

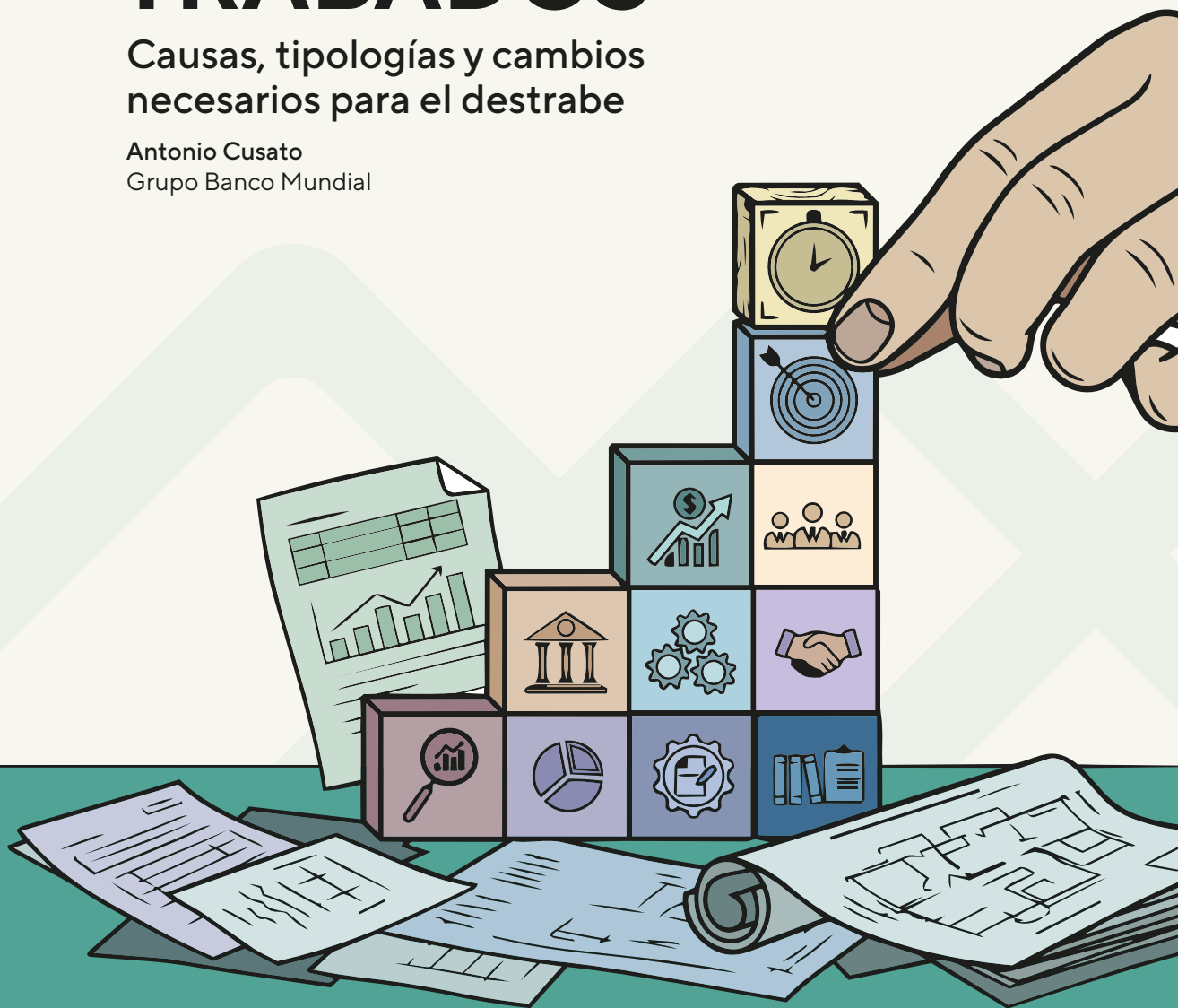


Simplificación administrativa
y destrabe de la inversión

PROYECTOS TRABADOS

Causas, tipologías y cambios
necesarios para el destrabe

Antonio Cusato
Grupo Banco Mundial



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

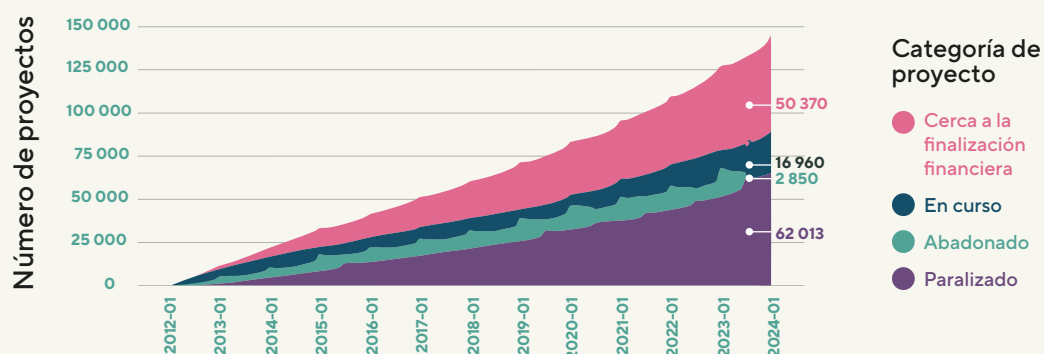


GRUPO BANCO MUNDIAL

El Perú destina a la inversión pública cerca del 5% del PBI, un nivel que supera en 50% al promedio de la OCDE y duplica al de Brasil, Chile o Colombia. Más de la mitad de este gasto es gestionado por los gobiernos regionales y locales, que concentraron el 63% del total en 2022.

Ese esfuerzo fiscal convive con un stock de proyectos abandonados que no deja de crecer.

Evolución acumulada de proyectos por estado de ejecución financiera¹, 2012-2023



Cerca del 45% de proyectos iniciados desde 2012 abandonados al cierre de 2023

17,3% del PBI es el valor total de los proyectos abandonados

2,3% del PBI en costos irrecuperables ya incurridos

El ciclo de vida de los proyectos se ve afectado por tres vínculos débiles

Objetivos estratégicos nacionales → Priorización en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) → Presupuesto aprobado por el Congreso (PIA) → Presupuesto ejecutado (PIM)

- En 2023, solo el **3,8%** de los proyectos nuevos transitó de forma coherente por las tres etapas.
- El **83,8%** entró directo a la ejecución sin pasar por el Congreso ni por la PMI.
- Los proyectos que transitaron por PMI, PIA y PIM tienen **7,2 puntos porcentuales** menos de probabilidad de abandono que aquellos incorporados únicamente en la PIM.

¹Fuente: Presupuesto y Ejecución de Gasto, Devengado Mensual, MEF (2024); Cartera de PMI (DGPMI, 2024); Banco de Inversiones, MEF. Banco Mundial (2025). Abandono definido como menos de 90% de ejecución financiera, sin cierre formal, sin desembolsos por 18 meses o más.

Las cuatro limitaciones estructurales en la inversión pública



Ausencia de orientación estratégica integrada. El Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC) identifica cerca de 80 inversiones prioritarias sin una evaluación exhaustiva de necesidades de mediano plazo ni proyecciones presupuestarias realistas.



Criterios rígidos de priorización en la PMI. Los indicadores sectoriales de cierre de brechas dificultan la incorporación de consideraciones políticas legítimas y sinergias territoriales o intersectoriales. En la práctica, las unidades de gasto perciben el proceso de PMI como un trámite burocrático.



Escaso control en la puerta de entrada al presupuesto. La eliminación de la revisión independiente y la excepción de los estudios de pre-inversión para la mayoría de proyectos en Invierte.pe ha reducido los controles sobre la calidad y la exactitud de los costos de los proyectos.



Amplia puerta trasera en el proceso presupuestario. La baja credibilidad del presupuesto aprobado abre un canal masivo de entrada de nuevos proyectos durante la ejecución presupuestaria.

Los proyectos nuevos que entran por la puerta trasera desfinancian en la práctica a los que están en curso e impiden que culminen. Este estancamiento se agudiza en años de elecciones municipales.

Accede al estudio



Cuatro ejes para destrabar la inversión pública

Fortalecer la planificación estratégica de la infraestructura

Elaborar diagnósticos integrales de necesidades de mediano y largo plazo y convertir el Plan Nacional de Infraestructura (PNI) 2026-2029 y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) en instrumentos más estratégicos. Los PEI podrían prepararse cada tres a cinco años.

Referentes: auditorías de infraestructura de Australia y Contratos Plan de Colombia para coordinar inversiones entre sectores y niveles de gobierno.

Mejorar la calidad de los estudios de preinversión y restaurar la revisión independiente

Recuperar la revisión ex ante de la viabilidad, al menos para los proyectos más complejos y riesgosos, aplicando el principio de proporcionalidad. Reducir los umbrales actuales para el uso de fichas técnicas, que hoy permiten que proyectos de hasta US\$ 500M eviten estudios de preinversión.

Referente: esquema de límites diferenciados de autoridad delegada del Reino Unido.

Alinear la PMI con el presupuesto

Adoptar un enfoque descendente con techos de gasto creíbles desde el inicio del ciclo presupuestario, asegurando el financiamiento de los proyectos en curso antes de aprobar nuevas iniciativas.

Referentes: Convenios de Programación de Chile y vigencias futuras de Colombia para proyectos de gran escala.

Racionalizar la cartera de proyectos abandonados

Depurar y ordenar la cartera para identificar qué proyectos conviene culminar, reformular o cancelar, liberando recursos inmovilizados en proyectos no prioritarios o de baja viabilidad.

Condiciones para avanzar

Estas reformas exigen la acción coordinada del MEF, los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales y locales.

Se recomienda su aplicación piloto en entidades seleccionadas antes de extenderlas al conjunto del Estado.

Nota: El documento constituye un resumen del capítulo 4 de la Revisión de Finanzas Públicas para Perú del Grupo Banco Mundial (Banco Mundial, 2025). Se elaboró el informe con información disponible a julio de 2025. El equipo del Banco Mundial se benefició de los comentarios de funcionarios del MEF, así como de exfuncionarios como María Antonieta Alva, José Carlos Chávez, Cesar Liendo, Marisol Giulfo, y David Tuesta.