



EDITORIAL
MUNDO INTERDISCIPLINARIO

EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL PERÚ



AUTORES

- Jaime Leonardo Rocha Rocha
- Jorge Luis Donayre Rios
- Sigfredo Adhemir Arce Pasache
- Alvaro Diego Vizarreta Olachea
- Carlos Manuel Benavente Bevilacqua
- Lourdes Campos Quintanilla
- Hector William Carlos Cruces
- Rocío Sonia Saavedra Aguilar



ISBN:
978-628-97809-1-8



Autores

Dr. Jaime Leonardo Rocha Rocha

Doctor en Ciencias Empresariales por la
Universidad Nacional San Luis Gonzaga.
Magister en Administración: Gestión Empresarial
Docente Ordinario de la Universidad Nacional
San Luis Gonzaga



jrocha@unica.edu.pe
<http://orcid.org/0000-0003-3203-1859>

Mg. Jorge Luis Donayre Ríos

Maestría en Economía Mención en Finanzas
Economista
Docente de la Universidad Nacional San Luis
Gonzaga. Experiencia en el sector financiero y
proyectos



jorge.donayre@unica.edu.pe
<http://orcid.org/0000-0003-2176-7406>

Mg. Sigefrido Adhemir Arca Pasache

Magister en Administración y Gestión Pública
por la Universidad Autónoma de Ica
Economista, titulado en Derecho
Servidor público de la Superintendencia Nacional
de Aduanas y Administración Tributaria



adhemirarce@gmail.com
<http://orcid.org/0009-0001-0981-6538>

Lic. Alvaro Diego Vizarreta Olaechea

Licenciado en Negocios Internacionales por la
Universidad Nacional San Luis Gonzaga
Especialista en Gestión en la empresa prestadora
de servicios de saneamiento de agua potable y
alcantarillado de Ica



alvaroviza98@gmail.com
<http://orcid.org/0009-0004-6815-7861>

Dr. Carlos Manuel Benavente Bevilacqua

Doctor en Farmacia y Bioquímica en la
Universidad Nacional San Luis Gonzaga
Maestro en Salud Pública
Químico Farmacéutico
Docente en la Facultad de Farmacia y Bioquímica
de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga



carlos.benavente@unica.edu.pe
<http://orcid.org/0000-0003-3769-7692>

Lic. Lourdes Campos Quintanilla

Licenciada en Ciencias de la Educación Filosofía
y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional
San Luis Gonzaga
Servidora Administrativa de la Universidad
Nacional San Luis Gonzaga



campos@unica.edu.pe
<http://orcid.org/0009-0003-7503-4846>

Dr. Hector William Carlos Cruces

Doctor en Educación en la Universidad Nacional
San Luis Gonzaga
Maestro en Finanzas
Economista
Docente Asociado de la Universidad Nacional
San Luis Gonzaga



hector.carlos@unica.edu.pe
<http://orcid.org/0000-0001-6590-5562>

Dra. Rocío Sonia Saavedra Aguilar

Doctora en Derecho
Magister en Derecho Civil
Abogada
Trabaja como abogada Inmobiliaria en EKOCAS
Grupo Inmobiliario SAC



rochisita1971@gmail.com
<http://orcid.org/0009-0000-7382-7066>

Editor: Nora González

Título

Ejecución de proyectos de inversión pública en el Perú

Autores

Jaime Leonardo Rocha Rocha, Jorge Luis Donayre Rios, Sigefredo Adhemir Arce Pasache, Alvaro Diego Vizarreta Olaechea, Carlos Manuel Benavente Bevilacqua, Lourdes Campos Quintanilla, Hector William Carlos Cruces, Rocío Sonia Saavedra Aguilar

ISBN Versión Digital: 978-628-97809-1-8

Sello Editorial:

Editorial Mundo Interdisciplinario

Editor de Publicaciones y Coordinador editorial: Fitzgerald Castro – Cartagena –Colombia

Diagramación:

LFSE Soluciones Empresariales

Portada:

Linda Castro

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons – Atribución – No comercial – Compartir igual 4.0 internacional / CC BY-NC-SA 4.0

<https://co.creativecommons.net/tipos-de-licencias/>



Cartagena –Colombia, Agosto 2026

EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Jaime Leonardo Rocha Rocha

Jorge Luis Donayre Rios

Sigefrido Adhemir Arce Pasache

Alvaro Diego Vizarreta Olaechea

Carlos Manuel Benavente Bevilacqua

Lourdes Campos Quintanilla

Hector William Carlos Cruces

Rocío Sonia Saavedra Aguilar

Colombia

Latinoamérica

2026

ÍNDICE

Introducción.....	6
Capítulo 1: Problemática y desafíos de la inversión pública en el Perú.....	7
Capítulo 2: Fundamentos de la inversión pública.....	13
Capítulo 3: Programación Multianual de Inversiones.....	19
Capítulo 4: Formulación y evaluación de proyectos.....	25
Capítulo 5: Declaración de viabilidad y cierre de brechas	31
Capítulo 6: Ejecución de inversiones públicas.....	36
Capítulo 7: Supervisión y control de proyectos	41
Capítulo 8: Análisis de datos	48
Capítulo 9: Conclusiones	64
Referencias bibliográficas	67

INTRODUCCIÓN

El libro “Ejecución de proyectos de inversión pública en el Perú” se presenta como una obra integral orientada a comprender, analizar y mejorar los procesos que rigen la gestión de las inversiones públicas en el país, en un contexto marcado por brechas estructurales en infraestructura, limitaciones institucionales y desafíos en la eficiencia del gasto. A lo largo de sus capítulos, la obra propone un recorrido sistemático que inicia con el análisis de la problemática actual de la inversión pública peruana, caracterizada por bajos niveles de ejecución, proyectos paralizados y debilidades en la planificación, para luego sentar las bases conceptuales que sustentan la inversión pública desde un enfoque económico, social y de gestión orientada a resultados. En este marco, se abordan los fundamentos teóricos y normativos que permiten entender el rol del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, así como los criterios de eficiencia, sostenibilidad y cierre de brechas.

Posteriormente, el libro desarrolla el proceso de la Programación Multianual de Inversiones, pieza clave del sistema de inversión pública en el Perú, destacando la importancia de la planificación estratégica y la priorización de proyectos en función de las necesidades territoriales y sectoriales. En los siguientes capítulos, se profundiza en la formulación y evaluación de proyectos, enfatizando herramientas como el análisis costo-beneficio, la identificación de alternativas y la gestión de riesgos, elementos fundamentales para garantizar la calidad de las inversiones. Asimismo, se examina la etapa de declaración de viabilidad, entendida como un filtro técnico que asegura que los proyectos contribuyan efectivamente al cierre de brechas de infraestructura y servicios públicos.

El texto también dedica especial atención a la fase de ejecución de las inversiones públicas, donde se concentran gran parte de las dificultades en el contexto peruano, tales como retrasos, sobrecostos y deficiencias en la gestión contractual. En este sentido, se abordan los mecanismos de supervisión y control de proyectos, resaltando el rol de las entidades responsables, los sistemas de control gubernamental y las herramientas de seguimiento que buscan garantizar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Finalmente, la obra incorpora un capítulo de análisis de datos, el cual permite interpretar información relevante para la toma de decisiones, y culmina con conclusiones que sintetizan los principales hallazgos.

Capítulo I

PROBLEMÁTICA Y DESAFÍOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

CAPITULO 1: PROBLEMÁTICA Y DESAFÍOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

La inversión pública en el Perú constituye uno de los instrumentos más relevantes para promover el crecimiento económico, reducir desigualdades y cerrar brechas de infraestructura y servicios. Sin embargo, a pesar del incremento sostenido del presupuesto destinado a este fin en las últimas décadas, los resultados obtenidos han sido heterogéneos y, en muchos casos, insuficientes. La evidencia muestra que no basta con asignar mayores recursos, sino que es fundamental garantizar su adecuada gestión, ejecución eficiente y orientación estratégica. En este contexto, el presente capítulo analiza las principales problemáticas y desafíos de la inversión pública en el Perú, centrándose en cinco dimensiones críticas: la baja ejecución presupuestal, las deficiencias técnicas en los expedientes, la corrupción y los riesgos en proyectos, las limitaciones institucionales y, finalmente, los casos emblemáticos que permiten extraer lecciones para mejorar la gestión pública.

Uno de los problemas más persistentes en la inversión pública peruana es la baja ejecución del presupuesto asignado. A pesar de contar con importantes recursos, los distintos niveles de gobierno enfrentan dificultades para ejecutar eficientemente los proyectos, lo que genera retrasos, subutilización de recursos y pérdida de oportunidades para el desarrollo.

Datos recientes muestran que, hacia mediados de 2024, la ejecución de la inversión pública apenas alcanzaba el 33,6% del presupuesto anual, lo que implica que cerca del 70% del gasto debía ejecutarse en la segunda mitad del año, situación que suele generar presiones y decisiones apresuradas (Ser peruano, 2024). Asimismo, al cierre del año 2024, los gobiernos locales dejaron de ejecutar aproximadamente S/ 9.714 millones, lo que evidencia serias deficiencias en la gestión de inversiones (Martin, 2025).

La baja ejecución presupuestal no es un fenómeno aislado, sino estructural. En promedio, en los últimos años, la ejecución anual ha sido inferior al 70%, lo cual refleja una brecha significativa entre la programación y la ejecución real (Aron, 2024). Este problema se acentúa en los gobiernos subnacionales, donde las capacidades técnicas y de gestión son más limitadas

Entre las principales causas de la baja ejecución destacan:

- Deficiente planificación de proyectos, lo que genera retrasos desde la fase inicial.
- Alta rotación de funcionarios, que interrumpe la continuidad de los procesos.
- Falta de capacidades técnicas, especialmente en municipalidades distritales.
- Excesiva fragmentación de proyectos, lo que dificulta su gestión integral.
- Problemas en la coordinación intergubernamental.

El Instituto Peruano de Economía (IPE) señala que uno de los factores clave es la limitada capacidad de gestión derivada del proceso de descentralización, que ha transferido recursos sin asegurar el fortalecimiento institucional necesario (IPE, 2023)

Asimismo, los gobiernos subnacionales pueden tardar hasta cuatro veces más de lo previsto en aprobar la ejecución de obras, lo que retrasa significativamente la inversión (Infraestructura Vial, 2024). En ese sentido, la baja ejecución presupuestal responde a un problema de capacidades estatales y no de disponibilidad de recursos. Es decir, el Perú no enfrenta una restricción fiscal en términos de inversión, sino una limitación en su capacidad para transformar el presupuesto en proyectos concretos y funcionales.

Otro problema crítico en la inversión pública peruana es la baja calidad de los expedientes técnicos, los cuales constituyen la base para la ejecución de los proyectos. Un expediente técnico deficiente puede generar sobrecostos, ampliaciones de plazo, paralizaciones de obra e incluso el fracaso total del proyecto.

Diversos estudios han evidenciado que una proporción significativa de proyectos presenta deficiencias en su formulación, tales como:

- Errores en los estudios de ingeniería
- Subestimación de costos
- Falta de análisis de riesgos
- Omisión de componentes técnicos relevantes
- Deficiente análisis de la demanda

Estas deficiencias se traducen en problemas durante la ejecución. Por ejemplo, se ha identificado que numerosos proyectos presentan sobrecostos superiores al 15%, límite establecido para modificaciones sin intervención de la Contraloría, llegando incluso a promedios de 57% en algunas provincias (Videnza Instituto, 2024).

Asimismo, la evidencia indica que la proliferación de proyectos pequeños y mal diseñados reduce el impacto de la inversión pública. En muchos casos, los gobiernos locales priorizan la cantidad de proyectos en lugar de su calidad, lo que genera inversiones fragmentadas y de bajo impacto (Castillo, 2024).

Desde la literatura académica, se ha señalado que la calidad de los expedientes técnicos está estrechamente vinculada a la disponibilidad de capital humano especializado. En contextos donde los gobiernos subnacionales carecen de profesionales capacitados, la formulación de proyectos se convierte en un proceso vulnerable a errores y deficiencias (World Bank, 2020). Además, la presión por ejecutar rápidamente el presupuesto puede llevar a aprobar expedientes sin la debida rigurosidad técnica, lo que genera problemas posteriores en la ejecución. Este fenómeno es conocido como “aprobación apresurada”, y constituye una de las principales causas de ineficiencia en la inversión pública.

La corrupción representa uno de los mayores desafíos para la inversión pública en el Perú. Este fenómeno no solo implica la malversación de recursos, sino también la distorsión de las decisiones de inversión, la reducción de la calidad de las obras y la pérdida de confianza en las instituciones.

La corrupción en la inversión pública puede manifestarse en diversas etapas del ciclo del proyecto:

- Formulación: manipulación de estudios para justificar proyectos innecesarios
- Contratación: direccionamiento de licitaciones
- Ejecución: sobrecostos, ampliaciones injustificadas y obras inconclusas
- Supervisión: falta de control o complicidad con irregularidades.

En el Perú, diversos informes han documentado la existencia de proyectos con sobrecostos significativos, retrasos prolongados y, en muchos casos, paralizaciones indefinidas. Se

estima que cerca del 50% de los proyectos iniciados desde 2012 han sido paralizados o abandonados, lo que evidencia la magnitud del problema (Perú21, 2023).

Asimismo, se han identificado sectores particularmente afectados por la ineficiencia y la corrupción. Por ejemplo, el Ministerio del Interior presenta altos niveles de obras paralizadas y sobrecostos, lo que refleja debilidades en la gestión de inversiones (Videnza Instituto, 2024)

Desde el enfoque teórico, la corrupción en la inversión pública se explica por la existencia de incentivos perversos, asimetrías de información y debilidad institucional. Cuando los mecanismos de control son insuficientes, los actores involucrados pueden aprovechar las brechas del sistema para obtener beneficios indebidos (Rose-Ackerman, 2021). Además, la corrupción genera efectos económicos negativos, como la reducción de la eficiencia del gasto público, el aumento de los costos de los proyectos y la disminución de la inversión privada, debido a la incertidumbre y la falta de confianza.

Las limitaciones institucionales son uno de los problemas más importantes que afectan la inversión pública en el Perú. Estos problemas se ven en la poca capacidad del Estado, la mala organización entre instituciones y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Además, con la descentralización, muchas responsabilidades pasaron a los gobiernos regionales y locales, pero no siempre ha sido acompañado de un fortalecimiento adecuado de sus capacidades.

Como resultado, muchas entidades subnacionales carecen de los recursos humanos, técnicos y organizativos necesarios para gestionar proyectos de inversión de manera eficiente (IPE, 2023).

Entre las principales limitaciones institucionales destacan:

- Alta rotación de personal, que afecta la continuidad de los proyectos
- Débil planificación estratégica, que genera inversiones desarticuladas
- Excesiva burocracia, que ralentiza los procesos
- Falta de sistemas de información integrados
- Débil coordinación interinstitucional

Asimismo, la atomización de proyectos constituye un problema importante. En lugar de desarrollar proyectos integrales de gran impacto, se priorizan múltiples proyectos pequeños, lo que dificulta su gestión y reduce su efectividad (Infraestructura Vial, 2024).

Desde la perspectiva de la economía institucional, estas limitaciones reflejan un problema de “capacidad estatal”, entendido como la habilidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas de manera efectiva. En el caso peruano, la capacidad estatal es heterogénea y presenta importantes brechas entre niveles de gobierno.

Capítulo II

FUNDAMENTOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

CAPITULO 2: FUNDAMENTOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La inversión pública constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico y social en las economías contemporáneas, particularmente en países en desarrollo como el Perú, donde persisten profundas brechas en infraestructura, acceso a servicios básicos y desigualdades territoriales. Su análisis requiere una aproximación multidisciplinaria que articule la teoría económica, la gestión pública, la economía institucional y el desarrollo territorial, a fin de comprender no solo su naturaleza conceptual, sino también su rol estratégico en la transformación estructural del Estado y la sociedad. En este sentido, la inversión pública no puede ser entendida únicamente como un componente del gasto público, sino como un instrumento de política económica orientado a la generación de valor público, la reducción de desigualdades y la promoción del desarrollo sostenible.

Desde la perspectiva conceptual, la inversión pública se define como el conjunto de erogaciones realizadas por el Estado destinadas a la formación bruta de capital, es decir, a la creación, ampliación, mejora o reposición de activos que incrementan la capacidad productiva del país y generan beneficios en el tiempo (Musgrave y Musgrave, 1989). Esta definición permite diferenciarla del gasto corriente, cuyo objetivo es el funcionamiento regular del aparato estatal, sin generar necesariamente un impacto duradero en la estructura económica. En el caso de la inversión pública, el énfasis recae en su capacidad para generar externalidades positivas, es decir, beneficios que trascienden al individuo o entidad que recibe directamente el bien o servicio, impactando en el bienestar colectivo (Stiglitz y Rosengard, 2015).

La teoría económica clásica y neoclásica ha reconocido históricamente el rol del Estado en la provisión de bienes públicos, aquellos caracterizados por la no rivalidad y la no exclusión, como la seguridad, la justicia y ciertas infraestructuras básicas. Sin embargo, es en la teoría keynesiana donde la inversión pública adquiere un papel central como instrumento de política macroeconómica, especialmente en contextos de recesión o insuficiencia de demanda agregada. Keynes en 1936 argumentaba que el gasto público, incluyendo la inversión, podía estimular la economía mediante el efecto multiplicador, generando empleo, ingresos y consumo. Esta perspectiva ha sido retomada en contextos contemporáneos, especialmente tras crisis económicas globales, donde la inversión pública ha sido utilizada

como herramienta de reactivación económica (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2021).

En el contexto del desarrollo, autores como Hirschman en 1958 y Rosenstein-Rodan en 1943, han destacado la importancia de la inversión pública en la superación de trampas de pobreza y en la generación de procesos de industrialización. Hirschman, por ejemplo, enfatiza el papel de las inversiones estratégicas en sectores clave que generan encadenamientos productivos, mientras que Rosenstein-Rodan plantea la necesidad de un “gran impulso” coordinado de inversiones para superar las limitaciones estructurales de las economías atrasadas. Estas teorías resultan particularmente relevantes para el caso peruano, donde la inversión pública en infraestructura puede generar efectos multiplicadores significativos en regiones con bajo desarrollo relativo.

En varios estudios se ha demostrado que la inversión pública tiene una relación positiva con el crecimiento económico. En América Latina, las investigaciones muestran que invertir en infraestructura tiene un impacto importante en la productividad y el crecimiento del producto interno bruto (Calderón y Servén, 2014). En el caso del Perú, investigaciones recientes han confirmado que la inversión pública contribuye al crecimiento económico, aunque su impacto depende de la calidad del gasto y de la eficiencia en su ejecución (Landa y Camones, 2020; Jaramillo y Ñopo, 2020). Esto sugiere que no basta con aumentar el nivel de inversión, sino que es necesario mejorar su gestión y orientación estratégica.

Por eso, el papel del Estado en el desarrollo económico está muy relacionado con la inversión pública. Según la economía del bienestar, el Estado tiene la responsabilidad de solucionar problemas del mercado, repartir mejor los ingresos y mantener estable la economía (Musgrave y Musgrave, 1989). En este marco, la inversión pública se configura como un instrumento clave para cumplir estas funciones. Por ejemplo, mediante la construcción de infraestructura básica, el Estado puede reducir los costos de transacción, facilitar el acceso a mercados y mejorar la productividad de los agentes económicos. Asimismo, a través de la inversión en educación y salud, puede contribuir a la formación de capital humano, elemento esencial para el crecimiento a largo plazo (Barro, 1991).

La literatura contemporánea ha ampliado esta visión, incorporando el enfoque de capacidades desarrollado por Sen (1999), quien dice que el desarrollo debe entenderse como el aumento de las libertades y oportunidades reales de las personas. Desde esta idea, la inversión pública no solo debe medirse por el crecimiento económico, sino también por cómo ayuda al bienestar de la gente, la equidad y la inclusión social. Esto implica que los proyectos de inversión deben diseñarse considerando su impacto en la calidad de vida de la población, especialmente de los grupos más vulnerables.

En el contexto peruano, el rol del Estado en la inversión pública se ha visto transformado por el proceso de descentralización, que ha transferido competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales. Si bien este proceso ha permitido una mayor proximidad entre el Estado y la ciudadanía, también ha generado desafíos en términos de capacidades institucionales y coordinación intergubernamental (OECD, 2021). La evidencia muestra que existen importantes brechas en la capacidad que tienen los gobiernos regionales y locales para gestionar, lo cual afecta la calidad y la eficiencia de la inversión pública.

La diferenciación entre inversión pública y privada constituye otro elemento central para comprender el funcionamiento del sistema económico. Mientras que la inversión privada se orienta a la maximización de beneficios financieros, la inversión pública tiene como objetivo lograr el mayor bienestar posible para la sociedad. Esta diferencia implica que los criterios de evaluación de los proyectos son distintos. En el caso de la inversión privada, se utilizan indicadores como la tasa interna de retorno (TIR) o el valor presente neto (VPN), mientras que en la inversión pública se emplean criterios de rentabilidad social, que incluyen externalidades y beneficios no monetarios (Boardman et al., 2020).

Asimismo, la inversión pública suele concentrarse en sectores donde existen problemas del mercado, como brindar servicios públicos o corregir efectos negativos que afectan a otras personas. Por ejemplo, el sector privado puede no invertir en infraestructura rural debido a su baja rentabilidad, mientras que el Estado puede hacerlo por su alto impacto social. Esta complementariedad entre inversión pública y privada es fundamental para el desarrollo, ya que ambas pueden generar sinergias que potencien el crecimiento económico (Agénor y Moreno, 2006).

En términos de financiamiento, la inversión pública se sustenta principalmente en recursos fiscales, esto significa que los recursos públicos deben manejarse de manera responsable y eficiente. Además, los estudios sobre sostenibilidad fiscal dicen que es importante mantener un equilibrio entre lo que el estado gasta y lo que recibe, evitando endeudarse demasiado para no poner en riesgo de la macroeconómica. En este sentido, la inversión pública debe ser priorizada en función de su impacto y sostenibilidad.

Uno de los aspectos más relevantes de la inversión pública en el Perú es su papel en el cierre de brechas sociales. El país presenta importantes desigualdades en el acceso a servicios básicos, especialmente entre zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, la cobertura de agua potable y saneamiento es significativamente menor en áreas rurales, lo que afecta la salud y calidad de vida de la población. En este contexto, la inversión pública se convierte en un instrumento clave para garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales.

La evidencia empírica respalda esta afirmación. Estudios recientes han demostrado que la inversión en infraestructura social tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Cruzado, 2021; Escobal y Ponce, 2022). En particular, la inversión en agua y saneamiento ha mostrado efectos positivos en la salud pública, la productividad y el desarrollo humano. Sin embargo, estos impactos dependen de la calidad de los proyectos y de su adecuada implementación.

El enfoque territorial constituye un elemento clave en la gestión de la inversión pública. Este enfoque reconoce que el desarrollo no es homogéneo y que las políticas públicas deben ajustarse a las características y necesidades de cada lugar. En el caso del Perú, la diversidad geográfica y cultural implica la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para cada región. Por ejemplo, las inversiones en la Amazonía deben considerar aspectos ambientales y culturales que no son relevantes en otras regiones.

La literatura sobre desarrollo territorial destaca la importancia de la articulación entre niveles de gobierno y la participación de actores locales en la planificación de inversiones (Rodríguez, 2018). En este sentido, la inversión pública debe ser el resultado de un proceso participativo que incorpore las necesidades y prioridades de la población. Esto no solo mejora la pertinencia de los proyectos, sino también su sostenibilidad.

El desarrollo sostenible, por su parte, implica que la inversión pública debe considerar no solo los beneficios económicos, sino también los impactos sociales y ambientales. Este enfoque se basa en el concepto de sostenibilidad definido por la Comisión Brundtland en 1987, que dice que se deben cubrir las necesidades actuales sin afectar las necesidades de las futuras generaciones. En el ámbito de la inversión pública, esto implica incorporar criterios ambientales en el diseño y ejecución de proyectos, así como promover el uso eficiente de los recursos naturales.

En el contexto actual, marcado por el cambio climático y la creciente presión sobre los recursos naturales, la inversión pública sostenible adquiere una importancia estratégica. Por ejemplo, la inversión en infraestructura resiliente puede reducir la vulnerabilidad frente a desastres naturales, mientras que la inversión en energías renovables puede ayudar a pasar a una economía que contamine menos y produzca menos carbono.

No obstante, la implementación de un enfoque sostenible enfrenta desafíos importantes, como la falta de capacidades técnicas, la limitada disponibilidad de información y la necesidad de coordinación intersectorial. En el caso del Perú, estos desafíos se ven agravados por la fragmentación institucional y la heterogeneidad territorial.

En conclusión, la inversión pública constituye un instrumento fundamental para el desarrollo económico y social del Perú. Su adecuada gestión requiere una comprensión integral de sus fundamentos teóricos, así como de los desafíos prácticos que enfrenta en su implementación. La evidencia muestra que la inversión pública puede generar impactos significativos en el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, siempre que se gestione de manera eficiente y se oriente estratégicamente hacia el cierre de brechas. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la mejora de la calidad de los proyectos y la adopción de enfoques territoriales y sostenibles son aspectos muy importantes para lograr que la inversión pública tenga mejores resultados en el país.

Capítulo III

PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES

CAPITULO 3: PROGRAMACION MULTIANUAL DE INVERSIONES

La programación multianual de inversiones es una de las bases más importantes para modernizar la gestión de la inversión pública en el Perú, porque permite planificar mejor las inversiones y relacionarlas con los objetivos de desarrollo del país, de cada sector y de cada región. En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), la programación multianual es la primera etapa del proceso de inversión y busca que los recursos públicos se usen de manera eficiente, dando prioridad a proyectos que ayuden a reducir las brechas en infraestructura y en el acceso a servicios. Este enfoque responde a la necesidad de superar las limitaciones del modelo tradicional basado en la ejecución fragmentada de proyectos, que históricamente ha generado ineficiencias, duplicidades y bajo impacto social. Desde la teoría de la planificación pública, la programación multianual se sustenta en la premisa de que el desarrollo requiere una asignación racional de recursos en el tiempo, considerando restricciones presupuestarias, prioridades sociales y capacidades institucionales (Bryson, 2018; OECD, 2021).

Conceptualmente, la programación multianual de inversiones es el proceso en el que las entidades del Estado identifican, organizan y dan prioridad a sus inversiones en un tiempo de mediano plazo, normalmente de tres años, con el objetivo de usar mejor los recursos públicos y maximizar el impacto social de las intervenciones. Este proceso implica no solo la selección de proyectos, sino también la construcción de una visión estratégica de desarrollo que permita orientar las decisiones de inversión hacia resultados concretos en términos de bienestar. En este sentido, la programación multianual se vincula estrechamente con el enfoque de presupuesto por resultados, que busca alinear el gasto público con metas e indicadores de desempeño, promoviendo una gestión orientada a resultados y no únicamente al cumplimiento de procesos (OECD, 2021). Asimismo, desde la perspectiva de la economía del bienestar, la programación multianual permite incorporar criterios de eficiencia y equidad en la asignación de recursos, priorizando aquellas inversiones que generan mayores beneficios sociales y contribuyen a reducir desigualdades (Stiglitz y Rosengard, 2015).

Uno de los objetivos centrales de la programación multianual es vincular la planificación estratégica con el proceso presupuestario, de manera que las decisiones de inversión respondan a prioridades claramente definidas y no a criterios coyunturales o políticos. En el

caso peruano, esta articulación se materializa a través del Programa Multianual de Inversiones (PMI), que consolida la cartera de inversiones de cada entidad y establece las prioridades para el periodo correspondiente. Este instrumento permite alinear las inversiones con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes sectoriales y territoriales, asegurando coherencia en la acción del Estado. Desde la teoría de la gobernanza, esta articulación es fundamental para evitar la fragmentación de políticas y garantizar la coordinación entre distintos niveles de gobierno, lo cual resulta especialmente relevante en contextos descentralizados como el peruano (Rodríguez, 2018).

La identificación y priorización de inversiones constituye el núcleo operativo de la programación multianual, en tanto define qué intervenciones serán financiadas y ejecutadas en el periodo de planificación. Este proceso se basa en el diagnóstico de brechas y en la aplicación de criterios técnicos que permiten evaluar la pertinencia, viabilidad e impacto de las inversiones. En el marco de Invierte.pe, las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) desempeñan un rol clave en este proceso, estableciendo criterios de priorización que consideran factores como el impacto social, la alineación con políticas públicas, la sostenibilidad y la capacidad de ejecución. Desde la teoría del análisis costo-beneficio, la priorización de inversiones implica comparar alternativas en función de sus beneficios y costos sociales, incorporando externalidades y efectos indirectos que no son capturados por el mercado (Boardman et al., 2020). Sin embargo, la literatura también advierte que este proceso puede verse afectado por sesgos políticos y limitaciones institucionales, lo que resalta la importancia de fortalecer los mecanismos técnicos y de transparencia en la toma de decisiones.

En el contexto peruano, uno de los principales desafíos en la priorización de inversiones es la tendencia a la fragmentación, caracterizada por la proliferación de proyectos pequeños y desconectados que no generan impactos significativos en el desarrollo. Este fenómeno está asociado a incentivos políticos, limitaciones técnicas y debilidades en la planificación, lo que dificulta la construcción de carteras de inversión coherentes y estratégicas. La programación multianual busca corregir este problema mediante la consolidación de inversiones en torno a objetivos comunes, promoviendo un enfoque integral que permita maximizar el impacto del gasto público. La evidencia empírica sugiere que una adecuada priorización de

inversiones contribuye significativamente al cierre de brechas sociales, especialmente en sectores como salud, educación y saneamiento (Segura, 2023).

El concepto de brechas de infraestructura y servicios constituye el eje central de la programación multianual, en tanto orienta la identificación de necesidades y la asignación de recursos. Las brechas se definen como la diferencia entre la oferta actual de servicios públicos y el nivel requerido para satisfacer las necesidades de la población, y pueden referirse tanto a infraestructura física como a acceso, calidad o cobertura de servicios. En el marco de Invierte.pe, las brechas se miden mediante indicadores cuantitativos que permiten evaluar el estado de los servicios y establecer metas de mejora. Este enfoque se alinea con la teoría del desarrollo humano, que enfatiza la importancia de garantizar el acceso a servicios básicos como condición para la expansión de capacidades y libertades (Sen, 1999). En el Perú, las brechas son particularmente significativas en sectores como agua y saneamiento, salud, educación y transporte, y presentan una fuerte dimensión territorial, siendo más pronunciadas en zonas rurales y regiones con menor desarrollo relativo

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, el enfoque de brechas permite orientar la inversión pública hacia las áreas con mayores necesidades, promoviendo una distribución más equitativa de los recursos y contribuyendo a la reducción de desigualdades regionales. Este enfoque reconoce que el desarrollo no es homogéneo y que las políticas públicas deben adaptarse a las características específicas de cada territorio. En este sentido, la programación multianual incorpora un enfoque territorial que permite priorizar inversiones en función de las condiciones locales, considerando factores como la geografía, la densidad poblacional y las capacidades institucionales. La literatura sobre desarrollo regional destaca la importancia de este enfoque para evitar la concentración de inversiones en zonas más desarrolladas y promover un crecimiento equilibrado (Rodríguez-Pose, 2018).

La cartera de inversiones constituye el resultado tangible del proceso de programación multianual, en tanto agrupa las inversiones priorizadas que serán ejecutadas en el periodo correspondiente. Esta cartera incluye tanto proyectos de inversión como intervenciones de menor escala, conocidas como IOARR (inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación), y refleja las decisiones estratégicas de cada entidad en materia de inversión pública. Desde la teoría de gestión de portafolios, la cartera de inversiones permite evaluar las intervenciones de manera integral, considerando su contribución al logro

de objetivos estratégicos y su coherencia con otras inversiones (Project Management Institute, 2021). Este enfoque permite optimizar el uso de recursos, reducir riesgos y mejorar la coordinación entre proyectos.

En el caso peruano, la cartera de inversiones se registra en el Banco de Inversiones, lo que facilita su seguimiento, evaluación y control. Este sistema contribuye a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, al permitir el acceso a información sobre el estado y desempeño de las inversiones. Sin embargo, la literatura señala que la efectividad de este instrumento depende de la calidad de la información y de las capacidades institucionales para su uso, lo que representa un desafío importante en contextos con limitaciones técnicas (World Bank, 2020).

El Programa Multianual de Inversiones (PMI) constituye el principal instrumento de planificación de la inversión pública en el Perú, consolidando la cartera de inversiones y estableciendo las prioridades para el periodo multianual. Este documento articula la programación de inversiones con los instrumentos de planificación estratégica, asegurando coherencia entre las decisiones de inversión y los objetivos de desarrollo. Desde la perspectiva de la gestión pública, el PMI puede entenderse como un instrumento de gobernanza que permite coordinar actores, recursos y objetivos en torno a una visión común, facilitando la toma de decisiones y la asignación eficiente de recursos (OECD, 2021).

No obstante, la implementación del PMI enfrenta diversos desafíos, entre los que destacan la limitada capacidad técnica de algunas entidades, la falta de información de calidad y la débil articulación entre niveles de gobierno. Estos problemas afectan la calidad de la programación y limitan el impacto de las inversiones, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y mejorar los sistemas de información. Asimismo, la literatura destaca la importancia de promover la transparencia y la participación ciudadana en el proceso de programación, como mecanismos para mejorar la legitimidad y efectividad de las decisiones de inversión.

En conclusión, la programación multianual de inversiones representa un avance significativo en la gestión de la inversión pública en el Perú, al introducir un enfoque estratégico, orientado a resultados y basado en el cierre de brechas. Sin embargo, su efectividad depende de la capacidad del Estado para implementar adecuadamente sus principios y herramientas,

lo que requiere fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la calidad de la información y promover la coordinación intergubernamental. En este sentido, la programación multianual no debe ser entendida únicamente como un proceso técnico, sino como un instrumento clave para la gobernanza del desarrollo, capaz de transformar la inversión pública en un motor efectivo de crecimiento económico y bienestar social.

Capítulo IV

FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

CAPITULO 4: FORMULACION Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

La formulación y evaluación de proyectos de inversión constituye una de las fases más críticas dentro del ciclo de la inversión pública, en tanto permite transformar una necesidad social identificada en una intervención viable, sostenible y socialmente rentable. Desde una perspectiva teórica, esta etapa es el proceso donde se junta, organiza y analiza información importante para ayudar a tomar decisiones sobre cómo usar los recursos que son limitados, buscando que se destinen a opciones que beneficien más a la sociedad. En el ámbito de la gestión pública, la formulación y evaluación de proyectos adquiere especial relevancia debido a que las decisiones de inversión no solo tienen implicancias económicas, sino también sociales, territoriales y políticas, lo que exige un enfoque integral que combine criterios técnicos, económicos y sociales (Elías et al., 2021; Martínez y Paredes, 2025). En este sentido, la formulación y evaluación no debe entenderse como un procedimiento meramente técnico, sino como un proceso estratégico orientado a garantizar la eficiencia del gasto público y la maximización del bienestar social.

Desde el enfoque metodológico, la formulación de proyectos implica la estructuración de una propuesta de intervención que responda a un problema público claramente definido, mientras que la evaluación consiste en analizar de forma ordenada los costos y beneficios de una intervención, para saber si es viable y si realmente beneficia a la sociedad. Este proceso se sustenta en la teoría económica del bienestar, particularmente en el análisis costo-beneficio, que busca maximizar el excedente social mediante la asignación eficiente de recursos (Boardman et al., 2020). Asimismo, la literatura contemporánea destaca la importancia de integrar enfoques multidisciplinarios, incorporando herramientas de ingeniería, economía, gestión y ciencias sociales, lo que refleja la complejidad inherente a los proyectos de inversión pública (Martínez y Paredes, 2025)

El inicio de todo proyecto de inversión es identificar un problema público, es decir, una situación negativa que afecta el bienestar de las personas y que necesita la intervención del Estado. Desde la perspectiva de la teoría de políticas públicas, un problema público no es simplemente una carencia objetiva, sino una construcción social que adquiere relevancia cuando es reconocido como tal por los actores políticos y sociales (Dunn, 2018). En este sentido, la identificación del problema implica un proceso de diagnóstico que permita

comprender sus causas, efectos y magnitud, así como las características de la población afectada.

En el ámbito de la inversión pública, la identificación del problema debe basarse en evidencia empírica y en el análisis de brechas de infraestructura y servicios, evitando enfoques intuitivos o subjetivos que pueden conducir a decisiones ineficientes. La literatura especializada señala que uno de los principales problemas en la gestión de proyectos es la inadecuada definición del problema, lo que genera intervenciones mal diseñadas y con bajo impacto (World Bank, 2020). En el caso peruano, una proporción significativa de proyectos presenta debilidades en esta fase, lo que afecta la calidad de la inversión y su capacidad para generar resultados sostenibles (Martínez & Paredes, 2025)

La identificación del problema público requiere, además, considerar su dimensión territorial, social y económica. Por ejemplo, en el sector saneamiento, el problema puede manifestarse como la falta de acceso a agua potable, pero sus causas pueden estar relacionadas con factores geográficos, institucionales o financieros. En este sentido, el diagnóstico debe ser integral y considerar tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos del problema.

Después de identificar el problema público, se realiza el árbol de problemas, que es una herramienta importante para formular proyectos, porque ayuda a organizar de manera lógica el problema principal, sus causas y sus consecuencias. Desde la perspectiva del enfoque de marco lógico, esta herramienta facilita la comprensión del problema y orienta la identificación de alternativas de solución, contribuyendo a mejorar la calidad del diseño del proyecto.

El árbol de problemas se construye a partir de la identificación del problema central, seguido del análisis de sus causas (raíces) y efectos (ramas). Este proceso permite visualizar la complejidad del problema y evitar soluciones simplistas que no abordan sus causas estructurales. Posteriormente, el árbol de problemas se transforma en un árbol de objetivos, donde las causas pasan a ser medios y los efectos se convierten en fines, estableciendo una lógica de intervención orientada a la solución del problema. El uso adecuado del árbol de problemas y objetivos contribuye significativamente a la coherencia interna del proyecto, al asegurar que las actividades propuestas estén alineadas con los objetivos y resultados

esperados. Asimismo, esta herramienta permite identificar supuestos y riesgos, lo que facilita la gestión del proyecto (Elías et al., 2021).

Sin embargo, diversos estudios han señalado que en la práctica esta herramienta suele aplicarse de manera superficial, sin un análisis profundo de las causas del problema, lo que limita su efectividad. En este sentido, es fundamental fortalecer las capacidades técnicas de los formuladores de proyectos, promoviendo el uso riguroso de herramientas metodológicas.

El estudio de pre-inversión constituye la fase en la cual se desarrolla el análisis técnico, económico y social del proyecto, con el objetivo de determinar su viabilidad antes de la asignación de recursos. Este estudio incluye la evaluación de diferentes alternativas de solución, el análisis de la demanda y oferta, la estimación de costos y beneficios, y la identificación de riesgos. La preinversión es fundamental para reducir la incertidumbre y evitar inversiones ineficientes. Autores como Sapag Chain han señalado que un adecuado estudio de preinversión permite mejorar la calidad de las decisiones de inversión y reducir la probabilidad de fracaso de los proyectos. En el contexto de la inversión pública, este estudio adquiere mayor relevancia debido a la responsabilidad del Estado en el uso de recursos públicos.

En el caso peruano, la introducción de fichas técnicas en el marco de Invierte.pe ha permitido simplificar el proceso de formulación y reducir los tiempos de evaluación, aunque también ha generado desafíos en términos de calidad de los estudios (Martínez & Paredes, 2025). Esto destaca la importancia de incorporar herramientas innovadoras, como la metodología BIM, que permite mejorar la precisión de los estudios y la coordinación entre actores (Malca, 2024).

El estudio de preinversión debe considerar, además, la sostenibilidad del proyecto, evaluando su capacidad para mantener los beneficios en el tiempo. Esto implica analizar aspectos como la operación y mantenimiento, la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional.

La evaluación social y económica constituye el núcleo de la evaluación de proyectos, en tanto permite determinar si una intervención genera beneficios superiores a sus costos desde la perspectiva de la sociedad. A diferencia de la evaluación financiera, que se centra en la

rentabilidad para el inversionista, la evaluación social considera el impacto del proyecto en el bienestar colectivo, incluyendo externalidades positivas y negativas.

El análisis costo-beneficio social es la principal herramienta para hacer esta evaluación y consiste en comparar los costos y beneficios de un proyecto usando dinero como referencia, tomando en cuenta el verdadero valor que tienen los recursos para la sociedad. Este enfoque se basa en la teoría del bienestar y busca maximizar el excedente social (Boardman et al., 2020).

En la práctica, la evaluación social enfrenta diversos desafíos, como la dificultad para cuantificar ciertos beneficios, especialmente aquellos de carácter intangible, como la mejora en la calidad de vida o la reducción de desigualdades. Asimismo, la disponibilidad de información y la capacidad técnica de los evaluadores pueden limitar la precisión de los resultados. Asimismo, es complementar el análisis económico con enfoques cualitativos y participativos, que permitan capturar mejor los impactos sociales de los proyectos. En este sentido, la evaluación debe ser entendida como un proceso integral que combina herramientas cuantitativas y cualitativas, que debe ser medido mediante indicadores.

Los indicadores de rentabilidad social constituyen instrumentos clave para la toma de decisiones en la evaluación de proyectos, ya que permiten sintetizar la información sobre costos y beneficios en métricas comparables. Entre los principales indicadores se encuentran el Valor Actual Neto Social (VANS), la Tasa Interna de Retorno Social (TIRS) y el Índice Beneficio-Costo (B/C).

El VANS mide la diferencia entre los beneficios y costos del proyecto, descontados a una tasa social de descuento, y permite determinar si el proyecto genera valor para la sociedad. La TIRS, por su parte, representa la tasa de descuento que iguala los beneficios y costos del proyecto, mientras que el índice B/C compara la relación entre ambos. Estos indicadores permiten evaluar la viabilidad del proyecto y compararlo con otras alternativas.

Desde la teoría económica, estos indicadores se basan en la idea de que el dinero cambia de valor con el tiempo y en que los recursos tienen un costo de oportunidad. Sin embargo, para aplicarlos se necesitan cálculos y estimaciones que pueden hacer que los resultados no sean totalmente exactos.

Además, es importante complementar estos indicadores con análisis de sensibilidad y riesgo, para ver qué pasa si cambian algunas variables importantes. También se debe tomar en cuenta la equidad y la sostenibilidad al evaluar un proyecto, y no solo pensar en la ganancia económica.

La formulación y evaluación de proyectos es un proceso muy importante para asegurar que la inversión pública se use de manera eficiente y logre buenos resultados. Su adecuada aplicación permite transformar problemas públicos en soluciones viables, optimizando el uso de recursos y maximizando el bienestar social. Sin embargo, la evidencia muestra que este proceso enfrenta importantes desafíos, relacionados con la calidad de los diagnósticos, las capacidades técnicas y la disponibilidad de información. En este sentido, fortalecer la formulación y evaluación de proyectos es clave para mejorar la gestión de la inversión pública y contribuir al desarrollo sostenible.

Capítulo V

DECLARACIÓN DE VIABILIDAD Y CIERRE DE BRECHAS

CAPITULO 5: DECLARACION DE VIABILIDAD Y CIERRE DE BRECHAS

La declaración de viabilidad constituye uno de los hitos más determinantes dentro del ciclo de la inversión pública, en tanto representa la decisión formal mediante la cual el Estado autoriza la ejecución de un proyecto tras verificar que este cumple con criterios técnicos, económicos, sociales y de sostenibilidad. En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), la viabilidad no solo implica que un proyecto sí puede realizarse desde el punto de vista técnico., sino que genera beneficios sociales netos positivos y contribuye efectivamente al cierre de brechas en infraestructura y acceso a servicios. Este enfoque responde a un cambio paradigmático en la gestión de la inversión pública, que ha pasado de centrarse en la formulación de proyectos individuales a priorizar intervenciones estratégicas orientadas a resultados en términos de bienestar social (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2023; OECD, 2023). En este sentido, la viabilidad se configura como un mecanismo de control de calidad del gasto público, asegurando que los recursos se destinen a proyectos que realmente generen valor para la sociedad.

Desde una perspectiva teórica, la viabilidad de un proyecto se sustenta en la economía del bienestar, particularmente en el principio de eficiencia asignativa, según el cual los recursos deben destinarse a aquellas alternativas que maximizan el bienestar social. En este marco, la declaración de viabilidad implica evaluar si los beneficios sociales del proyecto superan sus costos, considerando tanto efectos directos como indirectos. Sin embargo, la literatura contemporánea ha ampliado este enfoque, incorporando dimensiones como la sostenibilidad ambiental, la equidad territorial y la resiliencia frente a riesgos, lo que refleja la complejidad de las decisiones de inversión en el contexto actual (Boardman et al., 2020).

En cuanto a los criterios de viabilidad, estos constituyen el conjunto de condiciones que debe cumplir un proyecto para ser considerado apto para su ejecución. En el contexto peruano, estos criterios incluyen la consistencia técnica del proyecto, la rentabilidad social, la sostenibilidad operativa, la alineación con el cierre de brechas y la coherencia con los instrumentos de planificación estratégica. La consistencia técnica implica que el proyecto ha sido adecuadamente formulado, con un diagnóstico claro del problema, una definición precisa de la población beneficiaria y una solución técnicamente viable. La rentabilidad social se refiere a la capacidad que tiene un proyecto para generar más beneficios que costos para

la sociedad. Esto se evalúa usando indicadores como el Valor Actual Neto Social y la Tasa Interna de Retorno Social. La sostenibilidad operativa implica que el proyecto cuenta con los recursos y capacidades necesarias para su funcionamiento en el tiempo, mientras que la alineación con el cierre de brechas asegura que la inversión responde a necesidades prioritarias de la población (MEF, 2023).

El análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad constituyen las principales herramientas metodológicas para evaluar la posibilidad de que los proyectos de inversión pública puedan realizarse y funcionar correctamente. El análisis costo-beneficio se aplica cuando es posible cuantificar los beneficios del proyecto en términos monetarios, permitiendo compararlos directamente con los costos. Este enfoque se basa en calcular los beneficios y costos de un proyecto a lo largo del tiempo. Luego, esos valores se descuentan usando una tasa social para obtener indicadores como el Valor Actual Neto Social (VANS) y la Tasa Interna de Retorno Social (TIRS). La idea principal es que un proyecto será rentable para la sociedad si los beneficios son mayores que los costos, lo que implica una contribución positiva al bienestar social (Boardman et al., 2020).

Por otro lado, el análisis costo-efectividad se utiliza cuando los beneficios del proyecto no pueden ser fácilmente monetizados, como ocurre en sectores como salud o educación. En estos casos, el objetivo es identificar la alternativa que logra un determinado resultado al menor costo posible. Este enfoque permite comparar distintas opciones de intervención en función de su eficiencia relativa, utilizando indicadores como el costo por unidad de resultado. En el contexto de Invierte.pe, ambas metodologías son complementarias y se aplican en función de la naturaleza del proyecto, lo que permite adaptar el proceso de evaluación a diferentes tipos de intervenciones.

La gestión de riesgos en la formulación de proyectos es otra parte muy importante de la declaración de viabilidad, porque ayuda a identificar, analizar y reducir los problemas que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Desde la teoría de gestión de riesgos, estos pueden clasificarse en riesgos técnicos, financieros, institucionales, ambientales y sociales, cada uno de los cuales requiere estrategias específicas de mitigación. En el contexto de la inversión pública, la gestión de riesgos es particularmente relevante debido a la incertidumbre inherente a los proyectos y a la complejidad de su ejecución, lo que puede generar sobrecostos, retrasos o incluso el fracaso de las intervenciones.

En el marco de Invierte.pe, la gestión de riesgos se incorpora desde la fase de formulación, mediante el análisis de sensibilidad y la identificación de escenarios alternativos. Este enfoque permite evaluar la robustez del proyecto frente a cambios en variables clave, como los costos, la demanda o las condiciones externas, lo que contribuye a mejorar la calidad de las decisiones de inversión. Asimismo, la gestión de riesgos incluye la consideración de desastres naturales y cambio climático, aspectos que han adquirido creciente relevancia en el contexto actual. La incorporación de estos factores en la evaluación de proyectos refleja un enfoque más integral y preventivo, orientado a garantizar la sostenibilidad de las inversiones en el largo plazo.

El enfoque de sostenibilidad constituye un elemento central en la declaración de viabilidad, en tanto asegura que los beneficios del proyecto se mantengan en el tiempo sin afectar los recursos de generaciones futuras. Este enfoque se basa en el concepto de desarrollo sostenible, que integra dimensiones económicas, sociales y ambientales, y que ha sido ampliamente adoptado en la gestión de la inversión pública. En este sentido, la sostenibilidad implica no solo la viabilidad financiera del proyecto, sino también su capacidad para operar eficientemente, generar beneficios sociales duraderos y minimizar impactos ambientales negativos.

En el caso peruano, la sostenibilidad de los proyectos se evalúa considerando aspectos como la disponibilidad de recursos para operación y mantenimiento, la capacidad institucional de la entidad ejecutora y la aceptación social de la intervención. La literatura señala que uno de los principales problemas en la inversión pública es la falta de sostenibilidad de los proyectos, lo que se traduce en infraestructuras subutilizadas o en deterioro prematuro. Este problema está asociado a deficiencias en la planificación, la falta de recursos y la débil capacidad de gestión, lo que resalta la importancia de incorporar el enfoque de sostenibilidad desde la fase de formulación (OECD, 2023).

La priorización para el cierre de brechas constituye el objetivo último de la declaración de viabilidad, en tanto orienta la selección de proyectos hacia aquellas intervenciones que generan mayor impacto en la reducción de desigualdades y en la mejora de las condiciones de vida de la población. En el marco de Invierte.pe, el cierre de brechas se define como la reducción de la diferencia entre la oferta actual de servicios públicos y el nivel requerido para satisfacer las necesidades de la población, lo que implica un enfoque basado en resultados y

no únicamente en la ejecución de proyectos. Este enfoque permite orientar la inversión pública hacia sectores prioritarios, como salud, educación, agua y saneamiento, donde las brechas son más significativas.

Desde el punto de vista del desarrollo territorial, priorizar inversiones para cerrar brechas significa tomar en cuenta las características de cada lugar, como su geografía, la cantidad de población y las condiciones sociales y económicas. Esto ayuda a crear proyectos más adecuados y efectivos, que respondan a las verdaderas necesidades de las personas.

Además, los estudios resaltan que es muy importante que los diferentes niveles de gobierno trabajen juntos, porque cerrar brechas necesita coordinación y esfuerzo en conjunto (OECD, 2023).

En términos normativos, la priorización para el cierre de brechas se refleja en la programación multianual de inversiones y en la elaboración de carteras de proyectos, las cuales deben estar alineadas con los indicadores de brechas definidos por los sectores. Este proceso permite garantizar que las inversiones se orienten hacia objetivos estratégicos y que los recursos se usen de manera eficiente. Sin embargo, aplicar este enfoque tiene varios retos importantes, como la falta de información, la poca capacidad técnica de algunas entidades y la influencia de factores políticos al momento de tomar decisiones.

En conclusión, la declaración de viabilidad constituye un proceso fundamental para garantizar la calidad y efectividad de la inversión pública, en tanto permite evaluar de manera integral la pertinencia, rentabilidad y sostenibilidad de los proyectos. Su adecuada aplicación es clave para asegurar que los recursos públicos se usen en proyectos que ayuden a reducir las brechas y al desarrollo sostenible del país. No obstante, la evidencia muestra que este proceso enfrenta desafíos importantes, relacionados con la capacidad técnica y la disponibilidad de información y la gestión de riesgos, lo que hace necesario fortalecer las capacidades de las instituciones. y mejorar los sistemas de evaluación. En este sentido, la viabilidad no debe ser entendida como un requisito formal, sino como un instrumento estratégico para la toma de decisiones, capaz de transformar la inversión pública en un motor efectivo de desarrollo.

Capítulo VI

EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS

CAPITULO 6: EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS

La ejecución de inversiones públicas constituye la fase más crítica dentro del ciclo de inversión, debido a que en esta etapa se materializa la transformación de los recursos financieros en infraestructura y servicios públicos concretos que afectan directamente el bienestar de la población. En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), la ejecución representa no solo una fase operativa, sino también un proceso estratégico donde confluyen variables técnicas, institucionales, económicas y sociales que determinan la eficiencia del gasto público. La evidencia empírica reciente ha demostrado que la calidad de la ejecución tiene una relación directa con el crecimiento económico y la reducción de brechas, ya que una adecuada implementación de proyectos permite generar externalidades positivas como empleo, dinamismo productivo y mejora en la calidad de vida (Mamani, 2024; Gamio y Choquehuanca, 2024).

No obstante, diversos estudios también señalan que el problema central de la inversión pública en el Perú no radica únicamente en el nivel de gasto, sino en la forma en que este se ejecuta, evidenciando deficiencias estructurales en la gestión de proyectos que limitan su impacto real en el desarrollo territorial (Rodríguez y Béjar, 2022; Gonzales et al., 2025)

En este contexto, el sistema Invierte.pe surge como una reforma orientada a mejorar la eficiencia de la inversión pública, reemplazando al antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con un enfoque más flexible y orientado al cierre de brechas. Sin embargo, la evidencia muestra que, pese a esta modernización institucional, los niveles de ejecución no han mejorado sustancialmente, lo que sugiere que las limitaciones no se encuentran únicamente en el diseño del sistema, sino en la capacidad de gestión de las entidades ejecutoras y en la calidad de los instrumentos técnicos utilizados en la fase de ejecución (Garcés, 2021). En particular, investigaciones recientes evidencian que la relación entre la programación multianual y la ejecución de inversiones es positiva pero débil, lo que refleja una desconexión entre la planificación estratégica y la implementación efectiva de los proyectos (Chávez, 2024).

Desde una perspectiva teórica, la ejecución de inversiones públicas puede analizarse a partir del enfoque de gestión de proyectos, donde el éxito depende del equilibrio entre alcance, tiempo, costo y calidad, conocido como el “triángulo de hierro” de la gestión de proyectos.

En este sentido, autores contemporáneos destacan que la complejidad de los proyectos financiados con recursos públicos tiende a ser mayor debido a la multiplicidad de actores, la rigidez normativa y la presión política, lo que incrementa el riesgo de desviaciones en costos y plazos (González-Varona et al., 2024). Asimismo, la literatura reciente en control de proyectos enfatiza el uso de metodologías como el valor ganado y simulaciones probabilísticas para anticipar desviaciones y mejorar la toma de decisiones en contextos de incertidumbre (Acebes et al., 2024).

En relación con las modalidades de ejecución, el sistema peruano contempla principalmente tres formas: administración directa, ejecución por contrata y Obras por Impuestos. La administración directa, aunque permite mayor control por parte de la entidad ejecutora, suele presentar menores niveles de eficiencia debido a la limitada capacidad técnica y operativa de muchas entidades públicas, especialmente a nivel subnacional. Diversas investigaciones han evidenciado que esta modalidad está asociada a mayores retrasos y problemas de calidad, debido a la falta de especialización y a la debilidad en los sistemas de supervisión (Escobal y Ponce, 2021). Por otro lado, la ejecución por contrata, que implica la participación del sector privado mediante procesos de contratación pública, permite aprovechar economías de escala y conocimientos técnicos especializados, pero introduce riesgos relacionados con la gestión contractual, como controversias, arbitrajes y modificaciones contractuales que pueden generar sobrecostos.

El mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi) representa una innovación relevante en la ejecución de inversiones públicas, al permitir que el sector privado financie y ejecute proyectos a cambio de beneficios tributarios. Este modelo ha demostrado ser más eficiente al cumplir los plazos y controlar los costos, debido a la transferencia de riesgos al sector privado y a la mayor rigurosidad en la gestión de proyectos. Sin embargo, su alcance aún es limitado y se concentra en proyectos de mediana escala, lo que restringe su impacto en el cierre de brechas a nivel nacional.

La gestión contractual, por su parte, constituye un elemento clave en la ejecución de inversiones públicas, ya que define las reglas de interacción entre la entidad pública y el contratista. Una gestión contractual deficiente puede generar conflictos, retrasos y sobrecostos que afectan significativamente el desempeño del proyecto. En el Perú, uno de los principales problemas en esta área es la alta incidencia de arbitrajes, lo que refleja

debilidades en la formulación de contratos y en la supervisión de su cumplimiento. En este sentido, la literatura recomienda fortalecer las capacidades institucionales en gestión contractual, así como implementar mecanismos de asignación adecuada de riesgos y resolución temprana de conflictos.

El expediente técnico es otra parte muy importante en la ejecución de inversiones públicas, porque es la base técnica sobre la que se desarrolla el proyecto. Un expediente técnico de baja calidad puede generar varios problemas durante la ejecución, como modificaciones contractuales, adicionales de obra y retrasos en los plazos. En el Perú, la evidencia muestra que una de las principales causas de ineficiencia en la ejecución de inversiones es la deficiente elaboración de expedientes técnicos, lo que refleja la necesidad de fortalecer los procesos de formulación y evaluación de proyectos.

En cuanto al control de plazos, costos y calidad, la literatura destaca la importancia de implementar sistemas integrados de monitoreo que permitan identificar desviaciones y tomar decisiones correctivas de manera oportuna. Sin embargo, en la práctica, muchas entidades públicas carecen de herramientas adecuadas para realizar este control, lo que se traduce en una alta incidencia de retrasos y sobrecostos. De hecho, estudios recientes muestran que muchos proyectos de inversión pública en el Perú tienen cambios en sus plazos de ejecución, lo que demuestra que existen problemas estructurales en la gestión de proyectos.

Los problemas en la ejecución de inversiones públicas en el Perú son complejos y tienen varias causas. Entre los principales están la mala planificación, la poca capacidad de las instituciones, la corrupción, los conflictos sociales y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Estos problemas no solo afectan la eficiencia de la ejecución, sino también la sostenibilidad de las inversiones y su impacto en el desarrollo.

Uno de los problemas más críticos es la paralización de obras, que genera pérdidas económicas significativas y afecta la confianza en la gestión pública. Estas paralizaciones pueden deberse a una variedad de factores, como problemas contractuales, falta de financiamiento, conflictos sociales o deficiencias en los expedientes técnicos. Asimismo, la corrupción y las prácticas irregulares en los procesos de contratación y ejecución constituyen un problema estructural que afecta la transparencia y la eficiencia de la inversión pública.

En conclusión, la ejecución de inversiones públicas en el Perú enfrenta desafíos significativos que requieren una reforma integral del sistema de gestión de inversiones. Esto incluye fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la calidad de la planificación y los expedientes técnicos, implementar sistemas de control más efectivos y promover mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Solo a través de estas medidas será posible mejorar la eficiencia de la inversión pública y ayudar al desarrollo sostenible del país.

Tabla 1

Indicadores de ejecución de inversión pública en el Perú

Indicador	Perú (últimos años)	Interpretación técnica
Ejecución presupuestal de inversión pública (%)	65% – 75% promedio anual (2020–2024)	Nivel moderado; evidencia limitaciones en capacidad de ejecución
Ejecución en gobiernos locales (%)	55% – 65%	Menor eficiencia frente a gobierno nacional
Ejecución en gobiernos regionales (%)	60% – 70%	Brechas en capacidades técnicas
Proyectos con retrasos (%)	40% – 50%	Problema estructural en gestión de plazos
Proyectos con sobrecostos (%)	20% – 30%	Asociado a deficiencias en expediente técnico
Obras paralizadas (número)	+2,000 obras (aprox. 2023)	Impacto crítico en eficiencia del gasto
Tiempo promedio de ejecución (años)	3 a 6 años	Excesivo frente a estándares internacionales
Proyectos culminados dentro del plazo (%)	30% – 40%	Baja predictibilidad en ejecución
Eficiencia de inversión pública (índice)	0.6 – 0.7 (escala 0 a 1)	Indica margen importante de mejora
Proyectos con expediente técnico deficiente (%)	35% – 45%	Principal causa de adicionales de obra
Participación de Obras por Impuestos (%)	3% – 5%	Bajo pero creciente impacto
Cumplimiento de plazos en Oxl (%)	70% – 80%	Mayor eficiencia que modalidad tradicional
Índice de calidad de infraestructura (ranking)	Puesto 80–90 aprox.	Infraestructura aún rezagada
Brecha de infraestructura (% del PBI)	8% – 10% del PBI anual	Alta necesidad de inversión sostenida

Nota. Elaboración propia

Capítulo VII

SUPERVISIÓN Y CONTROL DE PROYECTOS

CAPÍTULO 7: SUPERVISIÓN Y CONTROL DE PROYECTOS

La supervisión y el control de proyectos constituyen componentes esenciales dentro del ciclo de inversión pública, particularmente en la fase de ejecución, donde se materializan los objetivos técnicos, financieros y sociales previamente definidos en la etapa de formulación. Desde una perspectiva teórica, la supervisión se concibe como un proceso sistemático de verificación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los parámetros establecidos en el expediente técnico, el contrato y la normativa vigente, con el objetivo de asegurar la calidad, eficiencia y sostenibilidad de las inversiones públicas. Este proceso adquiere especial relevancia en contextos como el peruano, donde la evidencia empírica ha demostrado que una parte significativa de los problemas en la ejecución de proyectos —como retrasos, sobrecostos y deficiencias en la calidad— se origina en debilidades en los sistemas de control y supervisión (Rodríguez y Béjar, 2022; Tello, 2024).

En el marco del sistema Invierte.pe, la supervisión no se limita a una función técnica, sino que forma parte de un sistema integral de control orientado a garantizar el buen uso de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos para reducir las brechas. En este sentido, el control de proyectos se articula con los principios de eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, que son muy importantes para fortalecer la gobernanza de la inversión pública. La literatura reciente destaca que los sistemas de supervisión efectivos deben integrar dimensiones técnicas, financieras y administrativas, así como mecanismos de control interno y externo que permitan detectar desviaciones y adoptar medidas correctivas de manera oportuna (OECD, 2020).

La supervisión de obras puede definirse como un grupo de actividades técnicas, administrativas y legales destinadas a verificar que la ejecución de un proyecto de inversión pública se realice conforme a los planos, especificaciones técnicas, cronogramas y presupuestos establecidos en el expediente técnico y el contrato. Este concepto implica no solo la inspección física de la obra, sino también el análisis integral de su desempeño, incluyendo aspectos como la calidad de los materiales, el cumplimiento de los plazos y el buen uso de los recursos financieros.

En el contexto peruano, la supervisión de obras está regulada por la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, así como por directivas específicas de la Contraloría General de

la República. Estas normas establecen que la supervisión debe ser realizada por profesionales especializados, quienes tienen la responsabilidad de garantizar que la obra cumpla con los estándares técnicos y normativos. Asimismo, la supervisión implica la elaboración de informes periódicos que documentan el avance de la obra, las incidencias registradas y las medidas correctivas adoptadas. Por ejemplo, la normativa establece que el supervisor debe presentar informes mensuales que incluyan el análisis técnico, económico y administrativo de la ejecución del proyecto, así como la justificación de posibles retrasos y propuestas de solución.

Desde una perspectiva teórica, la supervisión de obras se vincula con el concepto de control de proyectos, el cual implica la medición del desempeño del proyecto en relación con los objetivos establecidos y la adopción de acciones correctivas para asegurar su cumplimiento. En este sentido, la supervisión puede considerarse como una herramienta muy importante para gestionar riesgos, ya que permite identificar y mitigar posibles desviaciones antes de que se conviertan en problemas críticos.

Dentro del proceso de ejecución de inversiones públicas, el supervisor y el residente de obra desempeñan roles fundamentales que, aunque complementarios, presentan diferencias significativas en términos de responsabilidades y funciones. El residente de obra es el representante del contratista en el proyecto y tiene la responsabilidad de dirigir la realización de la obra, asegurando que se cumplan las indicaciones y requisitos establecidos técnicas, el cronograma y el presupuesto establecidos. Por su parte, el supervisor de obra actúa como representante de la entidad contratante y tiene la función de verificar que el contratista cumpla con las obligaciones establecidas en el contrato.

El residente de obra es responsable de la planificación operativa, la organización de los recursos humanos y materiales, y la ejecución técnica del proyecto. Su función implica la toma de decisiones en campo, la coordinación con los subcontratistas y la gestión de los recursos necesarios para el desarrollo de la obra. En este sentido, el residente es un actor clave en la implementación del proyecto, ya que su desempeño influye directamente en la calidad y eficiencia de la ejecución.

Por otro lado, el supervisor de obra tiene una función de control y vigilancia, orientada a garantizar que se cumplan las reglas del contrato y las normas técnicas. Entre sus

responsabilidades se incluyen la revisión de los metrados, la verificación de la calidad de los materiales, la aprobación de valorizaciones y la emisión de informes sobre el avance de la obra. Asimismo, el supervisor tiene la facultad de ordenar la paralización de la obra en caso de incumplimientos graves, lo que evidencia la importancia de su rol en la gestión de riesgos.

La literatura reciente ha destacado la necesidad de fortalecer el rol del supervisor de obra, especialmente en contextos donde existen altos niveles de corrupción y debilidad institucional. En este sentido, se ha propuesto que el supervisor sea considerado corresponsable del cumplimiento de los parámetros de calidad, costo y plazo, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y reducir los riesgos de irregularidades. Sin embargo, esta propuesta también plantea desafíos, ya que implica redefinir las responsabilidades y las formas de supervisar y controlar cómo se realizan los proyectos.

El control de proyectos de inversión pública se estructura en tres dimensiones principales: técnica, financiera y administrativa. Cada una de estas dimensiones cumple un rol específico en la supervisión de la ejecución y contribuye a garantizar la eficiencia y calidad de la inversión.

El control técnico se refiere a la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas del proyecto, incluyendo la calidad de los materiales, la correcta ejecución de las partidas y el cumplimiento de los estándares de construcción. Este control se realiza mediante inspecciones en campo, ensayos de laboratorio y revisiones documentales, y es fundamental para garantizar la durabilidad y funcionalidad de la infraestructura.

El control financiero, por su parte, implica la supervisión del uso de los recursos económicos del proyecto, asegurando que los pagos realizados correspondan a avances reales de obra y que no existan sobrecostos injustificados. En este sentido, el supervisor tiene la responsabilidad de revisar y aprobar las valorizaciones mensuales, las cuales deben estar sustentadas en el avance físico de la obra. Este control es clave para prevenir irregularidades como pagos indebidos o sobrevaloración de partidas.

El control administrativo se enfoca en la verificación del cumplimiento de los procedimientos y normas que regulan la ejecución del proyecto, incluyendo aspectos como la gestión documental, el cumplimiento de los plazos contractuales y la adecuada coordinación entre

los actores involucrados. Este tipo de control es esencial para garantizar la transparencia y la legalidad de la ejecución de inversiones públicas.

La supervisión de proyectos de inversión pública se apoya en una serie de herramientas técnicas y administrativas que permiten realizar un seguimiento efectivo de la ejecución. Entre las principales herramientas se encuentran el cuaderno de obra, los informes de supervisión, los cronogramas de ejecución, los sistemas de control de costos y los sistemas de información.

El cuaderno de obra es una de las herramientas más importantes para supervisar una obra, ya que registra de manera oficial todas las incidencias, decisiones y eventos relevantes durante la ejecución del proyecto. En el Perú, la Contraloría ha implementado el Cuaderno de Obra Digital como una herramienta que permite mejorar la transparencia y el control de la información en tiempo real.

Los informes de supervisión, por su parte, son documentos periódicos que registran el avance de la obra, las incidencias detectadas y las acciones correctivas adoptadas. Estos informes son fundamentales para tomar decisiones y dar cuentas de lo que se hace, ya que proporcionan información actualizada sobre el estado del proyecto.

Asimismo, los sistemas de información como INFOBRAS y SEACE permiten monitorear la ejecución de proyectos a nivel nacional, facilitando el acceso a información relevante y promoviendo la transparencia en la gestión de inversiones públicas.

La Contraloría General de la República tiene un papel muy importante en la supervisión y el control de los proyectos de inversión pública en el Perú, a través de la implementación de mecanismos de control gubernamental que incluyen la supervisión, vigilancia y verificación de los actos de la administración pública. Este control se realiza mediante diferentes modalidades, como el control previo, simultáneo y posterior, cada una cumple una función diferente y específica en la gestión de proyectos.

El control simultáneo, en particular, ha tomado mucha importancia en los últimos años, ya que permite identificar riesgos y problemas durante la ejecución de los proyectos, ayudando a tomar medidas para corregir problemas antes de que ocurran consecuencias negativas.

Este enfoque preventivo ha sido clave para mejorar la eficiencia de la inversión pública y reducir los riesgos de corrupción.

La Contraloría también ha creado formas para que los ciudadanos participen, como el programa de Monitores Ciudadanos de Control, donde las personas pueden ayudar a supervisar las obras públicas. En 2023, este programa realizó más de 60,000 veedurías y supervisó 191 obras públicas, lo que evidencia su importancia como herramienta de control social.

Asimismo, los informes de la Contraloría han identificado diversos problemas o errores en la ejecución de proyectos, como la ausencia de contratos de supervisión, la participación simultánea de profesionales en múltiples obras y la falta de control en la ejecución de actividades, lo que refleja debilidades en los sistemas de supervisión y control. Estos hallazgos evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y mejorar la capacidad institucional de las entidades públicas.

La supervisión y el control de los proyectos de inversión pública son muy importantes para asegurar que las inversiones sean eficientes, transparentes y sostenibles. En el contexto peruano, estos procesos enfrentan importantes desafíos, relacionados con la debilidad de las capacidades institucionales, la baja calidad de los expedientes técnicos y la presencia de prácticas irregulares en la ejecución de proyectos. Sin embargo, es importante aplicar mejores mecanismos de control, fortalecer las capacidades técnicas y promover la transparencia y la participación de los ciudadanos pueden contribuir significativamente a mejorar la gestión de inversiones públicas y a generar mayores beneficios para la población.

Tabla 2

Indicadores de supervisión de proyectos

Indicador	Fórmula	Valor referencial en Perú	Interpretación
Índice de cumplimiento de plazos	Proyectos a tiempo / Total	30% – 40%	Bajo nivel de cumplimiento
Índice de sobrecostos	Proyectos con sobrecostos / Total	20% – 30%	Problema estructural
Índice de calidad de supervisión	Observaciones resueltas / Total	60% – 70%	Nivel moderado

Índice de paralización	Obras paralizadas / Total	10% – 15%	Alto riesgo
Índice de eficiencia de inversión	Resultado / Inversión	0.6 – 0.7	Margen de mejora

Nota. Elaboración propia (2026)

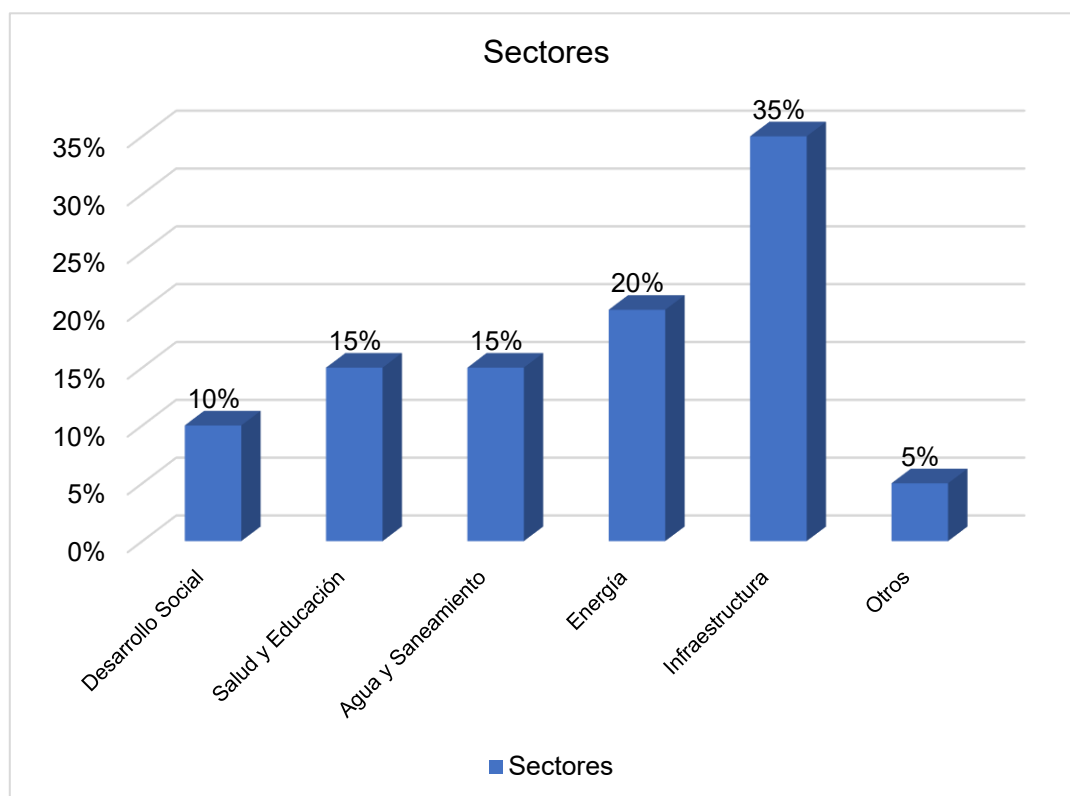
Capítulo VIII

ANÁLISIS DE DATOS

CAPÍTULO 8: ANALISIS DE DATOS

Gráfico 1

Distribución de la inversión pública por sector en Perú



Nota. Elaboración propia (2026)

La distribución de la inversión pública en el Perú durante los últimos diez años muestra que gran parte del dinero se destinó a infraestructura. Por ejemplo, un 35% fue usado en carreteras y transporte, porque el país busca mejorar la conectividad y así apoyar el crecimiento económico. Esto coincide con lo que explicaron Gamio y Choquehuanca (2023), quienes encontraron que la inversión pública en infraestructura ayudó mucho al desarrollo económico local en lugares como San Román, en Puno.

Además, el 20% de los recursos fue destinado al sector energético, lo que demuestra la importancia de contar con servicios seguros y sostenibles para apoyar el desarrollo industrial. Esto también coincide con lo que mencionan Arévalo y otros autores (2023), quienes dicen que la inversión pública ha ayudado al crecimiento económico en regiones como Alto Amazonas, sobre todo cuando se invierte en sectores importantes como la energía.

Por otro lado, el 15% del dinero destinado al saneamiento y agua potable muestra lo importante que es invertir en servicios básicos que ayudan directamente a la salud y la educación. Sin embargo, esta inversión no ha sido totalmente efectiva, ya que Calderón (2022) encontró que en Lima y Callao las inversiones en saneamiento no lograron cerrar la falta de cobertura debido a demasiadas reglas y problemas en la ejecución de los proyectos.

Por otro lado, sobre el 10% destinado al desarrollo social, Blas y otros autores (2022) señalan que es muy importante fortalecer al Estado mediante la transparencia y la participación de los ciudadanos, para que estas inversiones realmente ayuden a lograr una inclusión efectiva. Por eso, aunque la distribución muestra un compromiso social, los resultados dependen de que existan buenos mecanismos de gobernanza y una correcta aplicación de las inversiones.

Finalmente, el 5% destinado a otros sectores relacionados con el bienestar social y el desarrollo económico podría no ser suficiente para atender de manera amplia las necesidades de equidad. Esto también fue señalado por Rodríguez y Béjar (2022), quienes mencionan que la inversión pública en el Perú todavía tiene varios problemas en la gestión y en la distribución de los recursos.

Tabla 3

Ejecución de proyectos de inversión por nivel de gobierno de 2024 a abril 2026.

TOTAL	238,337,450 ,047	51,069,345, 261	48,594,49 6,937	60,569,32 7,422	15,967,624,70 8	26.4	305,374,420 ,016
Nivel de Gobierno	Ejecución al año 2024	Ejecución al año 2025	2026				Ejecución Total
			PIA	PIM	Devengado	Avance (%)	
GOBIERNO NACIONAL	137,965,485 ,526	22,237,497, 755	19,393,37 8,942	21,491,76 9,465	7,380,457,642	34.3	167,583,440 ,923
GOBIERNOS LOCALES	54,451,782, 805	16,030,040, 716	14,579,40 9,942	23,520,43 5,349	4,801,107,662	20.4	75,282,931, 182
GOBIERNOS REGIONALES	45,920,181, 716	12,801,806, 791	14,621,70 8,053	15,557,12 2,608	3,786,059,404	24.3	62,508,047, 911

Nota. Elaboración propia (2026).

En primer lugar, el Gobierno Nacional presenta el mayor volumen de ejecución acumulada, con un total de 167,583,440,923, muy por encima de los Gobiernos Locales (75,282,931,182) y los Gobiernos Regionales (62,508,047,911). Esto evidencia que el nivel nacional concentra

la mayor capacidad de gasto en inversión pública. Sin embargo, al analizar el avance porcentual en 2026, el Gobierno Nacional también lidera con 34.3%, superando a los Gobiernos Regionales (24.3%) y a los Gobiernos Locales (20.4%). La diferencia es significativa: el nivel nacional ejecuta aproximadamente 10 puntos porcentuales más que los gobiernos locales y casi 10 puntos más que los regionales, lo que refleja una mayor eficiencia relativa en la ejecución presupuestal.

En cuanto a los montos devengados en 2026, el Gobierno Nacional registra 7,380,457,642, mientras que los Gobiernos Locales alcanzan 4,801,107,662 y los Gobiernos Regionales 3,786,059,404. Esto implica que el nivel nacional ejecuta cerca de 1.5 veces más que los gobiernos locales y casi el doble que los gobiernos regionales en términos de gasto efectivo.

No obstante, al comparar estos valores con el PIM (Presupuesto Institucional Modificado), se observa que todos los niveles presentan brechas importantes de ejecución: el Gobierno Nacional tiene un PIM de 21,491,769,465, pero solo ha ejecutado el 34.3%; los Gobiernos Locales, con un PIM de 23,520,435,349, apenas alcanzan el 20.4%; y los Gobiernos Regionales, con 15,557,122,608, llegan al 24.3%. Esto confirma que, aunque el Gobierno Nacional lidera, ninguno de los niveles supera siquiera el 50% de ejecución, lo que evidencia una baja eficiencia general del sistema.

Respecto a la evolución entre 2024 y 2025, se observa una caída en los montos ejecutados en todos los niveles. El Gobierno Nacional pasa de 137,965,485,526 en 2024 a 22,237,497,755 en 2025, los Gobiernos Locales de 54,451,782,805 a 16,030,040,716, y los Regionales de 45,920,181,716 a 12,801,806,791. Aunque esto puede responder a que 2025 no está completo o a un corte temporal distinto, la reducción es marcada y consistente en los tres niveles, lo que sugiere una desaceleración en la ejecución de inversiones.

En síntesis, la comparación numérica muestra tres hallazgos clave: (1) el Gobierno Nacional lidera tanto en volumen de inversión como en porcentaje de ejecución, (2) los Gobiernos Locales presentan el menor desempeño relativo pese a tener un PIM elevado, y (3) existe una brecha generalizada de ejecución en todos los niveles de gobierno, lo que muestra que existen problemas estructurales en la gestión de las inversiones públicas en el Perú, como limitaciones técnicas, burocracia en los procesos y deficiencias en la planificación y supervisión de proyectos.

Tabla 4

Ejecución de proyectos de inversión a nivel departamental del 2024 a abril de 2026

TOTAL	238,337,450,047	51,069,345,261	48,594,496,937	60,569,327,422	15,967,624,708	26.4	305,374,420,016
Departamento (Meta)	Ejecución al año 2024	Ejecución año 2025	2026			Avance %	Ejecución Total
			PIA	PIM	Devengado		
01: AMAZONAS	5,986,601,206	1,090,043,194	1,072,738,468	1,192,915,060	350,134,057	29.4	7,426,778,458
02: ANCASH	13,369,058,925	3,453,730,587	3,130,618,488	4,279,008,696	793,488,090	18.5	17,616,277,603
03: APURIMAC	5,626,371,361	1,564,340,082	1,253,654,762	1,641,174,622	334,880,864	20.4	7,525,592,308
04: AREQUIPA	12,300,727,318	2,100,840,031	1,876,500,680	3,052,552,067	871,161,477	28.5	15,272,728,826
05: AYACUCHO	8,409,953,408	1,584,745,731	1,510,743,839	1,767,384,353	407,414,623	23.1	10,402,113,761
06: CAJAMARCA	11,437,512,008	2,403,858,196	2,030,091,915	2,741,939,042	629,649,148	23	14,471,019,351
07: P.C. CALLAO	12,787,354,891	720,308,525	1,159,404,324	1,262,952,641	137,820,820	10.9	13,645,484,236
08: CUSCO	26,639,751,890	5,075,258,400	4,447,168,827	5,139,505,902	981,152,619	19.1	32,696,162,910
09: HUANCAVELICA	4,114,529,261	864,185,890	921,697,550	1,227,574,819	209,841,633	17.1	5,188,556,784
10: HUANUCO	5,622,696,577	1,400,886,284	1,404,731,962	1,598,194,116	299,162,316	18.7	7,322,745,177
11: ICA	5,006,328,624	1,456,074,265	1,515,769,481	1,931,196,722	563,556,399	29.2	7,025,959,288
12: JUNIN	6,975,610,044	1,928,440,311	1,791,638,191	2,211,978,368	547,352,235	24.7	9,451,402,590
13: LA LIBERTAD	9,526,234,668	2,374,686,206	2,331,305,229	3,240,533,629	771,926,123	23.8	12,672,846,996
14: LAMBAYEQUE	5,449,286,876	1,637,095,410	1,765,280,479	1,892,257,473	544,734,455	28.8	7,631,116,741
15: LIMA	47,802,327,340	10,815,775,339	8,909,193,351	11,805,850,654	4,640,675,382	39.3	63,258,778,062
16: LORETO	5,255,830,051	1,726,227,349	1,814,917,537	2,382,280,313	689,194,986	28.9	7,671,252,385
17: MADRE DE DIOS	4,868,615,871	346,622,823	367,197,126	452,113,055	55,625,637	12.3	5,270,864,330
18: MOQUEGUA	4,537,124,997	1,024,777,093	884,149,115	1,012,980,081	242,301,217	23.9	5,804,203,307

19: PASCO	4,143,127,42 2	642,289,895	762,652,601	881,392,295	231,799,902	26.3	5,017,217,219
20: PIURA	11,598,434,1 43	3,016,755,235	3,326,905,53 8	3,677,350,50 5	1,180,900,63 4	32.1	15,796,090,01 2
21: PUNO	12,382,881,6 88	2,413,218,409	2,301,753,58 0	2,688,090,74 9	479,768,712	17.8	15,275,868,80 9
22: SAN MARTIN	4,074,879,83 2	1,178,216,024	1,309,330,26 7	1,462,041,41 0	296,853,415	20.3	5,549,949,271
23: TACNA	4,047,011,85 5	1,195,891,415	939,677,716	1,135,526,50 2	359,620,132	31.7	5,602,523,402
24: TUMBES	1,874,367,00 8	350,444,604	824,683,787	611,905,877	107,909,183	17.6	2,332,720,795
25: UCAYALI	4,495,093,59 3	704,633,964	942,692,124	1,280,628,47 1	240,700,649	18.8	5,440,428,205
98: EXTERIOR	5,739,189	0	0	0	0	0	5,739,189

Nota. Elaboración propia (2026)

La tabla 4 presenta una comparación detallada de la ejecución de inversiones públicas en el Perú a nivel departamental, permitiendo identificar diferencias claras tanto en volumen de inversión como en eficiencia de ejecución para el año 2026. En términos agregados, el total devengado asciende a 15,967,624,708, lo que representa un avance promedio de 26.4%, evidenciando que, a nivel nacional, la ejecución aún es relativamente baja frente al Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

Al analizar los montos totales, Lima destaca ampliamente con una ejecución acumulada de 63,258,778,062, muy por encima del resto de departamentos. Le siguen Cusco con 32,696,162,910 y Áncash con 17,616,277,603, lo que refleja una alta concentración de la inversión en territorios con mayor peso económico o estratégico. En contraste, departamentos como Tumbes (2,332,720,795), Madre de Dios (5,270,864,330) y Huancavelica (5,188,556,784) presentan los niveles más bajos de ejecución total, lo que evidencia brechas territoriales importantes en la asignación y ejecución de recursos.

Desde el punto de vista de eficiencia (avance porcentual en 2026), el liderazgo lo tiene nuevamente Lima con 39.3%, siendo el único departamento cercano al 40%, lo que indica una mejor capacidad de gestión y ejecución. Le siguen Piura con 32.1% y Tacna con 31.7%, mostrando desempeños relativamente altos. En el extremo opuesto, Callao presenta el nivel más bajo con apenas 10.9%, seguido de Madre de Dios (12.3%) y Puno (17.8%), lo que evidencia serias dificultades en la ejecución presupuestal en estos territorios.

En términos de montos devengados, Lima también lidera con 4,640,675,382, representando casi el 29% del total nacional devengado, lo que refuerza la alta centralización de la inversión pública.

Otros departamentos con montos importantes son Piura (1,180,900,634), Cusco (981,152,619) y Arequipa (871,161,477). En contraste, regiones como Madre de Dios (55,625,637) y Callao (137,820,820) presentan ejecuciones bastante reducidas en términos absolutos.

Un aspecto relevante es la comparación entre el PIM y el devengado. Por ejemplo, Lima tiene un PIM de 11,805,850,654 y ha ejecutado el 39.3%, lo que, aunque es alto en comparación nacional, aún deja una brecha superior al 60% sin ejecutar. En el caso de Cusco, con un PIM de 5,139,505,902, solo alcanza un 19.1%, lo que evidencia una gran capacidad presupuestal no utilizada. Similar situación ocurre en Áncash, donde el avance es apenas 18.5%, pese a tener uno de los PIM más altos (4,279,008,696).

En síntesis, el análisis numérico muestra tres patrones clave: (1) una fuerte concentración de la inversión en pocos departamentos, especialmente Lima; (2) una marcada desigualdad en la eficiencia de ejecución, donde algunos departamentos duplican o triplican el rendimiento de otros; y (3) una baja ejecución generalizada del presupuesto, ya que ningún departamento supera el 40%. Esto evidencia problemas estructurales en la gestión de inversiones públicas en el Perú, como limitaciones técnicas, burocracia, deficiente planificación y debilidades en la gestión descentralizada, lo que repercute directamente en la capacidad del Estado para cerrar brechas de infraestructura y servicios a nivel territorial.

Tabla 5

Ejecución de proyectos de inversión por funciones del Estado del 2024 a abril de 2026

TOTAL	238,337,450,047	51,069,345,261	48,594,496,937	60,569,327,422	15,967,624,708	26.4	305,374,420,016
Función	Ejecución al año 2024	Ejecución año 2025	2026			Avance %	Ejecución Total
			PIA	PIM	Devengado		
01: LEGISLATIVA	8,628,386	7,061,157	42,927,050	21,116,050	5,337,315	25.3	21,026,858
02: JUSTICIA	30,795,231	0	0	0	0	0	30,795,231

02:							
RELACIONES EXTERIORES	56,055,791	46,666,924	15,667,882	17,941,693	1,203,938	6.7	103,926,653
03:							
ADMINISTRACI ON Y	1,027,119,346	0	0	0	0	0	1,027,119,346
PLANEAMIENT O							
03:							
PLANEAMIENT O, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	15,865,330,5 07	3,092,813,919	3,425,560,58 2	3,692,837,98 5	676,180,512	18.3	19,634,324,9 38
04: AGRARIA	1,521,533,055	0	0	0	0	0	1,521,533,055
04: DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	12,678,699,1 58	643,415,893	658,662,436	2,318,016,10 1	1,678,890,61 6	72.4	15,001,005,6 67
05: ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	530,299	0	0	0	0	0	530,299
05: ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	10,647,710,55 8	3,547,228,536	2,515,317,57 8	2,650,256,16 1	1,087,465,99 4	41	15,282,405,0 88
05:							
PROTECCION Y PREVISION SOCIAL	394,166,735	0	0	0	0	0	394,166,735
06:							
COMUNICACIO NES	925,790	0	0	0	0	0	925,790
06: JUSTICIA	1,739,853,362	271,770,642	420,836,887	435,185,546	24,329,377	5.6	2,035,953,381
07: DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	6,375,676	0	0	0	0	0	6,375,676
07: TRABAJO	158,966,312	16,279,967	17,533,210	39,811,835	5,586,216	14	180,832,496
08: COMERCIO	987,309,258	205,022,308	296,706,040	298,660,748	61,314,596	20.5	1,253,646,16 2
09: EDUCACION Y CULTURA	1,208,716,21 6	0	0	0	0	0	1,208,716,216
09: TURISMO	1,341,177,409	254,803,883	301,287,440	438,393,386	82,238,757	18.8	1,678,220,05 0
10:							
AGROPECUARIA	19,538,982,9 14	4,190,459,307	3,822,620,35 2	4,423,981,56 4	1,003,492,24 0	22.7	24,732,934,4 60
10: ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	292,831,731	0	0	0	0	0	292,831,731

11: INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	183,919,219	0	0	0	0	0	183,919,219
11: PESCA	322,808,794	72,946,141	72,129,628	88,861,030	16,750,079	18.9	412,505,014
12: ENERGIA	2,010,579,831	608,999,513	347,660,349	533,182,362	138,146,685	25.9	2,757,726,030
12: PESCA	22,164,462	0	0	0	0	0	22,164,462
13: MINERIA	29,162,934	11,669,663	261,000	3,591,881	1,606,646	44.7	42,439,243
13: RELACIONES EXTERIORES	4,300,837	0	0	0	0	0	4,300,837
14: INDUSTRIA	347,457,400	55,973,549	99,432,792	173,195,181	14,657,711	8.5	418,088,659
14: SALUD Y SANEAMIENTO	1,147,880,999	0	0	0	0	0	1,147,880,999
15: TRANSPORTE	94,058,737,237	16,520,475,663	15,389,508,712	18,599,590,516	4,424,096,415	23.8	115,003,309,314
16: COMUNICACIONES	5,457,536,767	396,057,144	537,154,000	536,057,199	128,754,881	24	5,982,348,793
16: TRANSPORTE	3,488,658,858	0	0	0	0	0	3,488,658,858
17: AMBIENTE	2,041,066,493	830,000,896	682,645,163	966,545,230	229,463,223	23.7	3,100,530,612
17: MEDIO AMBIENTE	502,442,706	0	0	0	0	0	502,442,706
17: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	139,426,877	0	0	0	0	0	139,426,877
18: SANEAMIENTO	15,697,653,942	4,303,715,073	5,063,368,409	5,941,719,663	1,334,307,797	22.5	21,335,676,812
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1,815,241,955	1,246,319,056	924,744,108	1,709,437,491	429,173,509	25.1	3,490,734,519
20: SALUD	16,403,042,198	4,524,593,359	5,343,173,371	5,848,854,245	1,744,221,105	29.8	22,671,856,661
21: CULTURA Y DEPORTE	4,507,487,652	2,001,622,541	1,594,418,892	3,065,075,822	646,638,766	21.1	7,155,748,958
22: EDUCACION	21,686,405,738	8,053,128,705	6,876,829,960	8,510,518,553	2,187,461,807	25.7	31,926,996,250
23: PROTECCION SOCIAL	965,343,775	168,321,423	146,051,096	256,325,480	46,258,245	18	1,179,923,443
24: PREVISION SOCIAL	423,640	0	0	171,700	48,279	28.1	471,919

Nota. Elaboración propia (2026).

La tabla 5 presenta la ejecución de inversiones públicas en el Perú desagregada por funciones del Estado, permitiendo comparar tanto los montos como los niveles de eficiencia en el uso

del presupuesto durante el año 2026. En términos generales, el total devengado asciende a 15,967,624,708, con un avance promedio de 26.4%, lo que confirma que, a nivel funcional, la ejecución sigue siendo moderada y con amplias brechas respecto al presupuesto disponible (PIM).

Al analizar los montos ejecutados (devengado), la función Transporte lidera claramente con 4,424,096,415, representando el mayor peso dentro de la inversión pública, lo cual es coherente con la prioridad en infraestructura vial. Le siguen Educación con 2,187,461,807, Salud con 1,744,221,105, y Defensa y Seguridad Nacional con 1,678,890,616. Estas cuatro funciones concentran una proporción significativa del total ejecutado, evidenciando que la inversión pública está orientada principalmente a infraestructura, servicios básicos y seguridad.

En términos de eficiencia (avance porcentual), destaca de manera notable Defensa y Seguridad Nacional con un 72.4%, siendo la función con mejor desempeño y superando ampliamente el promedio nacional. También presentan buenos niveles Minería con 44.7% y Orden Público y Seguridad con 41%, lo que indica una alta capacidad de ejecución en sectores estratégicos vinculados a seguridad y actividades extractivas. En contraste, funciones como Relaciones Exteriores (6.7%), Justicia (5.6%) e Industria (8.5%) presentan niveles muy bajos de ejecución, evidenciando dificultades significativas en la gestión de sus inversiones.

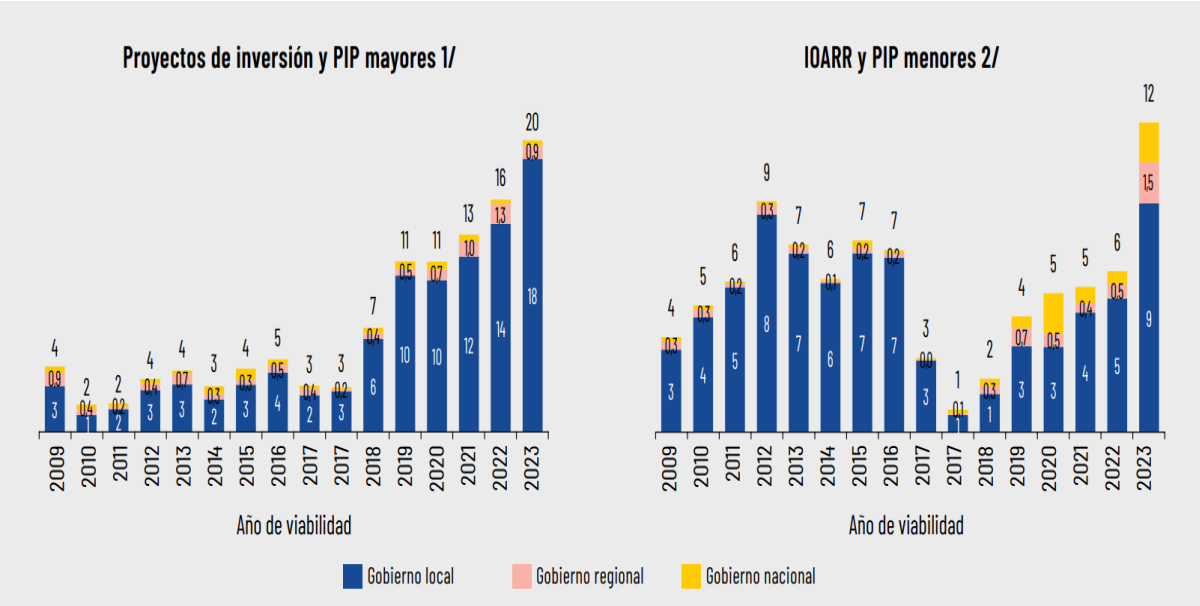
Si se compara el PIM con el devengado, se observan brechas importantes en todas las funciones. Por ejemplo, en Transporte, con un PIM de 18,599,590,516, solo se ha ejecutado el 23.8%, lo que implica que más del 75% del presupuesto aún no se ha utilizado. En Educación, con un PIM de 8,510,518,553, el avance es de 25.7%, mientras que en Salud, con 5,848,854,245, se alcanza un 29.8%. Esto evidencia que incluso en sectores prioritarios existe una ejecución limitada en relación con los recursos disponibles.

En síntesis, el análisis numérico revela tres conclusiones principales: (1) la inversión pública se concentra en funciones clave como transporte, educación y salud; (2) existe una alta heterogeneidad en la eficiencia de ejecución, con sectores que superan el 70% frente a otros que no alcanzan ni el 10%; y (3) persiste una brecha significativa entre el presupuesto disponible y el ejecutado en casi todas las funciones. Esto refleja problemas estructurales en

la gestión de inversiones públicas, como limitaciones técnicas, procesos administrativos complejos y debilidades en la planificación, lo que impacta directamente en la capacidad del Estado para generar resultados efectivos en el desarrollo económico y social.

Figura 1

Número de inversiones declaradas viables por año de viabilidad (miles de inversiones)



Nota. Elaborado por Calle y Tello (2024)

Dentro del sistema Invierte.pe, los proyectos de inversión aprobados han aumentado con el tiempo. En el antiguo sistema SNIP, se aprobaban alrededor de 4 mil proyectos grandes por año, mientras que con Invierte.pe ahora se aprueban cerca de 14 mil inversiones anuales.

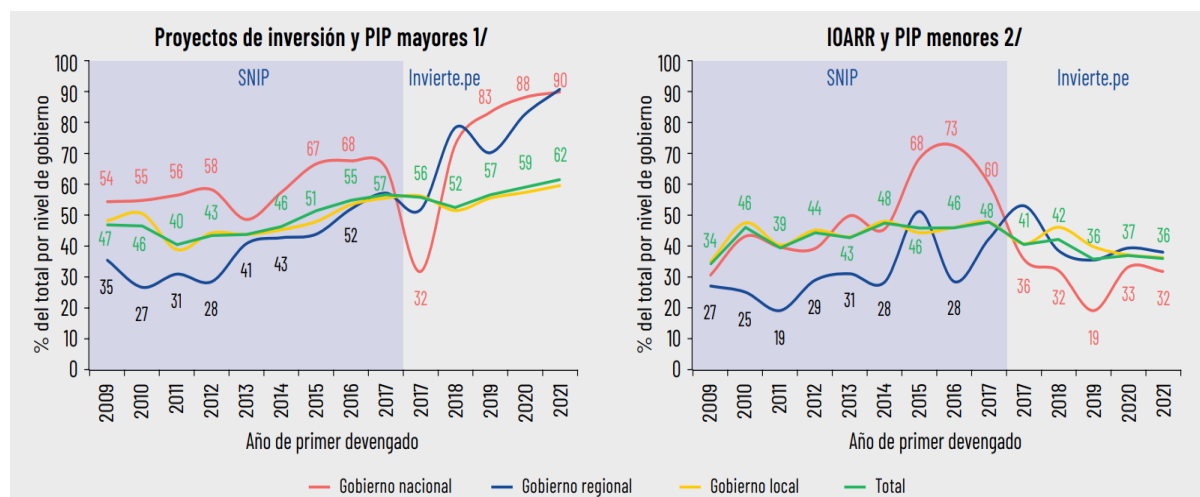
Por otro lado, en el SNIP los proyectos pequeños eran más comunes y se aprobaban unos 7 mil por año. Esto es diferente a las IOARR, que fueron aumentando poco a poco hasta llegar a 12 mil inversiones aprobadas solo en el 2023.

Algo importante es que, en el SNIP, muchas personas preferían presentar proyectos pequeños porque eran más rápidos y fáciles de aprobar. Aun así, el SNIP recibía críticas porque muchos proyectos tenían dificultades para pasar las primeras etapas, sobre todo la de preinversión. En cambio, Invierte.pe sigue usando las IOARR de manera parecida a los

proyectos pequeños del SNIP, pero ahora se aprueban muchos más proyectos gracias a que existen procesos más simples para las inversiones de bajo costo.

Figura 2

Inversiones no culminadas por año de inicio de ejecución



NOTA: SE INTERPRETA COMO EL PORCENTAJE DE INVERSIONES QUE INICIARON EN CADA AÑO Y QUE A LA FECHA (OCTUBRE DE 2024) NO ALCANZAN UN AVANCE MAYOR A 90%. 1/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP, Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE. 2/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIPM) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR).

Nota. Elaborado por Calle y Tello (2024)

Un problema que sigue existiendo en la inversión pública es que hay muchos proyectos que llevan más de siete años en ejecución y todavía no logran llegar ni al 90% de avance financiero. Esta situación ocurre sin importar el sistema de inversión o el año en que comenzó el proyecto. Además, esto afecta negativamente a la población, porque hace que las personas sientan que las obras públicas nunca se terminan.

En los proyectos grandes (PIP mayor), casi la mitad de las inversiones que comenzaron con el SNIP entre 2009 y 2017 todavía no llegan al 90% de avance financiero, aunque ya tienen más de siete años. Incluso, una cuarta parte de esos proyectos tiene más de 15 años.

En el caso de Invierte.pe, el 65% de los proyectos iniciados tampoco ha llegado a ese nivel de avance, aunque tienen menos de seis años de antigüedad. Sin embargo, los proyectos que empezaron en 2018 y 2019 muestran problemas parecidos a los del SNIP, lo que hace pensar que el problema de las obras no terminadas podría seguir existiendo por mucho tiempo.

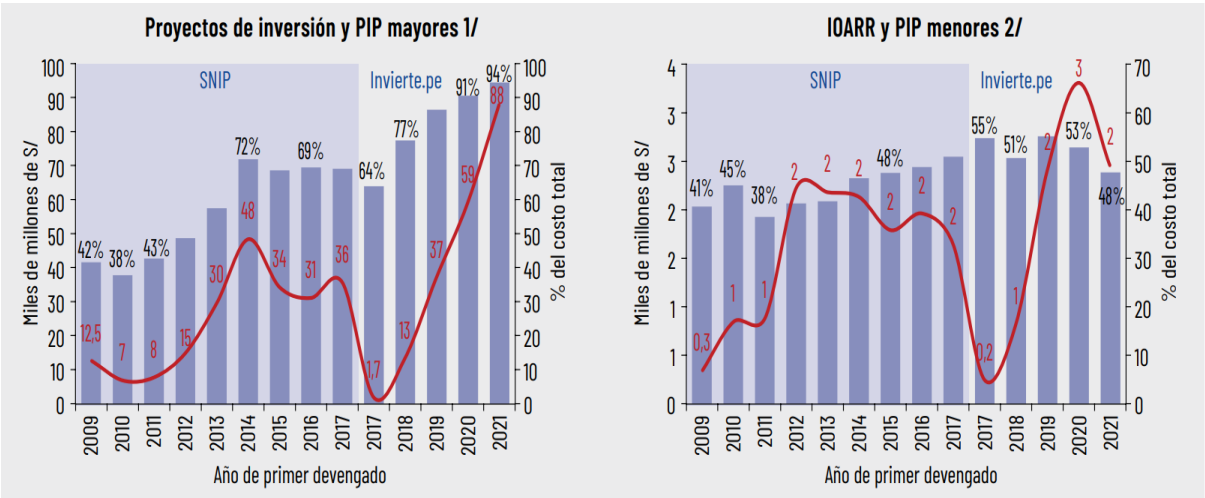
En los proyectos pequeños (PIP menores) iniciados entre 2009 y 2017, el 45% no logró llegar al 90% de avance financiero. Este problema se mantuvo casi igual con el paso de los años, sin importar cuándo empezó el proyecto.

En las IOARR, el 43% tampoco superó ese nivel de avance, aunque esta cifra es un poco menor que la del SNIP. Además, con Invierte.pe, el 37% de las inversiones iniciadas entre 2019 y 2021 todavía forman parte de la cartera de proyectos no terminados, lo que muestra una pequeña mejora frente al sistema anterior.

Aun así, este problema sigue afectando a la población, porque muchos servicios todavía no llegan a las personas y se genera desorden debido al lento avance y la larga duración de las inversiones públicas.

Figura 3

Costo de inversiones no culminadas por año de inicio de ejecución (Miles de Millones de S/; % del costo total)



NOTA: SE INTERPRETA COMO EL COSTO DE INVERSIONES QUE INICIARON EN CADA AÑO Y QUE A LA FECHA (OCTUBRE DE 2024) NO ALCANZAN UN AVANCE MAYOR A 90%. 1/ INCLUYE LA CATEGORÍA PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA MAYOR (INVERSIONES CON COSTO MAYORES A S/ 1,2 MILLONES) EN EL MARCO DEL SNIP Y LA CATEGORÍA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL INVIERTE. PE. 2/ INCLUYE A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA MENORES (PIPM) E INVERSIONES DE OPTIMIZACIÓN, AMPLIACIÓN MARGINAL, REHABILITACIÓN Y REPOSICIÓN (IOARR).

Nota. Elaborado por Calle y Tello (2024)

Si se analiza el costo de los proyectos no terminados, se observa que, en los proyectos iniciados entre 2009 y 2012, las inversiones que no llegaron al 90% de avance representaban el 43% del costo total de la cartera de proyectos de esos años.

Esa cifra aumentó a 67% en el periodo 2012-2017, lo que equivale a un costo aproximado de entre 36 mil y 48 mil millones de soles.

Por otro lado, en Invierte.pe, aunque el 65% de los proyectos no alcanzó el 90% de avance, esos proyectos representan casi todo el costo total de la cartera, aproximadamente el 90%.

En las inversiones menores y las IOARR, aunque Invierte.pe tiene menos años funcionando, las IOARR muestran que casi la mitad del costo de la cartera ya pasó el 90% de avance, algo parecido a lo que ocurría con las inversiones del SNIP, donde el porcentaje era de alrededor del 55%.

Además, en el SNIP se observa que el costo de los proyectos no terminados se mantiene casi igual en comparación con el costo total de las inversiones en ejecución, sin importar el año en que comenzaron.

Estas cifras muestran que muchas de estas inversiones no logran convertirse en beneficios reales para la población. Al contrario, terminan en obras incompletas y compras de bienes y servicios sin terminar, lo que afecta negativamente el bienestar de las personas.

Tabla

Influencia de la supervisión en la ejecución de proyectos de inversión pública

		Supervisión de proyectos de inversión	Ejecución de proyectos de inversión
Supervisión de proyectos de inversión	Correlación de Pearson	1	,986**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	200	200
Ejecución de proyectos de inversión	Correlación de Pearson	,986**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	200	200

Nota. Elaboración propia (2026)

Se realizó una encuesta a una muestra de 200 profesionales con experiencia en supervisión y ejecución de proyectos de inversión pública, donde los resultados presentados evidencian una relación estadísticamente significativa y fuerte entre la supervisión de proyectos de inversión y la ejecución de proyectos de inversión. El coeficiente de correlación de Pearson alcanza un valor de 0,986, lo que indica una asociación positiva entre ambas variables. Esto

significa que, a medida que mejora la supervisión de los proyectos, también se incrementa de manera proporcional la calidad o nivel de ejecución de los mismos.

Asimismo, el valor de significancia bilateral (Sig. = 0,000) confirma que esta relación no es producto del azar, sino que es estadísticamente significativa al nivel convencional ($p < 0,05$). El tamaño de muestra ($N = 200$) refuerza la robustez del análisis, ya que se basa en una cantidad considerable de observaciones, lo que otorga mayor confiabilidad a los resultados obtenidos.

Desde una perspectiva interpretativa, este resultado sugiere que la supervisión constituye un factor determinante en el desempeño de los proyectos de inversión. Una correlación tan alta implica que los procesos de control, seguimiento y evaluación tienen una incidencia directa en la eficiencia, cumplimiento de plazos, uso adecuado de recursos y logro de objetivos de los proyectos. En términos prácticos, cuando existe una supervisión rigurosa, continua y técnicamente competente, es más probable que se detecten desviaciones a tiempo, se corrijan errores operativos y se asegure el cumplimiento de los estándares establecidos.

Existen varios motivos que sustentan esta fuerte relación. En primer lugar, la supervisión permite garantizar el control técnico de la obra o proyecto, asegurando que las actividades se ejecuten conforme al expediente técnico y a las especificaciones establecidas, lo cual evita retrabajos y fallas estructurales. En segundo lugar, contribuye al control financiero, ya que una adecuada supervisión reduce riesgos de sobrecostos, mala asignación de recursos o incluso actos de corrupción, aspectos que suelen afectar negativamente la ejecución. En tercer lugar, la supervisión fortalece la toma de decisiones oportunas, dado que proporciona información actualizada sobre el avance físico y financiero del proyecto, facilitando la adopción de medidas correctivas inmediatas.

Además, la supervisión también cumple un rol articulador entre los distintos actores involucrados (residente de obra, contratistas, entidades públicas), mejorando la coordinación y comunicación, lo que se traduce en una ejecución más fluida y eficiente. En contextos como la gestión pública, donde los proyectos de inversión suelen enfrentar limitaciones administrativas, técnicas y presupuestales, una supervisión efectiva se convierte en un mecanismo clave para asegurar el cumplimiento de metas y el cierre de brechas en infraestructura y servicios.

En síntesis, los resultados no solo muestran una relación estadística significativa, sino que también reflejan una realidad operativa: la calidad de la ejecución de los proyectos de inversión depende en gran medida de la eficacia de su supervisión. Por ello, fortalecer los sistemas de supervisión, capacitar al personal y aplicar herramientas modernas de control y seguimiento debería ser una prioridad para mejorar el desempeño de los proyectos, especialmente en el ámbito público.

Capítulo IX

CONCLUSIONES

CAPITULO 9: CONCLUSIONES

La modernización del Estado peruano ha permitido importantes avances en la gestión de la inversión pública. Entre ellos destacan reformas como Invierte.pe, el modelo de Gestión por Resultados (GpR) y el uso de herramientas digitales en los procesos administrativos. Estas acciones han ayudado a mejorar algunos aspectos de la eficiencia y la transparencia en la planificación y ejecución de proyectos públicos. Sin embargo, la revisión realizada muestra que todavía existen problemas importantes que limitan el verdadero impacto de estas reformas. Entre ellos están el exceso de reglas, la mala organización de los sistemas administrativos y la poca coordinación entre instituciones, especialmente en sectores importantes como saneamiento y salud. Estos problemas han causado dificultades en la ejecución de proyectos y han afectado la efectividad y sostenibilidad de la inversión pública. Por eso, para mantener los avances y superar los problemas encontrados, es muy importante fortalecer la gobernanza mediante acciones que promuevan más transparencia, mayor participación de los ciudadanos y mejor coordinación entre las instituciones. Además, también es necesario hacer más flexible el marco regulatorio para que los proyectos puedan ejecutarse de manera más eficiente, sin dejar de lado el control y la rendición de cuentas.

En resumen, la inversión pública puede tener un papel muy importante para lograr un desarrollo sostenible y más justo en el Perú, siempre que las reformas de modernización vayan acompañadas de acciones concretas que solucionen los problemas estructurales y aseguren una gestión organizada y coordinada enfocada en el bienestar de la población.

Por otro lado, la ejecución de inversiones públicas en el Perú tiene tres características principales: concentración, desigualdad y baja eficiencia. Primero, existe una gran concentración de la inversión tanto en algunos niveles de gobierno como en determinadas zonas y funciones. El Gobierno Nacional es el que más dinero maneja y también el que tiene el mayor porcentaje de ejecución. A nivel departamental, Lima destaca mucho más que las demás regiones, y en cuanto a funciones, los sectores que más predominan son transporte, educación y salud. Esto demuestra que los recursos no se distribuyen ni se ejecutan de forma igual en todo el país, sino que se concentran en algunos niveles y sectores considerados estratégicos.

En segundo lugar, se nota una gran desigualdad en la capacidad de ejecución. Los gobiernos locales son los que tienen los niveles más bajos de avance, los gobiernos regionales están en un nivel intermedio y el Gobierno Nacional muestra mejores resultados. A nivel territorial, algunos departamentos como Lima, Piura y Tacna superan el 30% de ejecución, mientras que otros, como Callao y Madre de Dios, no llegan ni al 15%. De forma parecida, en las funciones del Estado, sectores como Defensa y Seguridad Nacional superan el 70%, mientras que otros como Relaciones Exteriores, Justicia e Industria tienen niveles muy bajos. Estas diferencias muestran que existen grandes brechas en capacidades técnicas, gestión institucional y eficiencia administrativa.

Finalmente, el problema más grave es la baja ejecución del presupuesto en general. Ningún nivel de gobierno, departamento o función logra llegar a niveles altos de ejecución, cercanos o mayores al 50%, ya que el promedio nacional se mantiene alrededor del 26.4%. Esto significa que gran parte del presupuesto disponible no se convierte en inversiones reales, lo que reduce el impacto del gasto público en la mejora de infraestructura y servicios. Por eso, más allá de qué gobierno ejecute más o menos, el principal problema está en la ineficiencia del sistema de inversión pública. Esto se relaciona con una mala planificación, mucha burocracia, falta de capacidades técnicas, errores en la formulación de proyectos y problemas en la supervisión. Todo esto demuestra que se necesitan reformas para fortalecer la gestión, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y hacer más eficientes los mecanismos de ejecución, para que los recursos públicos se usen de una manera más justa y efectiva.

Referencias bibliográficas

- Acebes, F., Pereda, M., Poza, D., Pajares, J., & Galán, J. M. (2024). Stochastic earned value analysis using Monte Carlo simulation. *ScienceDirect*.
<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.06.012>
- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2019). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin Press.
- Agénor, Pierre-Richard; Moreno-Dodson, Blanca. 2006. Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications. Policy Research Working Paper; No. 4064. © World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/8880> License: CC BY 3.0 IGO.
- Aron Said, S. (17 de setiembre de 2024). Un problema que nos cuesta caro, por Sofía Aron Said. *La República*. https://larepublica.pe/opinion/2024/07/19/un-problema-que-nos-cuesta-caro-desafios-en-la-ejecucion-de-la-inversion-publica-por-sofia-aron-said-533577?utm_source
- Banco Mundial (2025). *Perú, Revisión de las finanzas públicas*.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099121125172020484/pdf/P500683-e631104a-a95f-42d8-868a-7de801c03f60.pdf>
- Barror, R. (1991) Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106, 407-443. <http://dx.doi.org/10.2307/2937943>
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2020). Cost-benefit analysis: Concepts and practice (5th ed.). Cambridge University Press.
https://assets.cambridge.org/9781108415996/frontmatter/9781108415996_frontmatter.pdf
- Bryson, J. M. (2018). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. *Research Gate*.
https://www.researchgate.net/publication/382254675_Strategic_Planning_for_Public

and Nonprofit Organizations A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement 6th Edition

Calderon, C.; Servén, L. (2014). Infrastructure, Growth, and Inequality: An Overview. Policy Research Working Paper; No. 7034. © <http://hdl.handle.net/10986/20365> License: CC BY 3.0 IGO.

Calle, E. y Tello, A. (2024). *Desempeño de la inversión pública en Perú: Mejoras y retos persistentes en más de una década*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-200/moneda-200-08.pdf>

Chávez Saavedra, S. J. (2024). *Sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones - Invierte.pe y el nivel de ejecución de proyectos de inversión pública*. Universidad Nacional de Cajamarca [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Cajamarca]. Repositorio Institucional UNC. <http://hdl.handle.net/20.500.14074/6964>

Contraloría General de la República (2024). *Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a Diciembre 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5695104/5056992-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-diciembre-2023.PDF?v=1705503285>

Cruzado García, M. (2021). *La inversión pública y el desarrollo económico del departamento de Cajamarca 2000–2016* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Cajamarca]. Repositorio Institucional UNC. <https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14074/4495/Tesis%20Maribel%20Cruzado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Elías Guardián, A. C., et al. (2021). *Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión*. Savez Editorial. <https://doi.org/10.53887/se.vi>

Gamio Pino, A. E., & Choquehuanca Saldarriaga, C. A. (2024). *Inversión pública y crecimiento económico en la región Lima. Economía & Negocios*. <https://doi.org/10.33326/27086062.2024.1.1814>

- Garcés Manyari, A. (2021). El sistema de inversión pública (invierte.pe) y los desafíos que enfrenta para mejorar la ejecución de la inversión pública: ¿un error de diagnóstico?. *Revista Derecho Público Económico*, 1(1). <https://doi.org/10.18259/dpe.2021003>
- GONZALES, Dieler S., GONZALES, Elio N., MEDINA, Cristian G., & PALMA, Luz R.. (2025). ¿Es eficiente la inversión pública para cerrar brechas? Una revisión sistemática. *Revista Espacios*, 46(5), 348-360. Epub 30 de noviembre de 2025. <https://doi.org/10.48082/espacios-a25v46n05p31>
- González-Varona, J. M., Martín-Cruz, N., Acebes, F., & Pajares, J. (2024). Public funding and project complexity. *Journal of Business Research*, 158. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2023.113672>
- Infraestructura Vial (2024). Desafíos en la Ejecución de Inversión Pública Subnacional en Perú. https://infraestructuravial.pe/inversion/desafios-en-la-ejecucion-de-inversion-publica-subnacional-en-peru/?utm_source
- Instituto Peruano de Economía (2023). ¿Cuáles son los problemas en inversión pública?. https://ipe.org.pe/cuales-son-los-problemas-en-inversion-publica/?utm_source
- Landa Montañez, A. J., y Camones Morales, J. D. (2020). *Inversión pública y su influencia en el crecimiento económico del Perú, periodo 1990–2017* [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.unjfsc.edu.pe/handle/20.500.14067/4181>
- Malca Salvatierra, A. (2024). *Metodología BIM y su influencia en la formulación y evaluación de proyectos de inversión en una entidad pública, Trujillo-2023* [Tesis de Maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/135244/Malca_SA-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mamani Quispe, H. S. (2024). *La inversión pública en el marco del Invierte.pe y su efecto en el crecimiento económico del Perú, 2017-2023*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio Institucional UNAP.

<https://repositorio.unap.edu.pe/server/api/core/bitstreams/co840456-8da4-4a7b-8679-372441e34917/content>

Martin Hidalgo, I. L. G (03 de enero de 2025). Inversión pública 2024: Solo 4 de más de 1.800 municipios lograron ejecutar el 100% de su presupuesto para obras. *El Comercio*. https://elcomercio.pe/economia/peru/radiografia-de-inversion-publica-2024-municipios-no-ejecutaron-mas-de-s-10-mil-millones-en-obras-al-ultimo-dia-del-cierre-de-ano-mef-surco-miraflores-san-isidro-presupuesto-recaudacion-municipalidades-noticia/?utm_source

Martínez Ccallata, R., y Paredes Cruz, I. G. (2025). Avances de la formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión en el sector público del Perú. *Revista IECOS*, 26(1), 35–53. <https://doi.org/10.21754/iecos.v26i1.2329>

Ministerio de Economía y Finanzas (2023). *Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones*. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&view=article&id=875

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th ed.). McGraw-Hill.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2021). *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264243279-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2021). *Gestión de las finanzas públicas en el Perú*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/02/public-financial-management-in-peru_b83e637c/8b6b289c-es.pdf

Perú21 (08 de diciembre de 2025). Dinero por nada: el fracaso de la inversión pública en Perú.
https://peru21.pe/economia/dinero-por-nada-el-fracaso-de-la-inversion-publica-en-peru/?utm_source

Project Management Institute (2021). The standard for portfolio management (4th ed.). PMI

Rodríguez Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209., <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>

Rodríguez Rodríguez, M. F., & Béjar Blácido, O. R. (2022). Eficiencia de la Inversión Pública Peruana. Revisión sistemática de artículos publicados en revistas indexadas (2016-2022). *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4), 5015-5040.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.2992

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
https://kuangaliablog.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/07/amartya_kumar_sen_development_as_freedombookfi.pdf

Ser Peruano (08 de julio de 2024). Solo se gastó 33,6% del Presupuesto de Inversión Pública.
https://www.serperuano.com/2024/07/solo-se-gasto-336-del-presupuesto-de-inversion-publica/?utm_source

Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton

Tello Fuentes, A. M (2024). *Plazos en la ejecución de inversiones públicas entre 2009 y 2021*. Repositorio Institucional PUCP.
<https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/5867b2ab-bode-4bec-9e55-32dod448ca69/content>

Videnza Instituto (17 de setiembre de 2024). Ineficiencia en inversión pública: evaluación revela 73 proyectos con serios sobrecostos. *El Comercio*.
https://elcomercio.pe/economia/inversion-publica-73-proyectos-en-tres-provincias-con-sobrecosto-mayor-al-50-videnza-inversion-publica-infraestructura-proyectos-costo-sobrecosto-de-proyectos-noticia/?utm_source.



EDITORIAL
MUNDO INTERDISCIPLINARIO

EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL PERÚ

"Ejecución de proyectos de inversión pública en el Perú" presenta una visión integral de los procesos y desafíos que caracterizan la gestión de las inversiones públicas en el país. La obra aborda la planificación y Programación Multianual de Inversiones, la formulación y evaluación de proyectos, la declaración de viabilidad, la ejecución, la gestión de riesgos, así como los mecanismos de supervisión y control.

Desde una perspectiva orientada a la eficiencia, transparencia y cierre de brechas, el libro analiza las principales dificultades que afectan la ejecución de proyectos, entre ellas los sobrecostos limitaciones institucionales. Asimismo, incorpora el análisis de datos como herramienta para fortalecer la toma de decisiones y promover una gestión eficiente de los recursos públicos, constituyéndose en un aporte para comprender y mejorar la inversión pública en el Perú.



AUTORES

- Jaime Leonardo Rocha Rocha
- Jorge Luis Donayre Rios
- Sigefredo Adhemir Arce Pasache
- Alvaro Diego Vizarreta Olachea
- Carlos Manuel Benavente Bevilacqua
- Lourdes Campos Quintanilla
- Hector William Carlos Cruces
- Rocío Sonia Saavedra Aguilar



ISBN:

978-628-97809-4-9