

Avances de la formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión en el sector público del Perú

Progress in the formulation, evaluation and execution of investment projects in the public sector of Peru

Raúl Martínez Ccallata¹, Ibar Gerardo Paredes Cruz^{1*}

RESUMEN

Este estudio realiza un análisis de avances y mejoras de la inversión en proyectos en el sector público del Perú entre los años 2001 y 2022. Para ello, se procedió a realizar estadísticas descriptivas de las principales características de la inversión en el sector público y entrevistas a los sectoristas de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La metodología de investigación es de tipo cualitativa, pues se hace un breve recuento de algunas investigaciones concernientes con el tema de la inversión en el sector público en la etapa de Formulación y Evaluación (FyE), y Ejecución; asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los sectoristas de Transporte, Agricultura, Saneamiento, Educación y Salud de la DGPMI del MEF. Los principales resultados de esta investigación son los siguientes: se redujo el tiempo de la viabilidad de los proyectos a través del uso de fichas técnicas; hay menos casos de duplicidad de la inversión de proyectos dadas las mejores técnicas de control en el Banco de Inversiones por ejemplo GeoInvierte y las alertas informativas.

Palabras claves: Proyecto, inversión, formulación, evaluación, ejecución

Recibido: 07/10/2024

Aceptado: 17/12/2024

Publicado: 31/03/2025

¹ Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, Perú

Correspondencia:
raul.martinez.c@uni.pe

<https://orcid.org/0000-0003-2202-1809>

^{1*} Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, Perú

Correspondencia:
iparedes@uni.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0007-5341-5890>

Licencia:



Revista de la Facultad de Ingeniería Económica, Ingeniería Estadística y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería

ABSTRACT

This study carries out an analysis of progress and improvements in investment in projects in the public sector of Peru between the years 2001 and 2022. To do this, descriptive statistics were carried out on the main characteristics of investment in the public sector and interviews with the sectorists of the General Directorate of Multiannual Investment Programming (DGPMI) of the Ministry of Economy and Finance (MEF). The research methodology is qualitative, since a brief account is made of some research concerning the topic of investment in the public sector in the Formulation and Evaluation (M&E), and Execution stage; Likewise, semi-structured interviews were carried out with the Transportation, Agriculture, Sanitation, Education and Health sectors of the DGPMI of the MEF. The main results of this research are the following: the viability time of the projects was reduced through the use of technical sheets; There are fewer cases of duplication of project investment given the best control techniques in the Investment Bank, for example GeolInvierte, and information alerts.

Keywords: Project, investment, formulation, evaluation, execution

1. INTRODUCCIÓN

El artículo plantea como objetivo principal identificar, analizar y juzgar la problemática que está presente en las inversiones en los proyectos del sector público, específicamente en la etapa de FyE, y ejecución entre los años 2001 y 2022.

Desde el año 2001 a 2016, estuvo vigente el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que certificaba la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP), mediante el ciclo de proyectos y las investigaciones de perfil, prefactibilidad y factibilidad. A partir del 01 de diciembre de 2016 se estableció un Sistema Nacional de Gestión de Inversiones y Programación Multianual (SNPMGI) para garantizar, que tiene como propósito asegurar que las inversiones en los proyectos del sector público tengan una gestión eficaz (Decreto Legislativo N° 1252).

En el presente estudio se realizan entrevistas a los sectoristas de Transporte, Agricultura, Saneamiento, Educación y Salud de la DGPMI del MEF. Los objetivos de esta investigación incluyen comprender la situación actual de cada sector en cuanto a las ideas innovadoras y qué aspectos de mejora se pueden

implementar en la etapa de elaboración, identificación, formulación y evaluación económica, y ejecución cómo ha sido el desarrollo de evaluación de la factibilidad de los proyectos entre sistemas, cuál ha sido el rol de las fichas estándares, y demás aspectos relacionados al financiamiento de proyectos que no son de operación, inversión y mantenimiento, los programas de inversión entre otros.

Durante el periodo de 2001-2021, en el sector público, la inversión ha crecido en promedio a una tasa de 6.0% y en porcentaje representa en promedio el 4.3% del PBI y su ejecución en el año 2021 creció a una tasa de 38.0% con respecto al año anterior y alcanzó su valor máximo de S/ 39,103 millones en el 2021, siendo el Gobierno Nacional (GN) con mayor ejecución de 78.0%, seguido del Gobierno Regional (GR) de 71.5% y Gobierno Local (GL) con 63.6%.

2. ANTECEDENTES

Se realizó la revisión de algunos estudios sobre las inversiones del sector público en nuestro país, enfatizando los principales hallazgos referidos a la fase de Formulación y Evaluación. Según Mariátegui (2019, p.33), existe una deficiente elaboración de proyectos, lo cual explica en gran medida la gran cantidad de obras detenidas durante la etapa de ejecución, impidiendo el acceso a servicios para la comunidad y elevar su calidad de vida. Se realizaron proyectos con un impacto social muy bajo y algunos proyectos estratégicos se han paralizados en diferentes etapas del proceso. Ruiton (2018, p.134) sugiere la creación de una unidad formuladora especializada dentro de un portafolio en los proyectos de alto impacto en el sector de irrigación en áreas de varios departamentos o provincias, en un contexto del adecuado manejo de los recursos hídricos. Además, el autor propone establecer criterios de selección según la tipología de los proyectos y contar con un programa de capacitación en los elementos de planificación, inversión y presupuesto de los gobiernos regionales y locales, donde se impartan materias especializadas sobre proyectos de inversión del sector público de alto repercusión en un enfoque de gestión basado en resultados.

Espinoza y Fort (2017, p.41) señalan que las variaciones en las buenas prácticas de gobierno local influyen en la formulación y elección de proyectos financiados, y mediante esto, los Barrios Urbanos Vulnerables obtendrán una mejora en la inversión pública. El SNIP facilitó que los proyectos de inversión de menor cuantía se convirtieran en procesos simplificados en la FyE del proyecto, lo

que se agiliza para su aprobación. Los mismos autores también indican que los planes más importantes de un Gobierno Local (Plan Vial, Planes de desarrollo y gestión, entre otros) deben ser coherentes en la priorización del portafolio de inversión pública para una formulación más eficaz que los proyectos de inversión (p.51). Además, Fort y Paredes (2015, p.10) aluden al surgimiento de actores subnacionales en el contexto de la descentralización fiscal para la FyE de los proyectos de inversión. Este reto de implementar en áreas rurales es un proceso en curso definido por un fuerte aumento de la intervención de los gobiernos regionales en su elaboración, evaluación e ejecución de los proyectos de inversión.

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2015, p.15), la administración pública enfrenta dificultades en el portafolio de proyectos financiados, con una insuficiente priorización, la fragmentación de las inversiones que tienen poco impacto y aumentan los costos de transacción, desaprovechando las economías de escala, y la falta de conocimiento especializado del recurso humano en la FyE de los proyectos, entre otros aspectos. Es esencial optimizar la ejecución del presupuesto público, ya que la formulación de proyectos también involucra mayores recursos del estado. Por lo tanto, se debe evaluar tanto la importancia de elaborar y evaluar un proyecto como su viabilidad financiera (p.43). Además, los niveles de viabilidad de los montos de inversión no están directamente relacionados con los días promedio que se tarda en dar la aprobación de los proyectos. Esto puede ser porque no se registra el proyecto en la fecha de su elaboración, o a que no se realizan los estudios suficientes para evaluar a los proyectos según las directrices establecidas en el SNIP.

Jiménez et al. (2018, p.1, p.16-17) investigan los principales elementos que influyen en la inversión pública y descubren que uno de los que explican la ejecución de los proyectos de inversión es la habilidad de los gobiernos regionales en la gestión. Aunque los autores reconocen que la capacidad de gestión es difícil de cuantificar, sus resultados son consistentes asemejando a los resultados de Aragón et al. (2009, p7). Estos últimos autores sostienen que la gestión de proyectos, contabilidad, entre otros, carecen de habilidades técnicas y la mayor relación interinstitucional con otras entidades públicas, presentan en los gobiernos regionales una disminución en la capacidad de gasto. Por lo tanto, las municipalidades que solicitan apoyo técnico para la elaboración y ejecución de los proyectos tienen una menor ejecución de la inversión.

Según Rojas (2015), para asegurar una eficiente ejecución en los proyectos de inversión, se debe realizar un seguimiento efectivo en los procedimientos y acciones. Estos procedimientos deben basarse en las metas institucionales,

que buscan promover el desarrollo de la comunidad a través de la ejecución de programas, planes y proyectos. Mientras tanto, Mejía (2020) declara que las ejecuciones en las inversiones, se presenta la falta de capacidad de las instituciones del estado en confrontar escenarios inesperados como la incompetencia de los involucrados y la desorganización.

Según Ponce (2013), la ejecución de la inversión pública a nivel regional se vuelve más efectiva cuando se cuenta con la participación de la inversión privada, generando un impacto mayor mejorando la provisión de los servicios públicas. Por lo tanto, es importante que el Estado esté preparado para generar beneficios positivos para la población, incentivando la inversión pública y fomentando la inversión privada para abordar las demandas insatisfechas. Por otro lado, la inversión pública por sí sola no es suficiente para resolver los problemas que motivaron su formulación y ejecución. Según García (2017), la inversión pública muestra deficiencias en la gestión de las inversiones. Desde las etapas iniciales, se evidencian problemas al carecer de estudios de ingeniería completos y expedientes técnicos o estudios definitivos bien elaborados. Esta situación conduce a la necesidad de mayores recursos durante la ejecución del proyecto, recursos que el Estado generalmente no tiene disponibles.

3. METODOLOGÍA

Este informe resume el cuestionario aplicado a los sectoristas de inversión pública de la DGI de la DGPMI del MEF en marzo de 2022. El objetivo fue analizar la evolución de la inversión pública entre los años 2001 y 2022. Se examinaron de manera comparativa aspectos como la Programación de Inversiones Multianual, la FyE de Proyectos de Inversión, entre otros.

Para llevar a cabo esta investigación, se utilizó una Guía del Sectorista que consta de 36 preguntas con entrevistas semiestructuradas. Este tipo de entrevista es una técnica cualitativa en la que los investigadores hacen preguntas abiertas planificadas y ejecutadas a los sectoristas, realizando indagaciones específicas en las preguntas más relevantes. El objetivo era obtener una visión más precisa sobre los temas relacionados con el perfil profesional y conocer la opinión de cada sectorista en relación los sectores de Transporte, Agricultura, Saneamiento, Educación y Salud.

Guía del Sectorista

I. Perfil del sectorista

1. ¿Cuánto tiempo lleva usted en el cargo?
2. ¿Cuál es su profesión?
3. ¿Cuánto tiempo de experiencia tiene viendo aspectos vinculados con el Sector a su cargo y en temas de FyE de inversiones?
4. ¿Tiene alguna experiencia en otro sector?
5. ¿Qué ideas innovadoras tiene respecto en el manejo de inversiones en el ámbito del Sistema Invierte.Pe?

II. Diagnóstico y problemática del sector

6. ¿Según su percepción, cuáles son los principales problemas del sector por nivel de gobierno, respecto al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones?
7. ¿Cuáles son los problemas identifica en la Programación Multianual de Inversiones por nivel de gobierno? ¿Cómo se puede mejorar?
8. En líneas generales, ¿las entidades de los diferentes niveles de gobierno aplican los instrumentos de planificación de Plan de Desarrollo, Plan Estratégico y Plan Operativo para ordenar por importancia los proyectos de inversión en sus jurisdicciones ¿Cuál es el nivel de gobierno donde hay más cuellos de botella?
9. ¿Cuáles son los problemas en la fase de FyE de los proyectos por nivel de gobierno? ¿Cómo se puede mejorar?
10. ¿Existen limitaciones por parte de los operadores del Invierte.pe para el llenado del Formato de Fichas Técnicas y de Registro N° 06-A, N° 06-B, N° 07-A, N° 07-B y N° 07-C? ¿Este tipo de limitaciones son similares en los tres niveles de gobierno? ¿Se realizan labores de verificación de lo declarado en ciertos casos? ¿Cuáles?
11. ¿En qué ha mejorado la FyE de inversiones en el marco del Invierte.pe en comparación al SNIP? ¿Se redujo el tiempo de FyE de los proyectos de la tipología de su sector a cargo en los diferentes niveles de gobierno?
12. ¿Qué opina sobre la UF formule y evalúe los proyectos de inversión en el Sistema InviertePe?
13. ¿La OPMI debería contar con los arreglos institucionales y documentos para el orden de prioridad de la cartera de inversiones?
14. ¿Existe una coordinación fluida de la OPMI con las Unidades Formuladoras y Ejecutoras de Inversiones para realizar el avance y seguimiento de las inversiones?

15. ¿Se ha reducido la duplicación con otros proyectos de inversión? ¿Por qué?
16. ¿Cómo va avanzando el cierre de brechas de su sector? ¿La brecha está bien identificada y priorizada? ¿Por nivel de gobierno?
17. ¿En la brecha de acceso a servicios se indica el área geográfica, la unidad de medida, valor y año?
18. ¿Cuáles son las dificultades para la FyE de los proyectos y la identificación y aprobación de las inversiones que no son proyectos IOARR?
19. ¿Existen requisitos claros para determinar la implementación de las intervenciones de inversiones IOARR?
20. ¿Considera que el factor político influye en el tiempo de aprobación y la viabilidad de IOARR y proyectos de inversión, respectivamente? Detallar casuísticas.
21. En líneas generales, ¿las IOARR suelen aprobarse en un tiempo menor a los proyectos? Existen casos que no son para algunas IOARR, ¿por qué?
22. ¿Las IOARR también consideran la identificación de servicios y el orden de prelación como lo hacen las inversiones de proyectos?
23. ¿Las inversiones IOARR cumple que son inversiones que no son proyectos ni correspondan a gasto corriente?
24. ¿Cuáles son las dificultades relacionadas con la FyE bajo las modalidades de contratación de administración directa y por contrata?
25. ¿La FyE de proyectos de inversión en los niveles de gobierno aplican técnicamente los contenidos aprobados por la DGPMI, así como específicamente los que son aprobadas por los Sectores?
26. En la elaboración de los proyectos, ¿se describe el problema con claridad y no hay fraccionamiento en las inversiones de la tipología de su sector en los tres niveles de gobierno?
27. ¿Cuáles son las dificultades para realizar un buen análisis técnico del proyecto (tamaño, localización, tecnología) ?, ¿En qué casos falla?
28. ¿En qué casos se considera el análisis Costo/Beneficio, Costo/ Efectividad o Costo/Eficiencia de cada alternativa? ¿Por qué considera que no se incluye algunas de estos tipos de análisis?
29. ¿Cuál es la problemática en realizar el manejo integral de los riesgos?
30. ¿Cuáles son las principales razones por las que no se incorporan montos de Operación y Mantenimiento (OyM) en la etapa de FyE? ¿Por qué se da el caso que la OyM lo realice otra entidad? ¿Suele pasar? ¿Cuáles son las principales dificultades en coordinación y cómo afecta a la previsión de OyM?
31. ¿Cuál es la fuente de financiamiento para la operación y mantenimiento en la práctica?

32. ¿Es común la rotación de personal en las Unidades Formuladoras (UF)? ¿Cuál es el tipo de contrato laboral más común para los empleados de la UF? ¿Cree que esto afecta su rendimiento? En caso de ser contratistas, ¿tienen acceso a capacitaciones?
33. ¿Cree que existe una falta de capacitación en el personal de las unidades formuladoras? ¿En qué áreas específicas?
34. ¿Cuáles son los errores más comunes en los estudios a nivel de perfil en términos de alto nivel de incertidumbre y la formulación de los proyectos?
35. ¿Cuáles son los desafíos en la formulación de programas/ conglomerados y su declaración de viabilidad?
36. ¿Cómo cree que Invierte.Pe podría mejorar la metodología de la FyE de proyectos de inversión implementados durante una crisis?

4. RESULTADOS Y DISCUSIONES

El sistema Invierte.Pe ha facilitado la aceleración de la puesta en marcha de las inversiones con un enfoque en el cierre de brechas. Este sistema emplea fichas técnicas para proyectos de inversión de baja y mediana complejidad, así como estudios de preinversión en las etapas de FyE de proyectos. No obstante, según la percepción de los sectoristas de la DGPMI, los proyectos solían demorarse en su formulación y aprobación por parte de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) en el marco del SNIP. Además, la declaración de viabilidad requería pasar por los estudios desde el nivel de perfil hasta la factibilidad en función del monto de inversión, lo que podía representar obstáculos en la realización de una inversión.

En el sistema Invierte.Pe, la Unidad Formuladora se encarga de la fase de Formulación y Evaluación de los proyectos, mientras que el seguimiento de la ejecución física y financiera se puede realizar mediante otros Sistemas Administrativos como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) e Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS), lo que promueve la transparencia. En contraste, en el SNIP, tanto la UF como la OPI estaban a cargo del proceso de formulación. La OPI evaluaba y declaraba la viabilidad de los proyectos, y el seguimiento del avance físico y los costos programados de los proyectos de inversión se realizaba de manera independiente.

Figura 1
Inversiones en el Perú, 2001-2022

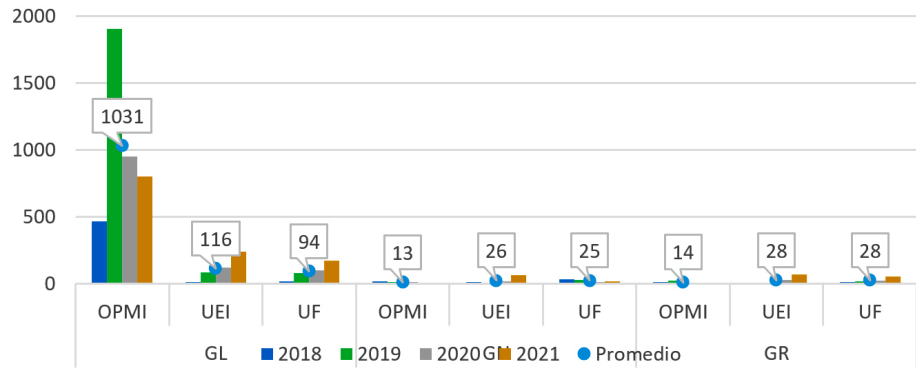


Nota: Fuente: DSEIP-DGPMI-MEF. Elaboración Propia

El Banco de Inversiones registra 431 mil inversiones correspondientes del periodo 2001-2022¹. El 74.3% (320,230) corresponde al SNIP y el 25.7% (110,995) al Invierte.Pe. Desde que se estableció Invierte.Pe en 2016, se registraron 69,382 inversiones viables que representan el 26.1% con respecto a lo registrado en el SNIP (266,226).

Rotación de Personal

Figura 2
Rotación de Personal por nivel de gobierno, 2018-2021



Nota. Fuente: DSEIP-DGPMI-MEF. Elaboración Propia

¹ Información a enero de 2022.

La alta rotación del personal de los operadores de las OPMI, Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) y UF es un problema porque el cambio de personal no permitió contar con una memoria institucional. De acuerdo al gráfico anterior, los operadores en los gobiernos locales son lo que más rotan, pues existe poca estabilidad que depende del factor político o encuentran mejores oportunidades laborales en otras instituciones, materializadas en sueldos más atractivos o la remoción de sus cargos por el cambio de autoridades.

Monto Viable de Inversión

Figura 3

Monto viable según el nivel de gobierno, 2001-2021 (En millones de soles)

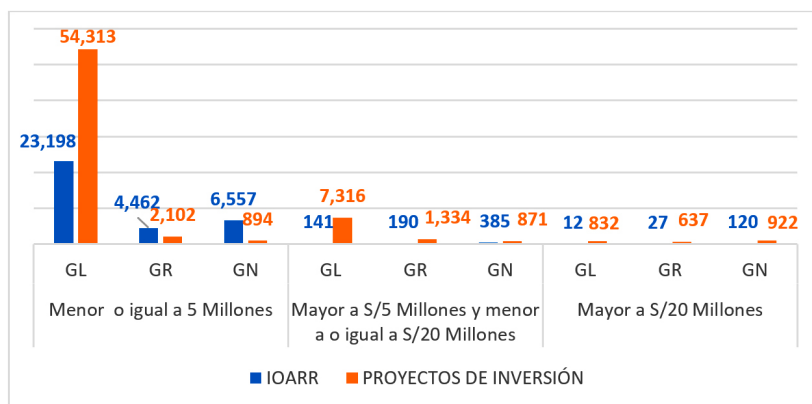


Nota: Fuente: Dirección de seguimiento y evaluación de inversión pública (DSEIP)-DGPMI-MEF.

Los montos de los proyectos viabilizados entre los años 2001 y 2021 crecieron a una tasa de 18.5%. Los GL tienen la mayor cantidad de monto viabilizado y representa en promedio el 77.7%, seguido por los GR (11.3%) y GN (11.0%).

Figura 4

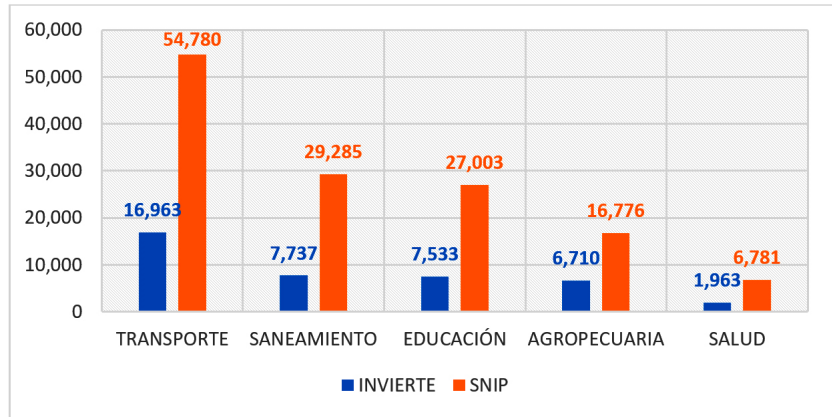
Número de inversiones viables de Proyectos de Inversión e IOARR según el monto y nivel de gobierno, 2001-2022



Nota: Fuente: DSEIP-DGPMI-MEF. Elaboración Propia

La Figura 4 muestra que los Proyectos de Inversión e IOARR, hay una mayor cantidad de inversiones con montos viables menores a S/5 millones, donde la mayor proporción de este tipo de proyectos se da en los GL.

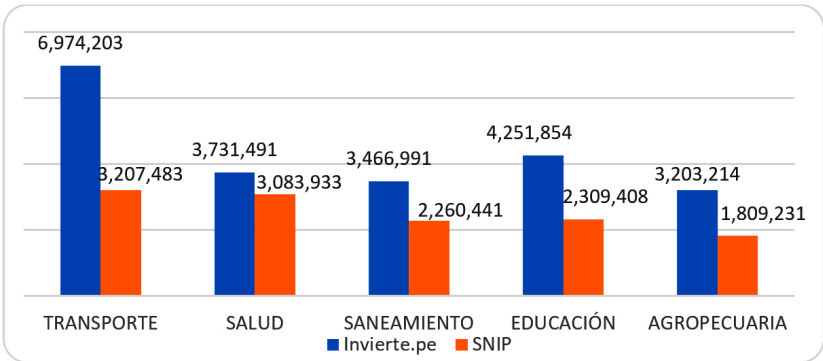
Figura 5
Cantidad de Inversiones por función en el Perú, 2000-2022



Nota: Fuente: DSEIP-DGPMI-MEF. Elaboración Propia

De la cantidad de inversiones viables (335,608), la función de Transporte representa el 21,9%, seguido de la función de Saneamiento (11,0%), Educación (10,3%), Agropecuaria (7,0%) y Salud (2,6%) para ambos sistemas del SNIP e Invierte.pe.

Figura 6
Monto promedio Viable por función en el Perú, 2000-2022



Nota: Fuente: DSEIP-DGPMI-MEF. Elaboración Propia

En términos de los montos promedio viables por función, Transportes tiene el mayor monto promedio de inversiones viables de S/ 6,974,203, seguido por Educación, Salud, Saneamiento y Agropecuaria en el contexto del Invierte.Pe. siendo mayor en comparación con el sistema SNIP.

Inversiones IOARR

Tabla 1

Inversiones IOARR por función

Función	Frecuencia	%	Acumulado (%)
Transporte	7,764	22	22
Salud	5,915	16.8	38.8
Educación	4,228	12	50.8
Saneamiento	3,938	11.2	62
Agropecuaria	2,196	6.2	76.1
Otros	11,185	31.8	100
Total	35,226	100	

Nota: Fuente: DGPMI-MEF. Elaboración Propia

Las IOARR son más rápidas para aprobar dado existen instructivos, lineamientos y directivas que identifican los activos estratégicos por sector. De la Tabla 1, el porcentaje de inversiones IOARR son mayores en Transporte (22.0%), Salud (16.8%), Educación (12.0%), Saneamiento (11.2%) y Agropecuario (6.2%).

Del registro de los Programas de Inversión en el Banco de Inversiones, se encontraron un total de 2036 programas, de los cuales el 72.9% pertenecen al SNIP y el 27.1%, en el marco del Invierte. En cuanto a los niveles de gobierno, el 43.3% de los programas registrados son de competencia de los GL, 44.2% de GN y solo el 12.6% de GR.

Tabla 2

Programas de Inversión según Nivel de Gobierno

Programas de inversión	Invierte.pe	SNIP	Total general
GL	320	561	881
GN	211	688	899
GR	21	235	256
Total general	552	1484	2036

Nota: Fuente: DGPMI-MEF. Elaboración Propia

En cuanto a la clasificación de los programas de inversión según su función, se observa que el 18.4% de los programas pertenecen a la función de Transporte. Le siguen en importancia las funciones de Educación, con un 12.3%, y Saneamiento, Vivienda y Desarrollo Urbano, con un 11.3% cada una. La función Agropecuaria también tiene una participación significativa, con un 11.0%.

Tabla 3*Programas de Inversión según Función*

Programas De Inversión	GL	GN	GR	Total, general	%Del Total General
Transporte	267	81	26	374	18.40%
Educación	30	188	32	250	12.30%
Saneamiento	112	118		230	11.30%
Vivienda y desarrollo urbano	223	6	1	230	11.30%
Agropecuaria	75	73	76	224	11.00%
Otros	174	433	121	728	35.70%
Total general	881	899	256	2036	100.00%

Nota. Fuente: Banco de Inversiones-MEF. Elaboración DGPMI

En lo que respecta a la etapa de Formulación y Evaluación, se identifican diversos problemas en los diferentes sectores. En el Sector Transporte, algunos operadores de los gobiernos locales (GL) carecen de conocimiento sobre el marco de sus competencias. En Agricultura y Saneamiento, algunos GL enfrentan limitaciones de recursos para la preinversión, y el personal encargado tiene conocimientos limitados. En el sector Educación, se presentan dificultades en la sustentación de la demanda y sus costos, mientras que, en el sector Salud, se observa una falta de sustento técnico y documentación adecuada factibilidad de los proyectos.

Respecto al llenado de fichas simplificadas y fichas técnicas estándar, el Sector Transportes no presenta dificultades, pero Agricultura y Saneamiento muestran deficiencias debido a la inexperiencia de los operadores y desconocimiento de la normativa. En los ámbitos de Educación y Salud, se observa un elevado cambio de personal en los GL impide la retención de conocimientos en FyE. Además, en algunos casos se presenta falta de conocimiento en el adecuado llenado de las fichas técnicas.

Los sectoristas coinciden en que la FyE de inversiones ha mejorado con el actual sistema Invierte.pe, ya que la ficha técnica estándar ha agilizado la declaración de viabilidad en comparación con el antiguo SNIP. Aunque el proceso en el SNIP era potencialmente de mayor calidad técnica y sostenibilidad alineada

con el enfoque territorial de desarrollo. Además, en todos los sectores, la duplicidad de proyectos se ha reducido gracias al mayor control en el Banco de Inversiones y al uso de GEOINVIERTE para georreferenciar las inversiones y evitar duplicidades.

En la fase de FyE, todos los sectores incorporan los gastos de Operación y/o Mantenimiento (OyM). Sin embargo, la entidad encargada varía según el sector. Los errores más comunes en los estudios de preinversión incluyen el fraccionamiento en el sector Transporte, problemas de competencias en los gobiernos locales, y en Agricultura, el balance hídrico relacionado con el dimensionamiento y sostenibilidad. En Saneamiento, los errores más frecuentes están en el diagnóstico, en Educación se relacionan con el cálculo de la demanda, y en Salud, se observan errores en la elección del terreno asociado a la ubicación.

En cuanto a los programas de inversión, hay un desconocimiento para su Formulación y Evaluación, y no se cuenta con un documento metodológico. Según el sectorista de Agricultura, los programas se evalúan de manera grupal donde cada uno de los proyectos que lo conforman deben estar bien formulados, alineados a los objetivos y al menos la mitad del monto total debe ser viable.

La aprobación de las IOARR toma menos tiempo en comparación al periodo de viabilidad de las inversiones. Hay notas técnicas sobre las IOARR por sector, que las permiten ser identificadas con facilidad. Por otro lado, la implementación de una inversión es más compleja de definir pues suele existir confusión en la determinación de qué es una UP e IOARR, que conllevaría a fraccionamientos.

En el tema de los problemas relacionados con la Formulación y Evaluación bajo las formas de contratación de administración por la entidad y por contrato, en el caso del sector Transporte la contratación por administración directa tiene algunos inconvenientes relacionados a la generación de sobrecostos que no corresponden directamente al proyecto de inversión. Bajo la modalidad de contrata, los sectoristas señalan que se puede convocar a consultores especializados de acuerdo a los requerimientos técnicos del servicio, hecho que aumenta las posibilidades de contar con una fase de FyE más sólida.

En líneas generales, la FyE de los proyectos siguen los contenidos de la DGP-MI en los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, hace falta contar con más guías metodológicas sectoriales específicas para la FyE. En el sector transportes, por ejemplo, sí se cuentan con algunos instrumentos que tienen con-

tenidos mínimos detallados para la formulación de proyectos de soluciones elementales de carreteras de la Red Vial Nacional y de acceso a internet fijo. Asimismo, los sectoristas mencionan que es relevante la socialización de los instrumentos a los especialistas de proyectos para el mejor rendimiento de sus funciones.

En relación a la Programación Multianual de Inversiones, se observan dificultades en el sector transporte debido a una planificación deficiente, lo que ocasiona problemas en la programación y orden de prelación de la cartera de proyectos. En los sectores de Salud y Educación, específicamente en los gobiernos subnacionales, se observa un desconocimiento ocasional de la aplicación de la normativa. Por otro lado, en los sectores de Agricultura y Saneamiento, los errores en el PMI son menos frecuentes, a excepción de situaciones específicas durante las transferencias de recursos económicos a los gobiernos subnacionales, la ausencia de un criterio del orden establecido en el Invierte.Pe puede ocasionar dificultades.

Se ha logrado avanzar en el cierre de brechas en el sector Transporte, donde las competencias están claramente definidas para la red vial nacional, departamental y vecinal. En Agricultura, se identifica la necesidad de mejorar la identificación de las áreas agrícolas destinadas a proyectos de infraestructura para riego. En Saneamiento, se ha mejorado el cierre de brechas mediante el uso de metodologías que involucran un equipo revisor. En Educación, la existencia de un censo de infraestructura sirve como fuente para identificar las brechas en la Educación Básica Regular (EBR). En Salud, el Ministerio de Salud (MINSA) realiza un diagnóstico continuo para abordar el cierre de brechas de manera efectiva.

En general, se aprecia un progreso de la administración en la programación de las inversiones de manera multianual en diversos sectores, con enfoque en la clarificación de competencias, mejora en la identificación de áreas críticas y la implementación de metodologías efectivas para cerrar brechas. Sin embargo, persisten desafíos, especialmente en la aplicación consistente de normativas y criterios de priorización en ciertos casos, destacando la importancia de abordar estos aspectos para optimizar la eficacia de la PMI.

En relación con otros aspectos complementarios de la inversión pública, según los sectoristas, se identifican diversos problemas en la administración de la inversión pública. Uno de ellos es el alto cambio de los recursos humanos, que impide la constancia de tareas y actividades preestablecidas, debilitando la memoria institucional. Además, se destaca la insuficiente capacidad técnica

en la aplicación del marco normativo de la formulación de proyectos, lo que limita a los operadores para proporcionar la viabilidad mediante documentos que sustentan los estudios de diagnóstico, análisis de oferta y demanda, entre otros. También se observa un considerable número de proyectos con montos de inversión pequeños y viabilizados.

Los sectoristas coinciden en la existencia de una coordinación fluida entre la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), las UF y las Unidades Ejecutoras de Inversiones para ejecutar el monitoreo de las inversiones a través de los Comités de Seguimiento de Inversiones. Sin embargo, en el sector Educación, se señala que el seguimiento y monitoreo no son continuos en los proyectos administrados por las municipalidades, especialmente en la construcción de colegios. En el sector Salud, se menciona que hay inversiones priorizadas en las regiones en las fases del Comité de Inversiones Interregional, pero no se enfoca en las intervenciones en inversiones que no son proyectos, que son intervenciones específicas en activos estratégicos.

Según el sectorista de Transportes, la problemática en la gestión integral de riesgos radica en la falta de una cultura al respecto, ya que algunos proyectos de carreteras no consideran las posibles consecuencias sobre el entorno geológico, la demora en la liberación de predios y el impacto del cambio climático. En Agricultura, los problemas están relacionados con conflictos sociales, fenómenos naturales y condiciones climáticas, mientras que en Saneamiento se destacan problemas en las cuencas y cuestiones políticas. En Educación, la problemática se encuentra en la capacidad de administración, el uso eficiente de la asignación de los recursos y los procesos de recursos humanos. En Salud, se menciona el desconocimiento del personal sobre los tiempos de vigencia, el registro correcto de la información y la malinterpretación del ciclo de inversión, agravados por la alta cambio de personal.

5. CONCLUSIONES

Respecto a la reducción del tiempo en la viabilidad de proyectos de inversión pública mediante el uso de fichas técnicas simplificadas y estandarizadas, así como fichas de mediana y baja complejidad en la fase de Formulación y Evaluación del Invierte.Pe, se destaca que este enfoque ha agilizado el proceso al requerir menos tiempo para la formulación con sustento técnico. Los sectoristas subrayan que la implementación de estas herramientas implica una mayor necesidad de conocimiento y datos sobre la elaboración del proyecto, permitiendo así la viabilidad en plazos más cortos.

La reducción de duplicidades en el registro de proyectos, como resultado de mejoras en técnicas de seguimiento y monitoreo en el Banco de Inversiones, así como la implementación de GeoInvierte para el mapeo georreferenciado de proyectos, se considera un avance significativo. Esto ha contribuido a una mayor eficiencia y accesibilidad para los operadores de Invierte.Pe.

Aunque se ha reducido el fraccionamiento con el sistema Invierte.Pe gracias a un mayor control en el Banco de Inversiones y el uso de fichas estandarizadas, los sectoristas señalan que este problema persiste, aunque de manera atenuada. En términos generales, se destaca que el fraccionamiento sigue siendo un desafío para abordar.

Se evidencia una debilidad en la planificación de la Programación Multianual de Inversiones, especialmente en los gobiernos subnacionales, donde la falta de un orden de priorización de proyectos al recibir recursos monetarios y la ausencia de una planificación clara para cerrar brechas en el Programa Multianual de Inversiones (PMI) del sector son aspectos preocupantes.

La falta de claridad en las competencias por niveles de gobierno y el limitado conocimiento de algunos operadores sobre los aspectos técnicos de cada sector son desafíos que se deben abordar mediante la mejora de capacidades en estos temas.

En cuanto al seguimiento realizado por la DGPMI a través de reuniones periódicas y coordinación fluida mediante comités de seguimiento de inversiones, se destaca como un mecanismo efectivo para priorizar la cartera de inversiones de mayor envergadura y proyectos emblemáticos.

La utilización de la forma de contratación por administración de la institución pública de manera directa podría generar sobrecostos y limitaciones debido al riesgo de considerar gastos no correspondientes al proyecto. Aunque esta modalidad puede ser más apropiada para proyectos pequeños, se destaca la ventaja de contar con consultores especializados con amplia experiencia.

La existencia de un listado específico de Intervenciones en inversiones que no son proyectos por sector contribuye a reducir confusiones con proyectos de inversión pública. Sin embargo, la práctica de ejecutar una IOARR fraccionando el proyecto, cuando en realidad es una Unidad Productora (UP), incumple la normativa de Invierte.Pe, y se resalta la necesidad de corregir estas prácticas. La alta rotación del personal, especialmente en gobiernos subnacionales, implica la pérdida de la inversión en tiempo y recursos destinados a fortalecer las

capacidades de los operadores. Esto se observa de manera notoria en el sector Transporte, donde el personal capacitado en la FyE de proyectos puede dejar de laborar tras un tiempo.

Dentro de algunos gobiernos subnacionales, la limitada FyE de programas o un conjunto de proyectos de inversión se atribuye a insuficientes recursos y la falta de instructivos detallados sobre la temática, lo que destaca la necesidad de mejorar los recursos y proporcionar orientación más específica.

La efectividad en la ejecución de proyectos de inversión pública está estrechamente ligada a la alineación de los procedimientos con los objetivos institucionales. Para garantizar el progreso de la población afectada se debe realizar a través de la implementación de programas y proyectos, es fundamental realizar un monitoreo y seguimiento efectivo de las acciones.

REFERENCIAS

- Aragón, F., & Casas, C. (2009). Local governments' capacity and performance: evidence from peruvian municipalities. *CAF Working paper, 2008/06*.
<https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/256/200806AragonyCasas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Contraloría General de la República. (2015). *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el período 2009 al 2014* [PDF].
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1646345/Estudio_Inversion_Publica.pdf.pdf
- Decreto Legislativo N° 1252 de 2016 [Ministerio de Economía y Finanzas]. (2016, December 1). Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. *Diario oficial El Peruano*.
- Espinoza, A., & Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación: La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima* [PDF].
https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_Inversionsinplanificacion.pdf
- Fort, R., & Paredes, H. (2015). *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década* [PDF]. <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt76.pdf>

- García, M. (2017). *El Sistema Nacional de Inversión Pública y su incidencia en la asignación de los recursos públicos en el gobierno regional de la libertad: 1995-2015* [Tesis para optar el Título Profesional de Economista]. Universidad Nacional de Trujillo. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela Académico Profesional de Economía. <https://hdl.handle.net/20.500.14414/8425>
- Jiménez, A., Merino, C., & Sosa, J. (2018). *Determinantes de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú* [PDF].
- Mariátegui, R. (2019). *Efecto de la inversión pública en infraestructura económica y social sobre el índice de desarrollo humano en el Perú para el periodo 2007-2016* [Tesis para optar el Título Profesional de Economista]. Universidad de Lima. Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas. Carrera de Económicas.
- Mejía, M. (2020). Inversión pública de enero logra crecimiento histórico. *Revista Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-mef-inversion-publica-enero-logra-crecimiento-historico-783628.aspx>
- Ponce, S. (2013). *Inversión Pública y Desarrollo Económico Regional* [Tesis para optar de Magíster en Economía]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CF6AD68B-35BEC9105257C58005F084F/\\$FILE/PONCE_SONO_STEFAHNIE_SOFIA_INVERSION.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CF6AD68B-35BEC9105257C58005F084F/$FILE/PONCE_SONO_STEFAHNIE_SOFIA_INVERSION.pdf)
- Rojas, P. (2015). Public Administration and the Principles of Administrative Law in Peru. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 1(13), 193-209. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5165147>
- Ruiton, J. (2018). *La inversión pública en riego y el crecimiento económico del sector agrario en el Perú*. Universidad de San Martín de Porres. Escuela de Gobierno. <https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index.php/RevistaGobiernoG/article/view/2337>