

1. MEJORANDO LA GESTIÓN PÚBLICA

1.3 DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Daniel Barco e Isaac Foinquinos
Consultores

Descentralización y gestión de la inversión pública**Proyecto Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno****Comité impulsor:**

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Instituto Peruano de Economía (IPE)

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)

Primera edición: Lima, abril de 2026

Coordinación: Claudia Zarzosa y David Badillo

Edición y corrección de estilo: Lucero Ascarza

Ilustraciones: Allen Ladd

Diseño y diagramación: Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-03462

Los organizadores, aliados estratégicos y las instituciones que apoyan el proyecto, no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

Presentación	4
Resumen	5
Introducción	6
1. Diagnóstico de la situación actual	8
2. Opciones de política	18
3. Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política. Selección de una opción de política	24
4. Objetivos específicos	30
5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada	34
6. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas	36
7. Hoja de ruta	41
8. Referencias bibliográficas	46

Presentación

La fragmentación y polarización política en el Perú vienen generando una enorme inestabilidad institucional; y frenando el crecimiento de la inversión y la economía, en medio de un boom exportador, con precios pico del cobre y del oro en más de 75 años.

Luego de dos siglos de nuestra Independencia y después de superar una terrible pandemia, muchos de los viejos y graves problemas del país aún persisten. A las brechas sociales y de infraestructura, se suman ahora una corrupción extendida en el ámbito público, así como una proliferación de las economías ilegales y la inseguridad ciudadana.

Es en este contexto tan retador que las elecciones generales Perú 2026 constituyen, también, una oportunidad para debatir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el próximo gobierno. Por ello, cinco instituciones de la academia y la sociedad civil –el Consorcio de Investigación Económica y Social, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, el Instituto de Estudios Peruanos, el Instituto Peruano de Economía y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú– han sumado esfuerzos para ejecutar el proyecto “Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno”. Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2026-2031.

Como parte del proyecto se han elaborado 15 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) mejorando la gestión pública, (ii) fortaleciendo las políticas sociales, (iii) impulsando el empleo y el desarrollo productivo y (iv) asegurando un desarrollo sostenible. Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a cien días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, es necesario enfatizar que este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros doce aliados estratégicos, y ocho instituciones de la cooperación internacional y la sociedad civil, cuyos logotipos aparecen en la contracarátula de la presente publicación. A todos ellos les agradecemos muy sinceramente por su compromiso con la generación de conocimiento, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Lima, abril de 2026



Conoce más del
proyecto aquí

Javier Portocarrero Maisch
Director ejecutivo CIES

DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA



Daniel Barco
Consultor



Isaac Foinquinos
Consultor

Resumen

Este documento¹ de política presenta un diagnóstico integral y propone una agenda de reformas para mejorar la eficiencia de la inversión pública gestionada por los gobiernos subnacionales en Perú. Identifica que el principal problema no es el volumen de recursos, sino las graves deficiencias en su gestión, originadas por una combinación de factores conductuales, fallas administrativas y un diseño descentralizado disfuncional. Para enfrentar esta crisis, plantea tres líneas de acción complementarias: reformar los sistemas administrativos de planificación y control, corregir los incentivos estructurales de la descentralización, y fortalecer las capacidades institucionales. La estrategia prioriza iniciar con cambios en los procesos y controles técnicos, estableciendo una hoja de ruta gradual para una transformación sistémica hacia una inversión pública predecible, técnica y orientada a resultados.

Palabras clave: Descentralización, inversión pública, sistemas administrativos

¹Para la elaboración de este proyecto fueron entrevistados como expertos en inversión pública y descentralización Daniel Leiva, exdirector de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del MEF; Antonio Cusato, Economista País del Banco Mundial; y, Gonzalo Neyra, exdirector de la Dirección de Política de Descentralización Fiscal y Finanzas Subnacionales del MEF. Además, el contenido del documento se ha beneficiado de los comentarios de la lectoría ofrecida por el CIES. Todas las opiniones y comentarios vertidos en este documento son de entera responsabilidad de los autores.

Introducción

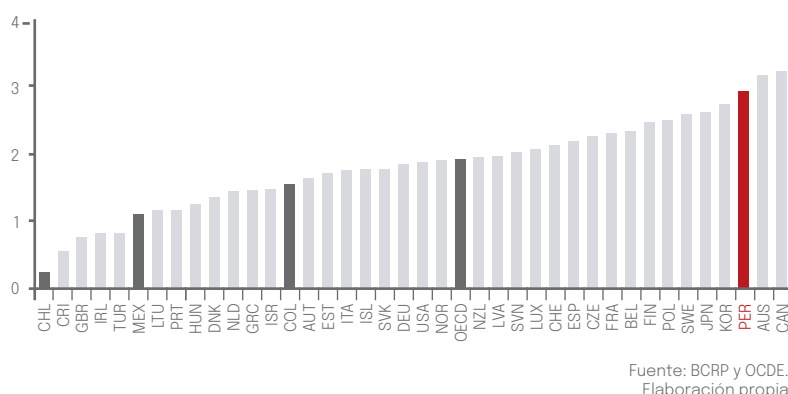
La inversión pública tiene un impacto significativo en el bienestar de la ciudadanía, en el desarrollo de los negocios y en el crecimiento económico. Por el lado del bienestar ciudadano, Sen (1999) sostiene que la infraestructura pública constituye una condición necesaria para el ejercicio de las libertades reales, al expandir las capacidades de las personas. En la misma línea, Estache y Fay (2010) presentan evidencia empírica de que la inversión en infraestructura contribuye a reducir la pobreza multidimensional. En cuanto a su efecto sobre el desarrollo productivo, Aschauer (1989) muestra una relación positiva y pionera entre la inversión pública en infraestructura y la productividad del capital privado, mientras que Straub (2011) detalla los canales microeconómicos a través de los cuales se materializa dicho impacto, como la reducción de costos logísticos, el fortalecimiento de la competitividad regional y la integración de los mercados. Finalmente, desde una perspectiva macroeconómica, el Fondo Monetario Internacional (2014) encuentra que, en contextos de buena gestión de la inversión pública, los multiplicadores fiscales asociados pueden superar la unidad, generando un impulso adicional al crecimiento económico de corto plazo².

A pesar de que la inversión pública en el Perú es relativamente elevada en la comparación internacional, la evidencia sugiere que la brecha de infraestructura no tiende a cerrarse de manera sostenida. En los últimos 15 años, el país ha destinado de forma persistente alrededor del 5% del PBI a inversión pública, un nivel superior al de la mayoría de los países de América Latina y comparable al de economías con mayores niveles de ingreso. Sin embargo, este esfuerzo no se ha traducido en una convergencia clara en términos de acceso y calidad de los servicios de infraestructura. Persisten brechas importantes en saneamiento, transporte subnacional, salud y educación, particularmente en zonas rurales y periurbanas, así como diferencias marcadas entre territorios en la continuidad y calidad de los servicios.

Además, un elevado porcentaje de la inversión pública del Perú es efectuado por las entidades descentralizadas³. En el 2024, el 60% de la inversión pública del gobierno general fue ejecutada por los gobiernos subnacionales (regionales y locales), lo que representa el 3% del PBI. Esta ratio casi duplica al promedio de la OCDE y es superior al de la mayoría de sus países miembros (ver gráfico N.º 1), incluyendo algunos de nuestros pares regionales y países federados. De manera similar, la proporción de la inversión pública que ejecutan los gobiernos subnacionales respecto a la inversión total es mucho mayor al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

²Una buena gestión de la inversión pública implica que los proyectos se identifican correctamente, se priorizan según su rentabilidad social y se ejecutan de manera eficiente, evitando sobrecostos, demoras y desperdicio de recursos.

³La inversión pública comprende a las entidades presupuestales y extra-presupuestales del gobierno general; así como, a la formación bruta de capital de las empresas públicas no financieras (MEF, 2025).

Gráfico N.º 1: Inversión pública de los gobiernos subnacionales (% del PBI)

Cuando la eficiencia es alta, cada dólar gastado puede generar un impacto mayor a dos dólares después de dos años, de acuerdo con Ardanaz et al. (2025). La misma investigación determina que cuando la eficiencia es baja, el impacto puede ser cercano a cero y que el impacto de la inversión entre países es variable. El concepto de eficiencia que se utiliza en dicho documento es el de eficiencia técnica, que se refiere a la capacidad de producir infraestructura o servicios al menor costo posible manteniendo la calidad. En la literatura, existen otros dos conceptos de eficiencia. Por un lado, la eficiencia asignativa, que procura orientar los recursos hacia los proyectos con mayor rentabilidad social y alineados con las prioridades del desarrollo. Por otro lado, la eficiencia institucional, que depende de la capacidad del Estado para planificar, ejecutar y mantener los proyectos de manera transparente, coordinada y orientada a resultados sostenibles. En lo que sigue del documento, el término eficiencia se refiere a eficiencia técnica, a menos que indiquemos específicamente que nos referimos a cualquiera de las otras definiciones.

Este documento tiene el propósito de examinar la eficiencia de la inversión pública a nivel subnacional para luego proponer opciones de política que la mejoren. Los mensajes principales que subyacen en el documento son tres. Primero, la evidencia sugiere que la prioridad en todos los niveles de gobierno estaría en ejecutar los recursos monetarios destinados a la inversión y no tanto en asegurarse de la calidad de las obras y la provisión del servicio. Segundo, 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. Tercero, 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.

El documento se organiza en siete secciones. Primero, describiremos aquellos elementos que sugieren que el impacto de la inversión pública a nivel subnacional es menor que la del gobierno nacional y haremos un recuento de los factores que lo explican. Segundo, formularemos opciones de política con la finalidad de atenuar el impacto de estos factores. Tercero, haremos un análisis costo-beneficio de

cada una de estas opciones. Cuarto, describiremos los objetivos específicos que deberían guiar la aplicación de estas opciones. Quinto, definiremos los obstáculos para la implementación de la reforma. Sexto, describiremos las alianzas clave para dar soporte y llevar adelante la reforma. Finalmente, definiremos la hoja de ruta de la reforma, que incluirá los pasos a seguir en los primeros cien días y a mediano plazo.

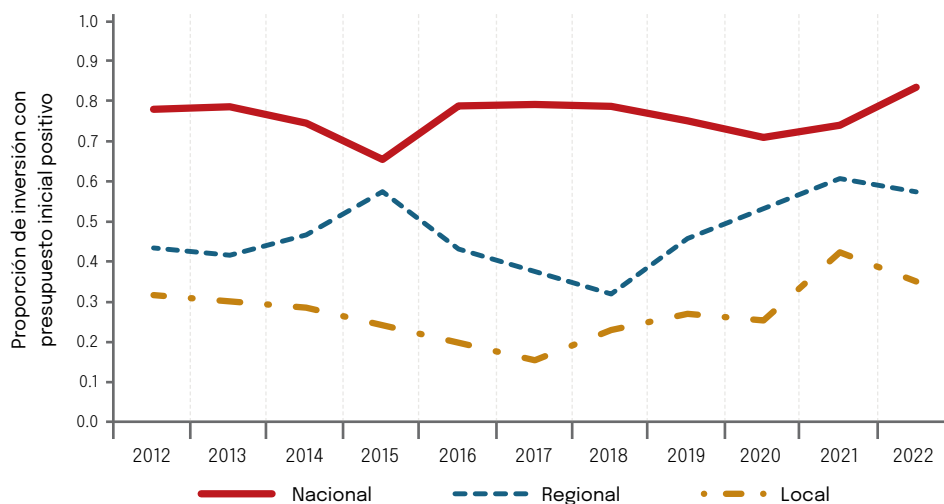
1. Diagnóstico de la situación actual

La evidencia disponible muestra que la eficiencia técnica de la inversión pública en el Perú es baja. Según Ardanaz et al. (2025), la eficiencia se estima en torno al 60% del nivel referencial calculado a partir de una frontera de eficiencia. Esto ubica al país en un nivel intermedio dentro de América Latina, pero por debajo del promedio de 74% de las economías emergentes. Si el Perú cerrara esta brecha de 40 puntos porcentuales respecto al nivel referencial, la eficiencia de la inversión pública aumentaría en más del 60% en relación con el nivel actual.

1.1. Síntomas de la brecha de eficiencia en la inversión pública

Uno de los rasgos más notorios de la gestión de la inversión pública es su alto grado de improvisación, especialmente a nivel subnacional. De acuerdo con el Banco Mundial (2025a), solo la mitad del gasto ejecutado corresponde a proyectos previstos en el presupuesto original aprobado por el Congreso, mientras que el otro 50% se incorpora durante el ejercicio mediante modificaciones presupuestarias. Estos proyectos adicionales no pasan por los mismos controles de calidad ni cuentan con garantías de financiamiento para años posteriores (OCDE, 2023). La situación es más crítica en los gobiernos locales, donde apenas el 30% del gasto ejecutado estaba presupuestado inicialmente (ver gráfico N.º 2).

Gráfico N.º 2: Proporción de la inversión pública ejecutada con financiamiento positivo al inicio del ejercicio (2012-2022)



Fuente: Banco Mundial (2025a).

La atomización de proyectos es otro síntoma de una baja eficiencia técnica y asignativa. De acuerdo con el Banco Mundial (2025a), entre 2007 y 2022, 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. Este patrón refleja una fragmentación excesiva del gasto, asociada no solo a la elevada participación de las municipalidades en la ejecución de la inversión pública, sino también a la alta concentración de recursos en un grupo de municipalidades receptoras de canon, que conviven con un amplio número de gobiernos locales con recursos muy limitados para invertir. Esto se podría asociar a una baja eficiencia asignativa, dado que una fracción relevante de los proyectos es ejecutada por un nivel de gobierno cuyas entidades usualmente no cuentan con las capacidades para ejecutar los proyectos ni la escala territorial idónea. Asimismo, ello afecta la eficiencia técnica, en la medida en que una mayor concentración del gasto de capital en niveles de gobierno con mayor capacidad de planificación y ejecución podría generar un mayor impacto de la inversión pública.

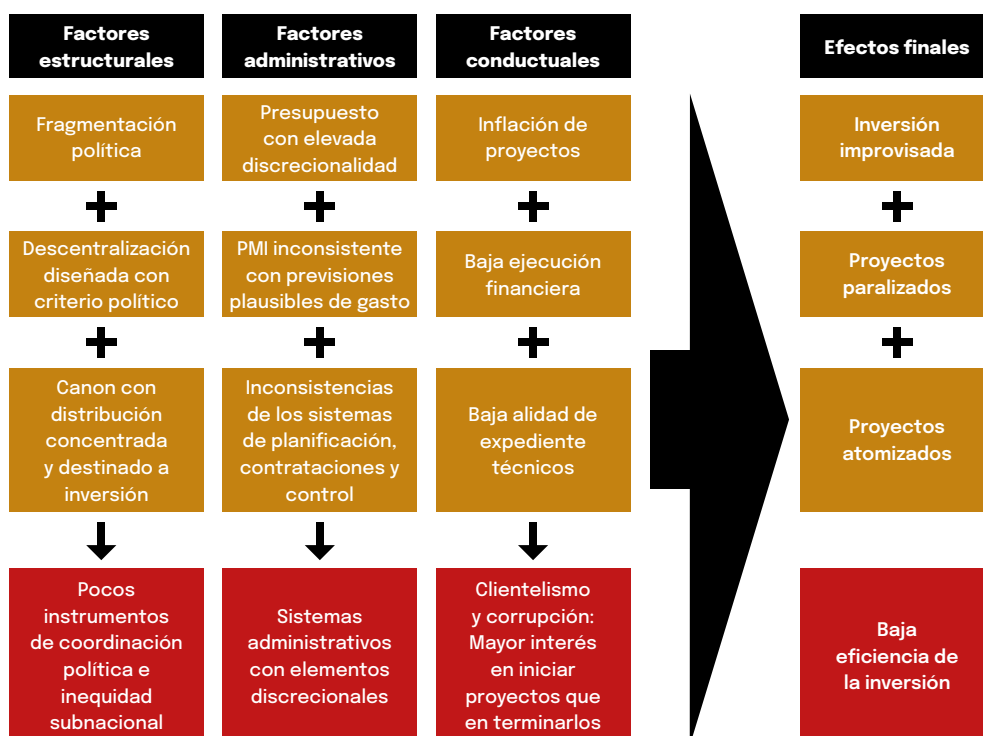
Además, existe un preocupante número de obras paralizadas, que concentra su incidencia en los gobiernos subnacionales. Según la Contraloría General de la República (2025), a junio de 2025 existían 2,428 obras paralizadas, de las cuales el 84.8% correspondían a gobiernos regionales y locales. El costo actualizado de las inversiones paralizadas asciende a S/ 44,000 millones, de los cuales el 61% pertenece a gobiernos subnacionales. Las principales causas son el incumplimiento de contratos (25.1%), la falta de liquidez (21.3%) y las deficiencias en los expedientes técnicos (10.3%). Por su parte, el Banco Mundial (2025b) estima que alrededor del 45% de los proyectos iniciados desde 2012 y no terminados (con ejecución financiera mayor a 0% y menor a 90%), no presentaban avances en los últimos 18 meses o más, considerándolos proyectos abandonados⁴. El valor total de estos proyectos representa el 17.3% del PBI.

⁴Existen dos aspectos que se deben tomar en cuenta de esta medida. Primero, la ejecución financiera de los proyectos no necesariamente implica ejecución física. En la actualidad, no existen sistemas confiables para realizar este tipo de verificación. Segundo, el límite de 90% de ejecución financiera es alto, pero discrecional. Podrían existir obras con una ejecución financiera mayor al 90% que no hayan visto avances en los últimos 18 meses.

Este fenómeno refleja una cartera sobredimensionada y fragmentada, que debilita la eficiencia global de la inversión pública.

Los síntomas de la baja eficiencia de la inversión pública se explicarían por una serie de factores conductuales, administrativos y estructurales. La improvisación de la inversión, las obras paralizadas y la atomización de los proyectos reflejan un problema alarmante de gasto de inversión improductivo. Además, son el reflejo de una serie de causas que confluyen para generar estos resultados y que podemos clasificar en factores conductuales, factores administrativos y factores estructurales (ver gráfico N.º 3).

Gráfico N.º 3: Factores detrás de la baja eficiencia de la inversión pública subnacional



Elaboración propia.

Los factores conductuales, administrativos y estructurales actúan complementariamente generando un efecto negativo sobre la inversión pública. Por el lado conductual, existiría un elevado interés de las autoridades subnacionales en iniciar proyectos, pero no necesariamente en culminarlos o en prestar el servicio. Ello estaría asociado a un comportamiento clientelar alrededor de la inversión y a la posibilidad de obtener beneficios indebidos a través de la asignación de obras. Este comportamiento se habría agudizado en la última década, lo que se ha venido reflejando en la inflación de proyectos, la baja ejecución financiera de los mismos y la baja calidad de los expedientes técnicos. En principio, el interés por iniciar proyectos por razones distintas al bienestar ciudadano puede surgir en cualquier sistema de inversión pública. Sin embargo, este comportamiento es más frecuente

cuando los sistemas administrativos y de control lo permiten. En el Perú, los sistemas de presupuesto y de programación anual de inversiones dejarían muchos espacios para la discrecionalidad, facilitando este comportamiento. Además, existen factores estructurales que harían más difícil cerrar estos espacios para la discrecionalidad. Por un lado, la fragmentación del sistema político alentaría el uso de las asignaciones y transferencias discrecionales para la coordinación política entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y entre el Ejecutivo y el Legislativo. La discrecionalidad del sistema de descentralización y la escasez de controles es también instrumental para este fin. Finalmente, la necesidad de legitimar la actividad minera ha llevado a una distribución del canon altamente concentrado en algunos distritos, generando elevada inequidad y demanda por recursos de parte del resto.

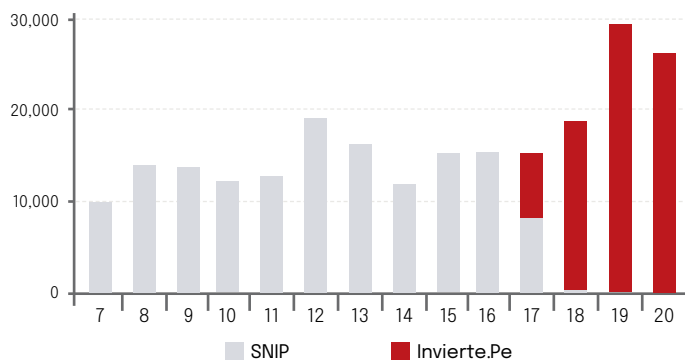
Además, estos tres factores se refuerzan mutuamente. La fragmentación política y el diseño de la descentralización, por ejemplo, amplifican los incentivos al uso discrecional de la inversión como herramienta de coordinación política, lo que a su vez se ve facilitado por deficiencias en los sistemas administrativos. De manera análoga, las inconsistencias entre el proceso presupuestario anual y la programación multianual de inversiones generan espacios para la inflación de proyectos, reforzando comportamientos orientados a iniciar obras sin asegurar su culminación ni la provisión efectiva del servicio. Estas interacciones sugieren que los problemas observados son sistémicos y no atribuibles a una única causa dominante. En ese sentido, si bien la evidencia cualitativa y descriptiva es consistente en identificar estos vínculos, resulta indispensable avanzar hacia investigaciones de corte estadístico y econométrico que permitan caracterizar con mayor precisión estas interrelaciones, identificar mecanismos causales y estimar la importancia relativa de cada factor en la explicación de la baja eficiencia de la inversión pública.

1.2. Factores conductuales de la baja eficiencia en la inversión pública

Desde hace poco más de una década, se ha venido registrando un aumento del número de proyectos declarados viables y una caída de la ejecución financiera promedio. El Banco Mundial (2025a) muestra que, en la última década, el número de nuevos proyectos declarados viables y activos en el sistema de inversión pública ha crecido significativamente, pasando de alrededor de menos de 15 mil en el 2011 a casi 20 mil en el 2012 ya cerca de 30 mil en el 2019 (ver gráfico N.º 4), mientras que la ejecución financiera promedio cayó de 76% a menos de 70% en el mismo período (ver gráfico N.º 5). Dicha situación estuvo asociada inicialmente al aumento de los recursos del canon y, más recientemente, a la mayor flexibilidad para declarar la viabilidad de proyectos en el sistema *invierte.pe* en comparación con el anterior SNIP. En consecuencia, se tuvo la aprobación masiva de proyectos de baja envergadura y limitada rentabilidad social, muchos de ellos impulsados por los gobiernos subnacionales sin la capacidad técnica necesaria para garantizar su ejecución oportuna y de calidad. Así, la cartera pública se ha fragmentado y se ha incrementado el número de proyectos en ejecución o paralizados, debilitando la eficiencia global de la inversión pública. Por un lado, la infraestructura inconclusa no genera el impacto esperado en la provisión de servicios. Por otro lado, el retraso en la ejecución de las

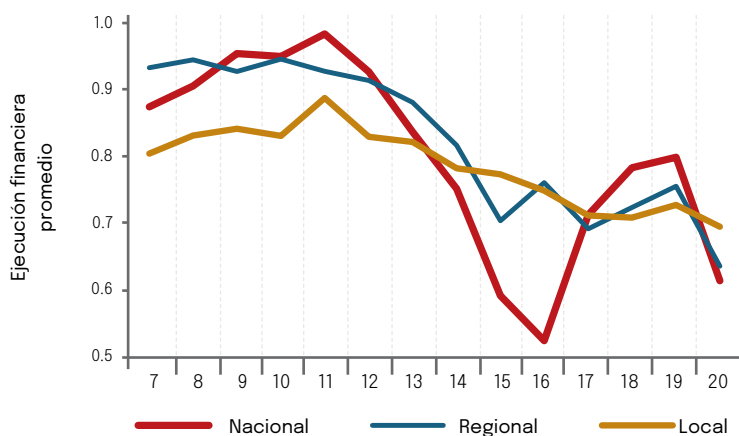
obras genera sobrecostos y reduce la eficiencia de la inversión pública. La evidencia internacional sugiere que un retraso de 10% en los plazos incrementa el costo de los proyectos en 5% (Espinoza y Presbítero, 2022).

Gráfico N.º 4: Número de proyectos declarados viables (2007-2020)



Fuente: Banco Mundial (2025a).

Gráfico N.º 5: Ejecución financiera promedio durante la vigencia del proyecto a fines de 2022, por nivel de gobierno (2007-2020)



Fuente: Banco Mundial (2025a).

Los gobiernos locales muestran una tendencia a ejecutar más obras por administración directa que los otros dos niveles de gobierno. En el período 2001-2023, el 31% de los proyectos de los gobiernos locales fue realizado bajo este esquema, frente al 18.7% en los gobiernos regionales y apenas 12.2% en el gobierno nacional, a pesar de la escasez de recursos y la limitada capacidad administrativa que caracteriza a muchas municipalidades. La Contraloría General de la República ha advertido que esta modalidad se asocia con mayores retrasos y paralizaciones de obras públicas, debido a debilidades en la planificación, la formulación de expedientes técnicos y el control interno. De hecho, según la Contraloría (2025), más de la mitad de las obras paralizadas en el país fueron ejecutadas por administración directa, lo que confirma la existencia de una relación entre esta modalidad y los problemas de ejecución que afectan de manera especial a los gobiernos subnacionales. Cabe señalar que no

siempre la elección de la administración directa como modalidad de ejecución es reflejo de un comportamiento clientelar. Un buen número de municipios, sobre todo aquellos más rurales y alejados de los centros urbanos no cuentan con una buena oferta de ejecución de obras por parte del sector privado y se ven precisados a ejecutarlas por su cuenta.

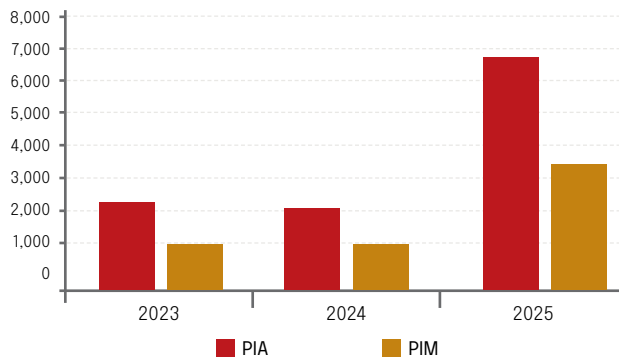
Diversos organismos coinciden en señalar que la baja calidad de los expedientes técnicos constituye un cuello de botella crítico para la inversión pública subnacional en el Perú. El Banco Mundial (2025a) y la OCDE (2023) advierten que los gobiernos regionales y locales enfrentan debilidades estructurales en la formulación y diseño de proyectos, lo que genera sobrecostos, retrasos y paralizaciones. En la misma línea, el Basel Institute on Governance (2023), a partir del análisis de más de un centenar de informes de control de la Contraloría, identifica que numerosos proyectos subnacionales presentan expedientes técnicos incompletos o aprobados sin sustento técnico suficiente. De modo complementario, el Informe Anual de Evaluación Ex Post de Corto Plazo 2024 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) confirma que las inversiones con mayores desviaciones en costos y plazos comparten deficiencias recurrentes en sus expedientes técnicos. En conjunto, estos documentos –basados principalmente en evidencia cualitativa y casuística– coinciden en que la debilidad técnica en la preparación de proyectos limita la eficiencia de la inversión pública descentralizada.

1.3 Factores administrativos de la baja eficiencia en la inversión pública

La formulación del presupuesto nacional presenta inconsistencias con la programación anual de la inversión pública. El elevado porcentaje de la inversión que se improvisa en el año está vinculado al proceso presupuestario. En este proceso, un buen porcentaje del gasto que se prevé ejecutar durante el año se mantiene en la reserva de contingencia o se asigna sectorialmente solo de manera temporal. Tanto la reserva de contingencia como los fondos asignados al gobierno central a través de los ministerios permiten tener un elevado margen de maniobra para asignar fondos durante el año a las unidades ejecutoras, entre las que se encuentran los gobiernos subnacionales.

En el caso de la reserva de contingencia, además de actuar como un mecanismo para imprevistos también permite la negociación política entre un proceso presupuestario y otro (ver gráfico N.º 6). Ello también tiene relación con la baja representatividad política de los partidos políticos que gobiernan el país, pues son este tipo de negociaciones las que permiten coordinar y alinear las políticas a nivel nacional, en lugar de un enfoque partidario⁵. En todo caso, que la administración del presupuesto sea inconsistente con la programación de inversiones en el año, sí es consistente con el frágil equilibrio político del país.

⁵A nivel internacional, los sistemas políticos democráticos se han organizado bajo la lógica de partidos políticos que pugnan por llegar al poder, establecer las políticas que defienden y, en general, administrar temporalmente el estado. Cuando pocos partidos políticos (2 a 4) predominan en la preferencia de los ciudadanos de manera relativamente estable, aquellos que son elegidos para administrar el Ejecutivo es probable que cuenten con una representación relativamente importante en el Legislativo y también a nivel subnacional. Esto permite coordinar políticas a nivel subnacional a través de los lineamientos partidarios. Cuando hay elevada fragmentación política, esto no es posible.

Gráfico N.º 6: 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 (oct. 2025)

Fuente: MEF. Elaboración propia.

El sistema de programación multianual de inversiones no tiene coherencia con una proyección plausible del gasto público agregado, permitiendo la inflación de proyectos. En estricto, la programación financiera del gobierno solo se realiza con un horizonte de un año, a través del presupuesto anual, mientras que la programación multianual de inversiones se realiza con un horizonte de tres años. Por lo tanto, la programación financiera del gobierno solo representa una restricción de un año para la programación de inversiones, mientras que esta última goza de elevados grados de libertad en los siguientes dos años. Si bien el MEF define techos presupuestales por pliego, estos son vinculantes solo para el primer año. En este sentido, la programación multianual de inversiones no garantiza una coherencia con una proyección plausible del gasto público para los dos siguientes años.⁶ De esta manera, se programan proyectos y montos de inversiones que difícilmente podrán ser incluidos en el presupuesto real, explicando en alguna medida los retrasos y las paralizaciones. Más aún, la programación multianual solo se realiza para un lapso de tres años; mientras que un buen número de proyectos tiene un lapso mayor. Por lo tanto, para que la brecha entre la programación y el techo definido para el pliego no sea tan amplia es usual que se concentren montos bajos de inversión en los primeros tres años y se programen montos altos hacia los siguientes años. Esto permite acomodar aún más proyectos en la programación multianual, al costo de provocar una lenta ejecución de estos. Todo esto sugiere que existe un fuerte incentivo para iniciar proyectos, pero no tanto para cerrarlos y tampoco para prestar el servicio.

La asignación de responsabilidades en distintas fases del proceso de inversión es deficiente, creando oportunidades para el comportamiento excesivamente discrecional. Existen varios casos de responsabilidades mal asignadas o ausentes. La reforma del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), vigente desde 2000 hasta 2016, y su reemplazo por Invierte.pe trajo consigo la posibilidad de que la misma unidad que formula un proyecto declare su viabilidad, si el proyecto es clasificado como de menor complejidad, con la finalidad de simplificar procesos y reducir tiempos.⁷ Según el Banco Mundial (2025a) este es un factor que habría llevado al

⁶En MEF (2024b) se puede verificar que, a esa fecha, mientras la programación de 2024 alcanzaba un monto de S/41,542 millones, la del 2025 era de S/67,917 millones, superior en 63 por ciento a la del año previo.

⁷Un proyecto de menor complejidad tiene un valor máximo de 15,000 UITs, lo que equivale a alrededor de S/80 millones (US\$ 24 millones) y es de bajo riesgo.

aumento de los proyectos declarados viables. Por otro lado, la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del MEF realiza sobre todo labores de seguimiento y facilitación, pero no cuenta con responsabilidades relacionadas con el volumen individual y agregado de la inversión programada. Además, no existe una unidad encargada de verificar la calidad de los proyectos formulados.

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. El sistema de planeamiento estratégico, liderado por CEPLAN, define objetivos y prioridades a través de planes nacionales, sectoriales y territoriales, pero estos instrumentos carecen de carácter vinculante sobre la selección y priorización de proyectos, por lo que su influencia efectiva sobre la cartera de inversiones es limitada. En la práctica, operan como marcos declarativos que no imponen restricciones técnicas ni financieras creíbles, lo que facilita la dispersión de recursos y la ejecución de proyectos de baja rentabilidad social. El sistema de contrataciones públicas, por su parte, combina alta rigidez procedimental con baja capacidad técnica en muchas entidades ejecutoras, especialmente subnacionales. Esto contribuye a que los expedientes técnicos sean deficientes, los procesos se declaren desiertos, la existencia de controversias contractuales y retrasos que incrementan costos y elevan la probabilidad de paralizaciones. Frente a estas fricciones, las entidades suelen recurrir a modalidades menos exigentes, como la administración directa, aun sin contar con capacidades adecuadas, lo que deteriora aún más la calidad de la ejecución. Finalmente, el sistema de control enfatiza el cumplimiento formal y la responsabilidad individual, con un enfoque predominantemente ex ante y sancionador, y una débil evaluación ex post. Este diseño induce comportamientos defensivos y formales, desalienta la toma de decisiones técnicas informadas y no genera retroalimentación sistemática para corregir fallas recurrentes en el planeamiento y la ejecución, perpetuando así la baja eficiencia de la inversión pública.

1.4 Factores estructurales de la baja eficiencia en la inversión pública

El sistema de descentralización está basado en distritos muy pequeños, lo que impacta en la escala de los proyectos de inversión. La evidencia muestra que las municipalidades en el Perú son pequeñas en términos poblacionales. Según los Censos Nacionales 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), más del 60% de los municipios distritales administran poblaciones menores a 5,000 habitantes, y alrededor de un tercio menos de 2,000 habitantes, lo que limita su escala administrativa y fiscal. En comparación internacional, el Perú tiene cerca de 1 municipio por cada 17,000 habitantes, una cifra muy inferior a la de países como Chile (54,000 habitantes por municipio), Colombia (46,000) o México (52,000). Esta alta fragmentación territorial, combinada con el elevado porcentaje de la inversión que administran los gobiernos subnacionales impacta directamente sobre la atomización de los proyectos y, con ello, sobre la eficiencia técnica de los mismos. Existen al menos dos factores que incentivan esta fragmentación. El primero es un

factor monetario y está asociado al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que cuenta con una asignación fija mínima, que ascendía a 8 unidades impositivas tributarias (UIT) hasta 2025, y ha sido incrementada a 15 UIT, equivalente a cerca de US\$ 25,000 en 2026. Si un municipio que recibe este monto mínimo se divide en dos, los recursos conjuntos se duplican. El segundo es un factor institucional y se explica por la necesidad de algunos distritos alejados de los centros urbanos de tener presencia estatal y algún grado de coordinación con las autoridades del gobierno central⁸.

La descentralización fiscal no cuenta con un enfoque articulado, lo que se manifiesta principalmente en la elevada discrecionalidad de los ingresos subnacionales. Más del 75% de los ingresos de los gobiernos regionales y casi el 20% del de los municipios provienen de los recursos ordinarios, que son discrecionales. En el caso de la inversión pública, los recursos ordinarios representaron más del 25% de los recursos totales de los gobiernos locales y también de los gobiernos regionales en el 2023, lo que da lugar a negociaciones poco transparentes para su asignación, impactando sobre la inversión improvisada. Además, el bajo porcentaje de los impuestos propios en los ingresos totales de las entidades subnacionales (cero en el caso de los gobiernos regionales y menor a 10% para los municipios) genera un vínculo fiscal muy débil entre estos y los ciudadanos, impactando negativamente en la demanda de rendición de cuentas.

El crecimiento del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y el FONCOMUN reducirán la discrecionalidad, pero siguen representando un reto para la eficiencia de la inversión pública. En el caso del FONCOR, la Ley N.º 31069 (2020) transformó el fondo de una transferencia fija a un esquema automático equivalente al 2% de las operaciones gravadas con IGV, incorporando criterios de equidad y compensación en su distribución y ampliando los usos permitidos hacia inversión, operación y mantenimiento, y estudios de preinversión. Por su parte, la Ley N.º 32387 elevó el FONCOMUN del 2% al 4% del IGV, incrementando los recursos transferidos a los gobiernos locales, estableciendo nuevas reglas de asignación, y orientando los recursos adicionales a la inversión⁹. Ambos cambios están alineados con el interés de las autoridades subnacionales por ampliar los recursos disponibles para inversión pública, más que para gasto corriente, y reducir la dependencia de asignaciones discrecionales del gobierno central. Sin embargo, mientras no se corrijan las falencias en los sistemas administrativos de planeamiento, programación de inversiones, contratación y control, esta expansión de recursos otorga mayor poder a los gobiernos subnacionales para ejecutar inversión bajo las deficiencias actuales, al tiempo que debilita la capacidad de negociación política del gobierno central. En el margen, no obstante, una mejora en las reglas de distribución podría contribuir a una asignación más equitativa y eficiente de los recursos, especialmente en el caso del FONCOMUN si se logra reforzar de manera efectiva su función igualadora.

⁸Es necesario reconocer que el problema de la atomización de la inversión no es exclusivo de los gobiernos pequeños. Incluso los gobiernos locales con mayores recursos tienden a fragmentar su gasto. Esto indica que los incentivos perversos para que esto suceda no solo están asociados al tamaño municipal, sino también a las dinámicas políticas y de gestión.

⁹El aumento de los recursos del FONCOMUN se dará de manera gradual, desde el 2026 hasta el 2029, año en el que alcanzarán el 4% del IGV. En este caso, la compensación a través de recursos ordinarios no sería suficiente y esto equivale a un aumento efectivo de recursos para los gobiernos locales, presionando también sobre el equilibrio de las cuentas fiscales.

La distribución del canon genera elevadas inequidades entre los gobiernos locales. Las reglas de repartición del canon generan una elevada concentración de ingresos en los distritos del área de influencia de los proyectos extractivos, mientras que el resto de los distritos se benefician muy poco. Esto genera grandes inequidades en los ingresos municipales. Barco et al. (2021) reportó que la diferencia en los ingresos agregados per cápita de la municipalidad más favorecida frente a la menos favorecida era de aproximadamente 400 veces. Una mejor distribución de los recursos impactaría positivamente sobre la eficiencia asignativa y generaría una reducción de la demanda de recursos de inversión de aquellos distritos que en la actualidad reciben poco canon.

La fragilidad de los partidos políticos y la desconfianza de los ciudadanos en el sistema político alienta un sistema clientelar de múltiples dimensiones.

Por un lado, el gobierno nacional ha encontrado en un sistema presupuestario y de transferencias con elevados niveles de discrecionalidad instrumentos para negociar el respaldo político y el alineamiento de políticas a escala nacional. Por otro lado, un buen número de autoridades subnacionales utilizan las promesas de inversión pública de manera transaccional para obtener el apoyo de los ciudadanos o de grupos de presión o de interés local. Además, estos sistemas administrativos discrecionales y de baja supervisión junto con la escasa rendición de cuentas dan lugar a significativos niveles de corrupción. Según la Contraloría General de la República (2024), el perjuicio económico estimado por corrupción e inconducta funcional ascendió a S/ 24,268 millones en 2023, equivalente al 12.7% del gasto público ejecutado. Por nivel de gobierno, la incidencia fue de 11.3% en el gobierno nacional, 15.4% en los gobiernos regionales y 13.1% en los gobiernos locales, lo que evidencia una mayor vulnerabilidad en los niveles subnacionales. En el caso específico de la inversión pública, la Contraloría estima una incidencia de corrupción del 17.5%, reflejando que los proyectos de inversión –especialmente aquellos gestionados por gobiernos regionales y locales– concentran los mayores riesgos de pérdida de recursos públicos.

La evidencia disponible muestra que la eficiencia en la gestión de la inversión pública en el Perú es baja en todos los niveles de gobierno.

Informes del Banco Mundial (2025a), la OCDE (2023), la Contraloría General de la República (2025) y el MEF (2024) coinciden en señalar debilidades en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos, reflejadas en retrasos, obras paralizadas y baja calidad del gasto. En febrero de 2024, el MEF publicó el Índice de Gestión de la Inversión Pública (IGEIP) 2023, una serie de indicadores de gestión de la inversión pública para ese año (MEF, 2024). De acuerdo con sus resultados, la calidad de la gestión era baja en todo el aparato estatal y no existía una brecha significativa entre la eficiencia del gobierno nacional y los subnacionales, por lo que el problema parece generalizado a todo el aparato público. Una segunda edición de este indicador se publicó en octubre de 2024, cuyos resultados mostraban una significativa diferencia con el previo y excluyó los indicadores de funcionamiento, en el que la puntuación era baja para todos los niveles de gobierno. Posteriormente, se discontinuó la publicación del indicador, sin que se ofreciese alguna explicación.

Los resultados del IGEIP 2023 reflejan limitaciones estructurales a lo largo del ciclo de inversión. Dos aspectos en los que todos los niveles de gobierno reflejan debilidad es en la programación y en el funcionamiento. La debilidad de la programación estaría reflejando la improvisación de la inversión, elevada en todos los niveles de gobierno, aunque mayor en los gobiernos subnacionales. Las debilidades en el funcionamiento reflejan deficiencias generalizadas en la evaluación ex post, el seguimiento y la sostenibilidad de las inversiones una vez concluidas. Esto es consistente con la conclusión de que existe poco interés de las autoridades para culminar las obras y proveer el servicio. En contraste, las fases de Formulación y Ejecución muestran los mejores desempeños relativos, especialmente en los gobiernos locales, que destacan en la eficiencia de la ejecución física y financiera de los proyectos. Finalmente, el Gobierno Nacional presenta ventajas claras en los componentes de Gobernabilidad y Programación Multianual, gracias a una mayor capacidad técnica, articulación institucional y planeamiento estratégico de mediano plazo.

2. Opciones de política

Las opciones de política se agrupan en tres grandes líneas de intervención.

- **Grupo 1:** Reformar los sistemas administrativos de la inversión pública.
- **Grupo 2:** Mejorar el diseño de la descentralización.
- **Grupo 3:** Fortalecer las instituciones y capacidades con impacto en la gestión de inversiones.

En conjunto, estas tres líneas de política apuntan a mejorar la eficiencia, la equidad y la calidad de la inversión pública. Su implementación progresiva permitiría avanzar hacia una descentralización más ordenada, transparente y orientada a resultados.

Grupo 1: Reformar los sistemas administrativos de la inversión pública

Estas medidas buscan fortalecer el control de calidad, profesionalizar la gestión, reducir la discrecionalidad y dar sostenibilidad técnica al ciclo de inversión. Un sistema administrativo más predecible y retroalimentado mejora la eficiencia y el impacto de la inversión pública.

1. Separar las funciones de formulación y evaluación de viabilidad. Actualmente, en proyectos de menor complejidad, la misma unidad formula y declara la viabilidad, reduciendo los controles de calidad. Se propone que entidades distintas asuman la formulación y la evaluación, ubicadas en gobiernos provinciales o regionales, evitando la recentralización y fortaleciendo capacidades locales.

- 2. Crear un sistema de acreditación de unidades formuladoras.** Las unidades deberán cumplir estándares mínimos, como personal calificado y procesos documentados. La acreditación podrá suspenderse temporalmente ante indicadores de desempeño insuficiente (por ejemplo, alto número de proyectos paralizados o abandonados).
- 3. Reformar el proceso presupuestario para vincularlo estrictamente al Plan Multianual de Inversiones (PMI).** Solo los proyectos que ya se encuentren registrados y priorizados en el PMI deben incorporarse al presupuesto que se propone y debate para el año siguiente. Esta medida reducirá la improvisación y las negociaciones discrecionales. La misma regla debe aplicarse a las ampliaciones presupuestarias durante el año. Este principio se inspira en prácticas de países de la OCDE, como Chile.
- 4. Incorporar proyecciones presupuestarias referenciales en el PMI.** El PMI, actualmente de tres años, debería incluir una **proyección presupuestaria multianual** referencial y ampliarse eventualmente a cinco años. Esto facilitaría una planificación de inversiones más realista y coherente con la sostenibilidad fiscal.
- 5. Imponer un límite al tamaño de la cartera activa de proyectos.** El número y valor total de proyectos activos debe vincularse a los ingresos regulares de la entidad ejecutora. Este límite evitaría la inflación de carteras y permitiría concentrar recursos en proyectos prioritarios y factibles.
- 6. Revisar los criterios de priorización y selección del PMI mediante análisis costo-beneficio estandarizados.** Se debe fortalecer el uso de criterios técnicos, incorporando herramientas de evaluación económica comparables y, cuando sea posible, evaluadores externos o independientes para los proyectos de mayor monto o complejidad.
- 7. Reducir el umbral de monto para proyectos que no requieren formulación completa.** El objetivo es elevar la rigurosidad de los proyectos de carácter mediano y mantener la carga de evaluación en un nivel manejable, ajustado a la capacidad técnica existente en los gobiernos subnacionales.
- 8. Dar carácter vinculante selectivo al planeamiento estratégico y sectorial.** Se necesita establecer que la priorización de proyectos del PMI muestre consistencia explícita con objetivos, metas e indicadores del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y los planes locales y regionales de desarrollo concertado.
- 9. Diferenciar regímenes de contratación por complejidad y riesgo.** Esto permitirá reducir rigidez innecesaria en proyectos simples y reforzar controles técnicos en proyectos grandes o complejos.
- 10. Reorientar el control hacia resultados y fortalecer la evaluación ex post independiente.** Esto debería incluir la publicación sistemática de resultados y lecciones aprendidas.

Grupo 2: Mejorar el diseño de la descentralización

Estas medidas buscan corregir los incentivos a la fragmentación y redistribuir competencias y recursos con criterios de escala, equidad y eficiencia. Un diseño descentralizado más funcional sentaría las bases para una gestión de inversiones más coherente y sostenible.

1. Rediseñar los requisitos para la creación y permanencia de municipalidades.

1. La creación de nuevos distritos responde a incentivos políticos, fiscales y administrativos. Políticamente, facilita redes clientelares y el aseguramiento de bases electorales. Fiscalmente, cada nuevo distrito accede a transferencias como el FONCOMUN. Socialmente, algunos casos responden a demandas de cercanía del Estado. En el presente año se han presentado más de 50 iniciativas legislativas de creación distrital, lo que incrementa la fragmentación institucional, reduce la escala promedio de gestión (población promedio de 15 mil habitantes) y dispersa la inversión. Se propone establecer nuevos requisitos de creación basados en tamaño poblacional y capacidad mínima de generación de recursos propios, así como un mecanismo periódico de revisión de dichos requisitos. En los casos donde ya no se cumplan, se deberá habilitar la fusión voluntaria o inducida de municipalidades. Cabe destacar que la fusión de municipios poco poblados requiere ir acompañada del fortalecimiento efectivo de formas delegadas (como las Municipalidades de Centro Poblado - MCP) o asociadas (mancomunidades municipales) para garantizar la gestión local y la cercanía a la ciudadanía.

2. Reformar la distribución del canon para lograr mayor equidad y eficiencia.

2. El objetivo es dotar a los gobiernos regionales de un porcentaje más alto de recursos, permitiéndoles financiar proyectos de alcance regional y elevar la eficiencia asignativa. Adicionalmente, se propone revisar la distribución interdistrital del canon a fin de reducir la desigualdad entre municipalidades receptoras y no receptoras. Una fórmula más equitativa disminuiría la presión de demanda de transferencias adicionales para inversión desde los gobiernos locales.

3. Reformar el FONCOMUN para restablecer su función igualadora.

3. El diseño actual presenta dos problemas principales: (i) un cálculo innecesariamente complejo en tres etapas que introduce distorsiones y no refleja adecuadamente las necesidades de gasto, y (ii) la ausencia de criterios de capacidad fiscal. Una reforma debe simplificar la fórmula, incorporar variables de necesidad y capacidad fiscal, y asegurar una asignación progresiva. Los cambios recientes (Ley N.º 32387) no constituyen un avance: el fondo se eleva de 2% a 4% del IG, lo que generará presión sobre los recursos fiscales del gobierno general; se imponen restricciones de uso (solo proyectos con planeamiento estratégico), lo que intensificaría el sesgo existente a que la inversión pública sea efectuada principalmente por las autoridades locales; se incorpora la capacidad fiscal como criterio, pero no hay claridad sobre su alcance; y se incrementa la transferencia mínima mensual de 8 UIT a 15 UIT, lo que eleva los incentivos a la fragmentación municipal. Se recomienda revisar estos aspectos para asegurar que la expansión del fondo fortalezca, y no debilite, su carácter redistributivo.

4. Reforzar el nivel intermedio de gobierno mediante mayor autonomía fiscal y capacidad de gasto. Se propone dotar a los gobiernos regionales de fuentes propias de ingreso, aplicando el principio de neutralidad impositiva. Una opción es delegarles la recaudación del impuesto a la renta de las personas naturales o autorizar que apliquen una sobretasa al impuesto a la renta empresarial.¹⁰ Esto permitiría fortalecer la demanda de rendición de cuentas y vincular el gasto regional a la demanda ciudadana.

5. Reasignar funciones entre municipalidades provinciales y distritales. La fragmentación municipal, con cerca de 1,900 municipalidades y una población promedio de poco más de 15 mil habitantes, genera pérdida de economías de escala y baja coordinación para proyectos de mayor alcance territorial¹¹. Se propone trasladar más competencias y recursos a las municipalidades provinciales, que son 196 en total (una por cada nueve distritales), permitiendo reducir costos administrativos, aprovechar economías de escala y concentrar capacidades técnicas. Esta reasignación mejoraría la eficiencia del gasto y facilitaría la planificación de inversiones de mayor alcance territorial.

6. Permitir la reelección inmediata de autoridades subnacionales por un periodo adicional. La evidencia del Consejo Fiscal (2018) muestra que la inversión pública se contrae significativamente en el año posterior a elecciones, debido a la renovación de autoridades y la discontinuidad de proyectos. La prohibición de reelección a partir de 2019 habría amplificado el efecto negativo del ciclo político. Dos factores estarían detrás de este comportamiento. Por un lado, muchas autoridades nuevas y sus equipos no conocen adecuadamente los procesos de la inversión pública. Por otro lado, las autoridades nuevas tienden a priorizar nuevos proyectos de su interés, por lo que varios proyectos avanzados se quedan paralizados. La reelección inmediata mitigaría este efecto, fomentando continuidad administrativa y estabilidad en la ejecución¹².

Grupo 3: Fortalecer las instituciones y capacidades

El fortalecimiento institucional y de capacidades es esencial para consolidar las reformas propuestas. Profesionales competentes, sistemas de información modernos y reglas políticas que favorezcan la continuidad son pilares de una descentralización funcional y una inversión pública eficiente.

1. Fortalecer las capacidades subnacionales mediante gerentes públicos y programas de capacitación. Impulsar la contratación de gerentes calificados en puestos clave a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) o del Fondo de Apoyo Gerencial, y desarrollar un programa de capacitación continua con

¹⁰Esto no elevaría el impuesto total que pagan las empresas, porque la tasa actual se fragmentaría, de tal manera que una fracción será cobrada por el gobierno nacional y otra por el gobierno regional.

¹¹La población promedio por municipalidad es poco más de 15,000 personas, cifra relativamente baja en comparación con países de la región (en Chile, Colombia y México la cifra supera las 40,000 personas), y casi similar a la de países desarrollados como de la OECD (Banco Mundial, 2017).

¹²Si bien la reelección inmediata podría evitar el freno en la inversión pública y dar continuidad a los proyectos, no necesariamente garantiza un mejor desempeño de las autoridades en otros aspectos indicadores. Por otro lado, un estudio del BCRP (Camacho et al., 2023), encuentra evidencia de que la reelección no tiene un impacto significativo en el rendimiento educativo, presencia de enfermedades diarreicas agudas y la actividad económica.

cursos virtuales estandarizados y sesiones presenciales de acompañamiento. Se recomienda otorgar certificaciones al completar los programas para incentivar la participación y el aprendizaje continuo.

2. Establecer acreditaciones y evaluaciones profesionales para formuladores, evaluadores y elaboradores de expedientes técnicos. Un organismo independiente debe diseñar certificaciones periódicas basadas en métricas de desempeño (por ejemplo, tasa de éxito y finalización de proyectos). Este mecanismo incentivará la profesionalización y la responsabilidad técnica en la gestión de inversiones.

3. Crear un órgano supervisor de la calidad de la inversión pública. Este órgano necesita contar con autonomía administrativa y presupuestal, y debe encargarse de la evaluación ex post de los proyectos y del seguimiento a la calidad del gasto de inversión. Además, podría otorgar las acreditaciones institucionales y profesionales del sistema. Las evaluaciones ex post deberán realizarse sobre muestras aleatorias estratificadas por tamaño y tipo de proyecto, con publicación de resultados y lecciones aprendidas.

4. Mejorar la calidad de la información y las plataformas de seguimiento. Desarrollar una plataforma pública y amigable que permita monitorear indicadores clave más allá de la ejecución presupuestal (por ejemplo, avance físico, calidad del servicio, impacto). Esto fortalecerá la transparencia, la rendición de cuentas y el control ciudadano.

5. Generar evidencia sobre el impacto de la inversión pública y sus determinantes. Encargar al Consejo Fiscal la producción periódica de investigaciones independientes sobre eficiencia e impacto de la inversión pública, mediante documentos de trabajo y bases de datos abiertas. Esto permitiría institucionalizar el aprendizaje y aprovechar la experiencia acumulada.

Comparación entre los tres grupos de políticas

El siguiente cuadro compara los tres grupos de políticas propuestos en función de diversas dimensiones analíticas, para visualizar su impacto diferencial sobre la descentralización y la eficiencia de la inversión pública.

Los tres grupos de políticas tienen incidencia sobre distintos aspectos de la eficiencia de la inversión pública y, por ello, actúan de manera complementaria.

El Grupo 1 incide sobre los procesos administrativos y los mecanismos de control, el Grupo 2 actúa sobre la estructura territorial y fiscal, y el Grupo 3 consolida la base institucional y de capacidades necesaria para garantizar sostenibilidad de las reformas. En secuencia, las medidas del primer grupo aseguran una ejecución técnica más eficiente; las del segundo, establecen un marco más coherente para la descentralización; y, las del tercero fortalecen los cimientos humanos e institucionales del sistema.

Tabla N.º 1: Comparación de los tres grupos de políticas

Criterio	Grupo 1 Sistemas administrativos	Grupo 2 Descentralización	Grupo 3 Instituciones y capacidades
Objetivo	Asegurar calidad, coherencia y previsibilidad en el ciclo de inversión.	Corregir incentivos estructurales y reducir fragmentación territorial.	Sostener mejoras mediante capacidad técnica y continuidad institucional.
Tipo de reforma	Reformas normativas y procedimentales en planificación, presupuesto, contrataciones y control.	Reformas legales y fiscales en transferencias, competencias y organización territorial.	Gestión del talento, y sistemas de información y evaluación.
Nivel de gobierno clave	MEF/PCM como rectores; gobiernos subnacionales como ejecutores.	Congreso y Ejecutivo; impacto directo en gobiernos regionales y locales.	Gobiernos subnacionales, SERVIR y órganos técnicos independientes.
Impacto en eficiencia	Alto (eficiencia técnica). Menos errores, paralizaciones y sobrecostos.	Alto (eficiencia asignativa) y técnico en el mediano plazo.	Medio (eficiencia institucional y operativa).
Impacto en equidad territorial	Medio. Estandariza procesos, sin redistribuir recursos.	Alto. Redistribuye recursos y competencias.	Indirecto y gradual.
Horizonte	Corto-mediano plazo.	Mediano-largo plazo.	Mediano plazo.
Condiciones críticas; riesgos	Capacidad técnica y respaldo político; riesgo de burocratización.	Consenso político amplio; alta resistencia local.	Estabilidad política y financiamiento sostenido; impacto limitado si actúa solo.

Elaboración propia.

Las medidas que reforman los sistemas administrativos tienen un buen impacto de corto y mediano plazo, y la oposición a su implementación podría ser atenuada con una estrategia de comunicación y el respaldo de los expertos. Un aspecto clave a considerar es que, si bien las reformas del Grupo 2 tendrían un impacto alto sobre equidad territorial y eficiencia asignativa, requieren un consenso político al nivel del Congreso. Además, es probable que enfrenten una fuerte oposición tanto de parte de los legisladores mismos como de las autoridades nacionales, que constituyen un grupo de presión importante. En comparación, las medidas del Grupo 1 tienen un buen impacto sobre la eficiencia técnica y la mayoría de ellas requieren modificaciones de un rango legal más bajo. Ciertamente, enfrentarán oposición debido a que impactarán en las dinámicas político-presupuestarias actuales, pero esto podría compensarse con un buen manejo comunicacional que incluya la opinión de expertos. Finalmente, si bien las medidas del Grupo 3 son importantes y tienen impacto sobre la eficiencia operativa, su alcance es más bien complementario.

3. Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política. Selección de una opción de política

La comparación de las opciones de política revela disyuntivas entre viabilidad política, impacto en equidad y alcance de la reforma. El Grupo 2 (Mejorar el diseño de la descentralización) presenta el mayor potencial para reducir brechas sociales al atacar directamente las desigualdades en la distribución de recursos y la fragmentación territorial. Sin embargo, enfrenta la viabilidad política más baja debido a la fuerte resistencia que generaría entre municipalidades pequeñas y grupos de interés beneficiados por el statu quo. Sus beneficios –gobiernos subnacionales más fuertes y mayor equidad fiscal– son estructurales, pero de mediano a largo plazo.

El Grupo 1 (Reformar los sistemas de administración de la inversión pública) ofrece un equilibrio más favorable, con viabilidad política media y un enfoque en mejorar la calidad del gasto mediante sistemas técnicos más robustos. Aunque su impacto en equidad es medio (no redistribuye recursos per se, pero la mejora en la pertinencia de los proyectos puede tener un impacto sobre la equidad), sus beneficios en reducción de corrupción y mejora en la calidad de los proyectos beneficiarían a la ciudadanía en general y fortalecerían la gestión del gobierno nacional.

El Grupo 3 (Fortalecer las instituciones y capacidades) es el más viable políticamente en sus componentes de capacitación y sistemas de información, pero tiene el impacto más limitado. La reducción de brechas es baja, ya que mejora capacidades sin alterar los desequilibrios estructurales de recursos y escala.

Grupo 1: Reformar los sistemas administrativos de la inversión pública

Estas políticas se centran en reformar los procesos y controles técnicos del ciclo de inversión pública.

Costos:

Costos de implementación y capacidad institucional: Crear sistemas de acreditación para unidades formuladoras y reformar procesos requiere una inversión inicial alta en tecnología, personal calificado y capacitación.

Mayor burocracia y rigidez: Introducir más controles y separar funciones (formulación vs. evaluación) podría ralentizar inicialmente el ciclo de inversión.

Resistencia interna: Las unidades ejecutoras y formuladoras se resistirán a la pérdida de discrecionalidad y al escrutinio externo, así como órganos rectores resistirán a mayor interdependencia entre sistemas.

Beneficios:

Mejora drástica de la calidad de la inversión: Proyectos mejor formulados y evaluados conducen a menos obras paralizadas, menos sobrecostos y un mayor impacto socioeconómico.

Reducción de la corrupción y la improvisación: Vincular el planeamiento y el presupuesto al PMI y tener evaluaciones independientes limita los espacios para decisiones discrecionales y opacas.

Mayor transparencia y predictibilidad: Un PMI con proyecciones presupuestales reales y una cartera de proyectos limitada permite una planificación genuinamente multianual.

Ganadores:

La ciudadanía y la economía en general: Por la ejecución de proyectos de mayor calidad que efectivamente resuelven problemas y generan desarrollo.

Profesionales técnicos y especialistas: La demanda por personal calificado y acreditado aumentaría.

Gobierno Nacional (MEF, PCM): Recuperaría el control técnico sobre el ciclo de inversión, alineándolo con prioridades nacionales.

Inversión privada: Se beneficia de una infraestructura pública más confiable y de un Estado planificador más predecible.

Perdedores:

Autoridades subnacionales y funcionarios con baja capacidad técnica: Se verían obligados a mejorar sus estándares o quedarían excluidos de gestionar inversión.

Contratistas y consultores inescrupulosos: Un sistema con mejores controles y evaluación ex-post, así como instrumentos de contratación diferenciados por complejidad y riesgo, reducirían su capacidad de beneficiarse de expedientes técnicos deficientes y sobrecostos.

Políticos que utilizan la inversión con fines clientelares: La "inflación de proyectos" y la inclusión de proyectos no priorizados en el presupuesto se volvería mucho más difícil.

Grupo 2: Mejorar el diseño de la descentralización

Este grupo de políticas busca reorganizar la distribución de funciones, recursos y la estructura misma de los gobiernos subnacionales.

Costos:

Alto costo político y de transacción: Cualquier reforma que redistribuya poder y recursos enfrentará una fuerte resistencia de los actores beneficiados por el statu quo (autoridades de distritos pequeños, lobbies regionales), así como de las instancias nacionales que renunciarían a potestades y recursos.

Costos administrativos y legales: Rediseñar e implementar nuevos sistemas de transferencias (FONCOMUN, canon), modificar leyes de creación de municipalidades y gestionar fusiones requiere una inversión significativa en capacidad técnica y procesos legislativos.

Costos sociales a corto plazo: La fusión o rediseño de municipalidades podría generar descontento en comunidades que perciban una pérdida de autonomía o cercanía a su gobierno local.

Costo político de reformar la reelección: Modificar las normas de reelección implica un complejo debate político y constitucional.

Beneficios:

Mayor eficiencia asignativa y técnica: Al tener gobiernos subnacionales más grandes y mejor financiados, se pueden ejecutar proyectos de mayor escala e impacto, contribuyendo a reducir la atomización.

Reducción de la desigualdad: Una distribución más equitativa del canon y el FONCOMUN disminuiría las brechas de ingresos entre municipalidades, mejorando la equidad territorial.

Mayor rendición de cuentas y sostenibilidad fiscal: Dotar de impuestos propios a los gobiernos regionales fortalecería el vínculo contribuyente-servicio, incentivando una mejor gestión.

Mayor continuidad y sostenibilidad de las políticas: La reelección inmediata reduce el "efecto año electoral" y el abandono de proyectos iniciados por gestiones anteriores.

Ganadores:

Ciudadanía en general: Recibiría servicios públicos de mayor calidad y cobertura debido a una inversión más eficiente.

Gobiernos regionales y municipalidades provinciales: Ganarían competencias, recursos y capacidad de planificación.

Autoridades subnacionales competentes: Tienen la oportunidad de consolidar sus gestiones y proyectos en un segundo mandato.

Municipalidades distritales con bajos ingresos: Se beneficiarían de un FONCOMUN más redistributivo.

El Gobierno Nacional (a largo plazo): Tendría contrapartes subnacionales más fuertes y capaces, facilitando la coordinación.

Perdedores:

Municipalidades distritales pequeñas y sus autoridades: Perderían autonomía, competencias y, en algunos casos, recursos discrecionales. Las fusiones implicarían la desaparición de cargos políticos y administrativos.

Opositores políticos: La reelección inmediata les dificulta acceder al poder cada periodo electoral.

Distritos beneficiados por el canon de manera desproporcionada: Verían reducidos sus ingresos para financiar una distribución más equitativa.

Actores políticos clientelares: Un sistema más transparente y basado en reglas reduciría su capacidad de negociar y obtener apoyo político a cambio de obras y recursos discrecionales.

Grupo 3: Fortalecer las instituciones y capacidades

Estas políticas apuntan a fortalecer el capital humano, la información, la supervisión y la evaluación en la gestión de la inversión pública.

Costos:

Costos de implementación y capacidad institucional: Crear sistemas de certificación y evaluación, así como un órgano supervisor independiente requiere una inversión inicial alta en normatividad, tecnología y personal calificado.

Costos recurrentes de capacitación y contratación: Programas continuos de capacitación y la contratación de gerentes públicos bien remunerados suponen un gasto permanente.

Costos de desarrollo de sistemas de información: Crear plataformas de datos amigables y generar evidencia de impacto requiere inversión en tecnologías de información y en equipos de investigación.

Beneficios:

Profesionalización del servicio público: Mejora la capacidad de gestión y la calidad de las decisiones en todos los niveles de gobierno.

Decisiones basadas en evidencia y mayor transparencia: La mejor información permite corregir políticas ineficaces y rendir cuentas a la ciudadanía.

Mejorar las capacidades de supervisión de la calidad de la inversión y de evaluación independiente de sus impactos: Mostrará efectos sobre la pertinencia y los resultados de la inversión pública en el desarrollo y la calidad de vida de la población.

Ganadores:

Ciudadanía: Se beneficia de una administración pública más estable, transparente y capacitada.

Cuerpo de funcionarios técnicos: Accede a oportunidades de desarrollo profesional y a un entorno de trabajo más estable.

Academia y centros de pensamiento: Se benefician de la generación de más y mejor evidencia pública.

Perdedores:

Autoridades subnacionales ineficientes o corruptas: La mayor transparencia y la posibilidad de reelección para sus rivales políticos les perjudica.

Funcionarios resistentes al cambio y la meritocracia: Las contrataciones y capacitaciones exigentes los obligarían a salir de su zona de confort.

Profesionales en el mercado que formulan proyectos y desarrollan expedientes técnicos que no cumplan con nuevos estándares de calidad.

Comparación entre los tres grupos de políticas

Las tres opciones son complementarias y abordan el problema desde ángulos diferentes: los procesos, la estructura, y las personas. Mientras que las Opciones 1 y 3 son técnicamente más directas, requieren recursos y voluntad política, la Opción 2 es la más compleja políticamente, ya que modifica el equilibrio de poder territorial existente. La implementación exitosa de cualquier combinación de estas políticas generaría ganancias de eficiencia significativas para el país, pero encontraría una alta resistencia de los grupos que actualmente se benefician del sistema ineficiente.

Dado que el Grupo 1 (Reformar los sistemas administrativos de la inversión pública) ofrece un equilibrio más favorable entre viabilidad política e impacto en eficiencia, este sería el grupo de medidas escogidas para liderar la reforma. Sin embargo, en lo ideal, debería perseguirse implementar los tres grupos de políticas gradualmente de manera articulada.

Las reformas propuestas en el Grupo 1 no deben limitarse a un reordenamiento procedural. Por el contrario, requieren estar diseñadas con mecanismos robustos de evaluación de resultados, retroalimentación continua y una clara rendición de cuentas sobre su impacto real en la calidad del gasto, con la finalidad de evitar caer en un ciclo de reformas superficiales que no transformen la gestión central del problema. La experiencia del reemplazo del SNIP por Invierte.pe es aleccionadora; si bien buscó agilizar y simplificar, en la práctica cambió unos problemas por otros, sin lograr materializar las promesas de calidad y eficiencia que justificaron la creación del nuevo sistema administrativo.

Tabla N.º 2: Análisis de opciones de política

criterio	Opción 1: Reformar sistemas administrativos	Opción 2: Mejorar el diseño de la descentralización	Opción 3: Mejorar desempeño Institucional
Costos	Costos de implementación de nuevos sistemas. Mayor burocracia inicial. Resistencia de funcionarios.	Alto costo político y de transacción. Costo político de reformar reelección. Costos legales y administrativos para reformas. Costos sociales por posible descontento local.	Costos recurrentes de capacitación y contratación. Costos de desarrollo de sistemas de información, certificación, supervisión y evaluación.
Beneficios	Mejora drástica en calidad de proyectos y de la equidad en el gasto. Reducción de corrupción e improvisación. Mayor transparencia y predictibilidad.	Mayor eficiencia asignativa y técnica. Reducción de desigualdad territorial. Mayor rendición de cuentas fiscal.	Profesionalización del servicio público. Decisiones basadas en evidencia. Mayor continuidad de las políticas, por mejor desempeño de las instituciones.
Ganadores	Ciudadanía en general. Profesionales técnicos. Gobierno Nacional (MEF, PCM). Inversión privada.	Ciudadanía de zonas pobres. Gobiernos regionales. Municipalidades provinciales. Distritos sin canon. Gobierno Nacional (en largo plazo).	Ciudadanía. Autoridades subnacionales competentes. Funcionarios técnicos y profesionales competentes. Academia.
Perdedores	Autoridades y funcionarios con baja capacidad. Contratistas inescrupulosos. Políticos que usan obra con fines clientelares.	Municipalidades distritales pequeñas. Distritos ricos en canon. Redes políticas clientelares.	Autoridades subnacionales ineficaces. Opositores políticos. Funcionarios resistentes al cambio y consultores no calificados.
Impacto en Brechas Sociales	MEDIO. Mejora la calidad del gasto, pero no garantiza que llegue a los más vulnerables por sí solo.	ALTO. Ataca la raíz de la inequidad: la distribución de recursos, la escala de gobierno y los incentivos políticos.	MEDIO-BAJO. Mejora capacidades, pero sin cambios estructurales, el impacto en equidad es limitado.
Viabilidad Política	MEDIA. Enfrenta resistencia burocrática, pero puede enmarcarse como una "tecnificación" necesaria. Posible resistencia en órganos rectores por pérdida de discrecionalidad	BAJA. Enfrenta resistencia feroz de autoridades locales y grupos de interés beneficiados. La reelección es el punto más polémico.	MEDIA-ALTA. Capacitación y sistemas de información son menos conflictivos. Certificaciones, supervisión y evaluaciones pueden generar resistencias
Plazo de Impacto	Mediano Plazo (Mejora de procesos)	Largo Plazo (Transformación estructural)	Corto a Mediano Plazo (Mejora de capacidades)

Elaboración propia.

4. Objetivos específicos

La reforma de los sistemas administrativos es la llamada a liderar los esfuerzos para mejorar la eficiencia de la inversión pública. Tras el análisis comparativo de costos, beneficios y viabilidad política presentado en la sección anterior (Tabla N.º 2), se selecciona el Grupo 1 de políticas (Reformar los sistemas administrativos de la inversión pública) como la alternativa inicial para liderar la agenda de reforma. Esta elección se fundamenta en su relativo mejor equilibrio: presenta una viabilidad política media-alta (al requerir principalmente modificaciones normativas y procedimentales lideradas por el MEF/PCM), ofrece un impacto alto y tangible en la eficiencia técnica a corto y mediano plazo, y sus costos de implementación, aunque significativos, son predecibles y administrativos.

Asimismo, la reforma de los sistemas administrativos de presupuesto y programación de inversiones requiere ser potenciada por reformas en otros ámbitos. Una estrategia de reforma enfocada únicamente en los sistemas administrativos de presupuesto y programación de inversiones corre el riesgo de no tener efectos significativos, debido a que se mantendrían las deficiencias y los elementos de discrecionalidad en otros ámbitos. En primer lugar, tal como se señala en la conclusión del análisis, las tres opciones de política son complementarias. La elección del Grupo 1 como reforma líder no descarta la implementación posterior y gradual de los Grupos 2 y 3, sino que establece una secuencia estratégica. En segundo lugar, como se advierte en la discusión sobre los obstáculos, la efectividad de las reformas administrativas a los sistemas de presupuesto y programación de inversiones dependerá críticamente de su articulación con cambios en otros sistemas vinculados, como los de planeamiento, presupuesto y contrataciones. Si bien esta articulación incrementaría la complejidad y los costos de transacción, el Grupo 1 ofrece el punto de entrada más viable para iniciar este proceso integrado, ya que su núcleo (los sistemas de presupuesto e inversiones) es el eje que interactúa directamente con los demás.

El plan de implementación se estructura en tres fases sucesivas con creciente nivel de ambición. Para mayor claridad y operatividad, se propone una estructuración en tres dimensiones:

- 1. Medidas:** Corresponden a las intervenciones concretas listadas en la Sección 2 (Grupo 1), que constituyen el núcleo sustantivo de la reforma.
- 2. Objetivos estratégicos (por fase):** Definen la dirección y el propósito de cada etapa temporal (corto, mediano y largo plazo), articulando un conjunto coherente de medidas.
- 3. Objetivos específicos (hitos):** Son metas concretas, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos definidos, que representan pasos críticos en la implementación de cada medida. Su cumplimiento permite monitorear el avance hacia los objetivos estratégicos y, en última instancia, la materialización de las medidas de política.

Esta distinción facilita vincular directamente la estrategia de implementación con las opciones de política planteadas, aterriza la hoja de ruta en acciones verificables y permite la definición de metas intermedias para el monitoreo y la rendición de cuentas.

A continuación, se detalla este plan estructurado por fases temporales: corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

Corto Plazo (1 - 2 años)

Objetivo estratégico: Sentar las bases institucionales y normativas, y atacar los problemas más críticos de calidad y discrecionalidad mediante la implementación inicial de medidas clave.

Medidas priorizadas (del Grupo 1):

- Reformar el proceso presupuestario para vincularlo estrictamente al Plan Multianual de Inversiones (PMI).
Crear un sistema de acreditación de unidades formuladoras.
- Imponer un límite al tamaño de la cartera activa de proyectos.
- Iniciar reformas operativas en los sistemas de planeamiento, contrataciones y control orientadas a reducir discrecionalidad y mejorar la calidad de la inversión.

Hitos (Objetivos específicos):

- 1.Reducir la improvisación en la asignación presupuestal. Meta: Aprobar e implementar el reglamento que establezca que, para el año fiscal $t+1$, al menos el 80% del presupuesto de inversión debe estar compuesto por proyectos previamente incluidos en el PMI.
- 2.Mejorar la calidad técnica en la formulación. Meta: Diseñar y lanzar el Sistema Nacional de Acreditación de Unidades Formadoras. Establecer que, en un plazo de 18 meses, todas las unidades formuladoras de gobiernos regionales y municipios provinciales deben estar registradas en el sistema.
- 3.Contener la inflación de proyectos inviables. Meta: Establecer por directiva un límite operativo para que las municipalidades distritales no puedan tener una cartera de proyectos activos que supere en más del 200% su presupuesto anual promedio de inversión de los últimos 3 años.
- 4.Introducir cambios tempranos en los sistemas de planeamiento, contrataciones y control. Meta: (i) Emitir lineamientos que exijan consistencia explícita entre la priorización del PMI y los objetivos del planeamiento estratégico sectorial y territorial. (ii) Aprobar directivas para diferenciar procedimientos de contratación según complejidad del proyecto, reduciendo rigidez en proyectos simples y reforzando controles técnicos en proyectos complejos. (iii) Reorientar las acciones de control hacia alertas tempranas de riesgos en ejecución y calidad de expedientes técnicos, priorizando criterios de gestión y logro de resultados sobre cumplimiento meramente formal.

Mediano Plazo (3 - 5 años)

Objetivo estratégico: Consolidar los sistemas, lograr la adopción generalizada y comenzar a ver mejoras tangibles en los indicadores de eficiencia, escalando las medidas a nivel nacional.

Medidas priorizadas (del Grupo 1, 2 y 3):

- Separar las funciones de formulación y evaluación de viabilidad.
- Reorientar el control hacia resultados y fortalecer la evaluación ex post independiente.
- Incorporar proyecciones presupuestarias referenciales en el PMI.
- Profesionalizar masivamente a los funcionarios del sistema.

Hitos (Objetivos específicos):

1. Asegurar la evaluación independiente de proyectos. Meta: Lograr que el 100% de los proyectos de inversión pública a nivel nacional sean evaluados y declarados viables por una entidad distinta a la que los formuló (Ej. unidades regionales especializadas o el gobierno nacional para grandes proyectos).
2. Instituir la evaluación ex post sistemática. Meta: El Órgano Supervisor de la Calidad debe realizar y publicar anualmente evaluaciones ex post de al menos el 5% de los proyectos concluidos en el ejercicio anterior, estratificados por tamaño y tipo de inversión.
3. Vincular la programación con la realidad presupuestal multianual. Meta: Implementar a nivel nacional un PMI con proyección referencial de programación presupuestaria a 3 años, asegurando que los techos financieros del primer año sean vinculantes para el presupuesto anual.
4. Profesionalizar la fuerza laboral. Meta: Tener al menos 500 funcionarios de todos los niveles de gobierno certificados profesionalmente en formulación y evaluación de proyectos por el organismo independiente.

Largo Plazo (6 - 10 años)

Objetivo estratégico: Lograr un cambio de cultura institucional, con sistemas automatizados, altos niveles de transparencia y una inversión pública que genere el máximo impacto, completando la internalización de todas las medidas.

Medidas priorizadas (del Grupo 1, 2 y 3):

- Revisar los criterios de priorización del PMI mediante análisis costo-beneficio estandarizados.
- Dar carácter vinculante selectivo al planeamiento estratégico.
- Diferenciar regímenes de contratación por complejidad.
- Mejorar la calidad de la información y las plataformas de seguimiento de inversión y gasto.

Hitos (Objetivos específicos):

1. Internalizar una cultura de evaluación y resultados. Meta: Que el 100% de los proyectos de inversión nuevos utilicen un análisis estandarizado de costo-beneficio o costo-efectividad como criterio principal de priorización en el PMI.
2. Erradicar la inflación de cartera y los proyectos "zombis". Meta: Reducir el porcentaje de proyectos "abandonados" (según definición del Banco Mundial) a menos del 15% de la cartera total activa.
3. Maximizar la transparencia y el acceso a la información. Meta: Contar con una plataforma digital integrada y de acceso público que muestre en tiempo real el avance físico, financiero y los indicadores de resultado de todos los proyectos de inversión pública, desde su formulación hasta su evaluación ex post.
4. Sostener la calidad en la ejecución. Meta: Lograr que el 90% de los proyectos de inversión se ejecuten dentro de una desviación máxima del 10% respecto al costo y plazo establecidos en sus expedientes técnicos aprobados.

Indicadores de éxito transversales

El cumplimiento de estos hitos y la implementación efectiva de las medidas deberían reflejarse en indicadores macro de eficiencia:

- Reducción del porcentaje de obras paralizadas (actualmente 84.8% en subnacionales).
- Aumento de la Ejecución Financiera Promedio (actualmente <70%).
- Incremento en el Índice de Gestión de la Inversión Pública (IGEIP), especialmente en los componentes de "Formulación" y "Funcionamiento" (evaluación ex post).
- Reducción estimada del perjuicio económico por corrupción en inversión pública (actualmente 17.5%).

5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

La implementación del Grupo 1 de políticas (Reforma de los Sistemas Administrativos de la Inversión Pública) enfrenta una serie de barreras internas y externas. Estas barreras pueden limitar su alcance, ritmo y efectividad, especialmente en lo que respecta a reducir las brechas de inversión en zonas y poblaciones vulnerables. A continuación, se identifican y analizan estos obstáculos:

Barreras internas

- **Resistencia burocrática y cultural al cambio:** El sistema actual de gestión de inversiones opera con altos niveles de discrecionalidad y rutinas administrativas arraigadas. La introducción de controles técnicos más estrictos, la separación de funciones (formulación vs. evaluación) y la exigencia de acreditación enfrentarán resistencia de funcionarios y unidades que se benefician del statu quo, percibiendo estas reformas como una amenaza a su autonomía, influencia o incluso a prácticas informales establecidas.
- **Capacidad técnica limitada en gobiernos subnacionales:** Aunque las reformas buscan profesionalizar la gestión, su implementación inicial puede verse limitada por la escasez de personal calificado en municipios distritales y regionales, especialmente en zonas rurales y de menor desarrollo. La exigencia de expedientes técnicos robustos, evaluaciones independientes y el uso de análisis costo-beneficio podría exceder las capacidades locales, generando cuellos de botella y retrasos en la aprobación de proyectos dirigidos a poblaciones vulnerables.
- **Fragmentación institucional y falta de coordinación:** La superposición de competencias entre niveles de gobierno y la débil articulación interinstitucional dificultarán la implementación homogénea de las reformas. Por ejemplo, la introducción de criterios vinculantes entre el planeamiento estratégico (CEPLAN), la programación multianual de inversiones (MEF) y el proceso presupuestario puede generar fricciones operativas entre órganos rectores si no se clarifican las responsabilidades de cada sistema y los mecanismos de resolución de inconsistencias.
- **Inercia en los sistemas de información y monitoreo:** La transición hacia plataformas integradas de seguimiento en tiempo real requerirá no solo inversión tecnológica, sino también cambios en los flujos de información y la cultura de reporte. La falta de datos confiables y estandarizados, especialmente en proyectos subnacionales, podría limitar la efectividad del monitoreo y la evaluación ex post.
- **Riesgo de reformas desarticuladas y efectos limitados:** Las medidas del Grupo 1 podrían no generar las mejoras esperadas en eficiencia si no se articulan con reformas paralelas en los sistemas de planeamiento, presupuesto y contrataciones públicas. La interdependencia de estos sistemas hace que cambios aislados en uno de ellos puedan ser neutralizados por inercias o

disfunciones en los otros sistemas. Sin embargo, impulsar una reforma integral y coordinada de múltiples sistemas administrativos eleva sustancialmente la dificultad política, los costos de transacción y los plazos de implementación, lo que podría afectar la viabilidad y el balance costo-beneficio de la opción.

Barreras externas:

- **Oposición política y clientelismo arraigado.** Las medidas que reduzcan la discrecionalidad en la asignación de recursos (como vincular el presupuesto al PMI o limitar la cartera de proyectos), afectarán directamente a actores políticos que utilizan la inversión pública con fines clientelares o electorales. Legisladores, autoridades locales y grupos de interés presionarán para mantener espacios de negociación y control sobre los recursos, argumentando que las reformas “centralizan” o “burocratizan” la gestión.
- **Presiones presupuestales de corto plazo.** En contextos de restricción fiscal, podría priorizarse la ejecución rápida de proyectos sobre la rigurosidad técnica que promueven las reformas. Además, la necesidad de mostrar resultados visibles en el corto plazo podría llevar a privilegiar proyectos nuevos sobre la finalización de obras paralizadas, perpetuando la inflación de cartera.
- **Desconfianza ciudadana y baja demanda de rendición de cuentas.** En un contexto de baja recaudación propia, la debilidad del vínculo fiscal entre ciudadanos y gobiernos subnacionales reduce los incentivos para que la ciudadanía exija transparencia y calidad en la inversión pública. En contextos de alta pobreza o exclusión, las demandas suelen centrarse en la presencia inmediata de obras, más que en su calidad o sostenibilidad, lo que limita la presión social a favor de las reformas técnicas.

Dificultades específicas para reducir brechas en zonas y poblaciones vulnerables

- **Enfoque uniforme y necesidades diferenciadas.** Las reformas administrativas tienden a estandarizar procedimientos y criterios, lo que podría no considerar las particularidades de proyectos en zonas rurales, alejadas o con poblaciones indígenas. Por ejemplo, los requisitos técnicos para expedientes o los umbrales de monto podrían ser desproporcionados para proyectos pequeños y de alto impacto social en comunidades vulnerables, generando exclusión inadvertida.¹³
- **Mayor costo de preparación en contextos de baja capacidad.** El requerimiento de estudios de preinversión más rigurosos, evaluaciones independientes y análisis costo-beneficio incrementará los costos y tiempos de preparación de proyectos en zonas con gobiernos locales débiles y escaso acceso a consultoría especializada. Esto podría desincentivar la presentación de proyectos dirigidos a poblaciones vulnerables, perpetuando su invisibilidad en la cartera pública.
- **Riesgo de recentralización encubierta.** Al fortalecer los controles técnicos desde el nivel nacional o regional, podría generarse una recentralización de facto de las decisiones, limitando la autonomía de los gobiernos locales para priorizar proyectos según sus contextos. Esto afectaría especialmente a municipios distritales con bajos ingresos, que ya enfrentan limitaciones para acceder a recursos y asistencia técnica.
- **Falta de indicadores sensibles a la equidad.** Los sistemas de monitoreo y evaluación propuestos podrían priorizar indicadores de eficiencia técnica (ejecución financiera, cumplimiento de plazos) sobre indicadores de impacto distributivo o reducción de brechas. Sin métricas específicas que midan el

¹³Se podría establecer una ruta más estandarizada y asistida para proyectos pequeños y sencillos que respondan a necesidades sociales evidentes.

acceso de poblaciones vulnerables a servicios públicos, existe el riesgo de que las reformas mejoren la gestión en promedio, pero no necesariamente la equidad territorial.

- **Vulnerabilidad a la captura política en contextos desiguales.** En zonas con altos niveles de pobreza y clientelismo, los nuevos sistemas de acreditación y supervisión podrían ser cooptados por élites locales, perpetuando la exclusión de grupos marginados. La falta de participación ciudadana efectiva en el ciclo de inversión (específicamente, en etapas de formulación y evaluación) limita la posibilidad de que las reformas respondan a necesidades reales de las poblaciones vulnerables.

La implementación exitosa de las reformas administrativas requerirá no solo voluntad política y recursos técnicos, sino también estrategias diferenciadas que consideren las brechas estructurales de capacidad y acceso. Ignorar estos obstáculos podría llevar a que las mejoras en eficiencia técnica se concentren en gobiernos con mayor capacidad, exacerbando las desigualdades territoriales y limitando el impacto de la inversión pública en los grupos más vulnerables. Por ello, el diseño de las reformas debe incorporar desde el inicio mecanismos de flexibilidad, asistencia técnica focalizada y participación ciudadana, asegurando que la búsqueda de eficiencia no comprometa la equidad.

6. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

La implementación exitosa del Grupo 1 de políticas (Reforma de los Sistemas Administrativos de la Inversión Pública) requiere una estrategia clara, acciones concretas distribuidas entre los distintos niveles de gobierno y la construcción de alianzas estratégicas con actores clave. A continuación, se detallan las recomendaciones organizadas por fase de implementación (corto, mediano y largo plazo), especificando el rol del gobierno central, regional y local, así como los aliados necesarios para su ejecución.

6.1. Estrategia general de implementación

La estrategia se basa en tres pilares:

- Fortalecimiento técnico paulatino: Desarrollar capacidades de manera escalonada, priorizando las entidades con mayores déficits.
- Vinculación normativa y presupuestal: Asegurar que los cambios en los procesos administrativos estén respaldados por instrumentos legales y financieros.
- Transparencia y participación controlada: Utilizar sistemas de información para generar confianza y espacios de rendición de cuentas, incorporando a la ciudadanía y a la academia en la supervisión.

6.2. Acciones por fase y responsabilidades

Para materializar los tres pilares estratégicos (fortalecimiento técnico paulatino, vinculación normativa y presupuestal, y transparencia con participación) es necesario desglosarlos en una secuencia concreta de acciones, responsabilidades y cronogramas. La implementación se estructura en tres fases sucesivas (Cimientos Institucionales, Consolidación y Profesionalización, y Cultura de Excelencia), donde cada etapa despliega medidas específicas que corresponden a un nivel creciente de ambición y complejidad, asignando roles claros a los distintos niveles de gobierno y aliados. A continuación, se detallan estas acciones organizadas por fase, transformando la estrategia general en un plan operativo ejecutable.

Durante la fase de cimientos institucionales (1-2 años), las acciones clave se centran en crear un marco normativo sólido y mecanismos de control iniciales para reducir la discrecionalidad y la improvisación. Esto incluye la vinculación del presupuesto al Plan Multianual de Inversiones (PMI) a través de un reglamento, el diseño e implementación piloto del Sistema Nacional de Acreditación de Unidades Formuladoras, y el establecimiento de un límite operativo a la cartera de proyectos activos para gobiernos locales. Paralelamente, se elaboran y aprueban directivas para fortalecer la articulación entre el planeamiento estratégico, la programación multianual y el proceso presupuestario, se introducen lineamientos para diferenciar los procedimientos de contratación según la complejidad de los proyectos, y se ajustan los enfoques del sistema de control para priorizar alertas tempranas y riesgos de calidad en la ejecución. Asimismo, se refuerzan las capacidades técnicas mediante programas de capacitación, y se inicia el desarrollo de un prototipo para una plataforma digital integrada de monitoreo. Esta fase es liderada principalmente por el MEF y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la participación crítica de los gobiernos regionales y locales, y cuenta con el apoyo de la academia y la cooperación internacional para su diseño y validación.

Tabla N.º 3: Fase 1. Cimientos institucionales (Corto plazo: 1-2 años)

Objetivo	Acción Concreta	Actor Principal	Actores de Apoyo	Mecanismo de Implementación
Reducir improvisación presupuestal	Elaborar y aprobar decreto supremo que establezca que al menos el 80% del presupuesto de inversión del año t+1 provenga del PMI.	MEF (DGPP con DGPMI)	PCM	Decreto Supremo refrendado por MEF y PCM.
Mejorar calidad técnica	Diseñar e implementar el Sistema Nacional de Acreditación de Unidades Formuladoras.	MEF (DGPMI) con SERVIR	ANGR, gobiernos regionales, Colegios Profesionales	Resolución Ministerial y manual operativo.
Contener inflación de cartera	Emitir directiva que limite la cartera activa de proyectos al 200% del presupuesto promedio.	MEF (DGPMI)	AMPE, gobiernos locales, Contraloría	Directiva MEF y alertas en Invierte.pe.
Reducir discrecionalidad sistémica	Emitir lineamientos de articulación entre planeamiento, PMI, presupuesto, contrataciones y control.	MEF (DGPMI/DGPP) con CEPLAN	Contraloría, OSCE, CEPLAN, Academia	Lineamientos interinstitucionales y directivas técnicas.

Elaboración propia.

Durante la fase de consolidación y profesionalización (3-5 años), el enfoque se desplaza hacia el escalamiento nacional y la institucionalización de los sistemas de calidad. La vinculación presupuesto-PMI se vuelve obligatoria y se implementa un PMI con proyección presupuestaria trianual. Se operativiza el Órgano Supervisor de la Calidad, encargado de realizar evaluaciones ex post sistemáticas y de gestionar la acreditación obligatoria de todas las unidades formuladoras subnacionales. La profesionalización masiva se logra certificando a cientos de funcionarios, mientras que la plataforma integral de monitoreo comienza a operar en una versión beta, avanzando hacia la transparencia en tiempo real. Esta fase requiere una coordinación multinivel más intensa, liderada por el órgano supervisor y los gobiernos regionales, y depende del fortalecimiento continuo de capacidades y del respaldo técnico de aliados estratégicos como la academia y los colegios profesionales.

**Tabla N.º 4: Fase 2. Consolidación y profesionalización
(Mediano plazo: 3-5 años)**

Objetivo	Acción Concreta	Actor Principal	Actores de Apoyo	Mecanismo de Implementación
Asegurar evaluación independiente	Implementar Unidades Regionales de Evaluación (UREs).	Gobiernos Regionales	MEF, PCM	Convenios MEF-GR.
Implementar evaluaciones ex post	Realizar evaluaciones ex post al 5% de proyectos concluidos.	Contraloría	MEF, Academia	Directivas de control y convocatorias públicas.
Vincular PMI con presupuesto	Implementar PMI con proyección financiera trianual vinculante en el primer año.	MEF (DGPMI y DGPP)	Todos los pliegos	Actualización normativa del sistema de inversión.
Profesionalizar fuerza laboral	Ejecutar programa nacional de certificación.	SERVIR con MEF	Universidades, Colegios profesionales	Concursos de certificación y becas.

Elaboración propia.

En la fase de cultura de excelencia (6-10 años), la reforma busca internalizar un nuevo paradigma de gestión basado en evidencia y resultados. El sistema alcanza su madurez con la plataforma integral de monitoreo en pleno funcionamiento, brindando transparencia total, y con la priorización técnica mediante análisis costo-beneficio aplicada al 100% de los nuevos proyectos. El Órgano Supervisor consolida su rol al evaluar una muestra representativa de proyectos concluidos y generar lecciones aprendidas para todo el sistema. La profesionalización se expande mediante una oferta de capacitación avanzada y especializada, mientras se inicia la articulación formal con reformas de descentralización fiscal y territorial. Esta fase, que consolida el cambio cultural, es liderada por el órgano supervisor y las entidades rectoras, con una participación ciudadana activa a través de la plataforma y el apoyo continuo de aliados académicos e internacionales para la evaluación de impacto.

Tabla N.º 5: Fase 3. Cultura de excelencia (Largo plazo: 6-10 años)

Objetivo	Acción Concreta	Actor Principal	Actores de Apoyo	Mecanismo de Implementación
Internalizar análisis costo-beneficio	Integrar módulo obligatorio de ACB/ACE en Invierte.pe.	MEF (DGPMI)	Academia, BID/BM	Actualización de fichas y capacitación virtual.
Erradicar proyectos zombis	Ejecutar Programa de Saneamiento de Cartera.	Sectores Gobiernos Subnacionales	MEF, Contraloría	Convenios de desempeño y portal de riesgos.
Maximizar transparencia	Operar Plataforma Integral de Monitoreo de la Inversión Pública.	PCM (Gobierno Digital)	MEF, GR/GL, Sociedad Civil	Contrato de datos y API pública.
Sostener calidad en ejecución	Implementar sistema de clasificación de ejecutores por desempeño.	MEF con OSCE	Contraloría, Contratistas	Rankings e incentivos contractuales.

Elaboración propia.

6.3. Alianzas estratégicas clave

La viabilidad y sostenibilidad de una reforma de esta envergadura trasciende la capacidad de acción de cualquier institución aislada. Su éxito dependerá críticamente de la construcción de una coalición amplia y diversa de actores que aporten legitimidad, recursos, conocimiento técnico y capacidad de vigilancia. Estas alianzas estratégicas son esenciales para contrarrestar resistencias, enriquecer el diseño e implementación, y garantizar que los cambios se arraiguen en el sistema. A continuación, se describen las relaciones colaborativas fundamentales que deben establecerse:

- **Alianza MEF-PCM:** Asegurar la coordinación entre los principales actores del Ejecutivo que implementarán la reforma. Esto incluye a los rectores de planeamiento, presupuesto, inversión, contrataciones, servicio civil, además de Contraloría.
- **Alianza Estado-Expertos:** Buscar el respaldo de expertos en temas de inversión pública y fiscales (de la academia, think-tanks y organismos internacionales) para que las medidas obtengan legitimidad técnica y social. Esto se puede lograr con eventos donde se dialogue acerca del diagnóstico y las propuestas.
- **Alianza Estado-Academia:** Involucrar a universidades y centros de investigación (como el CIES) en el diseño de metodologías, la formación de capacidades y la ejecución independiente de evaluaciones. Esto aporta legitimidad técnica y recursos intelectuales.
- **Alianza Estado-Sociedad Civil:** Establecer mesas de vigilancia ciudadana con organizaciones como Proética o grupos locales, usando los datos de la Plataforma Integral de Monitoreo para auditar proyectos en sus territorios. Esto fortalece la rendición de cuentas desde la demanda.

- **Alianza Intergubernamental (Nacional-Regional-Local):** Crear una Comisión Multinivel de Inversión Pública (con MEF, PCM, ANGR, AMPE) para coordinar la implementación de reformas, resolver conflictos de competencia y compartir buenas prácticas. Esto mitiga resistencias y fomenta apropiación subnacional.
- **Alianza con la Cooperación Internacional:** Coordinar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y OCDE para asistencia técnica especializada, préstamos para el fortalecimiento de sistemas (Ej. plataforma digital) y benchmarking internacional. Esto aporta recursos financieros y experiencias comparadas.
- **Alianza con el Sector Privado Profesional:** Involucrar a los colegios profesionales de ingenieros, arquitectos y economistas en la definición de estándares de calidad, la certificación de profesionales y la auditoría técnica independiente. Esto eleva los estándares de la oferta técnica.

6.4. Conclusión y siguientes pasos inmediatos

La implementación de estas recomendaciones debe iniciarse con la creación de un Grupo Impulsor de Alto Nivel, liderado por la PCM e integrado por el MEF, representantes de gobiernos regionales y locales, y un consejo asesor de expertos y sociedad civil. Su primera tarea será elaborar el Plan Operativo Multianual de Implementación de Reformas Administrativas, detallando cronogramas, responsables y recursos, el cual deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros.

La clave del éxito reside en la secuencialidad, comenzando por las medidas normativas de corto plazo que generen hechos consumados (como la vinculación presupuesto-PMI), mientras se construyen en paralelo las capacidades y alianzas necesarias para las fases más complejas. La transparencia en el proceso y la comunicación constante de avances serán fundamentales para mantener el impulso reformista y ganar legitimidad social.

7. Hoja de ruta

La implementación de las reformas propuestas en el Grupo 1 (Reforma de los Sistemas Administrativos de la Inversión Pública) requiere una planificación secuencial y realista, con hitos claros que permitan monitorear el avance y ajustar las estrategias según los resultados. A continuación, se presenta una hoja de ruta detallada que organiza las principales medidas en tres horizontes temporales: los primeros 100 días (fase de lanzamiento e impulso político), el primer año (fase de diseño normativo y pilotaje) y los primeros 5 años (fase de consolidación y escalamiento nacional).

Primeros 100 días: Impulso político y estructuración inicial

En los primeros 100 días, la hoja de ruta se centra en sentar las bases políticas e institucionales de la reforma mediante cuatro acciones estratégicas: la creación de un Grupo Impulsor de Alto Nivel liderado por la PCM para dirigir el proceso; la emisión de una directiva del MEF que vincule inicialmente el presupuesto de inversión al Plan Multianual (PMI); el lanzamiento de una campaña de comunicación pública y un foro nacional con expertos para generar legitimidad y consenso; y la realización de un diagnóstico rápido de capacidades en municipalidades seleccionadas para identificar brechas técnicas críticas.

Tabla N.º 6: Plan de acción para los primeros 100 días

Área de Intervención	Medidas Clave	Responsable Principal	Indicador de Cumplimiento
1. Gobernanza y Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Grupo Impulsor de Alto Nivel para la Reforma de la Inversión Pública, liderado por la PCM e integrado por MEF, gobiernos regionales, locales y un consejo asesor de expertos y sociedad civil. • Elaborar y aprobar el Plan Operativo Multianual de Implementación con cronograma, responsables y metas claras. 	PCM	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo de creación del Grupo Impulsor publicado. • Plan Operativo aprobado en Consejo de Ministros.
2. Marco Normativo Inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir una Directiva del MEF que establezca el principio de que, para el año fiscal 2027, al menos el 60% del presupuesto de inversión debe provenir de proyectos ya incluidos en el Plan Multianual de Inversiones (PMI). 	MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva publicada y comunicada a todas las entidades ejecutoras.
3. Comunicación y Alianzas	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzar una campaña de comunicación pública sobre los objetivos y beneficios de la reforma. Convocar un foro nacional con expertos, academia, organismos internacionales (BID, Banco Mundial) y sociedad civil para validar el diagnóstico y las líneas de acción. Organizar rueda de consultas y acuerdos con ANGR y principales municipalidades (+ presupuesto de inversión) 	PCM / MEF / CIES	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña en medios y redes sociales implementada. Foro realizado con actas y compromisos públicos.
4. Diagnóstico de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar un diagnóstico rápido de capacidades técnicas en GOREs y en 50 municipalidades provinciales y distritales priorizadas (mezcla de alta y baja capacidad) para identificar brechas críticas. 	MEF / Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de diagnóstico preliminar presentado al Grupo Impulsor.

Elaboración propia.

Primer año: Diseño normativo, pilotaje y fortalecimiento de capacidades

Durante el primer año, la estrategia se enfoca en transformar los compromisos iniciales en herramientas normativas y capacidades operativas concretas. Se aprobará el reglamento que vincula formalmente el presupuesto al Plan Multianual de Inversiones (PMI) y se pilotará una PMI con proyección presupuestaria trianual en regiones seleccionadas. Paralelamente, se fortalecerá la articulación CEPLAN-PMI-Presupuesto y se diseñarán los pilares del control de calidad con el lanzamiento piloto del Sistema Nacional de Acreditación de Unidades Formuladoras. Para contener la inflación de proyectos, se establecerán límites operativos a la cartera activa de los gobiernos locales y se difundirán guías estandarizadas de análisis costo-beneficio. El fortalecimiento de capacidades comenzará con un programa de certificación masiva y pasantías técnicas, mientras se diseña la arquitectura de la futura plataforma integral de monitoreo, sentando las bases técnicas para el escalamiento nacional.

Tabla N.º 7: Plan de acción para el primer año

Área de Intervención	Medidas Clave	Responsable Principal	Indicador de Cumplimiento
1. Reforma Presupuestal y de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> Aprobar el Reglamento que vincula formalmente el Presupuesto Anual al PMI (80% al 2027). Implementar un piloto del PMI con proyección presupuestaria a 3 años en 3 regiones. 	MEF	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento publicado. PMI piloto implementado con reporte de lecciones.
2. Planeamiento, Control y Acreditación	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la articulación CEPLAN-PMI-Presupuesto. Implementar el Sistema Nacional de Acreditación de Unidades Formuladoras. 	MEF / PCM	<ul style="list-style-type: none"> Lineamientos publicados. Primeras 20 acreditaciones emitidas.
3. Límites a la Cartera y Priorización	<ul style="list-style-type: none"> Límite operativo a la cartera de proyectos distritales. Guías estandarizadas de ACB para proyectos ≤ S/10 millones. 	MEF	<ul style="list-style-type: none"> Resolución publicada. 100 funcionarios capacitados en uso de sistemas de programación de inversiones.
4. Fortalecimiento de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> Programa de certificación de formuladores y evaluadores. Pasantías técnicas en MEF y entidades nacionales. 	SERVIR / MEF	<ul style="list-style-type: none"> 200 certificados. 50 pasantías ejecutadas.
5. Plataforma de Información	<ul style="list-style-type: none"> Diseño de la arquitectura y prototipos de la Plataforma Integral de Monitoreo. 	MEF / PCM	<ul style="list-style-type: none"> Arquitectura y prototipos aprobados.

Elaboración propia.

Primeros cinco años: Consolidación, escalamiento nacional y cultura de resultados

En un horizonte de cinco años, la reforma busca consolidar un sistema de inversión pública totalmente transformado, donde la planificación, ejecución y supervisión estén regidas por criterios técnicos y de resultados. La vinculación presupuesto-PMI será plena y obligatoria para todas las entidades, y se harán evaluaciones ex post anuales sistemáticas a través del sistema de control. La profesionalización alcanzará a miles de funcionarios certificados, respaldada por una plataforma pública de monitoreo en tiempo real que garantice transparencia total. El cambio cultural se materializará al priorizar el 100% de los nuevos proyectos con análisis costo-beneficio y reducir significativamente la cartera de proyectos abandonados, sentando las bases para iniciar la articulación con reformas más profundas en descentralización e instituciones.

Tabla N.º 7: Plan de acción para el primer año

Área de Intervención	Medidas Clave	Responsable Principal	Indicador de Cumplimiento
1. Sistema Presupuestal y de Planificación Consolidado	<ul style="list-style-type: none"> • 100% del presupuesto anual proviene del PMI. • PMI multianual obligatorio en todos los niveles de gobierno. 	MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento verificado en PIA. • PMI implementado en 100% de regiones y municipios provinciales.
2. Planeamiento, Control y Acreditación Operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones ex post anuales integradas al sistema de control. • 100% de UFs acreditadas en el universo objetivo. 	MEF / Contraloría	<ul style="list-style-type: none"> • ≥5% de proyectos evaluados anualmente. • 00% de acreditación lograda.
3. Profesionalización de la Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • 2,000 funcionarios certificados. • Régimen de incentivos vinculado a desempeño. 	SERVIR / MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Meta de certificación cumplida. • Normativa de incentivos implementada.
4. Transparencia y Monitoreo en Tiempo Real	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma Integral operativa y de acceso público. 	MEF / PCM	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma con datos del 100% de proyectos activos.
5. Cultura de Evaluación y Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • ACB estandarizado como criterio universal. • Proyectos abandonados <15%. 	MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Metodología aplicada en todos los nuevos proyectos. • Meta de abandono cumplida.
6. Articulación con otras Reformas	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación formal con Grupos 2 y 3. 	Grupo Impulsor de Alto Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • Hoja de ruta inter-reformas aprobada.

Elaboración propia.

Principios rectores de la hoja de ruta

Esta hoja de ruta, estructurada en tres fases sucesivas y ambiciosas, traduce la visión de reforma en un plan de acción ejecutable y medible. Su objetivo final es guiar una transición ordenada desde el actual sistema de inversión pública –caracterizado por la improvisación y la baja eficiencia– hacia un nuevo modelo predecible, técnico y orientado a resultados. Para asegurar que este viaje de transformación sea exitoso, sostenible y adaptable, la implementación debe regirse por un conjunto claro de principios rectores.

- **Secuencialidad y pilotaje:** Comenzar con medidas normativas y de control que generen “hechos consumados”, mientras se prueban enfoques en entidades piloto antes del escalamiento nacional.
 - **Comunicación constante:** Mantener una estrategia de comunicación transparente que informe sobre avances, desafíos y beneficios de la reforma, dirigida a ciudadanos, funcionarios y actores políticos.
 - **Enfoque en capacidades:** Cada medida debe ir acompañada de un componente de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica, especialmente para gobiernos subnacionales con mayores brechas.
- Flexibilidad y aprendizaje: La hoja de ruta debe ser un documento vivo, sujeto a revisiones periódicas (anuales, por ejemplo) basadas en el monitoreo, la evaluación y el contexto político-económico.
- **Sostenibilidad política:** La implementación requiere mantener un equilibrio entre el liderazgo técnico del MEF, el respaldo y compromiso de PCM, la necesaria apropiación por parte de los gobiernos subnacionales y el respaldo continuo de la sociedad civil y la comunidad técnica.

Esta hoja de ruta convierte la ambición reformista en un plan de acción concreto, con hitos verificables que permitirán al país transitar desde una gestión de la inversión pública caracterizada por la improvisación y la baja eficiencia, hacia un sistema predecible, técnico y orientado a resultados que maximice el impacto del gasto público en el bienestar ciudadano y el desarrollo nacional.

8. Referencias bibliográficas

- 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>
- Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), pp. 177-200. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0)
- Bancalari, A. (2024). The Unintended Consequences of Infrastructure Development. *The Review of Economics and Statistics* 2024. https://doi.org/10.1162/rest_a_01425
- Banco Mundial. (2025a). *Perú: Aprovechar las oportunidades de crecimiento y prosperidad*. <http://hdl.handle.net/10986/42905>
- Banco Mundial. (2025b). Revisión de Finanzas Públicas para el Perú. <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/pfr-revision-de-finanzas-publicas-para-el-peru>
- Barco, D. y Foinquinos, I. (2025). *Improving public spending efficiency in Peru*. OECD.
- Barco, D., Olivas, K. y Chávez, P. (2021). Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización [Documento de política]. *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*. Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://cies.org.pe/investigacion/promoviendo-mayor-eficacia-y-menor-desigualdad-traves-de/>
- Basel Institute on Governance. (2023). Desafíos para la ejecución de grandes proyectos: lecciones de los informes de control de la Contraloría General de la República del Perú. <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2023-02/Desafios-para-la-ejecucion-de-grandes-proyectos.pdf>
- BID. (2024). Seminario Internacional: "Estrategias e Instrumentos para una Inversión Pública de Mayor Impacto" [Grabación de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=kqSGVHno6yA&t=15494s>
- Camacho, D. y Vicuña, J. (2023). Reección de autoridades locales: un análisis de su influencia sobre indicadores de bienestar distrital durante el período edil 2011-2014. *Working Papers*, 2023-011. Banco Central de Reserva del Perú.
- Contraloría General de la República. (2024). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023* [Documento de investigación].
- Contraloría General de la República. (2025). *Informe de obras públicas paralizadas en el territorio nacional a junio 2025*.
- Espinoza, R. y Presbítero, A. (2022). Delays in public investment projects. *International Economics*, 172.
- Estache, A. y Fay, M. (2010). Current debates on infrastructure policy. Commission on Growth and Development. *Working Paper*, 49. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8399-8>

- Fondo Monetario Internacional. (2014). Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment. *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*, pp. 75-114. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Legacies-Clouds-Uncertainties>
- MEF. (2024a). *Índice de Gestión de las Inversiones Públicas (IGEIP)*, tercer trimestre, octubre de 2024.
- MEF. (2024b). *Programación Multianual de Inversiones del Estado 2024-2026*.
- MEF. (2024c). *Informe Anual de Evaluación Ex Post de Corto Plazo 2024*. Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, MEF. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Evaluacion_ExPost/2024/Informe_de_EECP_2024.pdf
- MEF. (2025). *Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029*.
- OECD. (2023). *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8b6b289c-es>
- OECD. (2025). *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/626594d0-es>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Straub, S. (2011). Infrastructure and development: A critical appraisal of the macro-level literature. *Journal of Development Studies*, 47(5), pp. 683-708. <https://doi.org/10.1080/00220381003706488>

PERU DEBATE 2026

Propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor



CENTRO DE
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP

Aliados estratégicos



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

COALICIÓN
CIUDADANA



CONCYTEC
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



CONFIEP



Editora Perú

EMPRESARIOS
POR LA
INTEGRIDAD

ehoy



Proetica
CAPITULO PERUANO DE
TRANSPARENCY
INTERNACIONAL



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz
Gestión Empresarial
del Sector Privado
Desarrollada por BIDC Perú



GRUPO BANCO MUNDIAL



Embajada Británica
Lima



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



INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD



INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA



iila
Organización Internacional Italo-Latinoamericana



AVSI
People for development

fiap