

Eficiencia en la inversión pública del Gobierno Nacional - 2023

Lima, febrero 2024



VIDENZA

Índice

1. Antecedentes	3
2. Resultados por indicador	6
3. Resultados por ministerios	12
4. Discusión	22



01

Antecedentes



01. Antecedentes

A fines de 2023, Videnza lanzó el **Índice Regional de Eficiencia en la Inversión Pública (IREI)**, herramienta que ofrece un análisis más integral sobre la eficiencia en la inversión pública de los gobiernos regionales. Una herramienta como el IREI es importante y necesaria pues:

- (i) La inversión pública en el país ha demostrado serias deficiencias que representan una barrera al cierre de brechas sociales y mejoras en la competitividad.
- (ii) El indicador de avance en la ejecución financiera –el más utilizado por autoridades, medios de comunicación y público en general– es un indicador incompleto y en algunos casos inexacto.

Sin embargo, **las deficiencias en la inversión pública no son exclusivas de los gobiernos regionales**. Muchos de los proyectos de inversión pública a cargo de los distintos ministerios presentan serias deficiencias.

Así, a fin de **evaluar la eficiencia en la inversión pública del gobierno nacional**, se tomaron **9 de los 10 indicadores utilizados por el IREI para analizar 9 ministerios** que durante el 2023 tuvieron un presupuesto para inversión pública mayor a S/ 100 millones y que en conjunto representan aproximadamente el **80% del presupuesto de inversión pública del Gobierno nacional**.



Ministerio e indicadores analizados

Ministerios analizados	Indicadores de eficiencia en la inversión pública considerados	
Minam	i.1 Incumplimiento en la programación de proyectos	Costo de proyectos programados sin ejecutar al 4T 2023 respecto al costo total de proyectos programados en la PMI para el 2023.
Midagri	i.2 Sobrecarga de proyectos	Costo de proyectos sin ejecución al 4T 2023 respecto al monto total de la PMI (2023-2026).
Minedu	i.3 Proyectos bajo administración directa	Costo de proyectos bajo administración directa respecto al costo del total proyectos al 4T 2023.
Minem	i.4 Transparencia y rendición de cuentas	Número de proyectos en ejecución durante el 2023 que cuentan con el Formato 12-B actualizado durante diciembre 2023 respecto al total de proyectos en ejecución durante el 2023.
Minsa	i.5 Sobre costo de proyectos	Variación porcentual del costo actualizado al 4T 2023 de los proyectos en ejecución física con respecto al costo aprobado en el expediente técnico.
MTC	i.6 Retraso de proyectos	Promedio de días de retraso en los proyectos en ejecución física al 4T 2023 respecto a la fecha programada de fin de ejecución.
MVCS	i.7 Obras paralizadas	Costo de obras paralizadas al 4T 2023 respecto al costo del total de obras.
Mininter	i.8 Avance en la ejecución	Devengado respecto al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de proyectos al 4T 2023.
PCM	i.9 Cierre de proyectos	Número de proyectos liquidados al 4T 2023 respecto al número de proyectos activos y cerrados.

Notas:

- Los ministerios se analizan a nivel de Pliego presupuestal.
- Dentro de PCM la principal unidad ejecutora corresponde a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC).
- A pesar de tener un presupuesto mayor a los 100 millones de soles, no se incluye a ministerio de defensa pues mucha de la información de sus proyectos de inversión no es pública.
- De los 10 indicadores considerados en el IREI no se incluyó el indicador 10: Costo promedio de los proyectos, pues al tener estos ministerios proyectos de distinta naturaleza se espera que sean de escalas distintas.



02

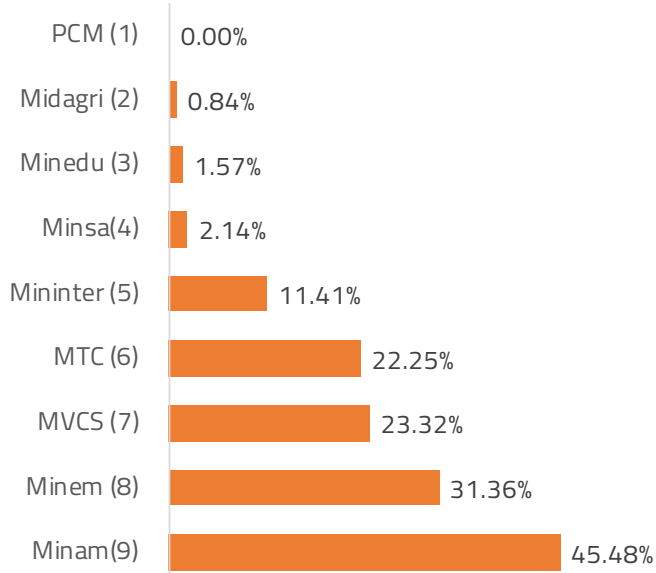
Resultados por indicador



02. Resultados por indicador

i1. Incumplimiento en la programación de proyectos

Costo de proyectos programados sin ejecutar al 4T 2023 respecto al costo total de proyectos programados en la PMI para el 2023

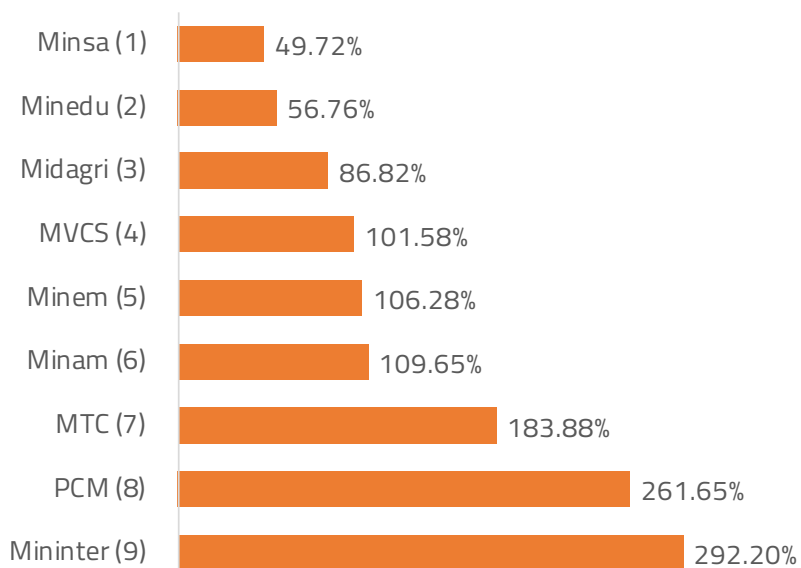


Al cierre del 2023, **se observa que la PCM no dejó sin ejecutar ninguno de los proyectos programados para el 2023** en su Programación Multianual de Inversiones (PMI). Obtienen también buenos resultados el Midagri, el Minedu y el Minsa, ministerio que durante el 2023 cumplieron con la mayoría de lo programado en la PMI.

Por el contrario, el Ministerio del Ambiente (Minam) posee, el mayor costo de proyectos programados sin ejecutar respecto a lo programado en el 2023 (45.5%). Lo anterior evidencia **una falta de conexión entre lo programado y lo que finalmente se ejecuta.**

i.2. Sobrecarga de proyectos

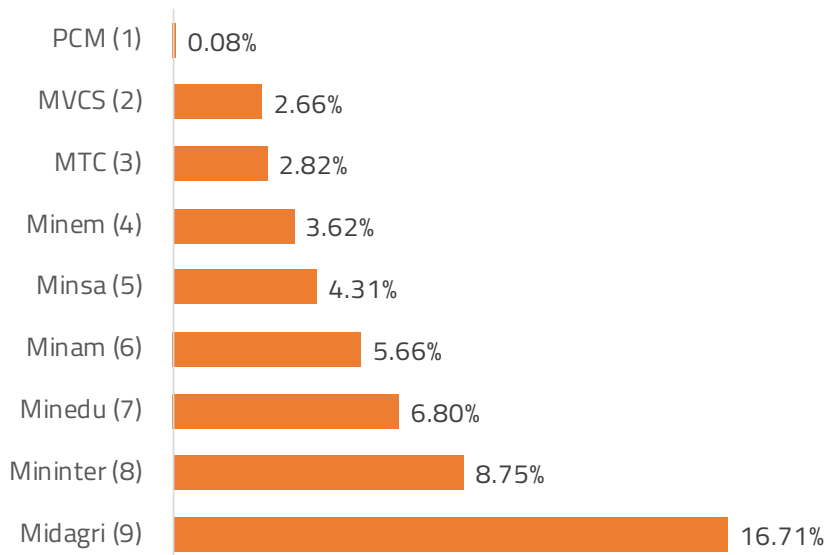
Costo de proyectos sin ejecución al 4T 2023 respecto al monto total de la PMI (2023-2026)



Que en ministerios como el del interior (292%) y PCM (262%) tengan proyectos sin ejecución que exceden en más de dos veces el monto total programado en la PMI para los años 2023-2026 evidencia deficiencias en la etapa de programación y formulación. **Se están formulando proyectos sin tener en cuenta la capacidad de ejecutarlos.**

i.3. Proyectos bajo administración directa

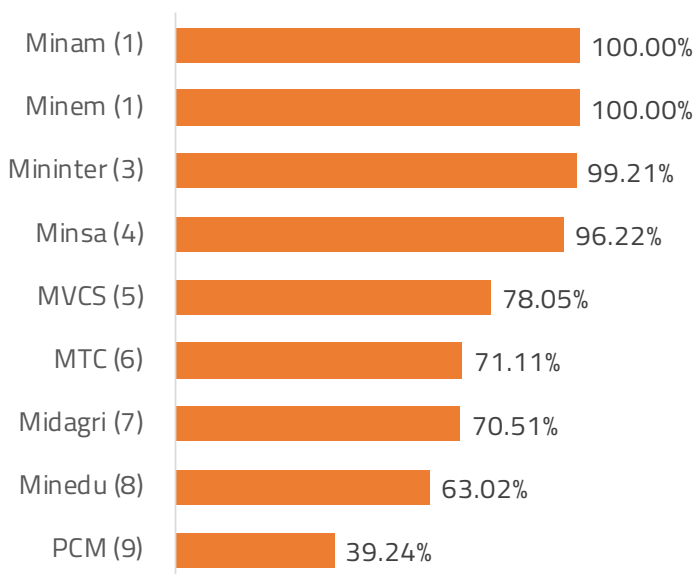
Costo de proyectos bajo administración respecto al costo del total de proyectos al 4T 2023



Videnza ha identificado que **los proyectos bajo administración directa son de los que mayores retrasos, sobrecostos y paralizaciones presentan.** Destaca negativamente en este caso que casi el 17% de la cartera de proyectos del Midagri se den bajo esta modalidad.

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

Número de proyectos en ejecución durante el 2023 que cuentan con el Formato 12-B actualizado durante diciembre 2023 respecto al total de proyectos en ejecución durante el 2023

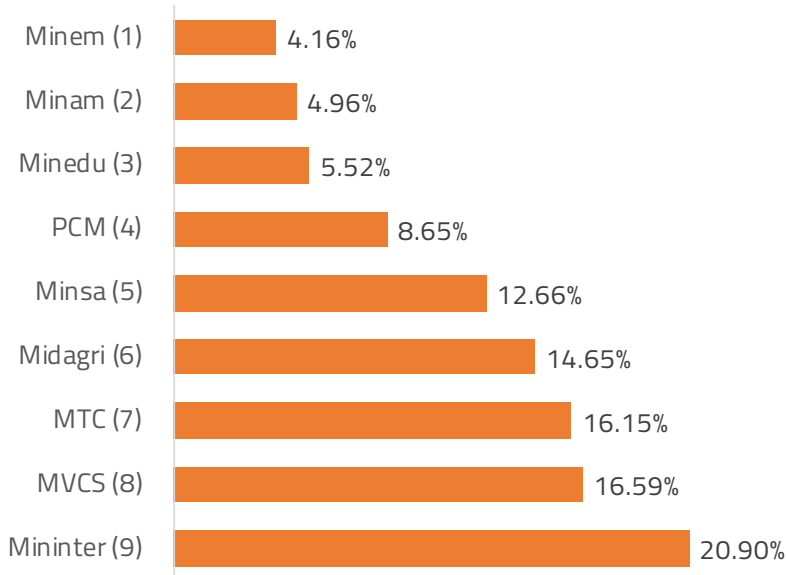


La Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones establece que, la **información sobre el seguimiento de la ejecución de cada inversión de la entidad debe ser registrada mensualmente** por la Unidad Ejecutora en el Formato N° 12-B: Seguimiento a la ejecución de inversiones, **dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes.**

Resulta llamativo y preocupante que en el caso de PCM, solo se haya cumplido con actualizar este formato en el 39% de los proyectos.

i.5. Sobrecosto de proyectos

Variación porcentual del costo actualizado al 4T 2023 de los proyectos en ejecución física con respecto al costo aprobado en el expediente técnico

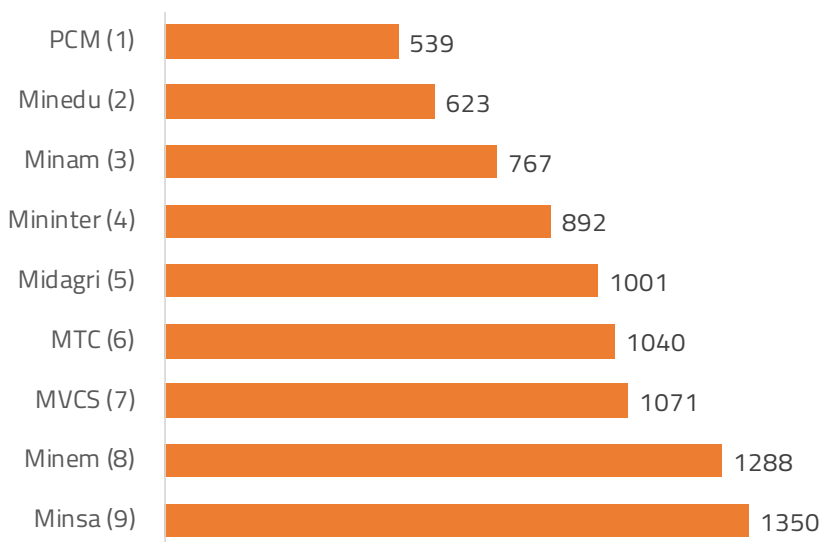


De acuerdo con la normativa vigente, en casos donde el sobrecosto de un proyecto excede el 15%, la ampliación de fondos requiere de la aprobación la Contraloría General de la República, trámite que muy probablemente genera retrasos e incluso posibles paralizaciones.

Al 2023, **el sobrecosto de la cartera de proyectos de ministerios como el MTC, MVCS y el Mininter Supera el 15%**. El promedio esconde además casos donde el sobrecosto puede llegar a superar largamente el 100%.

i.6. Retraso de proyectos

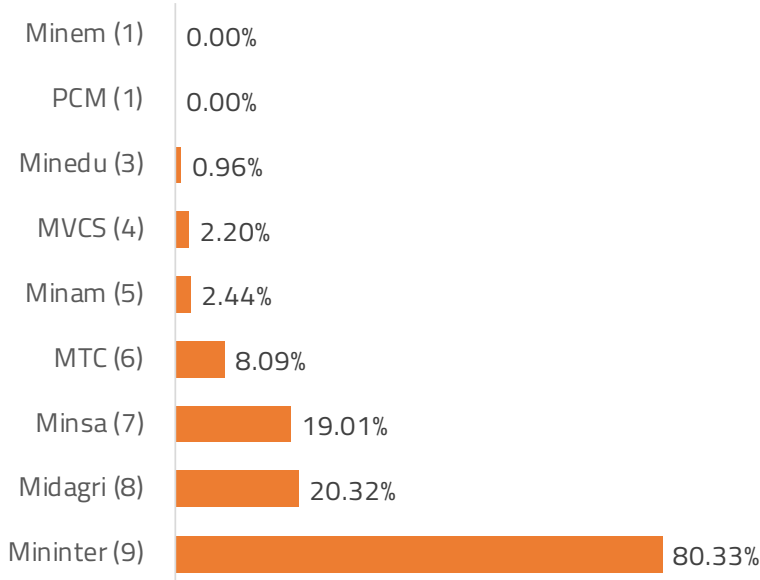
Promedio de días de retraso en los proyectos en ejecución física al 4T 2023 respecto a la fecha programada de fin de ejecución



Resulta alarmante que, en 5 de los 9 ministerios analizados, **el promedio de retraso de los proyectos supere los 1,000 días**. Los resultados son más preocupantes aún si al ver el detalle de los proyectos se identifican proyectos para la **construcción de carreteras, centros de salud o proyectos de agua potable que registran 10 o más años de retaso**.

i.7. Obras paralizadas

Costo de obras paralizadas al 4T 2023 respecto al costo del total de obras

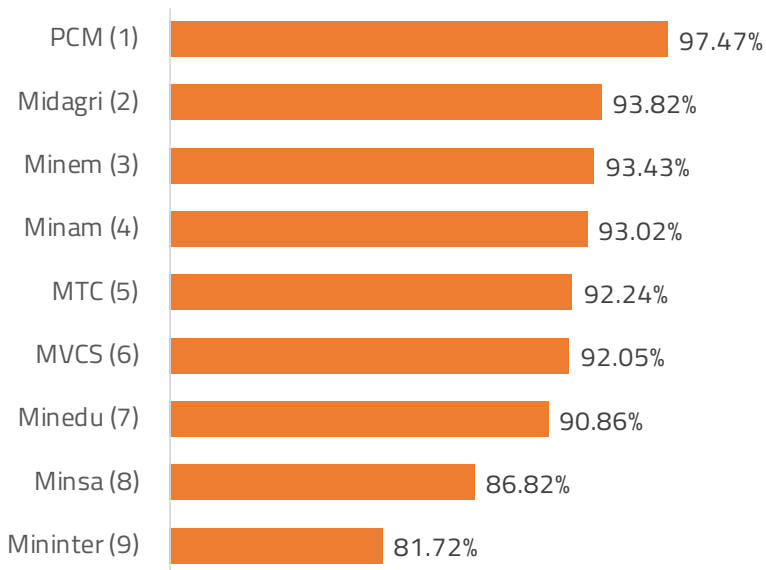


La paralización de obras es uno de los síntomas más claros de las deficiencias que tiene la inversión pública en el país. En ese sentido destaca positivamente que la cartera de obras paralizadas del Minem, PCM, Minedu, MVC y Minam represente menos del 5% del total de obras registradas por la Contraloría General de la República.

Por otro lado, es alarmante que, ante la crisis de inseguridad que vivimos hoy en día, **el monto de obras paralizadas del Ministerio del Interior representa el 80% de su cartera.**

i.8. Avance en la ejecución

Devengado respecto al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de proyectos al 4T 2023

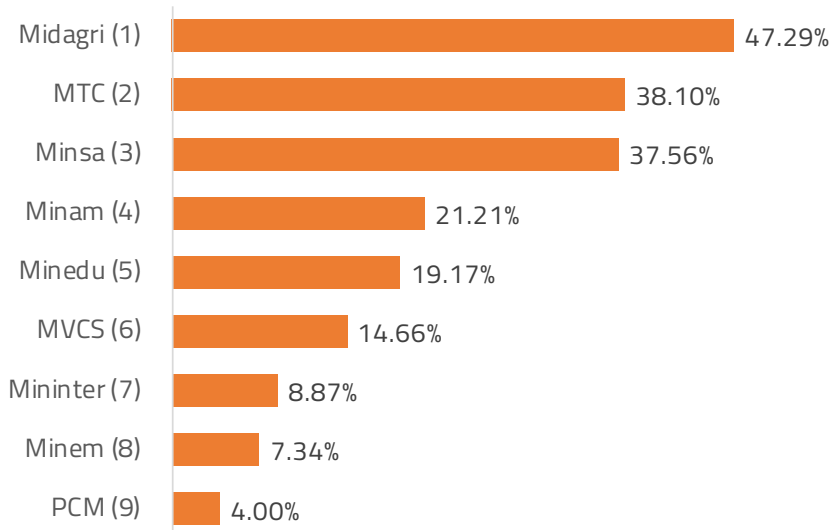


Los altos porcentajes de ejecución logrados, mayores a 90% en 7 de los 9 ministerios analizados, nos confirman la hipótesis de que **no necesariamente el que gasta más, gasta mejor.**

Sin embargo, si debe ser motivo de preocupación que el Ministerio del Interior haya dejado sin ejecutar 1 de cada 5 soles de su presupuesto para proyectos de inversión.

i.9. Cierre de proyectos

Número de proyectos liquidados al 4T 2023 respecto al número de proyectos activos y cerrados



Al cierre del 2023, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego es el ministerio con mayor número de inversiones oficialmente terminadas –es decir, cerradas y liquidadas—. Por lo contrario, la Presidencia del Consejo de Ministros solo ha concluido el 4% del total de sus proyectos.

Qué ninguno de los ministerios alcance siquiera el 50% en este indicador refleja una de las grandes deficiencias de la inversión pública en el país, **los proyectos no se liquidan.**

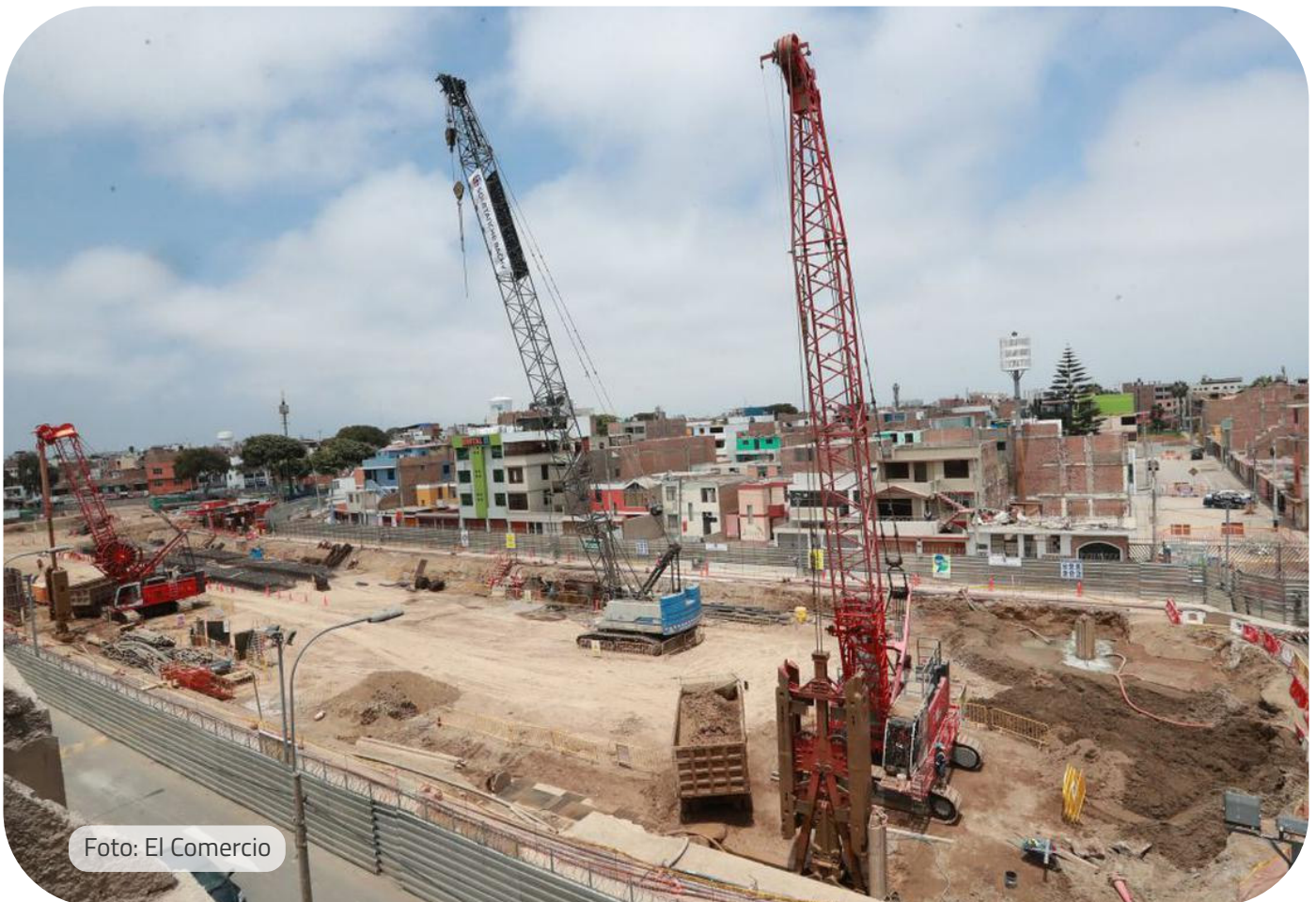


Foto: El Comercio



03

Resultados por ministerio



03. Resultados por ministerio

Ministerio del Ambiente



Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

45.5%

9

i.2. Sobrecarga de proyectos

110%

6

i.3. Proyectos bajo administración directa

6%

6

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

100%

1

i.5. Sobrecosto de proyectos

5%

2

i.6. Retraso de proyectos

767 días

3

i.7. Obras paralizadas

2%

5

i.8. Avance en la ejecución

93%

4

i.9. Cierre de proyectos

21%

4

Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

0.8%

2

i.2. Sobrecarga de proyectos

87%

3

i.3. Proyectos bajo administración directa

17%

9

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

71%

7

i.5. Sobrecosto de proyectos

15%

6

i.6. Retraso de proyectos

1,001 días

5

i.7. Obras paralizadas

20%

8

i.8. Avance en la ejecución

94%

2

i.9. Cierre de proyectos

47%

1

Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

1.6%

3

i.2. Sobrecarga de proyectos

57%

2

i.3. Proyectos bajo administración directa

7%

7

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

63%

8

i.5. Sobrecosto de proyectos

6%

3

i.6. Retraso de proyectos

623 días

2

i.7. Obras paralizadas

1%

3

i.8. Avance en la ejecución

91%

7

i.9. Cierre de proyectos

19%

5

Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

31.4%

8

i.2. Sobrecarga de proyectos

106%

5

i.3. Proyectos bajo administración directa

4%

4

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

100%

1

i.5. Sobrecosto de proyectos

4%

1

i.6. Retraso de proyectos

1,288 días

8

i.7. Obras paralizadas

0%

1

i.8. Avance en la ejecución

93%

3

i.9. Cierre de proyectos

7%

8

Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

2.1%

4

i.2. Sobrecarga de proyectos

50%

1

i.3. Proyectos bajo administración directa

4%

5

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

96%

4

i.5. Sobrecosto de proyectos

13%

5

i.6. Retraso de proyectos

1,350 días

9

i.7. Obras paralizadas

19%

7

i.8. Avance en la ejecución

87%

8

i.9. Cierre de proyectos

38%

3

Programación y formulación**Valor****Puesto**

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

22.3%

6

i.2. Sobrecarga de proyectos

184%

7

i.3. Proyectos bajo administración directa

3%

3

Ejecución**Valor****Puesto**

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

71%

6

i.5. Sobrecosto de proyectos

16%

7

i.6. Retraso de proyectos

1,040 días

6

i.7. Obras paralizadas

8%

6

i.8. Avance en la ejecución

92%

5

i.9. Cierre de proyectos

38%

2

Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

23.3%

7

i.2. Sobrecarga de proyectos

102%

4

i.3. Proyectos bajo administración directa

3%

2

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

78%

5

i.5. Sobrecosto de proyectos

17%

8

i.6. Retraso de proyectos

1,071 días

7

i.7. Obras paralizadas

2%

4

i.8. Avance en la ejecución

92%

6

i.9. Cierre de proyectos

15%

6

Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

11.4%

5

i.2. Sobrecarga de proyectos

29%

9

i.3. Proyectos bajo administración directa

9%

8

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

99%

3

i.5. Sobrecosto de proyectos

21%

9

i.6. Retraso de proyectos

891 días

4

i.7. Obras paralizadas

80%

9

i.8. Avance en la ejecución

82%

9

i.9. Cierre de proyectos

9%

7

Programación y formulación

Valor

Puesto

i.1. Incumplimiento en la programación de proyectos

0.0%

1

i.2. Sobrecarga de proyectos

262%

8

i.3. Proyectos bajo administración directa

0%

1

Ejecución

Valor

Puesto

i.4. Transparencia y rendición de cuentas

39%

9

i.5. Sobrecosto de proyectos

9%

4

i.6. Retraso de proyectos

539 días

1

i.7. Obras paralizadas

0%

1

i.8. Avance en la ejecución

97%

1

i.9. Cierre de proyectos

4%

9



04

Discusión



04. Discusión

Primera medición, una línea de base

Como sucede con el IREI, los resultados de esta primera medición para el caso de los ministerios **deben ser entendidos como la línea de base o el punto de partida** sobre el cual los ministerios identifiquen sus principales debilidades y tomen acciones para superarlas.

La mayoría de los indicadores considerados en este análisis –retrasos, sobrecostos, cierre de proyectos, entre otros– **no son de responsabilidad exclusiva del gobierno actual (mucho menos del ministro actual)**. Estos indicadores arrastran ineficiencias anteriores. Sin embargo, si **es responsabilidad de la gestión actual intentar mejorar estos resultados**.



Foto: Freepik

Al analizar más en detalle algunos de los resultados se ha identificado que los promedios obtenidos esconden muchas veces casos extremos. Por ejemplo, si bien los proyectos del MTC presentan un retraso promedio de 1,040 días, existen proyectos a su cargo que superan los 5,000 días.

Deficiencias en la inversión pública a nivel del gobierno nacional

La información al cierre del 2023 confirma que **una alta ejecución del presupuesto no es sinónimo de una inversión eficiente**, la eficiencia en la inversión pública va más allá de la mera ejecución de un presupuesto. Prueba de ello es que, de los nueve ministerios analizados, siete alcanzaron una ejecución mayor al 90%, pero todos muestran deficiencias.

A continuación, algunos de puntos que destacan:

- **Mininter: el peor en cuatro indicadores, penúltimo en uno y antepenúltimo en otro**

La crisis de inseguridad se ve reflejada en la ineficiente gestión de la inversión pública del Ministerio del Interior. Retrasos, paralizaciones y sobrecostos en la construcción de comisarías o proyectos de prevención del delito sin duda afectan la lucha contra la inseguridad.

- **Salud: una espera que dura años**

En el caso del Minsa destaca el retraso promedio en los proyectos de inversión: 1,350 días en promedio. Es decir, tres años y ocho meses, adicionales al tiempo previsto, que la población debe esperar por un establecimiento de salud. Esto sin dejar de lado que el promedio esconde casos donde los retrasos alcanzan los 10 años. El Minsa es también uno de los ministerios con mayor proporción de su cartera de inversión paralizada: casi 1 de cada 5 soles (19%).

- **MTC y Vivienda: corrupción, sobrecostos y retrasos**

Las carteras que manejan el MTC y Vivienda son significativamente más grandes que las del resto. Solo la de proyectos en ejecución física del MTC, valorizada en más de S/60.000 millones, supera a todos los ministerios analizados. Y Vivienda es el que más proyectos en ejecución física registra: 716, que representan casi S/14.000 millones.

Luego del Ministerio del Interior, Vivienda (17%) y el MTC (16%) sean los que mayor sobrecosto de proyectos registran. En cuanto a retrasos, el promedio para ambos supera los 1.000 días. Cabe destacar la correlación que pueden tener estos indicadores, especialmente para casos donde el sobrecosto excede el 15%. Esta ampliación de fondos requiere de la aprobación la Contraloría General de la República, trámite que muy probablemente genera retrasos.



VIDENZA