Informe especial

INVERSIÓN PÚBLICA Y REFORMAS PENDIENTES PARA LOGRAR SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD

afin

INFORME ESPECIAL

Inversión pública y reformas pendientes para lograr servicios públicos de calidad

La inversión pública es un instrumento clave para el cierre de brechas de infraestructura y servicios públicos que impactan en la calidad de vida de la población. Sin embargo, mientras que el gasto crece en términos reales a una tasa anual de 8.9% desde 2021 (por encima del 3.2% del periodo 2010-2024), la ciudadanía percibe servicios públicos deficientes, fragmentados y desiguales.

A pesar del gasto, 97.4% de los establecimientos de salud de primer nivel de atención (puestos de salud -postas médicas-y centros de salud) presentan capacidad instalada inadecuada[1], la mitad de colegios públicos se encuentran en riesgo y requieren reconstrucción total[2] y 4 millones de personas en todo el país no tienen acceso a agua[3]. **¿Dónde está fallando el sistema?**

1. Minsa. Diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios del sector salud. Agosto 2024
2. Minedu. Estado de la Infraestructura Educativa Existente. Dashboard. Actualizado a diciembre de 2024
3. Estimación propia en base a la ENAHO 2024

No es por la falta de recursos

- Entre 2010 y 2024 la inversión pública fue en promedio del 4.7% del PBI, ascendió a 501 850 millones de soles en términos nominales (625 241 millones de soles a valores del 2024)[4].

- En 2024, el presupuesto para inversión pública se incrementó en 25% entre el inicio y fin del año, lo que permitió la ejecución de más de 57 235 millones de soles ejecutados por los 3 niveles de gobierno, equivalente a 5.2% del PBI. Este monto representó una ejecución presupuestal del 81.6% del presupuesto al cierre del año[5], el mayor nivel histórico de los últimos 15 años.

4. Deflactado con el IPC de Lima Metropolitana de diciembre de 2024
5. En 2024, el monto devengado en proyectos de inversión pública fue mayor en 2% al presupuesto de apertura

¿ENTONCES CUÁLES SON LAS CAUSAS?

Las capacidades dispares entre los niveles de gobierno

Entre 2010 y 2024, la participación de los Gobiernos Regionales en el gasto global se mantuvo estable en torno al 20%; mientras que los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional, representan en promedio el 41% y 39%, respectivamente, con periodos en los que uno obtiene mayor participación a costa del otro.

En 2024, Lima concentra el 20% de la inversión, Cusco y Áncash 10% y 8%, respectivamente, en tanto el resto de regiones, en promedio 3% cada una. Sin embargo, no es solo un tema de distribución geográfica sino también de ejecutores. Entre regiones, la relevancia de cada nivel de gobierno en la ejecución de inversiones es variable. La ejecución alcanzada por los Gobiernos Locales fue del 66.6%; Gobiernos Regionales, 86.9% y el Gobierno Nacional, 95.4%.

El Gobierno Nacional representó más de la mitad de la inversión ejecutada en 2024 en las regiones de Áncash (50%), Tumbes (54%), La Libertad (57%), Callao (77%) y Lima (78%); mientras que el Gobierno Regional fue el principal ejecutor de inversiones en Madre de Dios (49%), Pasco (50%), Loreto (50%) y Ucayali (59%); en tanto que los Gobiernos Locales concentraron más de la mitad de las inversiones realizadas en las regiones de Tacna (55%), Moquegua (56%), Arequipa (59%) y Cusco (61%).

Existen 196 municipalidades provinciales y 1 695 distritales, cada una de las cuales cuenta con diversas unidades ejecutoras. En 2024 ejecutaron en conjunto 19 288 millones de soles; es decir, un promedio de 10 millones de soles ejecutados por cada municipalidad. Sin embargo, la variación entre estas es amplia. **Entre las municipalidades provinciales, la de menor gasto fue la Cajatambo con 1.2 millones de soles, y en el otro extremo, la Municipalidad Metropolitana de Lima con 907 millones de soles.** En tanto que solo 3 principales unidades ejecutoras del Gobierno Nacional (ANIN, Administración General del MTC y PEIP Escuelas Bicentenario) representan el 21% de toda la inversión pública ejecutada por los 3 niveles de gobierno.

Municipalidades con menores montos de inversión en 2024

	Región	Devengado 2024 (Soles)	Avance 2024 (%)
Municipalidades Distritales			
M.D. Pomalca	Lambayeque	51,000	13.9
M.D. Jorge Chavez	Cajamarca	60,590	44.1
M.D. Pilluana	San Martín	70,000	36.4
M.D. Balsas	Amazonas	70,975	3
M.D. Muqui	Junín	83,000	6
Municipalidades Provinciales			
M.P. Cajatambo	Lima	1,284,716	69.9
M.P. Putumayo	Loreto	1,337,385	89.6
M.P. Ocros	Áncash	1,425,737	24.9
M.P. Yarowilca - Chavinillo	Huánuco	1,509,506	16.4
M.P. Paucar del Sara Sara - Pausa	Ayacucho	1,527,237	22.1

Fuente: MEF, Transparencia Económica
Elaboración: AFIN

EL SISTEMA INCENTIVA PROYECTOS PEQUEÑOS Y DE RÁPIDA APROBACIÓN

Según un estudio[6], la ejecución de los proyectos, medida como el tiempo que transcurre entre el primer y el último devengado, varía en función al tamaño del proyecto entre 1.9 años (menos de un 1 millón de soles) y 5.7 años (más de 50 millones de soles).

La mayoría de proyectos se encuentran bajo los Gobiernos Locales, pero también son los de menor tamaño. En lo que va del 2025[7], se declaró la viabilidad de 22 841 proyectos en el Invierte.pe, el 91% está a cargo de los gobiernos locales y tienen un costo promedio de 4.6 millones de soles; en tanto el gobierno nacional es responsable de solo el 2% de proyectos, cada uno de los cuales tiene un costo promedio de 201 millones de soles.

Los incentivos políticos orientan la inversión hacia obras de rápida culminación e inauguración, dejando de lado otros de mayor necesidad y sin asegurar el mantenimiento de las infraestructuras existentes ni de las recién entregadas.

6. Banco Mundial (2025). Perú: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad
7. MEF. Banco de Inversiones, consulta avanzada de inversiones. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2025

DEBILIDAD DE LA FORMULACIÓN Y ARTICULACIÓN MULTISECTORIAL

La descentralización permitió la transferencia de recursos y competencias a gobiernos subnacionales, pero sin una adecuada capacidad de planificación ni supervisión técnica que afecta la ejecución de inversiones. Muchos municipios carecen de equipos técnicos permanentes, lo que fomenta la tercerización excesiva de estudios y supervisión.

Con el cambio del SNIP al Invierte-pe se simplificó el proceso de preinversión, lo que impulsó la viabilidad y aprobación de inversiones. Sin embargo, se bajó la rigurosidad de los estudios formulados, que se evidencian cuando se elaboran los expedientes técnicos.

De 2 474 obras públicas paralizadas a diciembre de 2024 ejecutadas bajo obra pública, el 72% están a cargo de los Gobiernos Locales, 12% se encuentran bajo Gobiernos Regionales y 16% son responsabilidad del Gobierno Nacional. Las principales causales de paralización de obras son el incumplimiento de contratos y la falta de recursos financieros y liquidez, deficiencia en el expediente técnico y abandono de obra.

Cada entidad pública formula proyectos dentro de su competencia sin integración con otros sectores aun cuando los resultados no sean funcionales. Por ejemplo, el 56% de colegios públicos no tienen acceso a agua por red pública o se construyen centros de salud (como el de Pachas) sin agua y desagüe.

RECOMENDACIONES DESDE AFIN

- Se requiere **un nuevo paradigma de inversión pública**, donde la viabilidad se mida por los beneficios sostenibles a la población y se deje de poner la meta en la ejecución anual. Urge una visión estratégica, territorial y multisectorial, que integre planificación, ejecución y mantenimiento en un solo sistema.

- **El enfoque debe estar en resultados e impacto, no solo en procesos.** El expediente técnico debería contener indicadores de calidad del servicio y establecer metas de resultado (por ejemplo, porcentaje de reducción de incidencia de enfermedades diarreicas, porcentaje de incremento de acceso a agua tratada) para el correspondiente seguimiento. Además, se debe exigir que cada proyecto cuente con un plan de mantenimiento de por lo menos 5 años como condición de viabilidad.

- Se debería crear un **sistema escalonado** para formular proyectos según su nivel de complejidad, asignando la revisión y acompañamiento técnico a unidades especializadas según el tipo de obra. En particular, proyectos de **alta complejidad** (megaproyectos, hospitales, plantas de tratamiento, redes viales) deberían ser **centralizados en ministerios** con capacidad sectorial, independientemente de la jurisdicción.

- La creación de una **unidad técnica intergubernamental de apoyo para gobiernos subnacionales en formulación y evaluación de proyectos mejoraría la calidad de las inversiones,** otorgándole facultades para intervenir (inclusive co-ejecutar) en casos graves de paralización o corrupción. Esto debe ir acompañado de incentivos para reducir la rotación de especialistas, muchos de los cuales trabajan bajo órdenes de servicios en la actualidad.

- **Se requiere mejorar la transparencia de los proyectos mediante la modernización del sistema Consulta Amigable** incluyendo datos en tiempo real del avance físico, financiero y de supervisión, accesibles a la ciudadanía.

- El **desempeño como criterio de asignación de recursos** permitiría asignar el presupuesto de cada entidad subnacional a través de un ranking de eficacia de inversión basado en impacto y sostenibilidad. Asimismo, condicionaría que parte de las transferencias por canon, FONCOMUN o recursos ordinarios dependan del alcance de metas en servicios públicos derivados de inversiones.