

Eje temático: Mejorando la gestión pública

Descentralización y gestión de la inversión pública

Daniel Barco - Consultor

Isaac Foinquinos - Consultor



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**Comité
impulsor**



**CENTRO DE
INVESTIGACIÓN**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**



IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



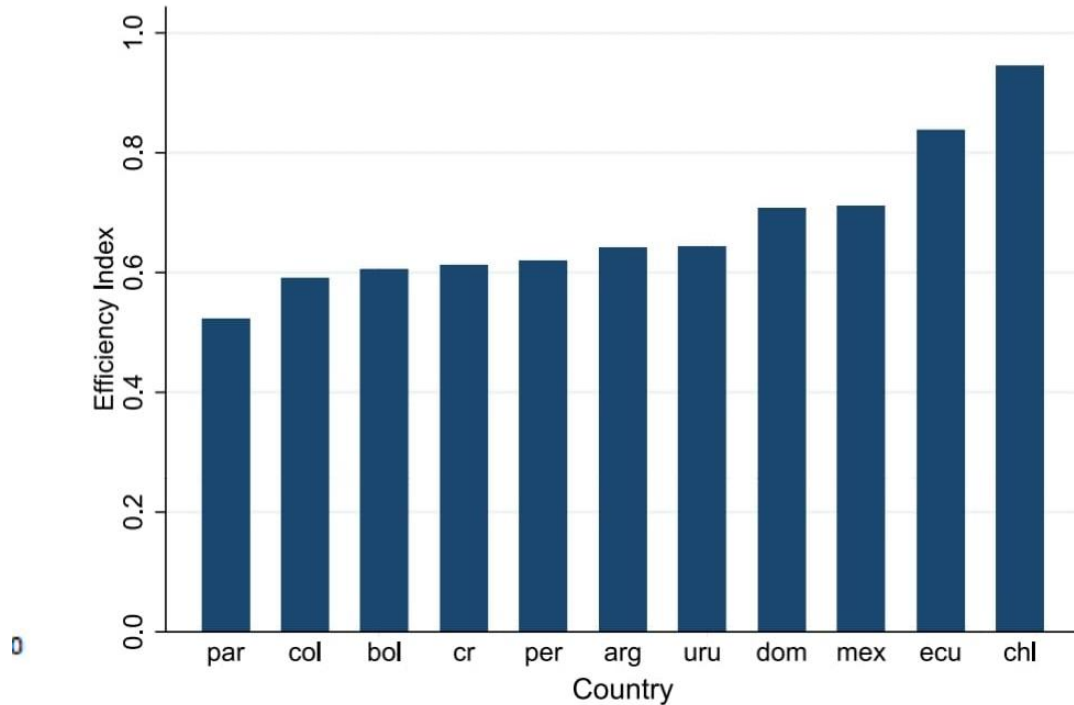
**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**

Mensajes principales

- La inversión pública en Perú es elevada, altamente descentralizada y marcadamente **ineficiente**.
 - La evidencia sugiere que la prioridad en todos los niveles de gobierno estaría en **iniciar los proyectos** de inversión y no tanto en terminarlos, o asegurarse de la calidad de las obras y la provisión del servicio.
 - Si bien el diseño de la **descentralización** tiene deficiencias que impactan sobre la calidad de la inversión, existen además otros factores vinculados al diseño de los **sistemas administrativos** del gobierno que son determinantes para los resultados.
 - La lógica **política** y la aspiración de coordinar los objetivos en este frente vienen dominando a la lógica de la **eficiencia** e impactan tanto en el diseño de los sistemas administrativos como en las decisiones del ciclo de inversión.
-

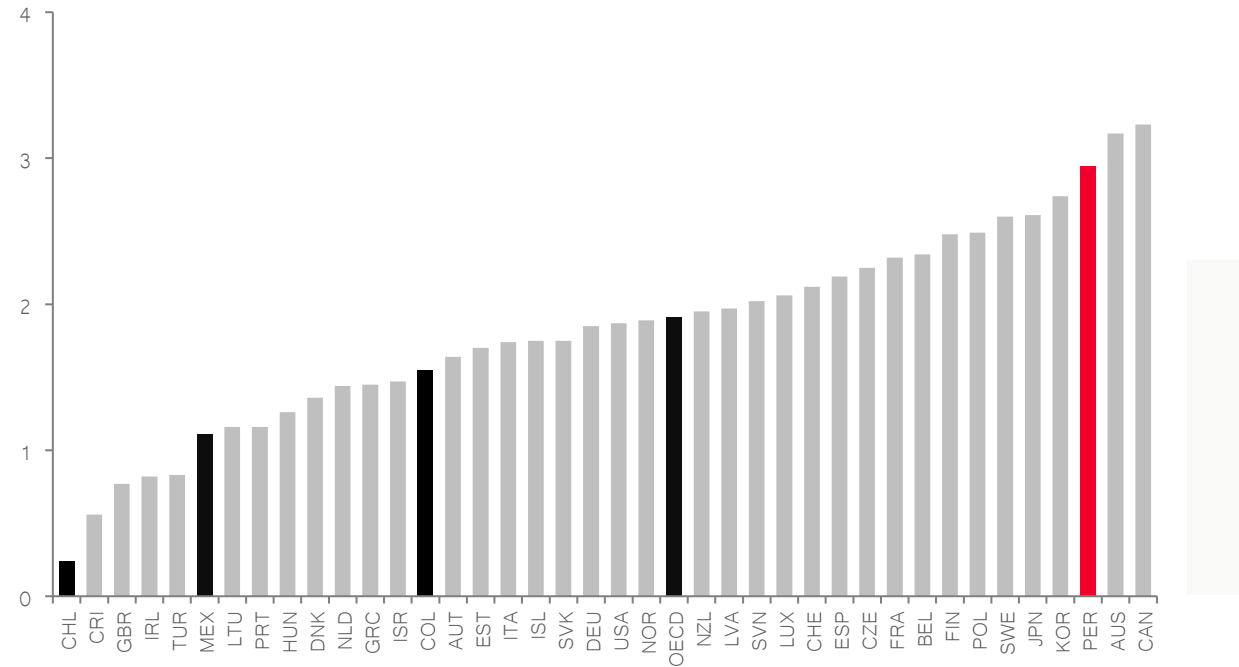
La eficiencia de la inversión pública en Perú es baja...

Panel B. Efficiency scores in LAC countries



Fuente: Ardanaz, M., Llempen, Z., Puig, J., Valencia, O. M. (2025). Public Investment Multipliers and the Role of Efficiency: New Evidence for Emerging Markets. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5054907>

Inversión pública de los gobiernos subnacionales (% del PBI)



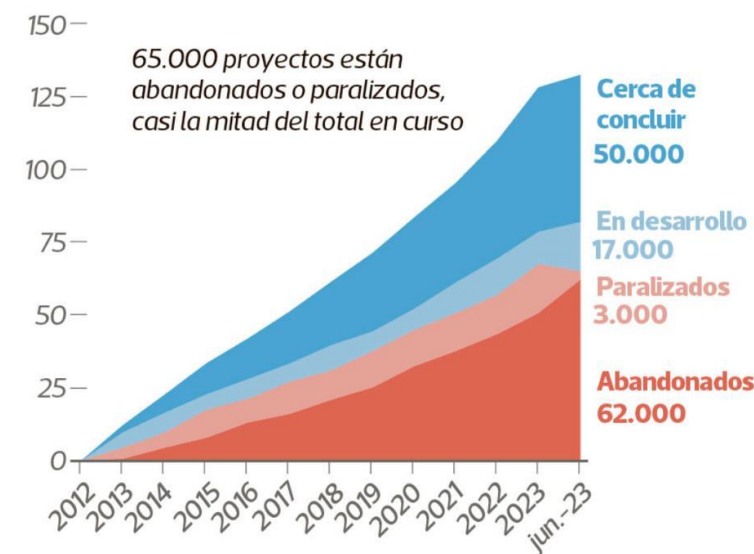
Fuente: BCRP y OCDE. Elaboración: Propia

Lo que se ve ...

- **Obras abandonadas:** más del 45% de los proyectos iniciados desde 2012 y en curso (con ejecución financiera mayor a 0% y menor a 90%), no presentaban avances en los últimos 18 meses o más, considerándolos proyectos abandonados (Banco Mundial, 2025¹).
- **Alto grado de improvisación:** Solo la mitad de la inversión pública corresponde a proyectos previstos en el presupuesto original aprobado por el Congreso. En los gobiernos locales, apenas el 30% del gasto ejecutado estaba presupuestado inicialmente. (Banco Mundial, 2025²)
- **Alta atomización:** el 93% de los proyectos de inversión fueron implementados por gobiernos subnacionales (85% locales y 8% regionales), y el 66% de ellos tuvo un valor inferior a S/ 1 millón (Banco Mundial, 2025²).

PERÚ: ESTADO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN CURSO EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2012-2023*

(miles de proyectos, acumulado)



*Información al inicio de cada año y a junio del 2023. Los proyectos abandonados tienen un avance menor de 90% y no han tenido ningún desembolso en 18 meses. Los proyectos paralizados son aquellos que no han tenido ejecución por mínimo seis meses. Los proyectos cerca de concluir son aquellos con más de 90% de avance. Los proyectos en desarrollo son el resto de proyectos, que no están paralizados ni abandonados. No se consideran los proyectos ya concluidos.

Fuente: Banco Mundial - Peru Public Finance Review 2025.

¹ Banco Mundial. (2025). Revisión de Finanzas Públicas para el Perú. <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/pfr-revision-de-finanzaspublicas-para-el-peru>

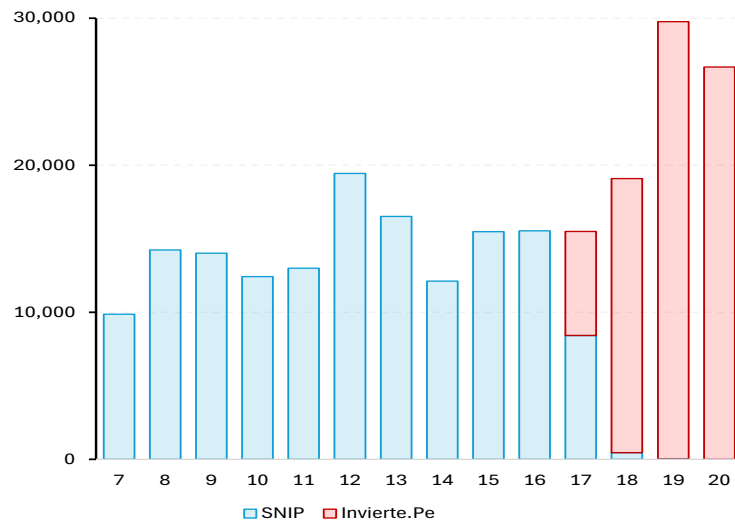
² Banco Mundial. (2025). Perú: Aprovechar las oportunidades de crecimiento y prosperidad. <http://hdl.handle.net/10986/42905>

Factores conductuales

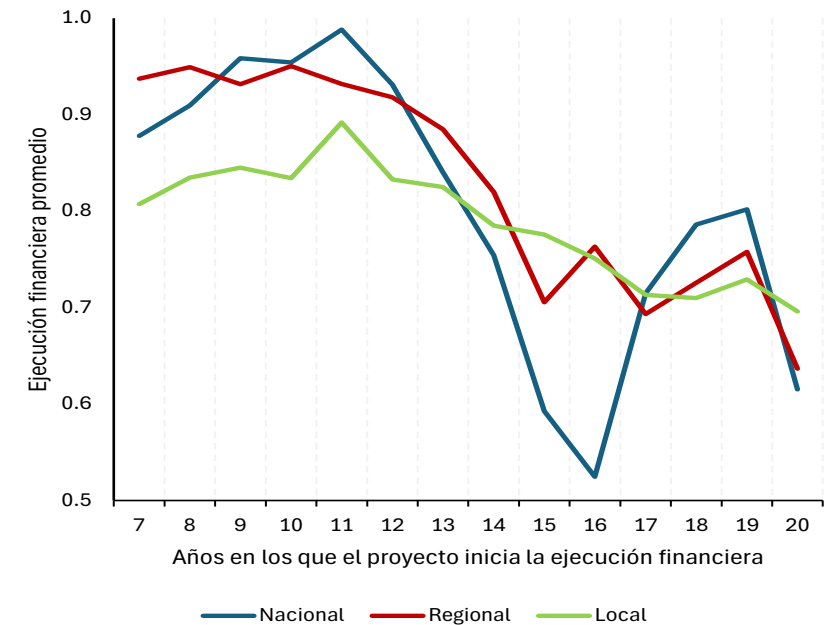
Un alto interés por iniciar proyectos, pero no necesariamente por terminarlos o proveer el servicio:

- Inflación de proyectos
- Caída en ejecución financiera
- Baja calidad de los expedientes técnicos

Número de proyectos declarados viables, 2007-2020



Ejecución financiera promedio durante la vigencia del proyecto a fines de 2022, por nivel de gobierno, 2007-2020



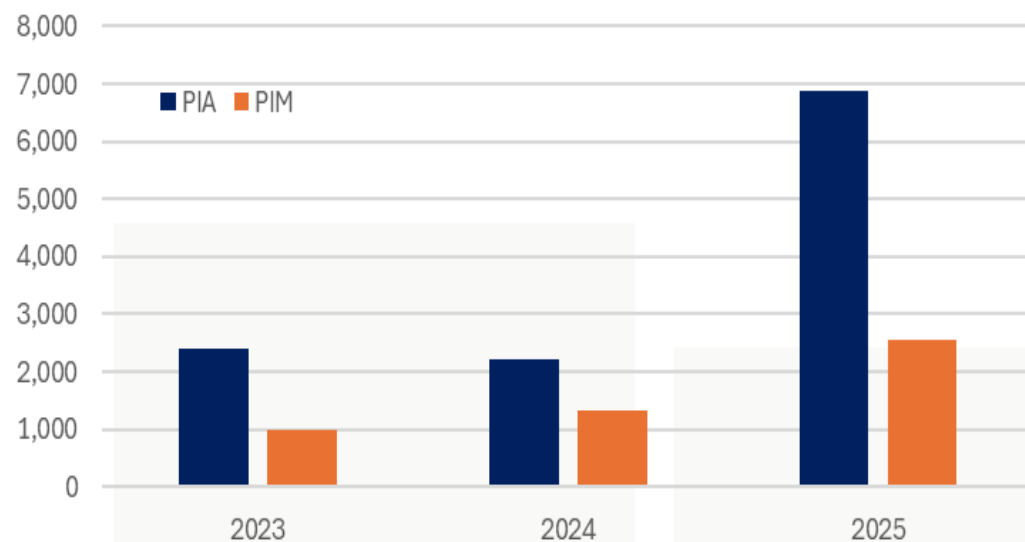
Factores estructurales

- Sistema político altamente fragmentado:
 - Partidos débiles, lo que dificulta obtener el respaldo de las políticas del gobierno central a nivel nacional
 - Los recursos de inversión son útiles para obtener el apoyo de autoridades subnacionales.
- Sistema de descentralización diseñado con lógica política en lugar de técnica:
 - El sistema fiscal reemplaza los extremadamente débiles mecanismos de coordinación política.
- El uso del clientelismo como medio de apoyo político:
 - La ejecución de la inversión pública es un buen instrumento para obtener el apoyo de los ciudadanos o de grupos de presión o de interés local.
- Legitimación de la inversión en recursos extractivos:
 - El canon sirve como medida para generar el apoyo de las actividades extractivas a nivel local.
- Baja rendición de cuentas:
 - La descentralización no cuenta con pocos mecanismos efectivos de rendición de cuentas
 - Baja demanda, debido a que no se percibe que los recursos usados provengan del bolsillo del ciudadano.
 - No existen buenas referencias acerca de cómo funciona un Estado moderno y eficiente.

Factores administrativos

- La formulación del presupuesto nacional presenta inconsistencias con la programación anual de la inversión pública.
- El sistema de programación multianual de inversiones no tiene coherencia con una proyección plausible del gasto público agregado, permitiendo la inflación de proyectos.
- Para los proyectos de menor complejidad, la misma unidad que formula es la que declara viabilidad.
- Los sistemas administrativos de planificación, contrataciones y control también contribuyen a la baja eficiencia de la inversión pública por su escasa capacidad vinculante, la rigidez procedimental y el poco énfasis en la evaluación posterior.

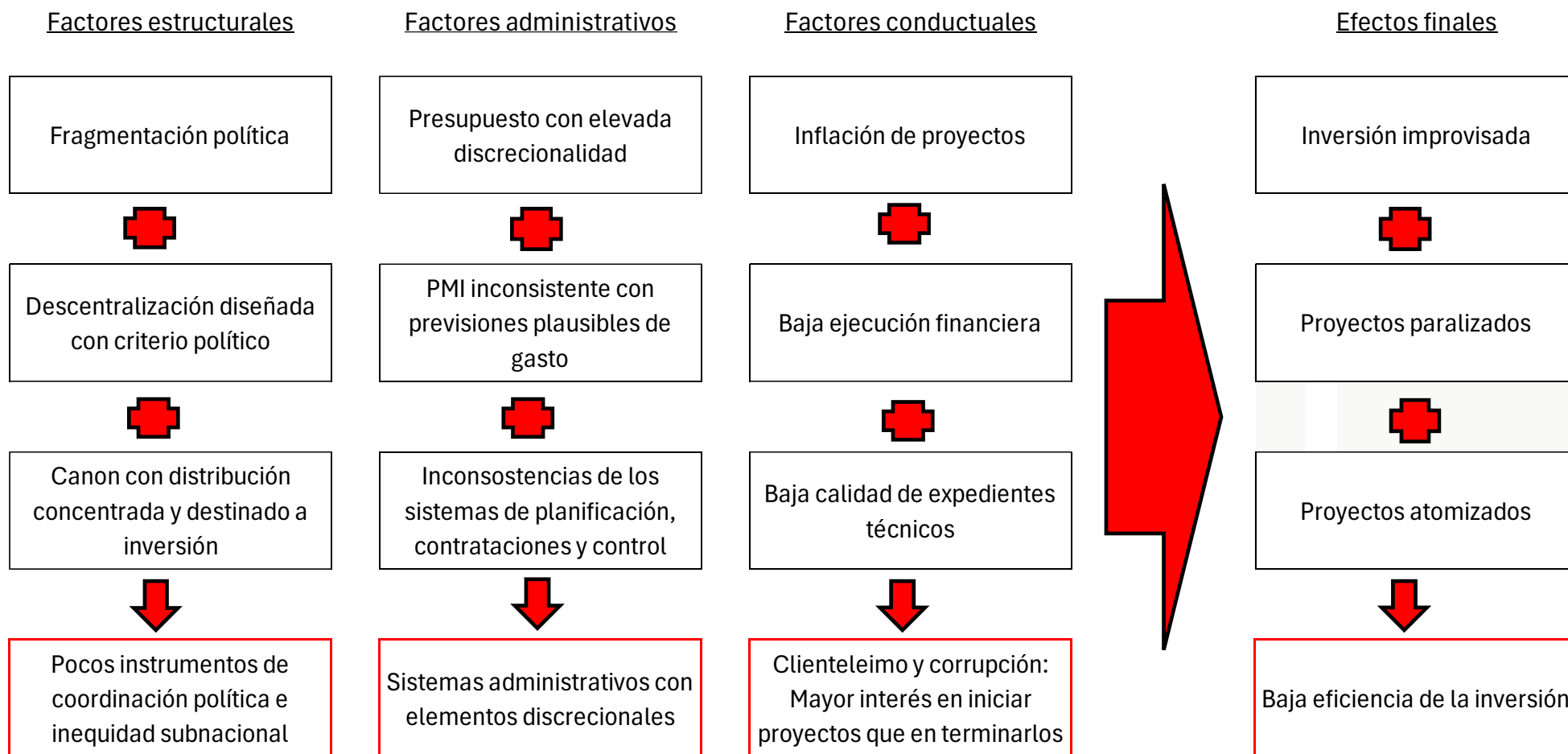
Reserva de Contingencia: PIA y PIM (en millones de soles)



1/ Corresponde a la suma de las líneas 5-20 y 6-60 del presupuesto en la Consulta Amigable del MEF.

Fuente: MEF. Elaboración: Propia

Mirada integral del problema:



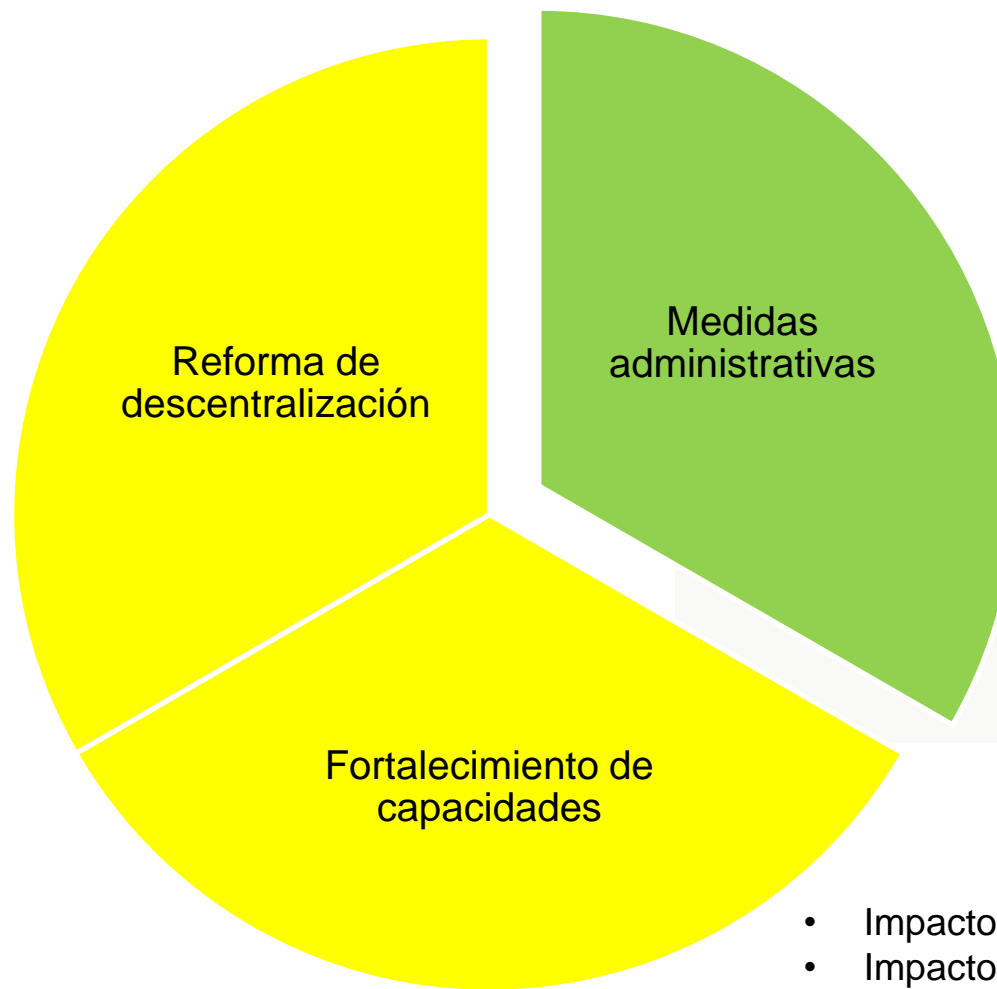
Fuente y elaboración: Propia

Medidas de política

Reformar los sistemas administrativos de la inversión pública	Mejorar el diseño de la descentralización	Fortalecer las instituciones y capacidades
Separar las funciones de formulación y evaluación de viabilidad	Rediseñar los requisitos para la creación y permanencia de municipalidades	Fortalecer las capacidades subnacionales mediante gerentes públicos y programas de capacitación
Crear un sistema de acreditación de unidades formuladoras	Reformar la distribución del canon para lograr mayor equidad y eficiencia	Establecer acreditaciones y evaluaciones profesionales para formuladores, evaluadores y elaboradores de expedientes técnicos
Reformar el proceso presupuestario para vincularlo estrictamente al Plan Multianual de Inversiones (PMI)	Reformar el FONCOMUN para restablecer su función igualadora	Crear un órgano supervisor de la calidad de la inversión pública
Incorporar proyecciones presupuestarias referenciales en el PMI	Reforzar el nivel intermedio de gobierno mediante mayor autonomía fiscal y capacidad de gasto	Mejorar la calidad de la información y las plataformas de seguimiento
Imponer un límite al tamaño de la cartera activa de proyectos	Reasignar funciones entre municipalidades provinciales y distritales	Generar evidencia sobre el impacto de la inversión pública y sus determinantes
Revisar los criterios de priorización y selección del PMI mediante análisis costo-beneficio estandarizados	Permitir la reelección inmediata de autoridades subnacionales por un periodo adicional.	
Reducir el umbral de monto para proyectos que no requieren formulación completa		
Dar carácter vinculante selectivo al planeamiento estratégico y sectorial		
Diferenciar regímenes de contratación por complejidad y riesgo		

Selección de prioridades

- Elevado impacto en eficiencia
- Elevado impacto en equidad
- Viabilidad política baja



- Elevado impacto en eficiencia
- Impacto medio en equidad
- Viabilidad política media

- Impacto limitado en eficiencia
- Impacto limitado en equidad
- Viabilidad política alta

PERU DEBATE 2026

Propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor



CIES
consorcio de investigación
económica y social

**CENTRO DE
INVESTIGACIÓN**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**



**60
AÑOS** IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**

Aliados estratégicos

Con el apoyo de



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

**COALICIÓN
CIUDADANA**



**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz



GRUPO BANCO MUNDIAL



Embajada Británica
Lima



CONFIEP

Editora Perú

**EMPRESARIOS
POR LA
INTEGRIDAD**

eshoy



IDRC - CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

SBG SWISSBETTERGOLD



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



Mesa de Concertación
para la Lucha contra la Pobreza



Proetica
CENTRO PERUANO DE
TRANSPARENCY
INTERNATIONAL



**GRUPO
Propuesta
CIUDADANA**



TRANSPARENCIA



IPYS
INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD



NDI
INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA



iila
Organización Internacional Ibero-latinoamericana



AVSI
People for development



fiap