

Baja eficiencia de la inversión pública y deterioro de las finanzas públicas



INFORME ESPECIAL

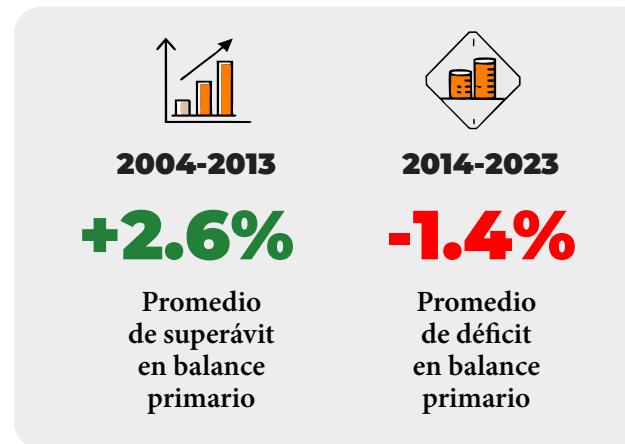
Informe especial

BAJA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Un reciente informe del Banco Mundial¹ identifica que, si bien Perú mantiene una posición fiscal más sólida que sus pares regionales por sus bajos niveles de deuda y acceso al mercado en condiciones favorables, en los últimos años ha registrado un deterioro de sus resultados fiscales, en un contexto de crecimiento económico más lento e inestabilidad política. A continuación, presentamos algunos de los hallazgos más resaltantes del estudio:

El balance primario² pasó de superávit (promedio de 2.6% entre 2004-2013) a reportar déficit (promedio de 1.4% entre 2014-2023). El déficit fiscal del 2024 es el más alto desde 1992 (sin considerar el periodo de pandemia). El crecimiento del déficit fiscal en los últimos dos años ocurrió porque la disminución de los ingresos corrientes fue mayor a la reducción del gasto (4.1 puntos porcentuales y 2.5 puntos porcentuales, respectivamente).

Más allá de la reiterada flexibilización de las reglas fiscales de déficit, la creciente participación de nuevos actores como el Congreso de la República o empresas públicas en la implementación de la política fiscal, tanto en el diseño como en la ejecución, representa un mayor riesgo que el eventual incumplimiento de las metas fiscales. Las iniciativas legislativas que aumentan el gasto público tendrán un impacto fiscal anual permanente de hasta 5 puntos porcentuales del PBI.



1. Banco Mundial (2025). Revisión de Finanzas Públicas: Movilizando recursos para la prestación de servicios y el crecimiento

2. Diferencia de ingresos y gastos sin incluir el pago de intereses

La diferencia entre el gasto ejecutado anual y el presupuesto anual de apertura es estrecha (3% entre 2015 y 2023), lo que sostiene la previsibilidad fiscal a nivel de agregados macro. No obstante, las modificaciones presupuestarias a nivel de partidas a lo largo del año conducen a que el 47% del gasto ejecutado corresponda a partidas no incluidas en el presupuesto inicial.

En el marco de la inversión pública, el valor de las modificaciones presupuestarias supera tres veces la inversión ejecutada. Entre 2016 y 2023, solo el 16% de las modificaciones presupuestarias se debieron a aumentos presupuestarios, mientras que el 22% se deben a transferencias entre instituciones, 45% a cambios presupuestarios dentro de la misma institución (de unos proyectos a otros proyectos), 17% corresponden a transacciones de compensación en el mismo proyecto (entre categorías de gasto).

Desconexión estratégica: Proyectos sin priorización

Las inversiones no están lo suficientemente alineadas con las prioridades estratégicas nacionales por la débil vinculación con la programación y el presupuesto y la desconexión entre el presupuesto de apertura y el modificado, lo que genera que los nuevos proyectos desplacen a los que están en curso. Entre 2012 y 2023, más del 80 % de los nuevos proyectos no fueron priorizados mediante el SNIP o el Invierte.pe ni incluidos en el presupuesto aprobado por el Congreso, sino que fueron incorporados al presupuesto durante la ejecución.





80%
Proyectos no
priorizados



45%
Proyectos
abandonados



40%
Brecha de
eficiencia

La falta de un sistema transparente que oriente la implementación de las reasignaciones presupuestarias genera la baja credibilidad del presupuesto y debilita la planificación estratégica. Junto con la fragmentación del presupuesto y la proliferación de proyectos abandonados³ (45% de proyectos al 2023), conducen a la baja eficiencia de la inversión pública en Perú que se encuentra 40 puntos porcentuales por debajo de su potencial. **En consecuencia, el gasto no se traduce en la infraestructura esperada.**

La eficiencia del gasto municipal se ve reducida por diversos factores: la fragmentación y tamaño de los gobiernos municipales; la limitada capacidad técnica y alta rotación de funcionarios; deficiencias en el sistema de transferencias intergubernamentales; la desigual distribución de ingresos por explotación

de recursos naturales; y la superposición de funciones entre niveles de gobierno. Parte de la agenda de descentralización fiscal involucra mejorar la asignación del gasto y movilización de ingresos de fuentes propias.

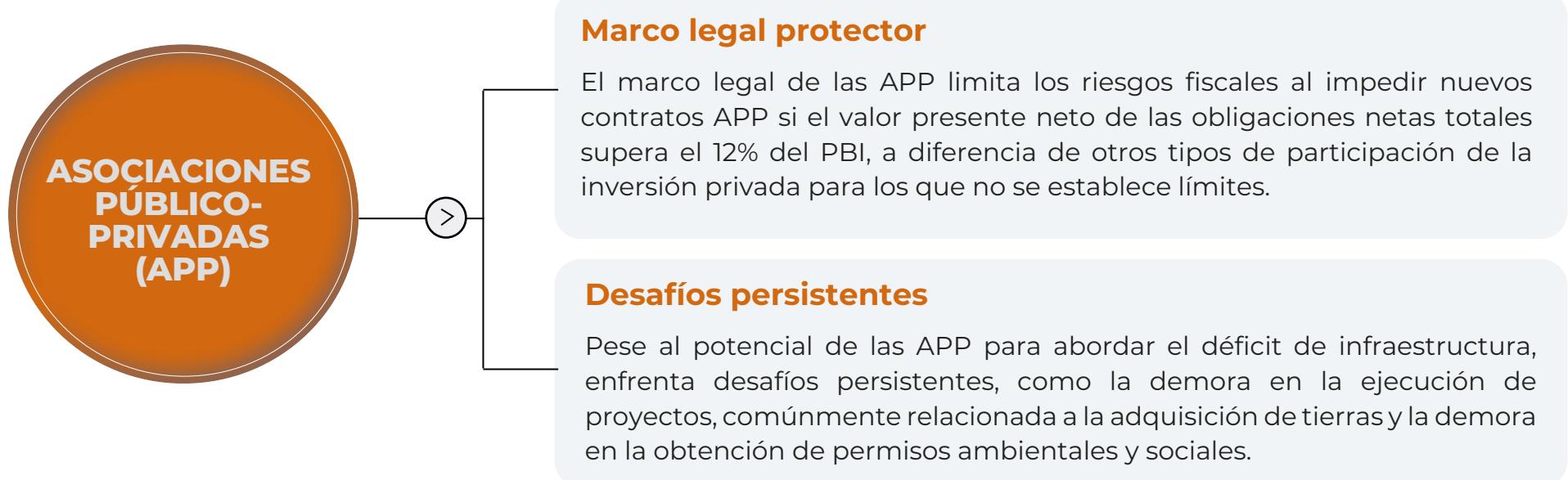
Con el cambio del SNIP al Invierte.pe se aceleró la preparación de proyectos al reducir los estándares de calidad para los estudios de preinversión a una ficha técnica para la mayoría de proyectos, debilitando la calidad y la supervisión de los proyectos y provocó una sobrecarga de inversiones de baja calidad que ingresan en el presupuesto sin priorización y es una de las causas (no la única) del abandono de proyectos. La inversión se encuentra atomizada en muchos proyectos, cada vez de menor tamaño (S/ 1.1 millones en 2018 a S/ 0.6 millones en 2023).

3. Proyectos abandonados: Proyectos con menos de 90% de ejecución financiera, que no se han cerrado formalmente y que no han recibido ningún desembolso durante al menos 18 meses.

El Perú no tiene una planificación estratégica a largo plazo eficaz en materia de infraestructura. El Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad se sustenta principalmente en el diagnóstico de brechas a corto plazo empleados en la programación multianual de inversiones y no en una evaluación exhaustiva de las necesidades de infraestructura a mediano plazo, ni en previsiones presupuestarias realistas.

El proceso de programación multianual de inversiones carece de credibilidad al no ajustarse al presupuesto real. Asimismo, el marco del Invierte.pe eliminó las revisiones independientes (salvo proyectos financiados con deuda), lo cual ha reducido los controles sobre la exactitud de los costos de los proyectos.

Los gobiernos subnacionales asignan insuficiente financiamiento a los estudios de preinversión, solo un tercio de los estándares sólidos, lo que lleva a la contratación de consultores poco calificados.



En conclusión, el modelo de provisión de servicios públicos requiere una reingeniería financiera y operativa para recuperar la tracción económica y mejorar la calidad de la infraestructura.

RECOMENDACIONES DESDE AFIN

Enfoque de sostenibilidad

Enfoque de sostenibilidad en el desarrollo de proyectos de infraestructura. Desde la etapa temprana del perfil reforzado debería realizarse en paralelo todos los estudios correspondientes a su naturaleza (ambientales, sociales, arqueológicos, geológicos, etc), y posteriormente en las etapas de estudios de factibilidad o definitivos, realizar otros ajustes y se contará con más información que permitirá evitar grandes distorsiones o determine la inviabilidad de la ejecución. Se propone su aplicación a proyectos de al menos 10 millones de soles, por los costos de este cambio.

Fortalecer gobiernos subnacionales

Fortalecer la capacidad operativa y de planificación de los gobiernos subnacionales, los cuales dependen altamente de las transferencias del gobierno central y se ven afectados por las variaciones de los recursos determinados (como el canon).

Rediseño institucional

En vez de seguir creando cada año nuevas municipalidades se sugiere cambiar del diseño institucional mediante la agrupación de la población en un número menor de gobiernos locales, como ocurre a nivel internacional. La cantidad de gobiernos locales es demasiado grande e impide lograr economías de escala en la prestación de servicios que brindan.

Aseguramiento financiero

Garantizar el financiamiento integral de los proyectos, para lo cual se requiere fortalecer el vínculo entre la programación multianual de inversiones, el presupuesto aprobado y el presupuesto modificado que permita asegurar el financiamiento multianual de los proyectos.

Priorización técnica

La priorización de nuevos proyectos debe sujetarse al espacio fiscal disponible y se debe eliminar la discrecionalidad con que se introducen en el presupuesto nuevos proyectos no incluidos en la programación de inversiones, mediante lineamientos y criterios técnicos.

Control de calidad

Control de calidad de los proyectos formulados. Al no existir un balance entre las unidades de formulación y aprobación de viabilidad, que forman parte de la misma entidad y dados los problemas estructurales del capital humano en la gestión pública (débiles capacidades técnicas, alta rotación, entre otros, que deben ser resueltos), se debería crear un sistema escalonado para formular proyectos según nivel complejidad centralizando los de alta complejidad en los ministerios y crear una unidad técnica intergubernamental para apoyar a los gobiernos subnacionales en la formulación y evaluación de inversiones.

Expedientes técnicos de calidad

Mejorar la calidad de los expedientes técnicos. Programar un adecuado presupuesto para el diseño de proyectos, ajustándolo según la complejidad de cada caso e incluyendo todos los estudios esenciales (topografía, ambientales, hidrológicos, etc.). Establecer un mecanismo de acreditación para evaluadores y firmas de ingeniería. Mejora de procesos de supervisión y sanción a proyectistas y consultoras que elaboran expedientes defectuosos.

Fast Track para grandes proyectos

Procesos específicos para grandes proyectos de infraestructura, como procedimientos diferenciados de evaluación y autorización, que permita reducir la tramitología y las demoras en la obtención de permisos y licencias que genera cuellos de botella en diversas entidades públicas, concesionarios y contratistas. Sistema de ingeniería Fast Track para gerenciar la planificación, seguimiento y control, aumentando la eficiencia en la gestión de proyectos.

Estándares y resolución de controversias

Definir estándares para el desarrollo de proyectos que deben cumplir las unidades ejecutoras. Establecer mecanismos ágiles y eficaces de resolución de controversias.

Reactivación de obras paralizadas

Mecanismos de reactivación de obras paralizadas que incluyan la revisión acelerada de expedientes de proyectos que se determine que deben completarse y liberar recursos de los proyectos abandonados que deben cerrarse.

Supervisión activa

Rol de supervisión más activo. Fortalecer los criterios de selección de los supervisores de obra exigiendo certificación profesional y experiencia.

Empaqueamiento territorial

Empaqueamiento de proyectos con enfoque territorial bajo la gestión de una Oficina de Gestión de Proyectos (PMO), sin necesidad de suscribir contratos de Gobierno a Gobierno. De ese modo, generar mayor impacto a través de las complementariedades de los proyectos, lograr economías de escala en la prestación de servicios y economías de alcance en la gestión de proyectos.

