



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



Proyectos trabados: Causas, tipologías y cambios necesarios para el destrabe

Autores: Antonio Cusato

Institución: Grupo Banco Mundial

Coordinación: Rodrigo Ormeño

Corrección de estilo: Lucero Ascarza

Arte y diseño de portada: Allen Ladd

Diseño y diagramación de interiores: Agustin Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-07992

Primera edición: Lima, julio de 2026

El documento constituye un resumen del capítulo 4 de la Revisión de Finanzas Públicas para Perú del Grupo Banco Mundial (Banco Mundial, 2025a). 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.

Esta publicación se desarrolló en el marco del proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”.

El CIES no comparte necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad del autor.



Índice

Presentación.....	4
1. Resumen ejecutivo	6
2. Diagnóstico de la situación actual.....	7
2.1. Trayectoria de la reforma del sistema de gestión de la inversión pública	7
2.2. Indicadores clave de rendimiento y cuellos de botella	8
2.3. Limitaciones institucionales: los cuatro factores estructurales	11
2.4. Problemas institucionales y proyectos abandonados.....	13
3. Recomendaciones de política	15
4. Referencias bibliográficas.....	18



Presentación

El crecimiento potencial de la economía peruana se ha reducido significativamente desde tasas cercanas al 6% anual entre 2007 y 2013 a niveles alrededor del 3% en la actualidad. La necesidad de revertir esta tendencia sitúa a la simplificación administrativa del Estado entre los desafíos más urgentes para el país. La sobrerregulación y la complejidad procedimental, sumadas a la inestabilidad política, han afectado el clima de negocios y frenan tanto los proyectos de sectores estratégicos, como la minería e infraestructura, como la formalización y desarrollo de las MYPE. Pese a las reformas regulatorias de las últimas décadas, el aparato estatal aún enfrenta barreras burocráticas y deficiencias estructurales que retrasan la ejecución de obras.

El crecimiento económico, impulsado por el cierre de brechas en infraestructura y conectividad y por la generación de empleo, es la base material para reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y elevar el bienestar social.

Es en este escenario retador que el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) ejecutó el proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”, con el objetivo de aportar políticas, normas y acciones concretas, sustentadas en evidencia, para contribuir al destrabe de la inversión pública y privada. El proyecto se articuló en torno a un Comité Consultivo Multiactor que reunió a representantes de alto perfil del sector público, el sector privado, la academia y la cooperación internacional, cuyo acompañamiento, desde la identificación de los problemas hasta la validación de las propuestas, otorga a los resultados el respaldo de los actores llamados a implementarlos.

Ese objetivo se concretó en cinco estudios sobre los sistemas administrativos de mayor incidencia en la inversión, ordenados en tres ejes: inversión pública, modernización de la gestión pública y sistema de control. Todo este esfuerzo incorpora un enfoque de gobernanza pública más transparente, inclusiva y sostenible.

Las publicaciones, hojas de ruta y propuestas normativas de esta serie quedan a disposición de las autoridades y los tomadores de decisiones responsables en materia de inversión y gestión pública. El CIES agradece a los investigadores, a los miembros del Comité Consultivo Multiactor y a las entidades que financiaron este proyecto, bajo la firme convicción de que traducir esta evidencia en políticas concretas contribuirá en gran medida al desarrollo del país.

Oficina Ejecutiva
CIES



Lista de acrónimos

DGPMI	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
GIP	Gestión de la Inversión Pública
IOARR	Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición
LPNIP	Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Ministerio de Economía y Finanzas
OPI	Oficinas de Programación e Inversiones
PBI	Producto Bruto Interno
PEI	Planes Estratégicos Institucionales
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PMI	Programación Multianual de Inversiones
PNI	Plan Nacional de Infraestructura
PNISC	Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública



1 | Resumen ejecutivo

La inversión pública en el Perú enfrenta una paradoja persistente: el país gasta más que la mayoría de sus pares en infraestructura, pero obtiene resultados comparativamente pobres. Con una asignación de alrededor del 5% del PBI en 2024, el nivel de inversión pública peruana supera en un 50% al promedio de la OCDE y duplica al de países como Brasil (1,7%), Chile (2,2%) y Colombia (2,3%). Más de la mitad de esta inversión es gestionada por los gobiernos regionales y locales, que representaron el 63% del total de recursos en 2022. Pese a este esfuerzo fiscal, existen estimaciones conservadoras que utilizando datos agregados a nivel de país sitúan la eficiencia de la inversión peruana aproximadamente 40 puntos porcentuales (pp) por debajo de la frontera de posibilidades y por debajo de la mediana de los países comparables (Llempén et al., 2024). La situación es más preocupante si se analiza lo ocurrido proyecto por proyecto, puesto que, al cierre de 2023, cerca del 45% de los proyectos en curso estaban técnicamente abandonados, con costos irrecuperables del 2,3% del PBI (véase la Figura 1).

El presente documento analiza las causas institucionales asociadas al abandono de proyectos. Al analizar el ciclo de gestión de la inversión pública (GIP), siguiendo el ciclo de vida de los proyectos, se identifican tres «vínculos débiles»: (i) el vínculo entre los objetivos estratégicos nacionales y la priorización de proyectos reflejados en la Programación Multianual de Inversiones (PMI); (ii) el vínculo entre la PMI y el presupuesto aprobado por el Congreso (PIA); y (iii) el vínculo entre el presupuesto aprobado (PIA) y el presupuesto ejecutado (PIM). Estos tres eslabones rotos son los canales a través de los cuales las debilidades institucionales se traducen en ineficiencia asignativa y técnica¹.

Así, las recomendaciones de política se articulan en cuatro ejes: fortalecer la planificación estratégica de la infraestructura; mejorar la calidad de los estudios de preinversión y restaurar la revisión independiente de proyectos; alinear el proceso de la PMI con el presupuesto mediante un enfoque descendente; y racionalizar la cartera de proyectos abandonados. Estas medidas son consistentes con los Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública (LPNIP) aprobados por el Gobierno en febrero de 2025 y requieren una implementación coordinada entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales y locales.

¹Si bien las limitaciones institucionales analizadas en este documento contribuyen en gran medida a la paralización de las obras y a los resultados ineficientes de las inversiones, no son exhaustivas. Este documento se centra en las limitaciones institucionales “estructurales” relacionadas con la formulación y la presupuestación de los proyectos, asociados al inicio del ciclo de vida de los proyectos. Sin embargo, hay otros factores importantes que han sido ampliamente discutidos por los especialistas en inversión pública en Perú e instituciones como la Contraloría, y también están relacionados a etapas de la ejecución de los proyectos: i) la variación en la calidad de los expedientes técnicos; ii) las demoras en las adquisiciones; iii) el tiempo necesario para obtener los títulos de propiedad (saneamiento físico legal); iv) el cumplimiento de las salvaguardias ambientales y de otro tipo; v) el arbitraje y otros conflictos con los contratistas durante la ejecución; vi) las limitaciones de capacidad de las entidades que incurren en los gastos; vii) las consideraciones relativas a la corrupción; viii) el temor a las auditorías que puede haber aumentado la aversión al riesgo de las empresas constructoras y de los funcionarios públicos, lo que podría dificultar la resolución de los problemas de ejecución; y ix) no menos importante, la falta de un seguimiento y evaluación eficaces del proceso físico de ejecución de los proyectos que limita la rendición de cuentas.



2 | Diagnóstico de la situación actual

2.1. Trayectoria de la reforma del sistema de gestión de la inversión pública

El sistema de gestión de la inversión pública (GIP) del Perú ha transitado por dos etapas claramente diferenciadas. La primera, que se extiende de 2000 a 2016, estuvo marcada por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un modelo relativamente centralizado que exigía estudios de preinversión rigurosos —perfil, prefactibilidad y factibilidad— y revisión independiente por parte de las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI), antes de que cualquier proyecto pudiera acceder al presupuesto. Con el tiempo, la autoridad del SNIP se fue descentralizando hacia las unidades de proyectos de los gobiernos subnacionales, mientras que los estándares de calidad fueron relajados (Banco Mundial, 2017a). Además, este sistema generó tiempos de revisión extensos: un promedio de 800 días para proyectos con estudios de factibilidad completos, y de 90 días para los de perfil. A pesar de ello, ofrecía un nivel mínimo de garantías de calidad que actuaban como filtro efectivo en la puerta de entrada al gasto público.

La segunda etapa comenzó en diciembre de 2016 con la sustitución del SNIP por el sistema Invierte.pe (Decreto Legislativo N.º 1252). En primer lugar, la reforma buscó acelerar la preparación de proyectos con la creación de las fichas técnicas, que en la práctica generaban una excepción del requisito de elaborar estudios de preinversión. Hacia 2013, con el SNIP, no se requerían estudios de preinversión para proyectos de menos de US\$ 4 millones (Frank y Guerra García, 2013). Al funcionar el sistema Invierte.pe, este rango se amplió en 2017 con el uso de fichas técnicas para proyectos de menos de US\$ 18 millones. Luego, en 2019, la mayoría dejó de lado los estudios de preinversión cuando se permitió que los proyectos de hasta US\$ 500 millones puedan usar fichas (Banco Mundial, 2025b).

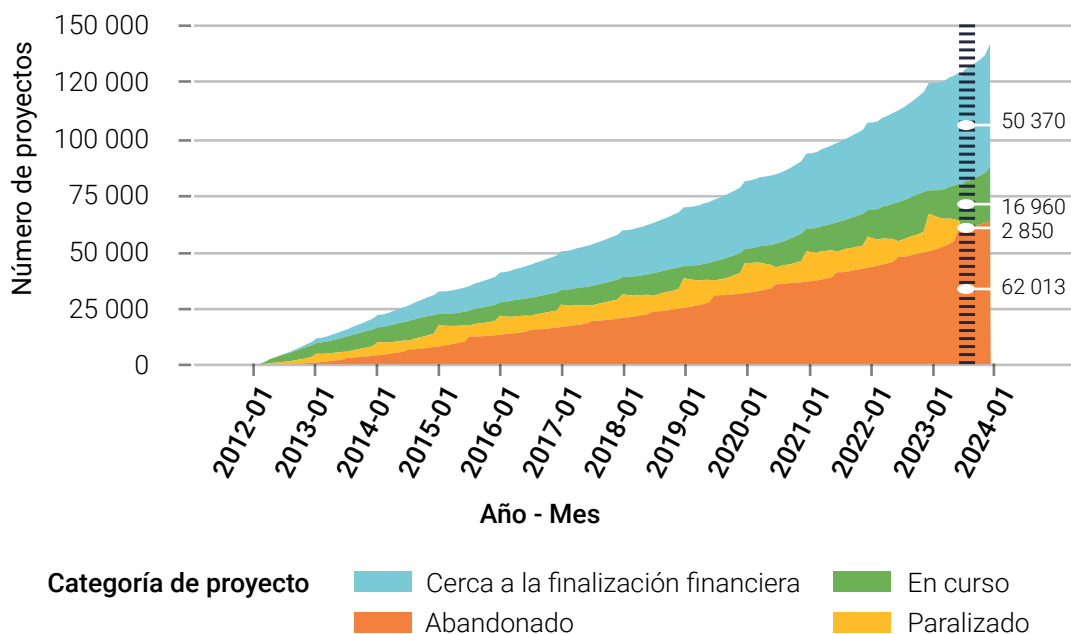
En segundo lugar, la reforma abolió la revisión independiente, permitiendo a las propias unidades formuladoras declarar la viabilidad de sus proyectos. Las llamadas Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición (IOARR) también quedaron exentas por completo de estudios de preinversión; en 2023, este tipo de inversiones representó el 54 % de los proyectos viables y el 18,8 % de su valor. Los resultados en términos de velocidad fueron inmediatos: el tiempo promedio desde el registro hasta la declaración de viabilidad se redujo de 129 días en 2016 a menos de 20 días entre 2019 y 2022 para proyectos menores de S/ 10 millones. Sin embargo, estos logros de eficiencia procedimental vinieron acompañados de efectos adversos de mayor envergadura sobre la calidad de la cartera de inversión.



2.2. Indicadores clave de rendimiento y cuellos de botella

El indicador más representativo del problema es la proliferación de proyectos abandonados. Como se muestra en la Figura 1, desde 2012 la cantidad de proyectos abandonados se ha duplicado aproximadamente cada tres años. Al cierre de 2023, cerca del 45% de los proyectos en curso habían sido abandonados². El valor total de estos proyectos ascendía al 17,3% del PBI, y los costos irrecuperables ya incurridos representaban el 2,3% del PBI.

Figura 1. Número acumulado de proyectos de inversión pública por estado de ejecución financiera



Fuente: Presupuesto y Ejecución de Gasto, Devengado Mensual (MEF, 2024); Cartera de PMI (DGPMI, 2024); Banco de Inversiones (MEF, 2024). Elaboración: Banco Mundial (2025a).

Nota: En esta figura solo se incluyen los proyectos cuya ejecución comenzó en 2012 o después y que aún no se han cerrado formalmente. Muestra el número acumulado de proyectos cuya ejecución comenzó hasta un año o un mes específico. Los proyectos abandonados se definen como aquellos ejecutados financieramente en menos del 90 %, que no se han cerrado formalmente y que no han recibido ningún desembolso durante al menos 18 meses. No es necesario que estos proyectos hayan comenzado su ejecución física. Los proyectos "próximos a su finalización financiera" se han ejecutado financieramente en más del 90 % y, por lo tanto, es posible (pero no necesario) que estén terminados. Los proyectos "paralizados" son aquellos cuya ejecución financiera se detuvo temporalmente durante, al menos, seis meses después de la fecha respectiva, pero luego se reanudó. Los proyectos "en curso" son los proyectos restantes que no están paralizados ni abandonados. La cantidad de proyectos corresponde a junio de 2023.

²Se consideran proyectos abandonados aquellos con menos del 90% de ejecución financiera, sin cierre formal y sin desembolsos durante al menos 18 meses.



Un segundo indicador que revela el deterioro del sistema es la evolución del número de proyectos aprobados y de la tasa de ejecución financiera promedio de los proyectos. Durante los años del SNIP, el salto más importante en el número de proyectos declarados viables ocurre en el año 2012, como se ilustra en la Figura 2. También se registró un importante incremento en el valor de los proyectos creados, que en 2011 representaban menos de 5% del PBI y hacia el 2013 representaron más del 10% del PBI (Banco Mundial, 2025b). La reforma Invierte.pe generó un nuevo salto en el número de nuevos proyectos que anualmente ingresaron al sistema: se alcanzó un máximo de casi 30 mil proyectos viables en 2019, frente a los 15 407 que había en 2017. Como ilustran las Figuras 2 y 3, este incremento superó el crecimiento del presupuesto de inversión, provocando una «sobrecarga» que dispersa recursos escasos en una cartera cada vez más fragmentada y reduce las tasas de ejecución. Por ejemplo, para proyectos de más de S/ 10 millones, aquellos que iniciaron gastos en 2012 luego de dos años habían ejecutado alrededor el 60% del valor del proyecto en promedio, mientras que la misma tasa se redujo casi a la mitad (35%) en 2018. La mediana del tamaño de los proyectos se redujo prácticamente a la mitad entre 2018 y 2023, de S/ 1,1 millones a S/ 600 000 en términos nominales. Desde 2020, la tendencia se ha revertido levemente, en parte debido a los esfuerzos del MEF por priorizar asignaciones a los proyectos en curso y limitar las destinadas a proyectos nuevos.

Figura 2. Cantidad de nuevos proyectos viables por tipo de estudio de preinversión

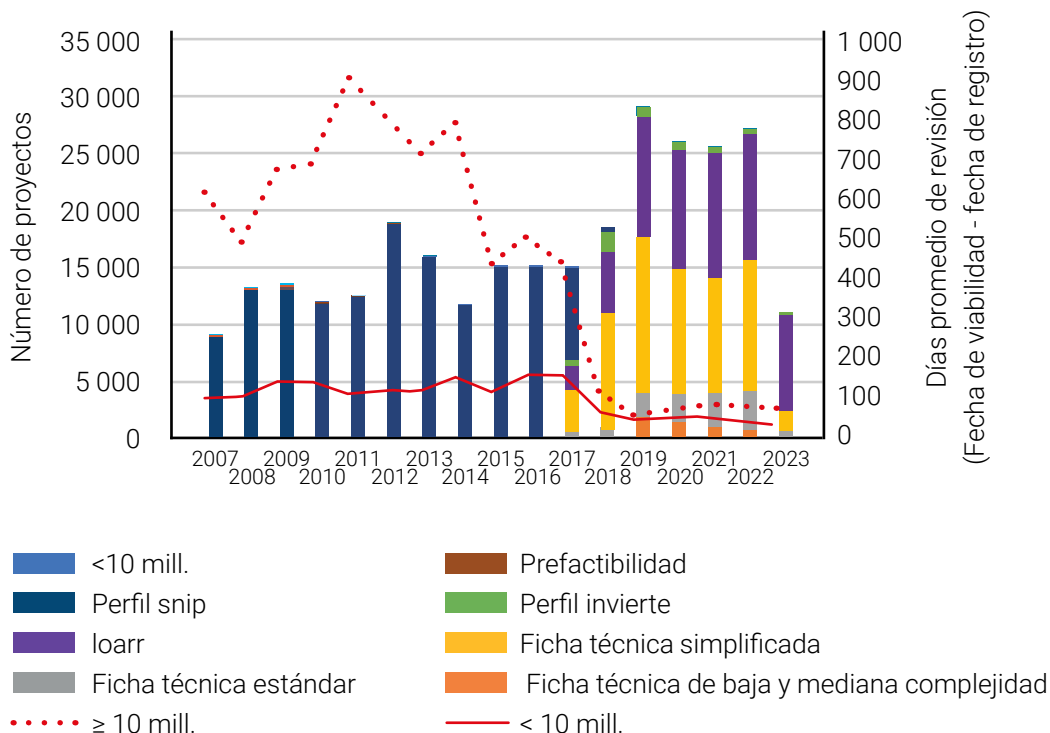
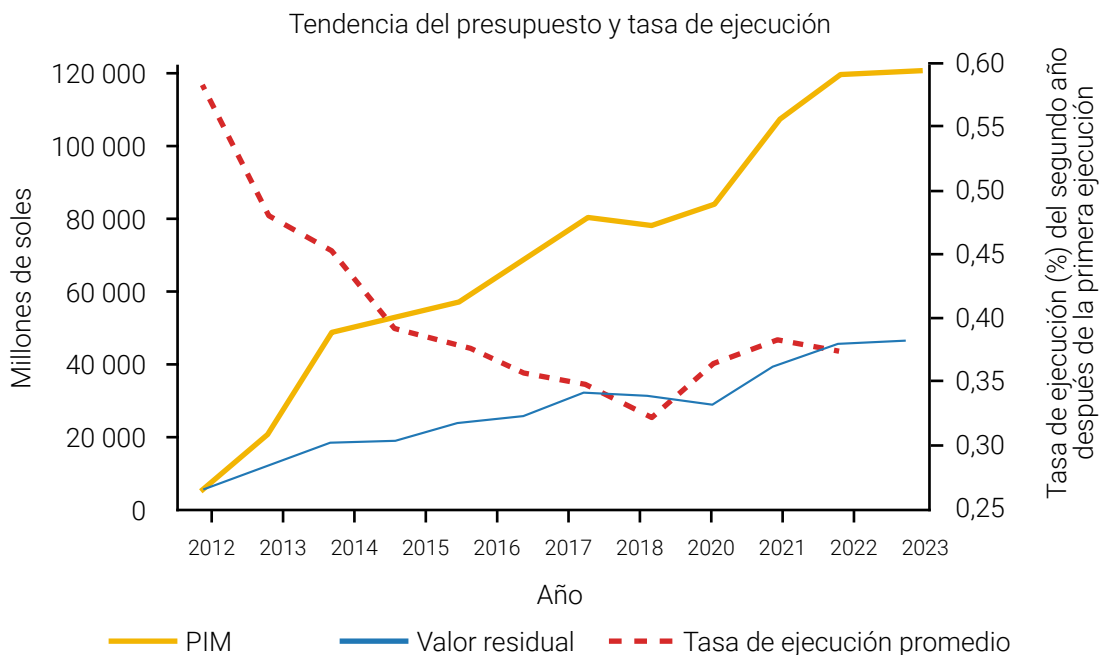




Figura 3. Valor residual, presupuesto y tasa de ejecución de la inversión pública



Fuente: Presupuesto y Ejecución de Gasto, Devengado Mensual (MEF, 2024); Banco de Inversiones (MEF, 2024).
Elaboración: Banco Mundial (2025a).

Nota: En la Figura 2, se muestra la cantidad de nuevos proyectos viables por tipo de estudio de preinversión. La información para el año 2023 está a mayo de dicho año. En la Figura 3, el “valor residual” informa el valor estimado de un proyecto que aún no se ha ejecutado, calculado como el costo actualizado menos su valor ejecutado actual (monto devengado). La tasa de ejecución promedio representa la proporción del costo actualizado que se ejecutó 24 meses después de la primera ejecución de un proyecto, para proyectos con un valor de >PEN 10 millones. Esto incluye solo los proyectos cuyo tamaño supere el monto PEN 1 millón.

A estos problemas se suma la débil alineación de las inversiones con las prioridades estratégicas nacionales. En 2023, más del 80% de los nuevos proyectos se incorporó al presupuesto ejecutado (PIM) sin haber sido incluidos en el presupuesto aprobado por el Congreso (PIA) ni haber pasado por la priorización de la PMI. Solo el 3,8% de los proyectos transitó coherentemente por las tres etapas del ciclo: PMI, PIA y PIM (véase la Figura 5).

Existe también una marcada heterogeneidad subnacional. La proporción de proyectos abandonados varía significativamente entre municipios. Los análisis indican que los municipios con mayor densidad poblacional, más pobres y con menores ingresos per cápita presentan, en promedio, tasas de abandono más elevadas. Las características de las unidades de gasto explican alrededor del 9% de la variación en la proporción de obras paralizadas, lo que sugiere que el resto se explica por factores del proyecto y del entorno institucional.



2.3. Limitaciones institucionales: los cuatro factores estructurales

El análisis del Banco Mundial (2025a) identifica cuatro limitaciones institucionales que, en conjunto, explican los tres vínculos débiles del ciclo de inversión:

a. Ausencia de orientación estratégica integrada.

El Perú carece de una planificación estratégica eficaz de infraestructura a largo plazo. El Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025 (PNISC) identifica alrededor de 80 inversiones prioritarias de gran envergadura, pero no se fundamenta en una evaluación exhaustiva de las necesidades a mediano plazo ni en proyecciones presupuestarias realistas. En contraste, el 56% de los países miembro de la OCDE contaba en 2020 con planes globales de infraestructura a largo plazo, el 87% tenía planes sectoriales de largo plazo, y el 45% mantenía una lista de preselección de proyectos priorizados (OCDE, 2023a).

b. Criterios rígidos de priorización en la PMI

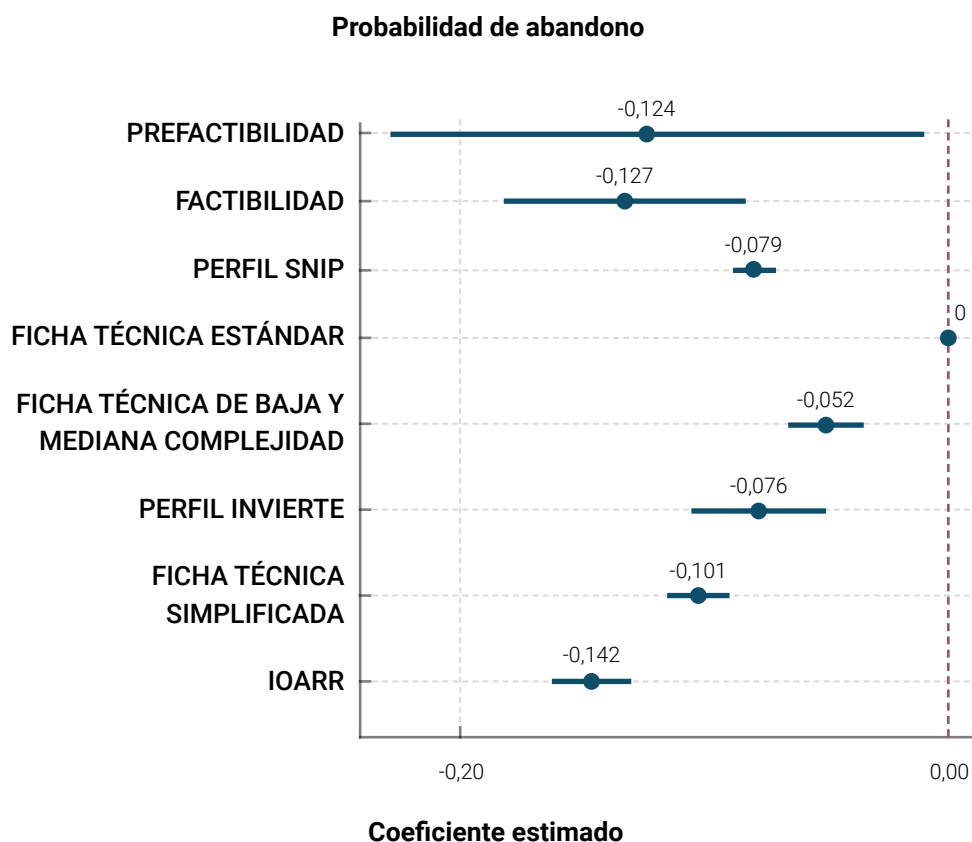
El sistema de la PMI califica los proyectos con base en indicadores sectoriales de cierre de brechas que dificultan la incorporación de consideraciones políticas legítimas y de sinergias territoriales o intersectoriales. En 2022-2023, la ponderación mediana asignada a los criterios de «articulación territorial» y «sinergias» fue cero, frente al 44% para alineación estratégica y el 25% para indicadores de brechas. En la práctica, las unidades de gasto perciben el proceso de la PMI como una actividad de cumplimiento burocrático. La PMI de 2023 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones superó en siete veces el presupuesto disponible, convirtiéndola en una lista de deseos inasequible que erosiona la credibilidad del proceso.

c. Escaso control en la «puerta de entrada» al presupuesto

La eliminación de la revisión independiente y la excepción de los estudios de preinversión para la mayoría de proyectos en Invierte.pe ha reducido los controles sobre la calidad y la exactitud de los costos de los proyectos. Como muestra la Figura 4, los proyectos sometidos a estudios de preinversión más exigentes bajo el SNIP (factibilidad o prefactibilidad) tenían 12,4 pp y 12,7 pp menos probabilidad de abandono, respectivamente, que los proyectos con la ficha técnica estándar de Invierte.pe. Una investigación de la Universidad del Pacífico (2021) sobre proyectos declarados viables en 2018-2019 encontró que muchos estudios de preinversión no cumplían estándares de calidad adecuados, con problemas frecuentes en el análisis costo-beneficio, la identificación de brechas y el análisis de alternativas. Por ello, la investigación asignó una puntuación de calidad para dichos estudios de preinversión por proyecto. Al cruzar la información de los puntajes de calidad con la probabilidad de abandono, se encontró lo esperado: una mayor calidad de los estudios de preinversión está positivamente correlacionada con menores chances de abandono de los proyectos.



**Figura 4. Probabilidad marginal de abandono
(en comparación con la ficha técnica estándar)**

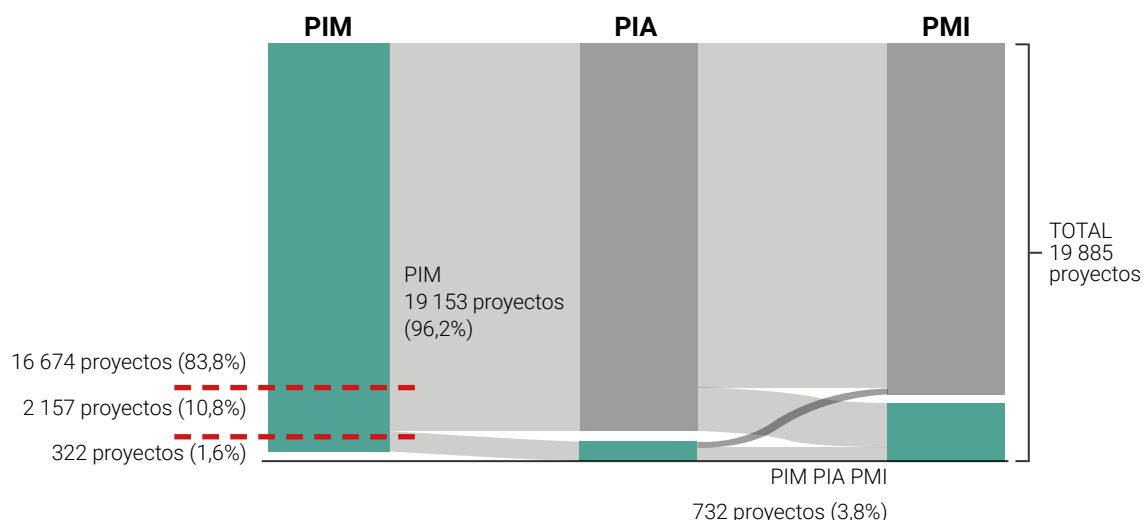


Fuente: Cálculos del Banco Mundial utilizando datos del MEF (2024) y DGPMI (2024). Elaboración: Banco Mundial (2025a).

Nota: El tipo de estudio de preinversión de referencia omitido es la ficha técnica estándar (con un coeficiente definido como cero). Los cálculos de los coeficientes se basan en el modelo especificado en el recuadro 4.1 de la Revisión de Finanzas Públicas del Perú (Banco Mundial, 2025a).

d. Amplía «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. Como ilustra la Figura 5, en 2023 el 83,8% de los proyectos nuevos se incorporó directamente al PIM sin aprobación previa del Congreso y sin pasar por la PMI. Este patrón es consistente en todos los años desde 2012 y no fue alterado por la reforma Invierte.pe. Entre los gobiernos locales, las modificaciones presupuestarias entre el PIA y el PIM alcanzaron en 2023 un factor de 3,77 veces respecto del presupuesto inicial; en los gobiernos regionales, el factor fue de 2,86.

**Figura 5. Proyectos incluidos en el PIM, el PIA y la PMI en 2023**

Fuente: Presupuesto y Ejecución de Gasto, Devengado Mensual (MEF, 2024); Cartera de PMI (DGPMI, 2024).
Elaboración: Banco Mundial (2025a).

Nota: En la figura se muestran los proyectos que ingresaron en la etapa del PIM o del PIA en 2023 y que eran "nuevos" en 2023 (no tenían ejecución previa o se habían ejecutado un 0% hasta diciembre de 2022).

La evidencia econométrica confirma estas asociaciones. Los proyectos financiados con recursos determinados —como el canon y las regalías— tienen en promedio 26,6 pp más de probabilidad de abandono que los financiados con recursos ordinarios. Los proyectos que transitaban por las tres etapas (PMI, PIA y PIM) tienen 7,2 pp menos probabilidad de abandono que aquellos incorporados únicamente en el PIM.

2.4. Problemas institucionales y proyectos abandonados

Una consecuencia importante de estas debilidades institucionales es que la incorporación de nuevos proyectos puede terminar desplazando el financiamiento de aquellos que ya se encuentran en ejecución. En el Perú, el proceso presupuestario no asegura de manera alguna que los proyectos en curso reciban primero los recursos necesarios antes de asignar el espacio fiscal disponible a nuevas iniciativas. Aunque los criterios de priorización de la PMI buscan favorecer la continuidad de los proyectos existentes, su débil articulación con el presupuesto permite que las unidades de gasto asignen prioridad a proyectos nuevos frente a los ya iniciados. Este desplazamiento presupuestal explica buena parte del problema de las obras paralizadas. La evidencia muestra que los proyectos en ejecución tienen una mayor probabilidad de ser abandonados cuando se incorporan nuevos proyectos al presupuesto de la institución, y que el riesgo de estancamiento aumenta conforme crece el número de nuevos proyectos que ingresan (Figura 6). Asimismo, el estancamiento de los proyectos en curso tiende a incrementarse en años de elecciones municipales (Figura 7), lo que sugiere que este desplazamiento responde, al menos parcialmente, a motivaciones políticas.



Figura 6. Probabilidad de abandono de los proyectos de inversión pública en curso tras la incorporación de proyectos nuevos a la misma unidad de gasto

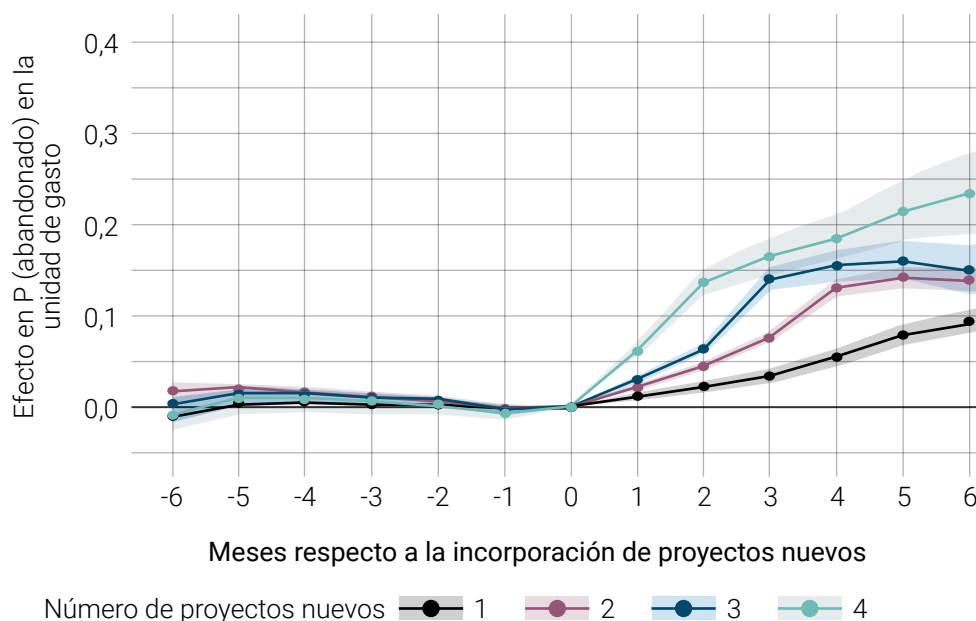
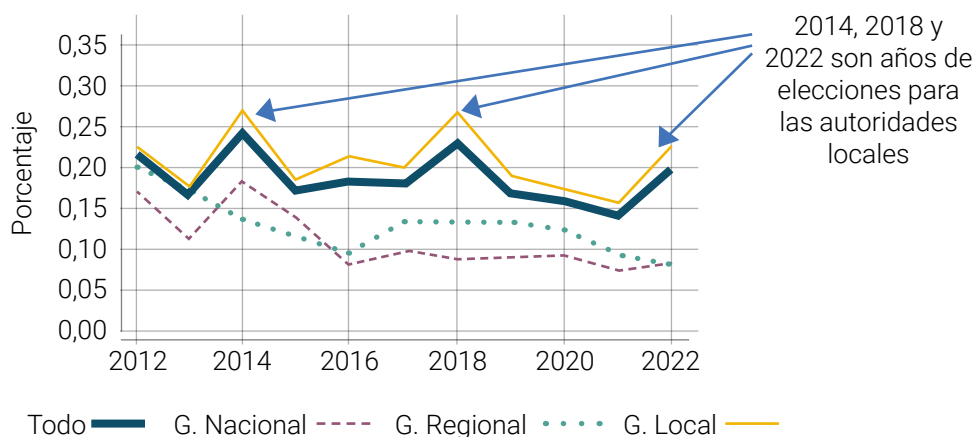


Figura 7. El desplazamiento y el ciclo presupuestario político: Proporción de proyectos ejecutados sin financiamiento al año siguiente



Fuente: MEF y cálculos del personal del Banco Mundial. Elaboración: Banco Mundial (2025a).

Notas: En la Figura 6, se estima la probabilidad de abandono de los proyectos en curso tras el ingreso de nuevos proyectos dentro de la unidad de gasto con mínimos cuadrados ordinarios en virtud de un modelo de estudio de eventos. En la figura se muestra la probabilidad de abandono en los meses anteriores y posteriores a la llegada de un nuevo proyecto (en el mes cero). El modelo controla la cantidad acumulada de proyectos en la unidad de gasto, el monto del proyecto actual y los requisitos de diseño técnico del proyecto actual. Los coeficientes son relativos a los proyectos de las unidades de gasto que no reciben ningún proyecto nuevo en el plazo de un año y medio (19 meses). Las regresiones excluyen parcialmente los efectos de la unidad de gasto y los efectos propios de cada mes del año mediante la inclusión de efectos fijos. Los errores estándar son robustos y se agrupan a nivel de proyecto. La proporción de proyectos ejecutados sin financiamiento durante el año siguiente se promedia en todos los niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos. La ejecución se define como el desembolso financiero correspondiente a, por lo menos, un mes en el año anterior.



3 | Recomendaciones de política

En el corto plazo, será clave precisar las directrices de los LPNIP de 2025 y asegurar su implementación efectiva

A través de los LPNIP de 2025, el Gobierno del Perú ha establecido orientaciones robustas para mejorar el desempeño de la inversión pública, poniendo énfasis en las reformas al sistema de PMI y en su articulación con los procesos de planificación y presupuesto. Las recomendaciones que se esbozan líneas abajo se enfocan en cómo llevar estos lineamientos a la práctica para enfrentar algunas de las principales restricciones institucionales identificadas.

En un horizonte más amplio, también será necesario avanzar en reformas complementarias del sistema presupuestario y de transferencias

Algunos problemas persistentes requieren cambios más profundos. El Gobierno del Perú podría considerar las siguientes medidas: i) fortalecer la credibilidad del presupuesto aprobado por el Congreso, con el fin de reducir la necesidad de modificaciones durante la ejecución; ello implicaría mejorar la calidad de las proyecciones de ingresos, en particular para los gobiernos subnacionales, y desvincular el gasto de fuentes específicas de financiamiento; ii) acotar la discrecionalidad del Congreso sobre el presupuesto de capital a la aprobación de techos agregados para las entidades ejecutoras, en lugar de proyectos individuales, en línea con las buenas prácticas de la OCDE; iii) aumentar la previsibilidad de las principales transferencias a los gobiernos regionales y locales, incluso mediante la asignación de recursos ordinarios con base en una fórmula transparente y la estabilización de las transferencias volátiles del canon; iv) reforzar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión y de las causas de su estancamiento, para fortalecer la rendición de cuentas públicas; y v) vincular ciertas transferencias al desempeño de los gobiernos regionales y locales, de modo que tengan mayores incentivos para alinear la PMI con el presupuesto y culminar las inversiones en curso. Otras reformas, que exceden el alcance de este artículo, podrían estar vinculadas con la titulación de tierras, las salvaguardias, los procesos de contratación, el arbitraje con contratistas y los mecanismos de auditoría aplicables a las decisiones de inversión.

Para que las reformas produzcan resultados, tanto las de corto como las de largo plazo deberán contar con respaldo político y coordinación estrecha dentro del Estado

Su implementación tendrá que involucrar a las unidades relevantes del MEF, a los principales ministerios sectoriales y a los gobiernos regionales y locales. Para validar la efectividad de los componentes centrales de la reforma y generar evidencia de resultados, el Gobierno podría aplicarlos inicialmente de manera piloto en ministerios y gobiernos subnacionales seleccionados, antes de extenderlos a mayor escala.



Para fortalecer la orientación estratégica de la inversión pública, el Gobierno podría 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

Para que el PNISC funcione como una guía efectiva de las decisiones de inversión territorial integrada, debe apoyarse en una evaluación completa de las necesidades de infraestructura a mediano y largo plazo. La auditoría de infraestructura de Australia y las evaluaciones de necesidades que sustentan los planes de infraestructura de Irlanda y Chile ofrecen referencias útiles. El PNISC también debería estar respaldado por marcos indicativos realistas de inversión de capital a mediano plazo e incorporar las necesidades de mitigación y adaptación al cambio climático. Asimismo, el Gobierno del Perú podría revisar las orientaciones para la formulación de los PEI, con el fin de transformarlos en planes de inversión de mediano plazo más estratégicos. Estos podrían prepararse cada tres a cinco años y definir una estrategia de inversión realista, integrada y multisectorial, especialmente para los gobiernos regionales y locales. Además, el Gobierno podría adaptar y pilotear mecanismos similares a los Contratos Plan de Colombia para coordinar inversiones entre sectores y niveles de gobierno orientadas al desarrollo territorial.

Para resguardar el financiamiento de las inversiones en ejecución y planificar de manera realista la entrada de nuevos proyectos, el Gobierno debe transitar hacia un proceso presupuestario de enfoque descendente

Esto supone definir techos de gasto creíbles desde el inicio del ciclo presupuestario y acordar entre el MEF y las unidades de gasto las necesidades de financiamiento de los proyectos en curso —el valor de referencia de capital— antes de negociar asignaciones para nuevas iniciativas con el espacio fiscal remanente, tal como plantean los LPNIP. Los Convenios de Programación de Chile constituyen una referencia relevante para este tipo de proceso. Para proyectos de gran escala, el Gobierno del Perú también podría evaluar el uso de instrumentos presupuestarios plurianuales, como las vigencias futuras de Colombia. A su vez, las unidades de gasto deberán fortalecer sus capacidades para estimar de manera realista los requerimientos financieros de los proyectos en ejecución.

El Gobierno del Perú debería depurar y ordenar la cartera de proyectos abandonados para identificar cuáles conviene culminar, reformular o cancelar

Este proceso de racionalización puede recuperar valor al reactivar proyectos abandonados que estén alineados con las prioridades públicas, liberar recursos inmovilizados en proyectos no prioritarios o de baja viabilidad, y facilitar una programación de capital más realista. No obstante, la experiencia internacional muestra que una medida de este tipo exige un compromiso político firme.



Para elevar la calidad de los nuevos proyectos que ingresan al presupuesto, el Gobierno del Perú podría restablecer una revisión independiente *ex ante* de la viabilidad al menos de los proyectos más complejos y riesgosos, aplicando el principio de proporcionalidad

En primer lugar, es necesario recuperar la revisión independiente de los proyectos. En segundo lugar, como se señaló, los umbrales actuales para el uso de fichas técnicas son muy altos, lo que permite que numerosos proyectos medianos y con cierto grado de complejidad avancen sin estudios de preinversión. Por ello, será importante reducir dichos umbrales para proyectos complejos y diferenciarlos según el perfil de riesgo de la unidad de gasto correspondiente. El esquema del Reino Unido, basado en límites diferenciados para la autoridad delegada, ofrece un precedente útil. También será fundamental fortalecer la capacidad del MEF y de los ministerios sectoriales —incluidas las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones— para realizar estas revisiones de forma creíble y oportuna. De manera complementaria, el Gobierno debe reforzar las capacidades de las unidades de gasto para elaborar estudios de preinversión. Asimismo, podría incorporar con mayor énfasis criterios de resiliencia y mitigación climática, así como de sostenibilidad ambiental, en la revisión *ex ante* de los proyectos.

Para asegurar que los nuevos proyectos se prioricen de manera consistente entre la PMI y el presupuesto, el Gobierno del Perú podría orientar la PMI hacia la construcción de una cartera realista de proyectos nuevos y viables para su eventual incorporación presupuestaria

Siguiendo la práctica internacional, el proceso de PMI podría concentrarse exclusivamente en priorizar nuevos proyectos dentro de techos presupuestarios realistas, una vez garantizado el financiamiento de las inversiones en curso. El MEF y las entidades ejecutoras podrían acordar y publicar una lista de preselección de proyectos nuevos y viables. Esta lista funcionaría como un mecanismo de control, al asegurar que solo puedan incorporarse al presupuesto aquellos proyectos que hayan sido declarados viables en la etapa de PMI, tanto en el PIA como durante la ejecución mediante el PIM. Su elaboración debería combinar criterios técnicos y políticos de priorización. Cuando se genere espacio fiscal adicional en el PIM, los nuevos proyectos deberían incorporarse siguiendo el orden de prelación de esta lista, con un margen acotado de discrecionalidad para casos excepcionales, como emergencias.



4 | Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2025a). *Perú: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad – Revisión de las Finanzas Públicas (PFR)*.

Banco Mundial (2025b). *Perú: Memorando Económico del País: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad*.

Banco Mundial (2025c). *Assessing Municipal Public Spending Efficiency in Peru using Parametric and Non-parametric Methods*. Documento de referencia para el PFR.

Banco Mundial (2024a). *World Development Report 2024: The Middle-Income Trap*.

Banco Mundial (2017a). *Peru: Building a More Efficient and Equitable Fiscal Decentralization System*.

Banco Mundial (2017b). *Peru Public Expenditure Review*.

Banco Mundial (2012). *Revisión del gasto público para Perú: gasto para resultados*.

Frank, J. y Guerra-García, G. (2013). *Peru - Revamps its public investment system*.

Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

Llempén, Z., Ardanaz, M., Valencia, O. y Puig, J. (2024). *¿Cuánto impacta la eficiencia de la inversión pública en el crecimiento económico?: evidencia de países de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2025). *Informe final de estado situacional de la administración financiera del sector público*.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2024). *Informe de Avance en el Cierre de Brechas de Infraestructura o de Acceso a Servicios del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones*.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2021). *Evaluación de las Inversiones Declaradas Viables/Aprobadas por las Unidades Formuladoras de los 3 Niveles de Gobierno en el Marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, Período 2018-2019, en Sectores Priorizados*.



Moon, S., Kim, J. H., Mroczka, F. y Arp Fallov, J. (2024). *PIM Portfolio Rationalization and pipeline management. Guidelines for managing changes to the public investment portfolio in the age of climate change and emergency response* [próximo a publicarse]. Banco Mundial.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023a). *2023 OECD Digital Government Index*. Documentos de política de gobernanza pública de la OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023b). *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023c). *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE*. <https://doi.org/10.1787/d51d43b1-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). *OECD Journal on Budgeting*, 2017(2).

Universidad del Pacífico (2021). *Evaluación de las Inversiones Declaradas Viables/Aprobadas por las Unidades Formuladoras de los 3 Niveles de Gobierno en el Marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, Período 2018-2019, en Sectores Priorizados*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/evaluacion_viabilidad/Evaluacion_de_viabilidades_2018-2019.pdf



Simplificación administrativa y destrabe de la inversión