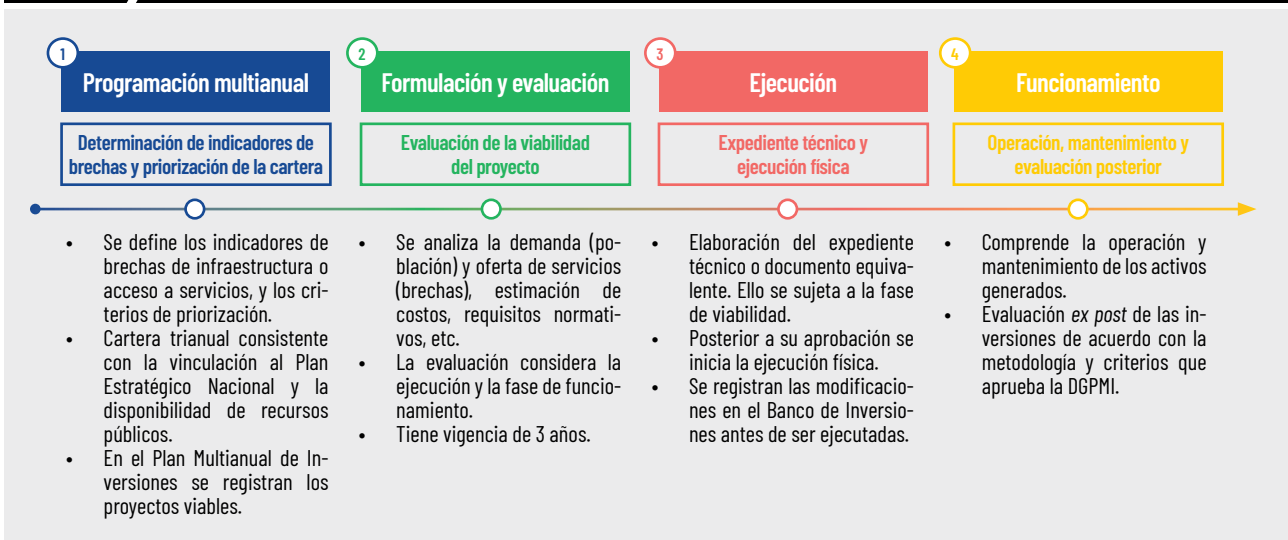
Una de las características más destacadas de Invierte.pe es la simplificación de los procedimientos y metodologías en las fases previas a la ejecución de inversiones, lo que busca optimizar recursos y agilizar procesos. Este sistema clasifica las inversiones según su nivel de complejidad, permitiendo una gestión más eficiente en la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos. En ese marco, se identifican dos tipos de inversiones:

- Proyectos de inversión pública (PIP): Están orientados a crear o ampliar la capacidad de producción de bienes y servicios, y deben cumplir con todas las etapas del ciclo de inversión de Invierte.pe. Dependiendo de su costo, los PIP pueden requerir desde estudios de preinversión detallados hasta el uso de fichas técnicas estándar para proyectos más simples.
- Inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación (IOARR): Son intervenciones puntuales sobre activos o subconjuntos de activos en funcionamiento. Las IOARR, por su naturaleza específica, suelen ser de menor complejidad técnica y bajo riesgo, y su necesidad es generalmente evidente. A diferencia de los PIP, que deben completar todas las fases del ciclo de inversión de Invierte.pe, las IOARR no requieren pasar por las etapas de formulación y evaluación, lo que propicia una ejecución más ágil.

⁴ Fue aprobado mediante la Ley N.º 27293, promulgada el 28 de junio del 2000.

⁵ Fue aprobado mediante el Decreto Legislativo N.º 1252, promulgado el 1 de diciembre de 2016.

GRÁFICO 2 ■ Ciclo de la inversión pública



Incorporación de nuevas fases al ciclo de inversiones

Invierte.pe organiza la gestión de inversiones en un ciclo de cuatro fases interrelacionadas. Primero, la Programación Multianual planifica inversiones a tres años, priorizando el cierre de brechas en infraestructura y servicios, y alineándose con planes estratégicos nacionales y la capacidad presupuestaria. Segundo, en la fase de Formulación y Evaluación, se analiza la viabilidad técnica y económica de los proyectos, adaptando el nivel de estudio a su complejidad. Después, la fase de Ejecución abarca la elaboración del expediente técnico y la implementación del proyecto, con seguimiento a través de plataformas como el SIAF y el SEACE. Finalmente, en la fase de Funcionamiento, se asegura la operatividad de los activos mediante mantenimiento, supervisión y evaluación *ex post*, verificando el impacto logrado para mejorar la planificación futura. En el Gráfico 2 se presenta más información de estas cuatro fases.

Nuevos mecanismos para agilizar la inversión pública

En los últimos años, se han implementado diversas herramientas y normativas innovadoras diseñadas para fortalecer la gestión de la inversión pública. Estas medidas buscan garantizar la calidad, sostenibilidad y eficiencia de los proyectos mediante enfoques modernos y colaborativos. A continuación, se describen los principales mecanismos adoptados:

- Gobierno a Gobierno (G2G)⁶:** Permite la contratación de bienes, servicios u obras con un gobierno extranjero bajo condiciones pactadas entre ambos estados. Este mecanismo busca que el Estado peruano colabore con naciones reconocidas por su experiencia en sectores específicos y por su transparencia e integridad, logrando así beneficios mutuos. Además, el modelo G2G no se limita a la ejecución de obras públicas, sino que también puede incluir asistencia técnica especializada para fortalecer la gestión y ejecución de las inversiones.
- Building information modeling (BIM)⁷:** Es una metodología colaborativa que Perú está adoptando progresivamente para mejorar la gestión integral de la inversión pública. Este modelo permite integrar toda la información del proyecto en un entorno digital compartido por todos los actores involucrados, optimizando procesos clave como la programación multianual, diseño, construcción, operación y mantenimiento. Se espera que para 2025, el uso del BIM sea obligatorio en proyectos del Gobierno nacional y en determinadas tipologías de los Gobiernos regionales. Además, se prevé que para el 2030 inicie la operación la plataforma tecnológica del BIM, destinada al uso de todo el sector público.
- Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC)⁸:** Se ha prioriza-

6 La suscripción de contratos de Estado a Estado en Perú se autorizó por primera vez en noviembre de 2016, con el objetivo de ejecutar las obras para los Juegos Panamericanos Lima 2019. Esta medida se implementó a través del Decreto Legislativo N.º 1248.

7 El plan para la adopción del uso de BIM en Perú se originó en 2019 con la publicación del Plan Nacional de Competitividad y Productividad. Las directrices para su implementación progresiva fueron establecidas en el Decreto Supremo N.º 289-2019-EF.

8 El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) fue aprobado inicialmente mediante el Decreto Supremo N.º 238-2019-EF en julio de 2019. Posteriormente, fue actualizado y transformado en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC), aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 102-2022-EF, publicado en abril de 2022. Este nuevo plan amplía y mejora el enfoque del PNIC al incorporar principios de sostenibilidad ambiental, social y económica, con el objetivo de garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible de la infraestructura en el país.

do una cartera de 72 proyectos estratégicos que cuentan con facilidades regulatorias y administrativas para agilizar su ejecución. En ese sentido, se han implementado normativas que simplifican trámites y autorizaciones, lo que ha reducido los tiempos de aprobación y eliminado barreras burocráticas que históricamente retrasan el avance de los proyectos.

- **Otros mecanismos:** Se han creado mecanismos que incentivan la ejecución de inversiones públicas a través de la participación del sector privado, como obras por impuestos (Oxi) y asociaciones público-privadas (APP). Además, existen herramientas específicas para apoyar a los Gobiernos subnacionales, como el reconocimiento por ejecución de inversiones (REI) y el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT), que promueven la ejecución eficiente y descentralizada de los proyectos de inversión pública.

MEJORAS Y DESAFÍOS PERSISTENTES A LO LARGO DEL CICLO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Fase de programación de inversiones: incorporación de inversiones no previstas en la cartera del año

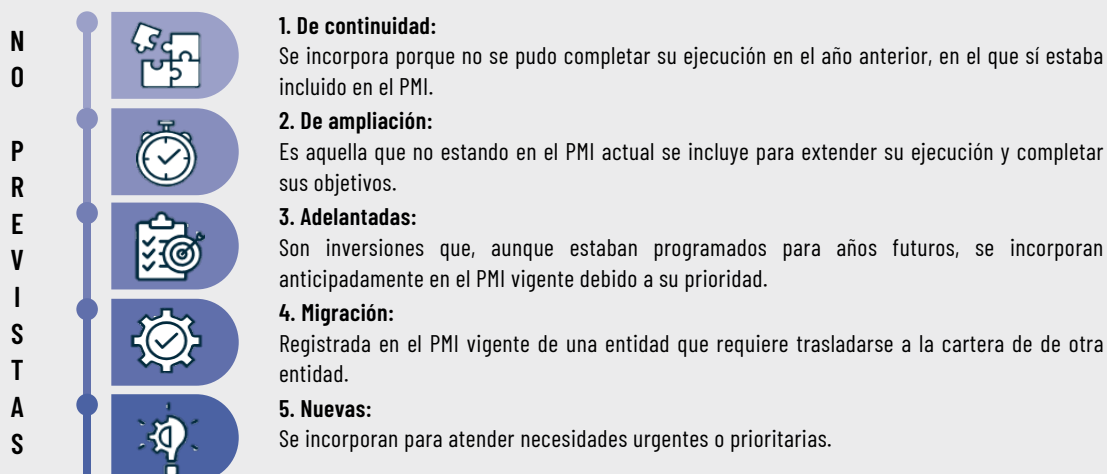
Una de las principales mejoras introducidas por el sistema Invierte.pe es la programación multianual de inversiones, la cual busca que las inversiones se ejecuten cada año de acuerdo con la planificación y priorización materializada en el Plan Multianual de Inversiones (PMI). De otro lado, el mismo sistema brinda la posibilidad de modificar el PMI vigente en casos excepcionales, en los que de manera urgente se demande la incorporación de inversiones no previstas. Estas son inversiones viables y prioritarias, no contempladas en el PMI regular, que pueden incluirse de manera excep-

cional en la cartera del PMI vigente si justifican la disponibilidad de recursos y su contribución al cierre de brechas prioritarias.

A pesar de su carácter excepcional, en los últimos años las inversiones no previstas representan la mayor parte de la cartera en ejecución, aunque ligeramente menor a las inversiones no planificadas en el marco del SNIP. Así, entre 2018 y 2023, se incorporaron en promedio 45 mil inversiones no previstas cada año, lo que constituyó el 82 por ciento de las inversiones ejecutadas anuales, una ligera mejora respecto a los años previos a Invierte.pe, cuando estas inversiones equivalían al 85 por ciento de la cartera total. Cabe señalar que, dentro de las inversiones no previstas, las nuevas o adelantadas representan casi la mitad de esta categoría, proporción que se ha mantenido constante antes y después de la implementación de Invierte.pe.

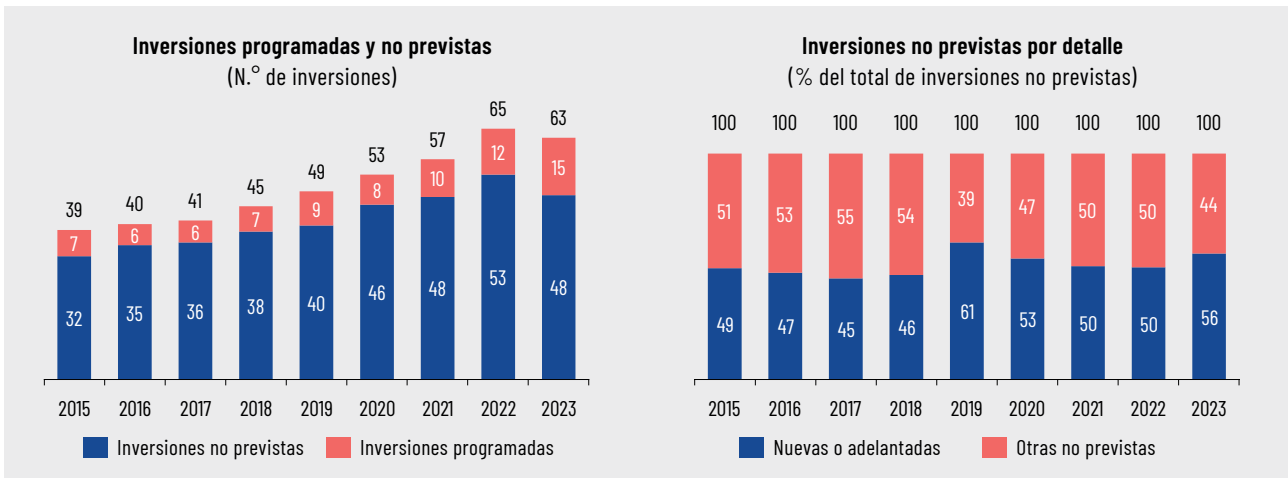
Es importante considerar que la incorporación de inversiones no previstas tiene implicancias en la asignación presupuestal. En promedio, entre 2018 y 2023, estas inversiones representaron el 46 por ciento del presupuesto institucional modificado (PIM). Ello implica que las inversiones programadas inicialmente reduzcan su asignación presupuestal en promedio en 19 por ciento, al comparar PIM con el presupuesto institucional de apertura (PIA). Dada la naturaleza de estas inversiones, su importancia tiende a incrementarse en años de emergencias o crisis, como en los años 2017 y 2018, cuando la reconstrucción por el fenómeno El Niño requirió una mayor asignación presupuestaria, o en 2020, debido a la pandemia. En ausencia de situaciones adversas, la proporción de inversiones no previstas debería ser menos significativa. En esa línea, se observa que en los últimos años la participación de estas inversiones en el PIM ha disminuido (2023: 38 por ciento del PIM vs. 2015: 50 por ciento).

GRÁFICO 3 ■ Clasificación de inversiones no previstas



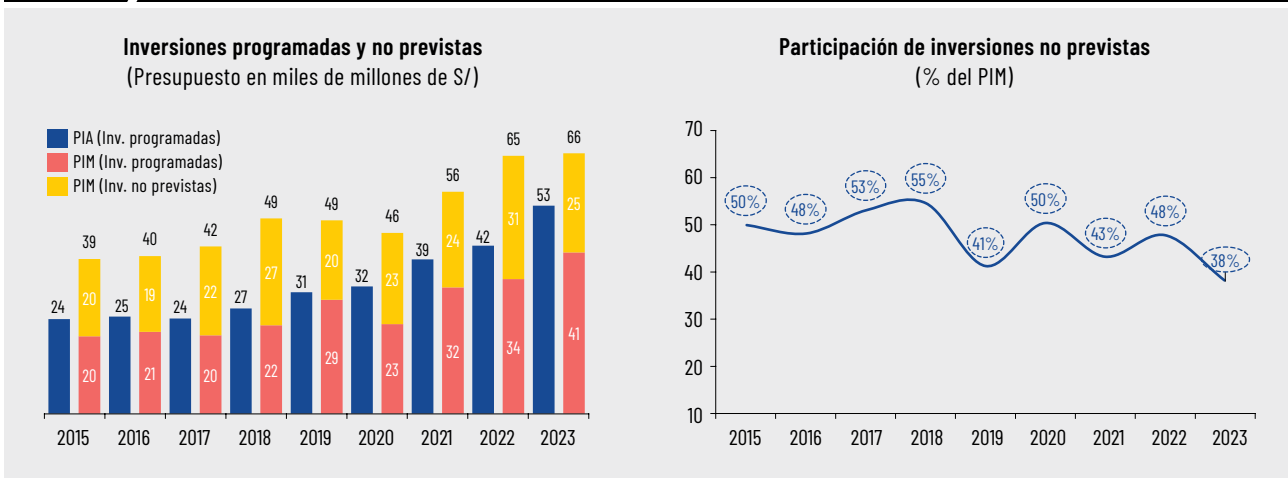
FUENTE: ANEXO N.º 5 DE LA DIRECTIVA N.º 001-2019-EF/63.01 [HTTPS://WWW.MEF.GOB.PE/CONTENIDOS/INV_PUBLICA/ANEXOS/ANEXOS_DIRECTIVA001_2019EF6301.PDF](https://www.mef.gob.pe/contenidos/INV_PUBLICA/ANEXOS/ANEXOS_DIRECTIVA001_2019EF6301.PDF)

GRÁFICO 4 ■ Cartera de inversión no previstas



NOTA: LAS INVERSIONES NO PREVISTAS SON AQUELLAS QUE SE INCORPORAN EN EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO (PIM) AL CIERRE DEL AÑO, PERO QUE NO ESTABAN INCLUIDAS EN EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA (PIA).
FUENTE: MEF.

GRÁFICO 5 ■ Presupuesto de inversiones no previstas



NOTA: LAS INVERSIONES NO PREVISTAS SON AQUELLAS QUE SE INCORPORAN EN EL PIM AL CIERRE DEL AÑO, PERO QUE NO ESTABAN INCLUIDAS EN EL PIA.
FUENTE: MEF.

Fase de preinversión: viabilidad de las inversiones

El diseño de Invierte.pe tenía previsto mejorar la fase de preinversión respecto al SNIP. Este último tenía entre sus desventajas la demora de la aprobación de las inversiones y su enfoque en la rentabilidad, el cual devino en un incentivo para diseñar estudios de preinversión con un costo de viabilidad que tendría grandes diferencias con el costo final del proyecto. Además, el SNIP definía la complejidad de las inversiones según su costo⁹, con requerimientos simplificados basados en umbrales monetarios. Además, si bien consideraba la rentabilidad económica y social, carecía de un en-

foque que priorizara las necesidades prioritarias para el bienestar del país, como salud y saneamiento. En dicho sentido, Invierte.pe aplicó un cambio de enfoque dirigido hacia el cierre de brechas. Ello tuvo dos consecuencias clave:

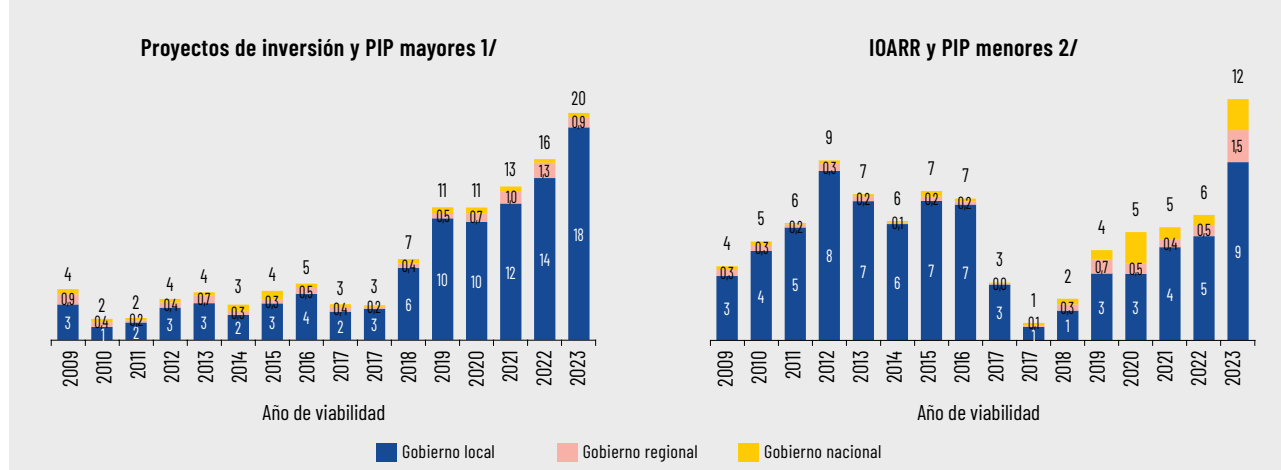
- El costo dejó de ser la métrica principal para determinar la complejidad de las inversiones, y se introdujo a las IOARR¹⁰ como categoría de menor complejidad.
- Se aplicaron exigencias escalonadas¹¹ de acuerdo con umbrales monetarios para los proyectos más complejos.

9 Estableció la nomenclatura proyecto de inversión pública mayor (PIP mayor) para inversiones con costo mayor a S/ 1,2 millones, y la categoría proyecto de inversión pública menor (PIP menor) para aquellas con un costo menor al monto anterior señalado.

10 Inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición.

11 Ficha Técnica Simplificada, Ficha Técnica Estándar (Sector), Ficha Técnica para proyectos de Baja y Mediana Complejidad, y Estudio de Preinversión a Nivel de Perfil.

GRÁFICO 6 ■ Número de inversiones declaradas viables por año de viabilidad (Miles de inversiones)



1/ INCLUYE LA CATEGORÍA PIP MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP, Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE.
 2/ INCLUYE A LOS PIP MENOR E IOARR.
 FUENTE: MEF, BANCO DE INVERSIONES.

En el marco del sistema Invierte.pe, los proyectos de inversión viables han mostrado un aumento sostenido. Mientras en el SNIP el número de PIP mayores viabilizados ascendió a 4 mil inversiones anuales, en Invierte.pe dicha cantidad se encuentra alrededor de 14 mil inversiones por año. De otro lado, los PIP menores, que eran más abundantes que los PIP mayores en el marco del SNIP, tenían una aprobación de 7 mil inversiones por año. Ello contrasta con las IOARR, las cuales se incrementaron de forma gradual hasta registrar un total de 12 mil inversiones aprobadas solo en 2023.

Un aspecto a destacar es que, en el marco del SNIP, la predominancia de los PIP menores sobre los mayores reflejaba una tendencia de los formuladores por proponer proyectos de bajo costo, motivada por la rapidez y menor exigencia del proceso de aprobación. Sin embargo, incluso con estas simplificaciones, el SNIP era criticado por las dificultades que enfrentaban los proyectos para superar las etapas iniciales del ciclo de inversión, especialmente la de preinversión. En contraste, Invierte.pe mantiene un uso similar de las IOARR respecto a los PIP menores del SNIP, pero con un aumento significativo en la aprobación de proyectos de inversión, gracias a la implementación de procesos simplificados también para iniciativas de bajo costo.

Fase de ejecución: Acortamiento de los plazos en la ejecución financiera de inversiones

La fase de ejecución de inversiones comprende desde la elaboración del expediente técnico o documento equivalente posterior a la declaración de viabilidad de la inversión hasta que finaliza con el cierre de dicha inversión. En esa línea, un primer hito a cumplir en la ejecución de la obra es el registro del primer devengado. Las actividades incluidas en dicho plazo incluyen la primera programación de ejecución del proyecto, el cual, en el caso del SNIP, consistió en la asignación presupuestal después de su viabilidad, mientras que

en el caso del Invierte.pe implica el registro de la inversión en la cartera de Programación Multianual de Inversiones (PMI).

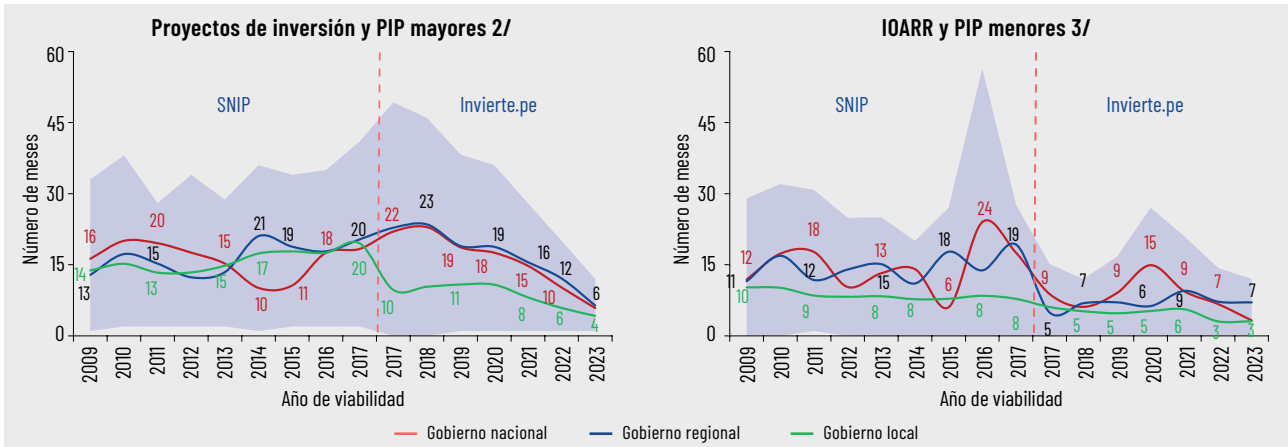
Por un lado, los proyectos de inversión han reducido significativamente el tiempo para registrar el primer devengado bajo el sistema Invierte.pe, que pasó de 16 meses en promedio en el marco del SNIP a 9 meses en el sistema actual. Este plazo ha mostrado una mejora continua, disminuyendo de 23 meses en 2017 a 6 meses en promedio para 2023, lo que refleja la eficiencia y aprendizaje en la inclusión de inversiones en la cartera PMI. Además, mientras las inversiones menores del SNIP tenían un plazo promedio de 9 meses, las IOARR bajo Invierte.pe destacan por iniciar su ejecución en solo 5 meses. Estas mejoras son consistentes con el objetivo de Invierte.pe de evitar la concentración de proyectos en las fases iniciales del ciclo de inversión pública.

Tras el registro del primer devengado, una inversión pública debe avanzar en su ejecución financiera y física hasta culminar la obra. Sin embargo, muchas inversiones, a pesar de estar operativas y con alto grado de avance, no completan el formato de cierre. Por ello, para el presente análisis se considerará culminada aquella inversión que alcance al menos el 90 por ciento de ejecución financiera.

En términos generales, el sistema Invierte.pe ha mejorado los tiempos de ejecución en comparación con los PIP mayores del SNIP: redujo el plazo promedio de 26 meses a 13 meses. Además, se observa que, para los tres niveles de gobierno, el periodo entre el primer devengado hasta alcanzar el 90 por ciento de avance disminuyó en 12 meses, aunque esta mejora fue progresiva y vinculada a la curva de aprendizaje de los operadores del nuevo sistema, sin cambios inmediatos en 2017 o 2018.

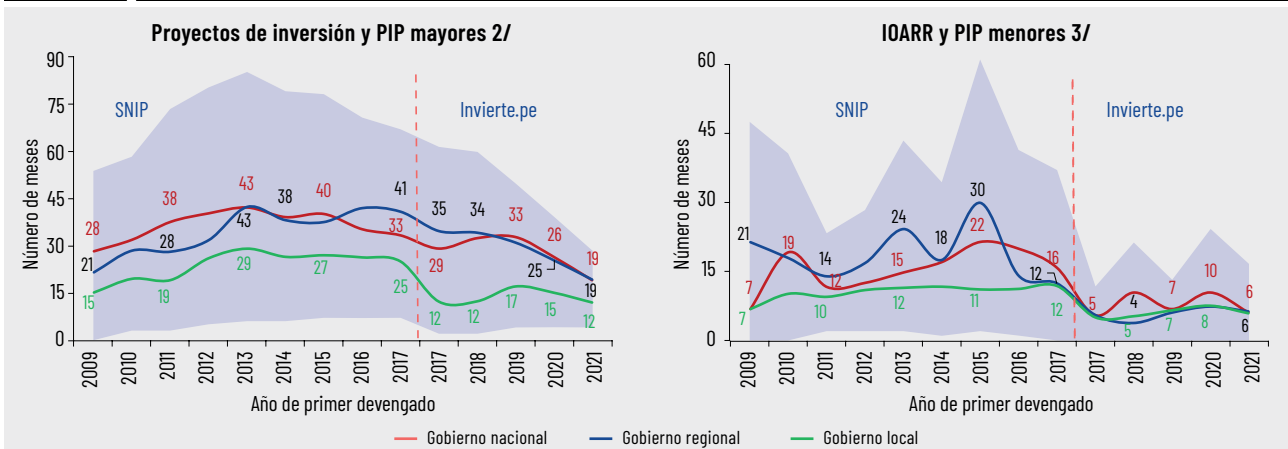
De igual manera, los PIP menores tuvieron una duración promedio de 12 meses en el marco del SNIP,

GRÁFICO 7 ■ Tiempo transcurrido entre la viabilidad y el inicio de ejecución 1/ (Número de meses)



NOTA: SE INTERPRETA COMO EL NÚMERO DE MESES REQUERIDO (DESDE LA DECLARACIÓN DE VIABILIDAD) HASTA REGISTRAR EL PRIMER DEVENGADO. 1/ EL ÁREA SOMBRADA DELIMITA EL PERCENTIL 15 Y 75 PARA CADA AÑO, MIENTRAS QUE LAS LÍNEAS SÓLIDAS REFLEJAN EL PROMEDIO DEL PLAZO. 2/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE. 3/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIPM) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR).
FUENTE: MEF, BANCO DE INVERSIONES. ACTUALIZADO A OCTUBRE DE 2024.

GRÁFICO 8 ■ Tiempo transcurrido entre el primer devengado hasta alcanzar un avance de 90% 1/ (Número de meses)



NOTA: SE INTERPRETA COMO EL NÚMERO DE MESES REQUERIDO (DESDE EL PRIMER DEVENGADO) HASTA ALCANZAR UN AVANCE FINANCIERO DE 90%. 1/ EL ÁREA SOMBRADA DELIMITA EL PERCENTIL 15 Y 75 PARA CADA AÑO, MIENTRAS QUE LAS LÍNEAS SÓLIDAS REFLEJAN EL PROMEDIO DEL PLAZO. 2/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE. 3/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIPM) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR).
FUENTE: MEF, BANCO DE INVERSIONES. ACTUALIZADO A OCTUBRE DE 2024.

tiempo que se redujo significativamente con la implementación del Invierte.pe, pues las IOARR presentan un promedio de 5 meses de ejecución. Este cambio es consistente en todos los niveles de gobierno, destacando los gobiernos regionales, que redujeron su tiempo de ejecución a la tercera parte. En particular, las IOARR han mostrado una ejecución más rápida desde 2017, reflejando una curva de aprendizaje más acelerada en comparación con los proyectos de inversión tradicionales.

Fase de ejecución: cartera longeva no culminada¹²

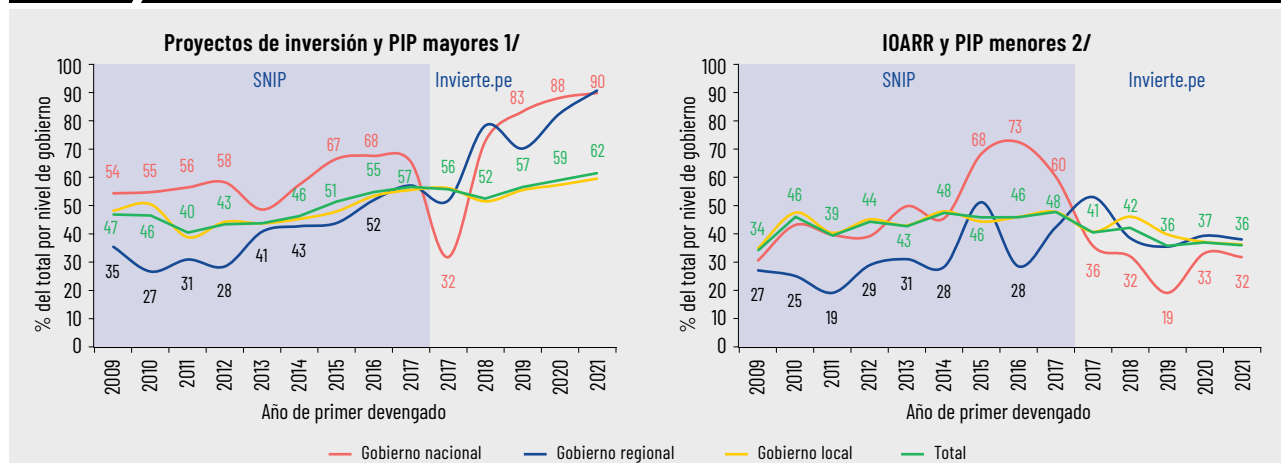
Un desafío persistente en el ciclo de la inversión pública es la existencia de una cartera significativa de proyectos con más de siete años de ejecución que no

logran alcanzar al menos el 90 por ciento de avance financiero. Esta situación es persistente, independientemente del marco de inversión o del año de inicio de la inversión, y genera un impacto negativo en el bienestar de la población sobre la cual perpetúa la percepción de que las inversiones públicas permanecen incompletas de manera indefinida.

En la categoría PIP mayor, aproximadamente la mitad de las inversiones iniciadas bajo el SNIP (2009-2017) no han alcanzado el 90 por ciento de avance financiero, a pesar de contar con al menos siete años de antigüedad, y una cuarta parte supera los 15 años. En el caso del Invierte.pe, el 65 por ciento de los proyectos iniciados no han alcanzado este nivel de avance, aunque su antigüedad es menor a seis años. No obs-

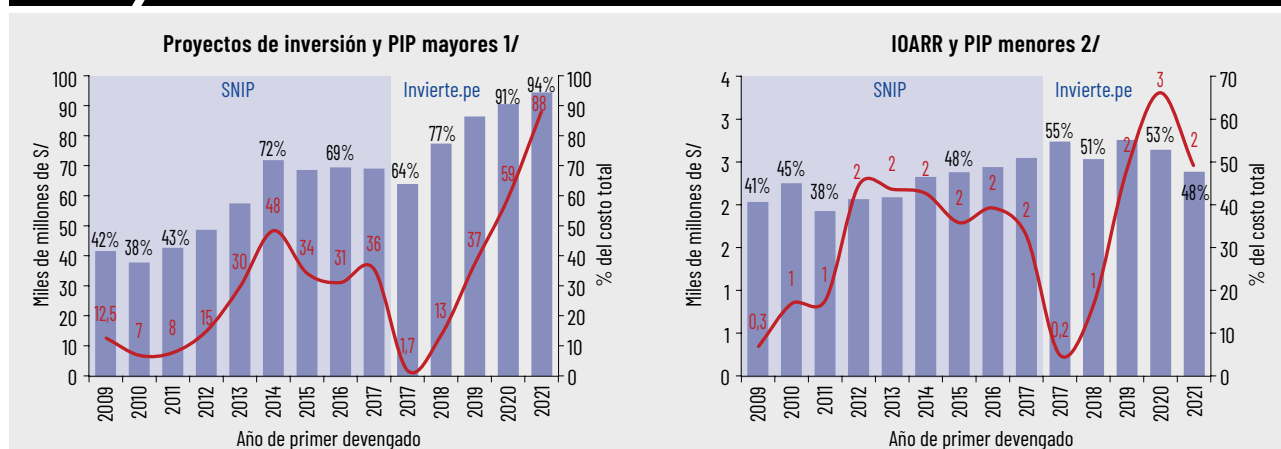
¹² Para las estimaciones de cartera no culminada se considera a las inversiones que registran primer devengado y que a octubre de 2024 aun no alcanzaron un 90 por ciento de avance financiero.

GRÁFICO 9 ■ Inversiones no culminadas por año de inicio de ejecución (% del total de inversiones por nivel de gobierno)



NOTA: SE INTERPRETA COMO EL PORCENTAJE DE INVERSIONES QUE INICIARON EN CADA AÑO Y QUE A LA FECHA (OCTUBRE DE 2024) NO ALCANZAN UN AVANCE MAYOR A 90%. 1/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP, Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE. 2/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIPM) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR). FUENTE: MEF, BANCO DE INVERSIONES. ACTUALIZADO A OCTUBRE DE 2024.

GRÁFICO 10 ■ Costo de inversiones no culminadas por año de inicio de ejecución (Miles de Millones de S/; % del costo total)



NOTA: SE INTERPRETA COMO EL COSTO DE INVERSIONES QUE INICIARON EN CADA AÑO Y QUE A LA FECHA (OCTUBRE DE 2024) NO ALCANZAN UN AVANCE MAYOR A 90%. 1/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE. 2/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIPM) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR). FUENTE: MEF, BANCO DE INVERSIONES. ACTUALIZADO A OCTUBRE DE 2024.

tante, los proyectos iniciados en 2018 y 2019 muestran proporciones de no culminación similares al SNIP, lo que sugiere el riesgo de una persistencia estructural en la cartera no culminada.

Respecto a los PIP menores iniciados entre 2009 y 2017, el 45 por ciento no alcanzó el 90 por ciento de avance financiero, proporción constante a lo largo del tiempo independientemente del año en que iniciaron. En cuanto a las IOARR, el 43 por ciento supera este umbral, proporción ligeramente inferior a la del SNIP. Cabe señalar que, bajo el Invierte.pe, el 37 por ciento de las inversiones iniciadas entre 2019 y 2021 conforman la cartera no culminada, una mejora respecto al marco anterior. Sin embargo, esta problemática sigue reflejando la cantidad de servicios no trasladados a la población y el desorden generado por el lento avance y prolongada duración de las inversiones públicas.

De igual forma, si se observa el costo de la cartera no culminada, se encuentra que, de los proyectos que iniciaron entre 2009 y 2012, las inversiones que no alcanzaron el 90 por ciento de avance representan el 43 por ciento del costo total de la cartera de proyectos para dichos años. Esa proporción se incrementa a 67 por ciento para el periodo 2012-2017, y equivaldría a un costo de cartera de entre S/ 36 mil y S/ 48 mil millones. Por otro lado, para el Invierte.pe, si bien en cantidad de proyectos se observaba que el 65 por ciento de inversiones no alcanzaba el avance del 90 por ciento, ahora se destaca que los proyectos que no alcanzaron dicho avance representan casi la totalidad del costo de la cartera (alrededor de 90 por ciento).

En cuanto a las inversiones menores e IOARR, a pesar de un tiempo de vida menor del Invierte.pe, las IOARR muestran que cerca de la mitad del costo de la

cartera ya superó el avance de 90 por ciento, similar a la proporción de las inversiones en el marco del SNIP (alrededor de 55 por ciento). Respecto al SNIP, se destaca que el costo de las inversiones no culminadas en relación con el costo total de inversiones en ejecución es una proporción casi fija con pequeñas variaciones, independientemente del año en que se inició la inversión.

Las cifras presentadas ponen de manifiesto que estas inversiones no logran transformar su impacto económico en beneficios concretos para la población. Por el contrario, resultan en proyectos de infraestructura incompletos y adquisiciones de bienes y servicios sin finalizar, lo que afecta negativamente el bienestar de la población.

Fase de ejecución: persistencia de obras paralizadas en su etapa de ejecución

Uno de los mayores desafíos para lograr una gestión efectiva de la inversión pública es completar las obras desde su inicio hasta su finalización, dentro de los costos previstos y sin interrupciones. Sin embargo, en el Perú, al igual que en muchas economías, es común encontrar un número significativo de inversiones paralizadas. En este contexto, la Contraloría General de la República (CGR) define las obras paralizadas como aquellas inversiones que no han sido concluidas y que no muestran avances físicos en su ejecución durante seis meses o más.

La CGR publica informes periódicos para detallar el estado de estas inversiones. El último informe, publicado en octubre de 2024¹³, reporta la existencia de 2 648 obras paralizadas en el país, con un saldo pendiente de ejecución de S/ 19 mil millones, equivalente al 26 por ciento del Presupuesto Institucional Modifi-

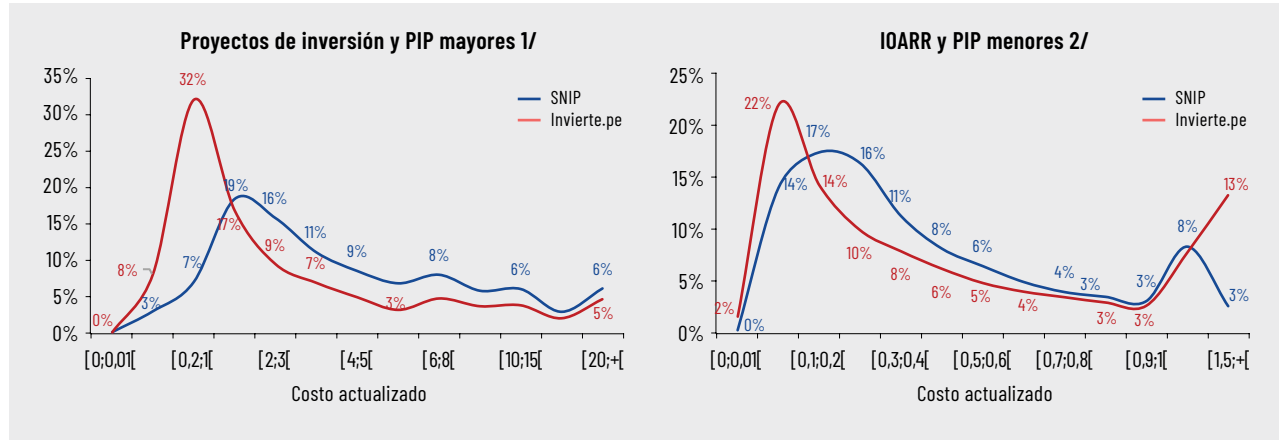
cado (PIM) a noviembre de 2024. Según el informe, el 56 por ciento de estas obras corresponde a inversiones de bajo costo (menores a S/ 3 millones) que se encuentran distribuidas de manera relativamente equitativa en diversas etapas de ejecución, sin concentrarse en un nivel específico de avance físico. El informe también recoge información de las entidades ejecutoras sobre las causas de la paralización. Entre los principales motivos se identifican incumplimientos contractuales (24 por ciento), falta de recursos financieros (22 por ciento), discrepancias, controversias y arbitrajes (12 por ciento), y abandono de obra (11 por ciento).

Atomización de inversiones

Otro desafío en la inversión pública es la atomización de inversiones, es decir, la preferencia a ejecutar inversiones de bajo costo. Esta tendencia podría explicarse por la flexibilidad en su aprobación y la percepción de que son menos complejas y, por tanto, más fáciles de ejecutar. Sin embargo, como se ha observado, esta preferencia no ha logrado resolver la acumulación de proyectos inconclusos, que en términos de costo representan casi la totalidad del valor de las inversiones en ejecución. Por el contrario, estas inversiones tienden a acumularse de manera constante, mientras que su impacto, cada vez más limitado, tiene efectos marginales sobre el bienestar de la población. Además, la proliferación de este tipo de proyectos dificulta su monitoreo y genera interrogantes sobre la calidad de los resultados obtenidos.

Como se ha mencionado, el Invierte.pe diferenció las inversiones entre IOARR y proyectos de inversión, y para este último reglamentó un proceso simplificado que depende del costo. La primera observación es que ello ha devenido en un incentivo para ejecutar inver-

GRÁFICO 11 ■ Distribución del costo de la cartera en ejecución en el marco del SNIP y el Invierte.pe (% del número total de inversiones)



NOTA: NO INCLUYE PROGRAMAS DE INVERSIÓN NI INTERVENCIONES DE RECONSTRUCCIÓN MEDIANTE INVERSIONES.

1/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE. 2/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIPM) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR).

FUENTE: MEF.

13 El Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a septiembre de 2024 ha sido publicado en el sitio web de la Contraloría General de la República. Puede consultarse en el siguiente enlace: Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a septiembre de 2024.



En el presente artículo se han señalado las principales mejoras realizadas al sistema de inversión pública, las cuales, **si bien han impulsado la ejecución de recursos en los últimos años, no lograron resolver desafíos persistentes.**



siones de bajo costo. Así, si bien el SNIP ya generaba incentivos a la atomización de las inversiones, el Invierte.pe habría acelerado esta preferencia. En dicho sentido, las distribuciones de proyectos de inversión e IOARR están más sesgadas hacia la izquierda de lo que lo estaban las inversiones menores y mayores del SNIP. De esta manera, en el Invierte.pe la cartera de inversiones en ejecución (viabiles o con devengado) se condensa debajo del S/ 1 millón para proyectos de inversión y de S/ 200 mil para las IOARR. Mientras tanto, los PIP mayores y menores del SNIP se condensaban debajo de S/ 3 millones y S/ 400 mil, respectivamente.

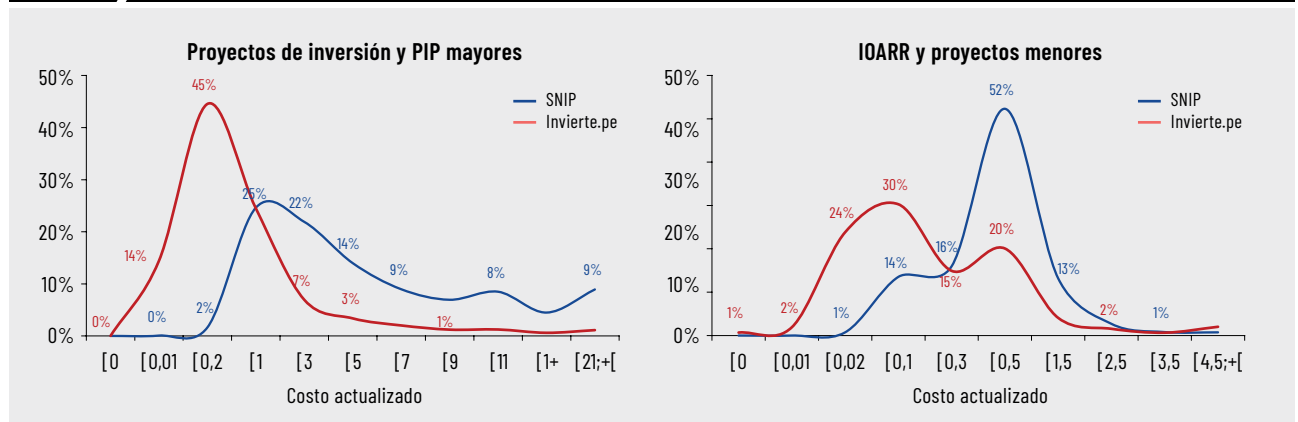
Por otro lado, dicha problemática se acentúa en el grupo de las inversiones cerca de culminar, con un avance financiero superior a 90 por ciento. Así, los proyectos cerca de culminar se concentran en montos inferiores a S/ 200 mil, en contraste con los PIP mayores, cuyo umbral es de S/ 3 millones. Por su parte, las IOARR próximas a concluir tienen costos menores a S/ 100 mil, mientras que los PIP menores se ubican alrededor de S/ 500 mil. Aunque la cartera en ejecución está dominada por inversiones de bajo costo, la proporción de aquellas con un avance superior al 90 por ciento es aún más limitada, lo que se reflejaría en un impacto reducido y fragmentado sobre los objetivos de política nacional.

En términos relativos, los proyectos cercanos a su culminación tienen un costo equivalente a una quinta parte del promedio de los proyectos en ejecución. Esto contrasta con la situación bajo el SNIP, donde los costos de proyectos próximos a concluir y en ejecución eran similares, situándose alrededor de S/ 3 millones. De manera similar, una IOARR con más del 90 por ciento de avance hoy tiene un costo equivalente a la mitad de una en ejecución, mientras que, en el caso de los PIP menores, este costo también se reducía a la mitad en el sistema anterior.

CONCLUSIONES

En el presente artículo se han señalado las principales mejoras realizadas al sistema de inversión pública, las cuales, si bien han impulsado la ejecución de recursos en los últimos años, no lograron resolver desafíos persistentes. En ese sentido, entre las principales mejoras destaca el cambio normativo adoptado

GRÁFICO 12 ■ Distribución del costo de la cartera con avance superior al 90% en el marco del SNIP y el Invierte.pe (Costo en millones de S/ y % del número de inversiones)



NOTA: NO INCLUYE PROGRAMAS DE INVERSIÓN NI INTERVENCIONES DE RECONSTRUCCIÓN MEDIANTE INVERSIONES. 1/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE. 2/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIP) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR). FUENTE: MEF.

en 2017, mediante la creación del Invierte.pe, que significó un cambio global sobre el sistema de inversión pública y que concretó mejoras como una mayor velocidad de inicio de ejecución y la reducción del tiempo total de ejecución. En este sistema, se agregó la fase de Programación Multianual de Inversiones, y se clasificaron las iniciativas de acuerdo con su complejidad entre IOARR y proyectos de inversión. Adicionalmente a la implementación del Invierte.pe, se adoptaron modalidades eficientes de ejecución como los contratos Gobierno a Gobierno y la implementación de la metodología BIM a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de llevar a cabo estas reformas, no se lograron resolver desafíos tales como la débil vinculación entre la cartera programada y ejecutada, resultando en una mayor participación de las inversiones no previstas. Asimismo, se encuentra que una considerable parte de las inversiones no ha sido culminada a pesar de contar con al menos siete años de vigencia desde el inicio de su ejecución, ello vinculado a la existencia de obras paralizadas. Además de ello, se encontró que el Invierte.pe no logró resolver la preferencia por realizar inversiones de bajo costo, e incluso la atomización bajo este esquema es aun mayor.

En coherencia con lo señalado en el párrafo anterior, es fundamental reconocer los avances logrados en los últimos años y continuar fortaleciendo los progresos alcanzados, optimizando cada fase de Invierte.pe a partir de una mejor identificación de desafíos. Así, se recomienda fortalecer la planificación estratégica para garantizar una mayor vinculación entre la cartera programada y la ejecutada, priorizando proyectos que generen un impacto significativo y sostenible. Es importante también implementar mecanismos efectivos para la culminación de obras paralizadas, optimizando los procesos de supervisión y



(...) es fundamental reconocer los avances logrados en los últimos años y continuar fortaleciendo **los progresos alcanzados, optimizando cada fase de Invierte.pe a partir de una mejor identificación de desafíos.**



estableciendo un marco claro para la resolución de conflictos que retrasan su avance. Además, debe fomentarse una cultura de eficiencia en la gestión de proyectos mediante la agrupación de iniciativas con objetivos y beneficios comunes, al tiempo que se priorizan inversiones de mayor envergadura y complejidad que atiendan necesidades estructurales del país, evitando la fragmentación y la preferencia por proyectos de bajo costo que limitan los impactos a largo plazo. Con ello, se podría continuar avanzando hacia un sistema de inversión pública más ordenado, eficiente y acorde con las necesidades del país.

REFERENCIAS

- **Banco de Inversiones (2023).** *Consulta Avanzada de Inversiones* [Aplicación web]. <https://ofi5.mef.gob.pe/inviertePub/ConsultaPublica/ConsultaAvanzada>
- **Banco de Inversiones (2023).** *Sistema de Seguimiento de Inversiones* [Aplicación web]. <https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index>
- **Contraloría General de la República (2024).** Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a diciembre de 2023.
- **Contraloría General de la República (2024).** Estimación de la corrupción e inconducta funcional en el Perú 2023.
- **Doumbia, D., & Kinda, T. (2019).** Reallocating public spending to reduce income inequality: Can it work? (IMF Working Paper No. 2019/188). International Monetary Fund.
- **Fondo Monetario Internacional (FMI). (2020).** *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2011).** *Directiva General del Sistema de Inversión Pública (Directiva N° 001-2011 EF/68.01)*. Aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01. Lima, Perú.
- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Dirección General de Inversión Pública (DGIP). (2015).** *Compendio de normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Lima, Perú: Biblioteca Nacional del Perú.
- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022).** *Lineamientos para la identificación y registro de Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR)*.
- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2023).** *Consulta Amigable. Consulta de ejecución del gasto* [Aplicación web]. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>