

A photograph of construction workers in orange uniforms and hard hats working on a large concrete structure, possibly a bridge or dam. A crane is visible in the background, lifting a large concrete block. The scene is set outdoors with a body of water and trees in the distance.

Reflexiones entorno a la inversión pública en el Perú: problemas y propuestas de mejora

Documento elaborado por Videnza Consultores para Videnza Instituto

VIDENZA

Índice

1. Antecedentes	3
2. Diagnóstico del ciclo de la inversión pública	8
2.1 Fases 1 y 2: Planificación y Formulación.....	9
2.2 Fase 3: Ejecución	10
2.3 Fase 4: Funcionamiento	14
3. Propuestas de mejora	15
3.1 Corto Plazo	16
3.2 Mediano Plazo	17
3.3 Largo Plazo	18
4. Reflexiones finales y conclusiones	21
5. Bibliografía	23

Antecedentes

01

01. Introducción

En el Perú, donde las brechas sociales y económicas demandan acciones concretas, la inversión pública –definida como toda intervención limitada en el tiempo que utiliza recursos públicos para crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar bienes y servicios, no es solo un mecanismo de gasto, sino una apuesta estratégica por el desarrollo sostenible (MEF, 2024)–; se constituye como una herramienta fundamental para transformar y construir un país más equitativo.

Su objetivo es claro y su impacto probado también: mejorar la calidad de vida de la población y fomentar el progreso de las comunidades.

El impacto de la inversión pública trasciende lo social y se extiende al ámbito económico. Según estudios recientes que analizan América Latina y el Caribe, por cada USD 1,000 millones invertidos en infraestructura, se generan hasta 35,000 empleos directos y 5,000 indirectos (Pastor, et al., 2020). Asimismo, Esquivel y Loaiza (2018) destacan que por cada punto porcentual (pp) de crecimiento en el capital de infraestructura por trabajador, se genera un incremento de entre 0.23 y 0.29 pp. en el PBI por trabajador. De manera complementaria, el estudio de Adame et al. (2017) llevó a cabo un metaanálisis de países pertenecientes a la OCDE, en el que concluye que un 10% de crecimiento en la inversión pública impulsa un aumento del 1.3% en el PBI, evidenciando el rol clave de la inversión pública como motor del crecimiento económico.

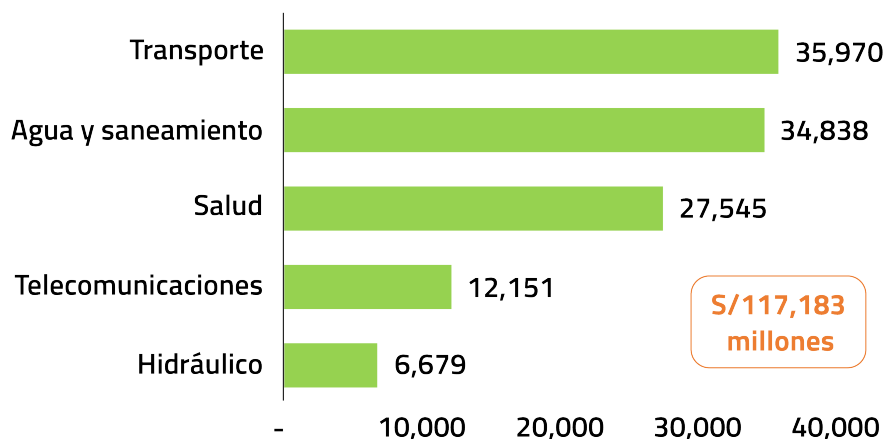
Sin embargo, para que la inversión pública se traduzca en estos beneficios es fundamental que sea eficiente. Esto no siempre sucede, ya que, en muchos países, incluido el Perú, la inversión pública enfrenta desafíos importantes como lo son los altos niveles de ineficiencia, el desperdicio de recursos y la presencia de corrupción (Dabla-Norris, et al., 2011). Estos

problemas limitan su capacidad para generar impactos positivos y resaltan la necesidad de mejorar los mecanismos de gestión. De hecho, según el FMI (2015), un aumento de 1% de la inversión pública respecto al PBI incrementa el producto en 0.3% en países con baja eficiencia, mientras que incrementa en 0.6% en países con alto nivel de eficiencia.

En el Perú las necesidades de inversión son amplias. Según el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) de 2019, la brecha de corto plazo (cinco años) de infraestructura en sectores clave ascendía a S/117 mil millones, la cual estaba centrada principalmente en Transporte y Agua y Saneamiento. Asimismo, la brecha de largo plazo (veinte años) para alcanzar niveles de acceso a infraestructura similares a los de la OCDE asciende a S/363 mil millones, y está concentrada en los mismos sectores: Transporte y Agua y Saneamiento.



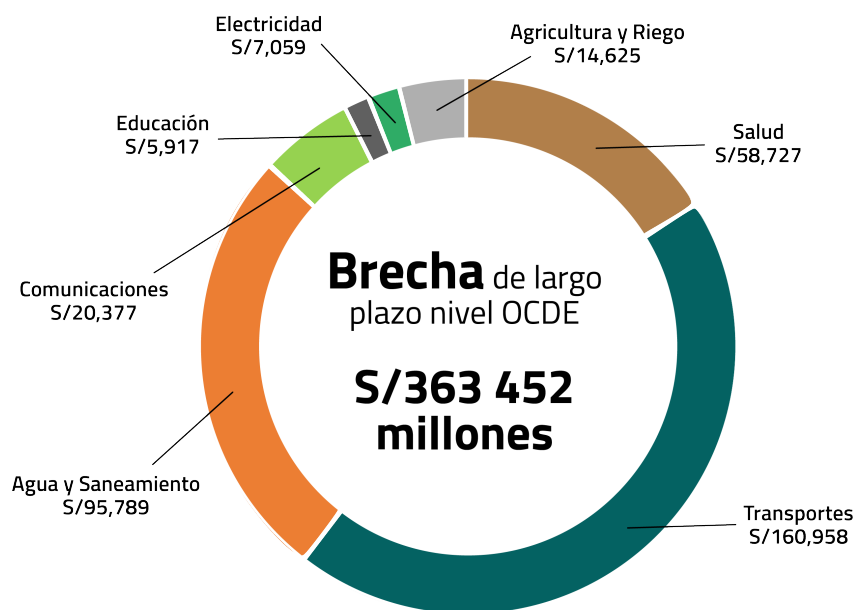
Gráfico N° 1. Brecha de infraestructura de corto plazo - cinco años, 2019 - 2024 (millones de S/)



Fuente: MEF.

Elaboración: Videnza Consultores.

**Gráfico N° 2. Brecha de infraestructura de corto plazo - cinco años, 2019 -2024
(millones de S/)**



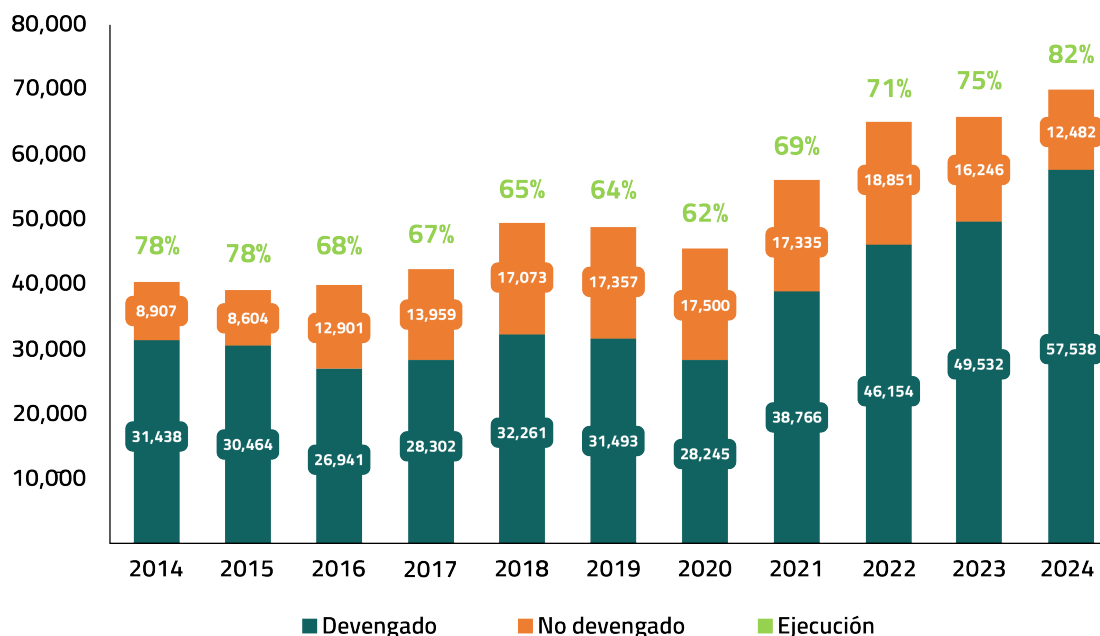
Fuente: MEF.

Elaboración: Videnza Consultores.

Frente a estas amplias necesidades de inversión, en el país se ha impulsado la inversión pública en los últimos años. De hecho, en 2024 se batió un récord histórico con S/57 mil millones y una ejecución financiera del 82%. Esto significa que,

en poco más de una década, la inversión pública se ha duplicado (ver Gráfico N° 3). Asimismo, cabe indicar que la inversión ha estado concentrada en cinco sectores: Transporte, Educación, Salud, Saneamiento y Agropecuaria (ver Gráfico N° 4).

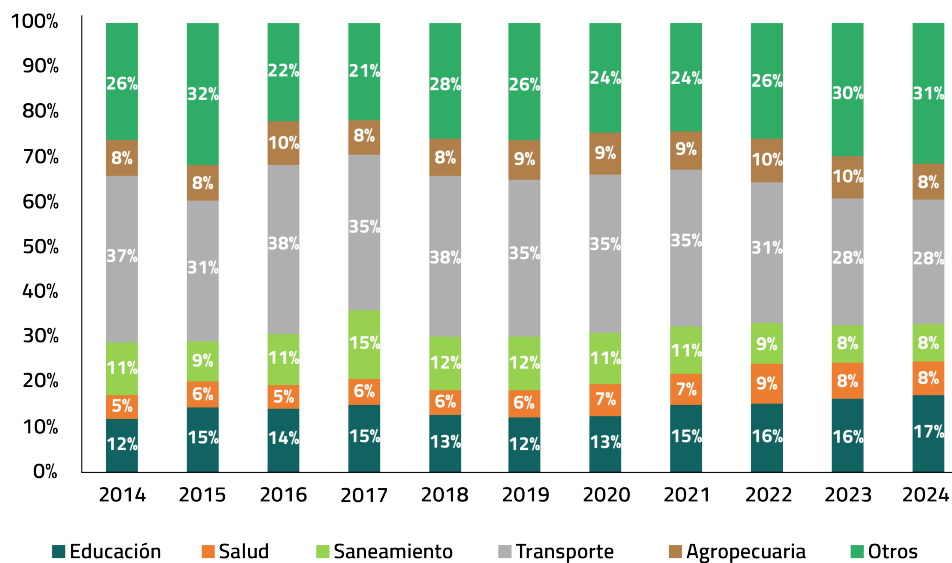
Gráfico N° 3. Ejecución, devengado y PIM (2014 – 2024) - S/ millones



Fuente: MEF.

Elaboración: Videnza Consultores.

Gráfico N° 4. Distribución de la inversión pública por función (2014 – 2024)



Fuente: MEF.

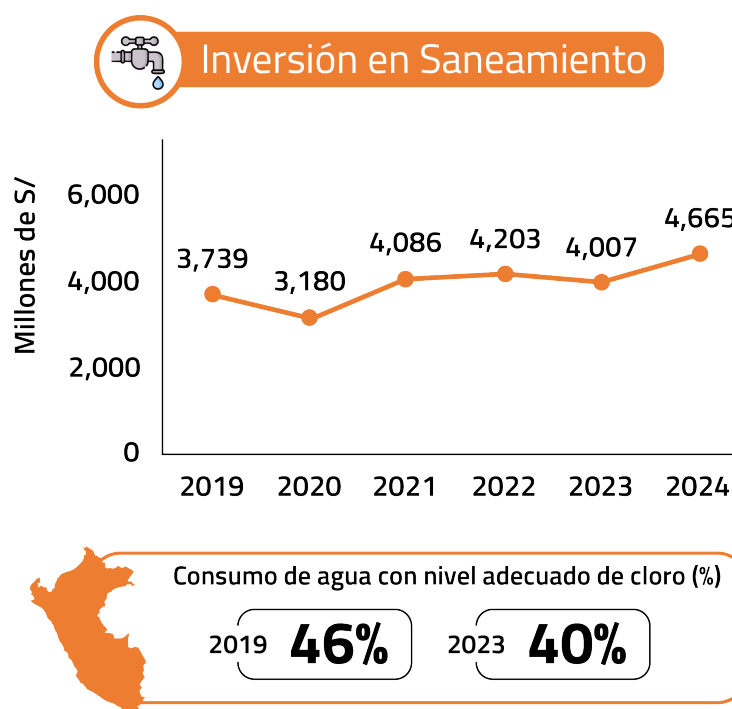
Elaboración: Videnza Consultores.

Mayor inversión pública no supone necesariamente el cierre de brechas

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, las brechas no se han cerrado acorde a lo esperado. En el sector saneamiento, por ejemplo, se han invertido S/23,881 millones desde 2019, pero los indicadores de acceso muestran retrocesos:

la cobertura de hogares con acceso a agua potable disminuyó del 90% en 2019 al 89% en 2023. Además, de estos hogares, solo el 40% cuenta con un servicio de agua de calidad.

Gráfico N° 5. Inversión en saneamiento (2019 – 2024)



* $\geq 0,5$ mg/l. Considera el dato anual del periodo móvil octubre-setiembre.

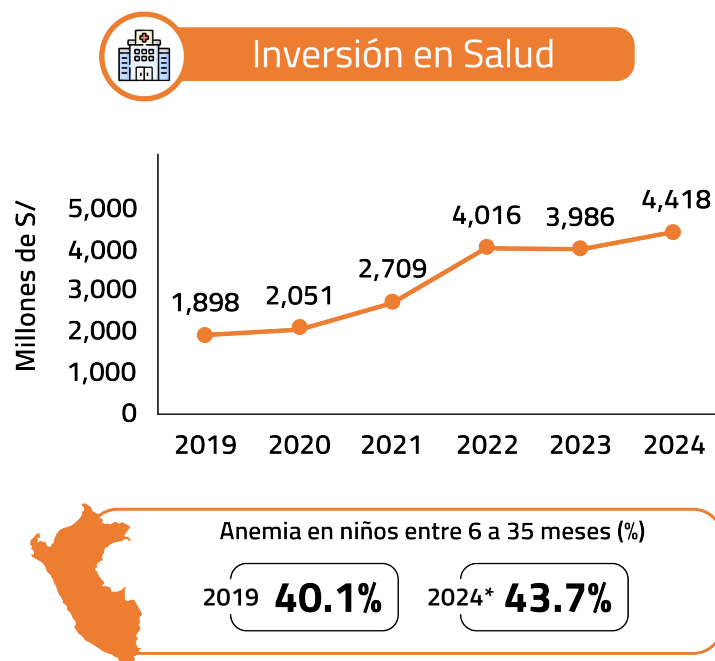
Fuente: MEF (Consulta amigable); INEI.

Elaboración: Videnza Consultores.

En el sector salud, se han destinado S/19,079 millone, pero los indicadores de acceso y calidad no reflejan mejoras significativas. Un ejemplo preocupante es el aumento de la anemia en niños de 6 a 35 meses, que pasó del 40% en 2019 al

43.7% en 2024. Asimismo, el 96.6% de los establecimientos de salud del primer nivel de atención cuentan con una capacidad instalada inadecuada, lo que limita su capacidad para brindar servicios de calidad.

Gráfico N° 6. Inversión en salud (2019 – 2024)



*Resultados preliminares.

Fuente: MEF (Consulta amigable); INEI - MINSA.

Elaboración: Videnza Consultores.

En el ámbito educativo, a pesar de una inversión de S/38,465 millones, persisten desafíos críticos. El 50% de las instituciones educativas (II.EE) a nivel nacional se encuentran en mal estado, lo que afecta directamente la calidad del servicio que ofrecen. Además, el porcentaje de locales escolares que cuentan con los tres servicios básicos (acceso a agua, alcantarillado y energía) se redujo del 31% en 2019 al 29% en 2023.

En el sector Transportes, donde se ha invertido la mayor cantidad de recursos (S/78,775 millones), durante los últimos 6 años, los avances son limitados, especialmente a nivel local. El 96% de las redes viales vecinales no están pavimentadas, lo que dificulta la conectividad y el desarrollo económico en zonas.

Por último, en el sector agropecuario, a pesar de una inversión de S/22,605 millones, no se observan mejoras significativas. La brecha en hectáreas con acceso a riego tecnificado sigue siendo alta a nivel nacional (78%).

Estos resultados evidencian que, si bien el aumento de la inversión pública es importante, no es suficiente por sí solo para generar un impacto tangible en la población. Esto se debe a las dificultades que se presentan a lo largo de todo el

ciclo de la inversión, desde la planificación y formulación de los proyectos hasta su operación y mantenimiento. Problemas como la desarticulación de planes, la débil planificación y programación, los sobrecostos, las demoras en la ejecución, los proyectos no cerrados y la falta de mantenimiento adecuado limitan significativamente el impacto de las inversiones públicas. Estas debilidades no solo reducen la eficiencia del gasto, sino que también comprometen la sostenibilidad de los proyectos y su capacidad para generar beneficios a largo plazo.

En ese sentido, el presente informe tiene como objetivo analizar la situación actual de las inversiones públicas en el Perú, identificando los principales problemas que enfrenta en cada etapa del ciclo de la inversión. Asimismo, se propone recomendaciones concretas a corto, mediano y largo plazo para mejorar la eficiencia y el impacto de estas inversiones, con el fin de garantizar que los recursos públicos se traduzcan en desarrollo real y sostenible para la población.

Diagnóstico del ciclo de la inversión pública

02

02. Diagnóstico del ciclo de la inversión pública

En el Perú, la implementación de un proyecto de inversión pública sigue un proceso estructurado en cuatro etapas. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la primera etapa es la Programación Multianual de Inversiones (PMI), en la cual se priorizan y planifican las iniciativas de acuerdo con los objetivos de desarrollo nacional y regional. A continuación, se lleva a cabo la formulación y evaluación técnica, donde se definen los detalles del proyecto y se evalúa su viabilidad técnica, económica y social. Una vez aprobados, los proyectos avanzan a la etapa de ejecución, que incluye la elaboración del

Expediente Técnico (ET) o documento equivalente, así como la ejecución física de las obras o actividades planificadas. Finalmente, se llega a la fase de funcionamiento, que comprende la operación y mantenimiento de los activos generados. A continuación, se analizarán los aspectos más relevantes de cada etapa del ciclo de la inversión pública y se identificarán los principales problemas que se enfrenta en cada etapa.

2.1 Fase 1 y 2: Planificación y Formulación

En las dos primeras etapas de la inversión, que corresponden a la Programación Multianual de Inversiones (PMI) y a la formulación y evaluación, se busca garantizar una adecuada articulación entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario. La PMI tiene como objetivo principal vincular el planeamiento estratégico con la selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, alineada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y territorial (MEF, 2024). Sin embargo, en la práctica, esta articulación no siempre se lleva a cabo de manera efectiva.

Se identifican problemas significativos en la planificación, como la falta de coordinación y alineación entre los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales. Muchos Gobiernos subnacionales carecen de instrumentos de planificación actualizados, como los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y los Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC). Según la información brindada por CEPLAN (2023), solo 15 de los 25 departamentos del país cuentan con un PDRC, y a nivel distrital, el 95 % de los distritos no tienen un PDCL. Además, en los casos donde existen estos planes, se observa una desalineación en los periodos de vigencia y una falta de sincronización entre los objetivos regionales y locales, lo que dificulta la coordinación estratégica y limita la capacidad de planificación para cerrar brechas sociales y generar desarrollo territorial de manera eficiente.

A esto se suma la falta de información actualizada a nivel distrital y de centros poblados, lo que representa un desafío adicional para la planificación. El acceso limitado a datos desagregados y actualizados dificulta la generación de indicadores de brechas a este nivel, lo que a su vez obstaculiza la identificación de necesidades específicas y la implementación de políticas públicas focalizadas.

Adicionalmente, existe una débil articulación entre la programación y el Presupuesto Institucional Anual (PIA)¹, lo que genera, en muchos casos, la asignación de recursos a proyectos que no son prioritarios para el desarrollo territorial. A lo largo del año, el PIA experimenta constantes modificaciones, ya sea por la inclusión de nuevos proyectos, reasignaciones o ajustes derivados de cambios en las prioridades gubernamentales y disponibilidad de financiamiento. Esto da lugar a un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) que presenta diferencias significativas respecto a la planificación inicial.

Esta situación es especialmente crítica en los Gobiernos locales, donde las variaciones son más pronunciadas. Por ejemplo, en el 2024, el PIA de los Gobiernos locales registró un incremento del 100%, pasando de un monto inicial aproximado de S/ 14 mil millones a S/ 28 mil millones al cierre del año. Y solo lograron ejecutar el 67% de este presupuesto, un porcentaje inferior en comparación con los Gobiernos nacionales y regionales (ver Cuadro N° 1).



¹ La Programación Institucional Anual (PIA) establece las principales líneas de acción, los gastos previstos y el financiamiento correspondiente para el año. Durante el ejercicio fiscal, el PIA puede sufrir ajustes, ya sea por la incorporación de recursos adicionales o por reprogramaciones internas, lo que da lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

Cuadro N° 1. Variaciones y ejecución del presupuesto 2024 por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	PIA (S/)	PIM (S/)	Variación (%)	Ejecución (%)
Gobierno nacional	27,675,677,628	25,603,732,763	-7%	95.6%
Gobiernos regionales	14,434,122,423	28,887,920,773	100%	67.3%
Gobiernos locales	14,123,553,003	15,526,007,343	10%	87.4%

Fuente: Consulta amigable – MEF (2024).
Elaboración: Videnza Consultores.

Asimismo, al analizar la cantidad de proyectos —resumido en el Cuadro N° 2—, se evidencia que, de los 11,499 proyectos programados inicialmente en los Gobiernos locales, 3,169 no recibieron asignación de PIM. Por otro lado, se asignaron recursos a 40,277 proyectos que inicialmente no contaban

con PIA. Este patrón también se observa en los demás niveles de gobierno, donde no todos los proyectos programados con PIA terminan recibiendo PIM, mientras que otros proyectos no planificados inicialmente son incorporados y asignados con recursos.

Cuadro N° 2. Número de proyectos con PIA y PIM por nivel de gobierno (2024)

Nivel de gobierno	Proyectos con PIA y PIM	Proyectos con PIA y sin PIM	Proyectos sin PIA y con PIM	Total de proyectos
Gobierno nacional	2,550	681	2,496	5,727
Gobiernos regionales	8,330	3,169	40,277	51,776
Gobiernos locales	1,936	539	5,323	7,798
Total general	12,816	4,389	48,096	65,301

Fuente: Datos abiertos – MEF (2024).
Elaboración: Videnza Consultores.

2.2 Fase 3: Ejecución

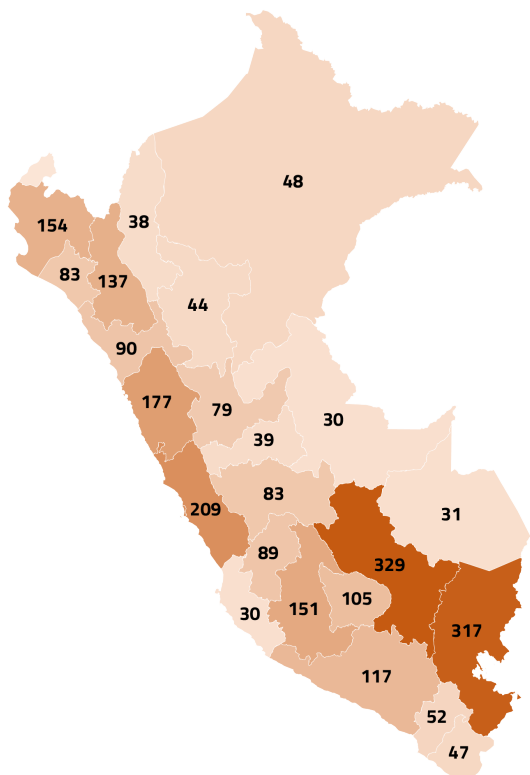
En la etapa de ejecución, se enfrentan desafíos significativos que impiden el avance de un número considerable de proyectos. Según el último informe de la Contraloría General de la Republica del Perú (CGR) a diciembre de 2024, más de 2,476 obras se encuentran paralizadas en esta fase, acumulando un monto total de S/ 43,118 millones que no han logrado traducirse en beneficios concretos para la población. Cabe destacar que el 68% de estas obras paralizadas corresponde a los sectores de Saneamiento, Educación, Salud y Transporte, áreas críticas para el desarrollo social y económico de la región. Los departamentos con más obras paralizadas son Cusco con 329 y Puno con 317.

La paralización de estos proyectos obedece a una variedad de factores, entre los cuales destacan incumplimientos de contrato, falta de recursos financieros y liquidez, discrepancias, controversias y procesos de arbitraje, abandono de obras,

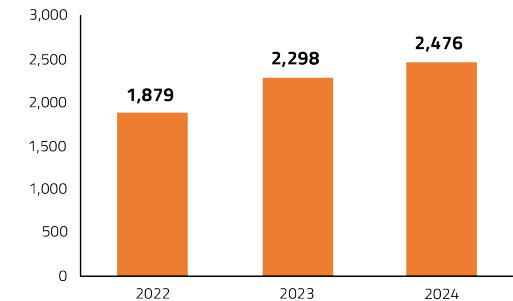
deficiencias en los ET y, en algunos casos, la indisponibilidad de terrenos o la presencia de conflictos sociales, entre otros. Estos desafíos no solo retrasan la ejecución de las obras, sino que también generan costos adicionales y limitan el impacto esperado de las inversiones públicas.

Este estancamiento no solo evidencia deficiencias en la gestión de los proyectos, la falta de seguimiento y supervisión en la ejecución, sino que también representa una oportunidad perdida para impulsar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de la población. De acuerdo con Bancalari (2019) el abandono de proyectos a mitad de su construcción es un fenómeno común en países de ingresos bajos y medianos, lo que genera un desperdicio significativo de recursos públicos y conlleva altos costos de oportunidad.

Gráfico N° 7. Obras paralizadas a nivel nacional



Obras paralizadas a nivel nacional (2022-2024)*



Función	N°	Costo (\$/mil)
Transporte	715	\$/11,598
Vivienda, construcción y saneamiento	518	\$/7,861
Educación	365	\$/2,275
Salud	83	\$/5,018
Total	1681	\$/26,752

Fuente: CGR (2024).
Elaboración: Videnza Consultores
*Datos a diciembre de cada año.

Adicionalmente, las paralizaciones y otros factores relacionados generan demoras significativas en la finalización de los proyectos de inversión. Según el detalle de inversiones del MEF, al cuarto trimestre de 2024, se observa que, de los 3,181 proyectos de inversión ejecutados por el Gobierno nacional, 2,943 presentan retrasos en su culminación, con un promedio de 1,204 días de retraso². La situación se agrava en el caso de los Gobiernos regionales, donde de 4,120 proyectos activos registran retrasos, con un promedio de 1,333 días. Los Gobiernos regionales de Huánuco (1,749 días) y Áncash (1,600 días) son los que presentan los mayores retrasos. A nivel de Gobiernos locales, la problemática persiste: 44,825 proyectos presentan retrasos, con un promedio de 1,339 días. Un caso representativo es el de la Municipalidad Distrital de Fernando Lores, ubicada en la provincia de Maynas, departamento de Loreto. En esta localidad, un proyecto³ de saneamiento, cuya culminación estaba prevista para el año 2009, aún se encuentra en ejecución, registrando solo un 37.9% de avance acumulado hasta la fecha. Estas cifras reflejan una tendencia generalizada de incumplimiento en los plazos de ejecución, lo que afecta la eficiencia y el impacto de las inversiones públicas en todos los niveles de gobierno.



² El retraso se calcula a partir de la diferencia entre la fecha estimada de culminación del proyecto de inversión y el 31 de diciembre de 2024.
³ Mejoramiento, ampliación del sistema de agua potable y saneamiento de la localidad de Tamshiyacu - distrito Fernando Lores, provincia de Maynas – Loreto (2030740).

Otro problema crítico es el de los sobrecostos⁴ en los proyectos de inversión. A nivel nacional, el costo actualizado del portafolio de inversiones ejecutadas por el Gobierno nacional supera en un 52% al costo viable aprobado durante la fase de programación y evaluación, lo que evidencia un sobrecosto significativo. Esta situación se presenta en 3,596 de los 4,847 proyectos analizados⁵. En el caso de los Gobiernos regionales, el sobrecosto del portafolio alcanza el 75%, con 4,855 proyectos de 6,342 que superaron los montos inicialmente estipulados en sus costos viables. Los departamentos de Callao y Tumbes presentan las mayores variaciones, con sobrecostos que superan el 100% respecto al costo viable total de sus proyectos.

A nivel de los Gobiernos locales, el sobrecosto de su portafolio asciende al 34%. De los 61,183 proyectos analizados, 41,424 han registrado sobrecostos. Un ejemplo destacado es el de la Municipalidad Distrital de Vilcabamba, donde un proyecto⁶ de transporte ha requerido S/146 millones adicionales, lo que representa un incremento del 63% respecto al costo viable estimado.

Estos sobrecostos no solo incrementan el gasto público, sino que también evidencian deficiencias en la planificación y ejecución de los proyectos. La falta de control en los costos y plazos de ejecución compromete la eficiencia de las inversiones y limita su capacidad para generar impactos positivos en el desarrollo socioeconómico del país.

Antes de avanzar a la última fase del ciclo de inversión pública, es necesario realizar la liquidación formal del proyecto. Este

proceso no solo permite que los activos generados, una vez finalizada la ejecución física, pasen a la fase de operación para brindar servicios públicos de manera efectiva, sino que también facilita la actualización de la cartera de proyectos. Al retirar las inversiones concluidas del registro de proyectos en ejecución, se mantiene una cartera más realista y actualizada, lo que contribuye a una planificación y programación de inversiones más eficiente.

No obstante, en la práctica, muchos proyectos que ya han sido cerrados y están operando continúan registrados como activos en las plataformas de inversión debido a la falta de liquidación formal. Esta situación distorsiona la cartera de proyectos y dificulta una planificación y programación eficiente de las inversiones públicas. Por ello, la liquidación oportuna no solo es un requisito administrativo, sino también una herramienta para garantizar una gestión transparente y efectiva de los recursos públicos.

En vista de todo lo anterior, urge contar con indicadores clave que permitan medir la eficiencia en la gestión de los recursos durante el ciclo de inversión pública para establecer medidas concretas que mejoren dicha eficiencia con el objetivo de proveer servicios básicos de calidad. En este sentido, desde Videnza Instituto se ha desarrollado un índice que permite medir de manera más integral el desempeño de la inversión pública. Los resultados a nivel regional muestran que existen serias deficiencias en la etapa de ejecución, principalmente en los amplios retrasos y elevados sobrecostos de las obras en ejecución (ver Recuadro N° 1).



⁴ La variación se mide entre el costo actualizado y el costo viable, aprobado en la fase de formulación. No se usa el ET como referencia, ya que, se identificó que en algunos casos este se va "actualizando" conforme se actualiza el costo de la obra" y en otros casos solo refleja el costo de una de las obras del proyecto, no de todo.

⁵ Este análisis incluye únicamente proyectos de inversión pública que se encuentren en fase de ejecución física, sin registro de cierre y que sean ejecutados por el nivel de gobierno correspondiente.

⁶ Mejoramiento de la carretera San Marino-Vilcabamba, cuenca de Vilcabamba, distrito de Vilcabamba - La Convención – Cusco (264337).

Recuadro 1. Índice Regional de Eficiencia en la Inversión Pública (IREI)

El **Índice Regional de Eficiencia en la Inversión Pública (IREI)**, desarrollado por Videnza Instituto, es un índice clave que evalúa de manera más integral el desempeño de la inversión pública en sus tres primeras fases: Formulación, Evaluación y Ejecución. Para su construcción, el IREI utiliza como fuentes principales el detalle de inversiones, el cierre de inversiones y la consulta amigable del MEF. Este índice mide y compara trimestralmente la eficiencia en la gestión de la inversión pública en las 25 regiones del país, lo que lo convierte en una herramienta valiosa para identificar avances, brechas y desafíos en cada territorio.

Metodología

El IREI se compone de 8 indicadores clave que permiten evaluar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. A continuación, se detalla cada uno de ellos:

● Indicador 1: Sobrecarga de proyectos

Evalúa el costo de proyectos sin ejecución al 31 de diciembre de 2024 en comparación con el monto total de la PMI (2024-2027). Este indicador identifica un posible exceso en cuanto a los proyectos declarados viables respecto del presupuesto disponible para ejecutarlos, lo que puede indicar una sobrecarga en la capacidad de gestión.

● Indicador 2: Proyectos con administración directa

Calcula el costo de proyectos con administración directa respecto al costo total de proyectos al 31 de diciembre de 2024. Desde Videnza se ha indentificado que los proyectos bajo administración directa suelen presentar mayor probabilidad de ineficiencias en términos de sobre costo, retraso y paralizaciones.

● Indicador 3: Sobre costo con respecto a la viabilidad

Mide la variación porcentual del costo actualizado al 31 de diciembre de 2024 de los proyectos en ejecución física respecto al monto viable aprobado. Este indicador identifica desviaciones en los costos respecto a lo planificado.

● Indicador 4: Retraso de proyectos

Calcula el promedio de días de retraso en los proyectos en ejecución física al 31 de diciembre de 2024 respecto a la fecha programada de fin de ejecución. Este indicador mide la eficiencia en el cumplimiento de los plazos programados.

● Indicador 5: Proyectos detenidos

Evalúa el costo de proyectos detenidos⁷ al 31 de diciembre de 2024 respecto al costo total de proyectos en ejecución. Este indicador refleja la importancia del costo de los proyectos paralizados.

● Indicador 6: Avance en la ejecución

Mide el devengado respecto al PIM de proyectos al 31 de diciembre de 2024. Este indicador evalúa el progreso en la ejecución del presupuesto asignado.

● Indicador 7: Liquidación de proyectos

Calcula el costo de proyectos liquidados al 31 de diciembre de 2024 respecto al costo total de proyectos con registro de cierre y cerrados. Este indicador refleja la capacidad de los Gobiernos regionales para concluir proyectos de manera efectiva.

⁷ Se considera proyecto detenido a aquel que se encuentra en ejecución física, tiene un devengado mayor a cero y cuyo último devengado registrado ocurrió hace más de seis meses.

● Indicador 8: Atomización de proyectos

Evalúa el costo de proyectos pequeños⁸ al 31 de diciembre de 2024 respecto al costo total de proyectos en ejecución. Este indicador identifica la proporción de recursos destinados a proyectos de menor escala.

Resultados IREI al 31 de diciembre de 2024

Según los últimos **resultados del IREI correspondientes al 31 de diciembre 2024**, los Gobiernos Regionales de La Libertad (puesto 1) y Tacna (puesto 2) son los más eficientes en inversión pública a nivel regional. La Libertad mantiene su liderazgo del año anterior, destacándose por tener uno de los menores promedios de días de retraso en la ejecución física de proyectos y un bajo porcentaje de costo de proyectos detenidos respecto al total en ejecución.

Por su parte, Tacna ha escalado dos posiciones respecto al año anterior (2023), desplazando a Ucayali⁹ del segundo lugar. Tacna destaca en indicadores clave, como una alta ejecución de su presupuesto asignado (98.7%) y un bajo costo de proyectos sin ejecución respecto al monto total de la PMI 2024-2027.

En contraste, los Gobiernos Regionales de Lima y Pasco presentan una gestión deficiente en inversión pública, ubicándose en los últimos puestos del ranking: Lima en el puesto 25 y Pasco en el puesto 24. En el caso de Lima, su desempeño se ha mantenido respecto al año anterior, posicionándola como la región con menor eficiencia en inversión pública según el IREI.

Los indicadores que evidencian esta situación crítica del Gobierno Regional de Lima incluyen el mayor promedio de días de retraso en la ejecución física de proyectos, una baja ejecución presupuestaria (64,9%) y un alto porcentaje de costo asociado a proyectos pequeños en relación con el costo total de los proyectos en ejecución, lo que refleja una asignación significativa de recursos a iniciativas de menor impacto.

Por su parte, el Gobierno Regional de Pasco presenta una alta variación porcentual en el costo actualizado de los proyectos en ejecución física con respecto al monto viable aprobado. Asimismo, registra uno de los mayores promedios de días de retraso en la ejecución de proyectos y un elevado porcentaje de costo de proyectos detenidos respecto al costo total de proyectos en ejecución, lo que implica una proporción significativa de inversión sin avances concretos. Esta situación refleja ineficiencias en la gestión y el seguimiento de sus iniciativas de inversión pública.

2.3 Fase 4: Funcionamiento

Comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta última fase del ciclo de las inversiones, estas pueden ser objeto de evaluaciones ex post con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejoras en futuras inversiones, así como la rendición de cuentas.

Sin embargo, esta fase también enfrenta diversos desafíos que limitan su efectividad. Según un análisis realizado por Videnza Consultores se identificaron los siguientes problemas:

1. Escasos recursos financieros que aseguren la operación y mantenimiento de los activos, lo que compromete su sostenibilidad en el tiempo.

2. Limitada disponibilidad de plazas profesionales para roles clave como maestros, médicos, ingenieros sanitarios, entre otros, lo que afecta la calidad y continuidad de los servicios.

3. Inexistencia de seguimiento a la calidad de los servicios tanto a nivel local, regional como nacional, lo que dificulta la identificación de problemas y la implementación de mejoras. Estos desafíos no solo reducen el impacto de las inversiones públicas, sino que también generan costos adicionales a largo plazo, ya que los activos pueden deteriorarse rápidamente sin un mantenimiento adecuado, y los servicios pueden volverse ineficientes o insuficientes para satisfacer las necesidades de la población.

⁸ Se considera proyecto pequeño a aquel cuyo costo actualizado sea menor al 5% del PIM de proyectos de la entidad ejecutora.

⁹ Ucayali ha descendido una posición en el ranking, ubicándose en el tercer puesto a diciembre de 2024.

Propuestas de mejora

03

03. Propuestas de mejora

A continuación, se presentan propuestas de mejora a corto, mediano y largo plazo para abordar las problemáticas planteadas previamente.

3.1 Corto plazo

Fortalecer la articulación entre los sistemas de planificación prospectiva del desarrollo sectorial y territorial

Es necesario que la asignación presupuestaria se alinee con la planificación gubernamental y los objetivos de los planes nacionales, sectoriales y territoriales. Actualmente, la PMI responde más a criterios normativos que a una visión orientada al cierre de brechas. Para mejorar su efectividad, la PMI debe basarse en un proceso de planificación estratégica, donde se cuantifiquen brechas, establezcan indicadores y permitan un seguimiento continuo de los avances. Posteriormente, esto debe ser un insumo clave para una eficiente Programación Multianual Presupuestaria (PMP) en materia de inversiones.

Una integración efectiva entre los sistemas administrativos de planeamiento, inversión y presupuesto permitiría optimizar el uso de los recursos públicos y facilitar la implementación de acciones que impulsen el desarrollo territorial. Al respecto, desde Videnza se ha elaborado una **propuesta metodológica para impulsar el desarrollo territorial a través de la articulación entre la planificación, la programación de inversiones y el presupuesto**. Esta metodología propone vincular objetivos estratégicos, brechas identificadas y recursos disponibles, promoviendo un uso eficiente de los fondos públicos y se maximizando el impacto de las inversiones en el cierre de brechas y el bienestar de la población. Es crucial que este tipo de medidas se pueda implementar en el corto plazo para mejorar la eficiencia en

el uso de los recursos orientándolos a un cierre efectivo de brechas bajo un enfoque territorial.

Fortalecer los equipos técnicos de alta dirección en las entidades subnacionales para optimizar el seguimiento y monitoreo de las inversiones

Se recomienda desarrollar una estrategia integral de fortalecimiento en cada entidad, comenzando por los Gobiernos regionales -en función al PIM para inversiones que gestionan-, los cuales deberán dar seguimiento a una cartera priorizada de inversiones en ejecución durante el año. Esta estrategia debe enfocarse en consolidar equipos técnicos especializados en la revisión de expedientes técnicos, combinando la capacitación de funcionarios actuales con la incorporación de nuevos especialistas. El objetivo es garantizar evaluaciones oportunas y de calidad que contribuyan a una ejecución eficiente de los proyectos.

A nivel de cada Gobierno regional, este esfuerzo debe abordarse desde una perspectiva estratégica, priorizando el fortalecimiento de las Unidades Ejecutoras con proyectos más avanzados y de impacto. La implementación de esta medida es clave para monitorear las inversiones de manera oportuna, asegurar la calidad de los estudios técnicos y prevenir eventuales problemas durante la ejecución de las obras.



3.2 Mediano plazo

Incentivar la participación del sector privado para el cierre de brechas

Es necesario incorporar al sector privado en la ejecución de las inversiones de impacto a nivel regional a través de Asociaciones Público-Privadas (APP) –que involucran también la operación y mantenimiento del proyecto– o a través de Obras por Impuesto (Oxi).

En este marco, el MEF ha priorizado una cartera en APP y Proyectos en Activos (PA) de 80 proyectos para el período 2025–2026, con una inversión total estimada en USD 16 mil millones. El sector transporte concentra 26 proyectos con una inversión de USD 8,824 millones, beneficiando a 19 regiones del país. Saneamiento cuenta con 14 proyectos por USD 2,139 millones en 12 regiones. En Salud, se han identificado 7 proyectos con un monto de USD 1,357 millones, mientras que en Educación se han priorizado 5 proyectos por USD 644 millones.

En cuanto a las metas de adjudicación, para 2025 se prevé concretar hasta 34 proyectos bajo la modalidad de APP y PA, con una inversión superior a los USD 8,000 millones. Para 2026, la meta es adjudicar 46 proyectos, también por más de USD 8,000 millones. Cabe mencionar que, si bien la ejecución de inversiones bajo la modalidad de APP puede generar un valor significativo, especialmente cuando se logra una asignación eficiente de riesgos e incentivos entre el sector público y privado, su éxito depende en gran medida de la solidez del marco institucional y de las medidas anticorrupción implementadas en cada fase del ciclo del proyecto (BID, 2018).

Si bien el sector privado puede aportar eficiencias económicas y tecnología avanzada, los contratos de APP también presentan riesgos, como la flexibilidad en las modificaciones contractuales, que en algunos casos pueden favorecer a los contratistas y abrir la puerta a prácticas corruptas si no se manejan adecuadamente. En este contexto, se recomienda fomentar licitaciones competitivas y transparentes, así como fortalecer la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP), dotándola recursos, tecnologías de la información y comunicaciones, y capacidades necesarias para supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo público-privado a lo largo de todo el ciclo contractual (BID, 2018). Asimismo, es clave que cuente con herramientas efectivas para intervenir ante la detección de irregularidades. Además, resulta clave establecer una metodología de formulación de los proyectos de APP cofinanciados basado principalmente en la rentabilidad social¹⁰ (Videnza Consultores, 2024).

Centrar la atención en provisión de servicios y no solo en infraestructura (modelos de gestión). Se propone aplicar y extender nuevos modelos de participación privada para el cierre de brechas de servicios de salud y educación. Para ello, se debe extender a los sectores Salud y Educación los alcances del Decreto de Urgencia 011-2020, que permite, en

el sector de agua y saneamiento, la contratación de servicios a largo plazo sin requerir el desarrollo de infraestructura.

En el sector salud, esta estrategia impulsaría la implementación de APP bajo las modalidades de bata verde y bata blanca, permitiendo la provisión de servicios médicos generales, servicios de apoyo y la gestión de establecimientos de salud sin exigir que los proveedores realicen inversiones en infraestructura. De manera similar, en el sector educación, el modelo permitiría la contratación de docentes y la gestión de los centros educativos, ampliando el rol del sector privado más allá de la construcción de infraestructura, para incluir también la provisión y sostenibilidad de los servicios esenciales. En ambos casos, sin embargo, será crucial trabajar en la viabilidad política de esta estrategia, la cual históricamente ha generado un alto rechazo entre los gremios de docentes y personal de la salud.

Supervisión integrada de todas las fases del ciclo de inversión pública. Para mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública, es fundamental implementar una supervisión integral a lo largo de todas las fases del ciclo de inversión. Actualmente, la falta de control adecuado sobre los instrumentos clave, como estudios de preinversión, expedientes técnicos y supervisión de ejecución, genera retrasos, sobrecostos y deficiencias en la ejecución de los proyectos. Por ello, se propone una estrategia de seguimiento y evaluación estructurada en seis fases: definir qué supervisar, establecer indicadores de calidad, diagnosticar la situación actual y fijar metas, realizar un seguimiento continuo, evaluar los resultados ex post e implementar mejoras. Esta supervisión garantizará el cumplimiento de estándares en la formulación, ejecución y monitoreo de inversiones, permitiendo identificar riesgos de manera temprana y optimizar la toma de decisiones.

La supervisión integral de los insumos clave en la inversión pública (estudios de preinversión, contratación de la elaboración del ET, elaboración del ET, selección de la modalidad de ejecución, estudios de mercado, expedientes de licitación, contratación de la supervisión y liquidación de los activos) contribuirá a proyectos mejor estructurados, sostenibles y con impacto positivo para la ciudadanía.



¹⁰ La formulación debe contemplar la estimación del subsidio máximo a pagar por el proyecto, dado un nivel mínimo de calidad y cobertura de servicio.

3.3 Largo plazo

Profesionalizar la gestión pública a partir de la carrera meritocrática. Es imperativo fortalecer los recursos humanos en el sector público, ya que los servidores públicos conforman la burocracia encargada de diseñar, organizar, regular, supervisar y, en ocasiones, ejecutar la prestación de los servicios esenciales para la ciudadanía. Sin embargo, la gestión pública actual enfrenta desafíos significativos que limitan su eficacia y eficiencia.

Entre estos problemas destacan la alta rotación de funcionarios públicos, que interrumpe la continuidad de los procesos administrativos y dificulta la implementación de políticas de largo plazo; la baja calidad de los recursos humanos, que se refleja en la falta de capacitación y especialización necesaria para desempeñar funciones técnicas y estratégicas; y la desprotección en la toma de decisiones, donde la discrecionalidad del auditor prevalece sobre la autonomía del servidor, generando un ambiente de incertidumbre y desincentivando la iniciativa profesional (para más detalles, ver Recuadro N°2).

Asimismo, el número de trabajadores en el sector público ha ido en aumento. Al cierre de 2024, se registraron 1,355,000 servidores públicos a nivel nacional y regional, bajo diversos regímenes laborales, como el Contrato Administrativo de Servicios (CAS), el régimen privado, el servicio civil, y los sectores de salud, educación, policía y fuerzas armadas, entre otros. Este incremento representó un aumento de 36,000 trabajadores respecto de 2023, principalmente en

los sectores de salud, educación y seguridad (IPF, 2025). Sin embargo, el crecimiento en la cantidad de servidores públicos no se traduce automáticamente en una mejora de la gestión estatal. Si estos trabajadores no cuentan con la capacitación y especialización adecuadas, su incorporación puede representar un mayor gasto público sin generar mejoras significativas en la prestación de servicios.

Ante estos escenarios, es fundamental implementar una carrera meritocrática. Este enfoque permitirá garantizar que los servidores públicos sean seleccionados, evaluados y promovidos en función de sus competencias, experiencia y desempeño. Para lograrlo, es necesario actualizar la normativa vinculada a la ley, incluyendo compensaciones, plantillas y reglamentos, con el fin de alinear los incentivos y las responsabilidades de los servidores.

Asimismo, se debe priorizar la definición de perfiles de puesto en áreas críticas, como las oficinas de inversión de salud, educación, interior y justicia, para asegurar que los servidores cuenten con las competencias necesarias para desempeñar sus funciones de manera efectiva.

Adicionalmente, se deben establecer convenios entre la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y universidades para fortalecer la formación y capacitación continua de los servidores. Estos convenios permitirían diseñar programas de especialización y actualización profesional alineados con las necesidades actuales de la gestión pública.



Recuadro N° 2. La urgente necesidad de fortalecer los recursos humanos

Una de las principales causas de las ineficiencias en la gestión pública es la falta de servidores públicos capacitados para conducir los procesos administrativos que impactan directamente en la ejecución de proyectos y actividades del Estado. Este déficit está presente en la mayoría de los sistemas administrativos. Si hacemos referencia específica al sistema administrativo de inversión pública (Ver Cuadro N° 3), en la última evaluación realizada a los servidores públicos dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) INVIERTE.PE por parte de SERVIR, se censaron a 5,032 servidores. De este total, el 73% cuentan con algún tipo de especialización, siendo el diplomado la formación más común. La temática más destacada es la de Proyectos de Inversión Pública. Respecto a los cursos, el tema más representativo es el curso en INVIERTE.PE.

Del total de servidores censados, el 77% (4,062 funcionarios) participaron en las evaluaciones de desempeño. Los resultados revelan brechas significativas en las capacidades de los servidores, especialmente en los niveles de Gobierno local, nacional y regional. En el nivel de Gobierno local, que concentra más del 50% de los servidores evaluados (2,511 funcionarios), la mayoría obtuvo calificaciones entre 0% y 50%, lo que refleja una necesidad prioritaria de capacitación. En el nivel de Gobierno nacional, con 953 servidores evaluados, el rango de calificación más representativo es el de 51% a 70%, que incluye a 370 funcionarios. Por último, en el nivel de Gobierno regional, con 598 servidores evaluados, el rango de 51% a 70% también es el más destacado, abarcando a 219 funcionarios (37% del total).

Estos resultados evidencian una necesidad de fortalecer las capacidades de los recursos humanos en todos los niveles de gobierno, con énfasis en el nivel local, donde se concentra la mayor cantidad de servidores con bajos niveles de desempeño. Contar con servidores que tengan los conocimientos suficientes para implementar adecuadamente sus funciones no solo mejorará la eficiencia administrativa, sino que también optimizará la ejecución de los recursos públicos y la calidad de los servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos.

Cuadro N° 3. Evaluación de SERVIR a servidores públicos del sistema administrativo de inversión

Sistema administrativo	Año de evaluación	Número de evaluados	Resultados			
			0%-50%	51%-70%	71%-85%	86%-100%
Inversión	2020	4,062	51	36	11	2

Fuente: SERVIR.

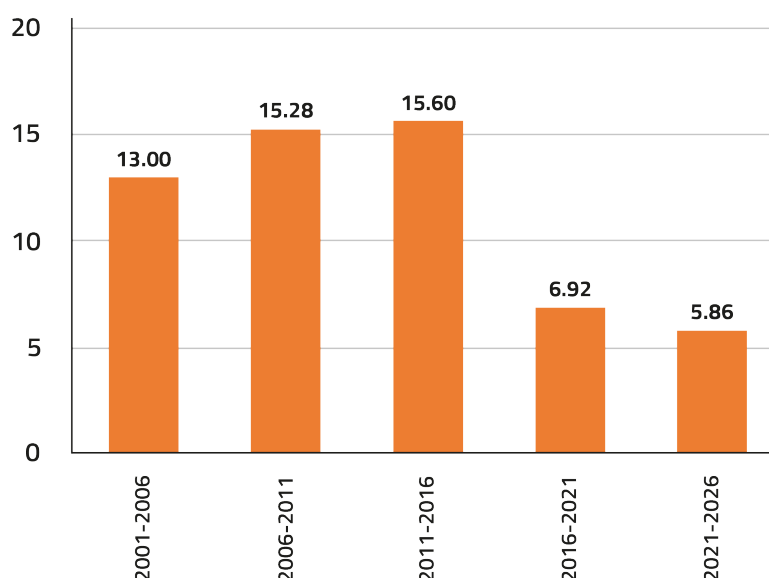
Elaboración: Videnza Consultores

Alta rotación de funcionarios:

Otro problema que agrava las ineficiencias en la gestión pública, tanto a nivel nacional como subnacional, es la alta rotación de servidores. Esta constante renovación de personal dificulta la continuidad de los procesos administrativos, afecta la implementación de políticas públicas y reduce la capacidad de las instituciones para alcanzar objetivos de mediano y largo plazo.

Un ejemplo de este problema se observa en el tiempo de permanencia de los ministros durante el último periodo presidencial. Según datos recientes, a febrero de 2025, el tiempo promedio de una gestión ministerial es de solo 5.86 meses, la cifra más baja registrada en los últimos cuatro periodos presidenciales. Esta alta rotación limita significativamente la capacidad de los ministros para consolidar proyectos estratégicos y afecta directamente la planificación y ejecución de políticas públicas.

Gráfico N° 8: Tiempo promedio de la gestión ministerial, según sector y periodo presidencial (en meses)



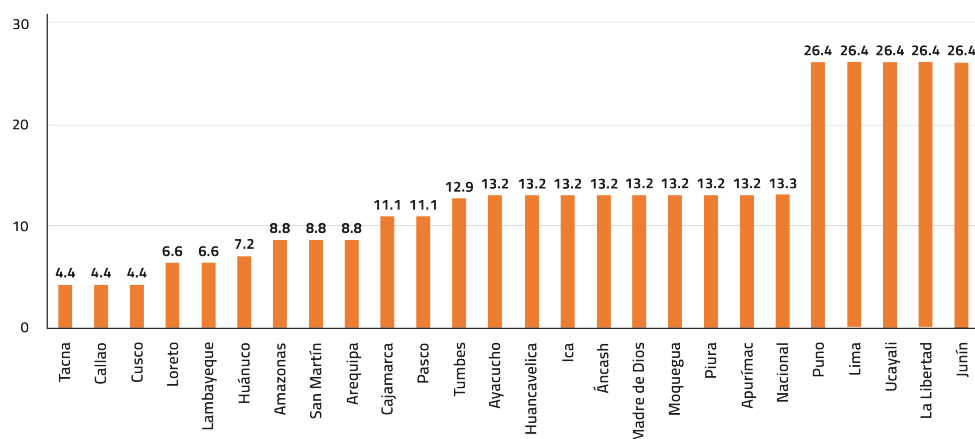
Fuente: Videnza Instituto

Elaboración: Videnza Instituto.

De la misma manera, en los Gobiernos subnacionales, la alta rotación de los gerentes generales representa un grave problema. En el periodo actual (2023- 2026), el promedio nacional de permanencia de los gerentes generales regionales es de 13.2 meses. No obstante, regiones como Tacna, Callao y Cusco presentan una situación más crítica, con un promedio de permanencia de solo 4.4 meses.

La falta de estabilidad en estos cargos afecta directamente la capacidad de las regiones para mantener una gestión efectiva, ya que impide la continuidad de procesos administrativos y dificulta la implementación de políticas pública. Esta situación no solo reduce la eficiencia operativa, sino que también mina la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales.

Gráfico N° 9. Tiempo promedio de la gestión regional del gerente general regional, periodo 2023- 2026 (meses promedio en el cargo)



Fuente: Videnza Instituto

Elaboración: Videnza Instituto.

Reflexiones finales y conclusiones

04

04. Reflexiones finales y conclusiones

Sin lugar a duda, la inversión pública es indispensable para cerrar las brechas sociales y económicas en el Perú y contribuye a un desarrollo más equitativo y sostenible. Sin embargo, los datos revelan una paradoja: a pesar de los avances y records en montos invertidos, las brechas de infraestructura persisten y, en algunos casos, los indicadores de acceso y calidad incluso retroceden. Esta situación evidencia una desconexión entre los recursos invertidos y los impactos alcanzados.

La deficiencia y falta de efectividad de la inversión pública en el Perú se debe a una serie de desafíos que atraviesan todas las fases del ciclo de inversión, desde la planificación y formulación hasta la ejecución y funcionamiento. Cada fase enfrenta problemas que impiden que los recursos públicos se traduzcan en beneficios tangibles para la población.

Frente a ello, es urgente implementar una serie de medidas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos para la inversión. A corto plazo, se plantea fortalecer la articulación entre la planificación, la inversión y el presupuesto para optimizar el uso de los recursos y cerrar brechas de desarrollo territorial, además de consolidar equipos técnicos en los Gobiernos regionales para mejorar el monitoreo de inversiones. A mediano plazo, se propone incentivar la participación del sector privado en la provisión de servicios esenciales mediante APP y Oxl, implementar una supervisión integral del ciclo de inversión pública para reducir riesgos y mejorar la calidad de los proyectos, y reformar el sector de agua y saneamiento a través de la fusión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), mejoras en la gestión y mayor participación privada. A largo plazo, se propone profesionalizar la gestión pública mediante una carrera meritocrática, reduciendo la alta rotación de funcionarios y fortaleciendo sus capacidades a través de normativas adecuadas y convenios con instituciones académicas.



Bibliografía

05

05. Bibliografía

- Adame, V., Meseguer, J., Pérez, L. & Tuesta, D., 2017. Infraestructuras y crecimiento: un ejercicio de meta-análisis. BBVA Research.
- Bancalari, A., 2019. Can White Elephants Kill? Evidence from Infrastructure Development in Peru. Banco Mundial.
- BID, 2018. Effects of Corruption on Public–Private Partnership Contracts: Consequences of a Zero-tolerance Approach.
- CGR, 2024. Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a diciembre 2024. [En línea] Available at: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/6555301-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-diciembre-2024>
- Dabla-Norris, E. y otros, 2011. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. FMI.
- Esquivel, M. & Loaiza, K., 2018. Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales. Economía y Sociedad.
- FMI, 2015. Making public investment more efficient.
- IPF, 2025. Semana Fiscal: Lo más destacado en Política Fiscal y Presupuesto público en el Perú. [En línea] Available at: <https://impulsofiscal.com/lo-mas-destacado-en-politica-fiscal-y-presupuesto-publico-la-ultima-al-09-de-febrero/>
- MEF, 2024. Ministerio de Economía y Finanzas. [En línea] Available at: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&id=652&Itemid=100674&lang=es#:~:text=Es%20un%20sistema%20administrativo%20del,para%20el%20desarrollo%20del%20pa%C3%ADs.
- MEF, 2025. Ministerio de Economía y Finanzas. [En línea] Available at: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100282&lang=es-ES&view=article&id=5520 [Último acceso: 2025].
- Pastor, C., Rivas, M., Brichetti, J. & Dorr, J., 2020. El potencial de la inversión en infraestructura para impulsar el empleo en America Latina y el Caribe. [En línea].
- Videnza Consultores, 2024. Desafíos de la infraestructura en el Perú. s.l., XXXII Crongreso iberoamericano COPAPROSE 2024.

Revisa nuestra serie de informes sobre inversión pública

1



2



3



¡Haz click para acceder!

VIDENZA