



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

HACIA UN NUEVO MODELO PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE INVERSIONES DESCENTRALIZADAS

PROPUESTAS A PARTIR DE UN
GRUPO DE EXPERTOS

HACIA UN NUEVO MODELO PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE INVERSIONES DESCENTRALIZADAS

PROPUESTAS A PARTIR DE UN
GRUPO DE EXPERTOS

HACIA UN NUEVO MODELO PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE INVERSIONES DESCENTRALIZADAS PROPUESTAS A PARTIR DE UN GRUPO DE EXPERTOS

* **Obra colectiva**

Editado por el Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar, Lima

Celular: 998 342 992

www.propuestaciudadana.org.pe

contacto@propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Consejo Directivo: Javier Azpur Azpur

Coordinador ejecutivo: Federico Tenorio Calderon

Responsable del informe: Jean Paul Benavente García

Integrantes del equipo de trabajo: Epifanio Baca Tupayachi y Jorge Vela Clavo

Cuidado de edición: Juan Luis Nugent

Corrección de estilo: Manuel Gómez Calderón

Diseño y diagramación: Negrapata S. A. C.

Primera edición: Diciembre de 2024

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-00971

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en TAREA Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima

Esta publicación del Grupo Propuesta Ciudadana se elaboró en el marco de un proyecto con el Natural Resource Governance Institute (NRGI), gracias al apoyo de un grant de la Cooperación Alemana (GIZ). Las opiniones y los puntos de vista consignados en esta publicación no comprometen a NRGI ni a GIZ.



Implementada por



La versión impresa es posible gracias al apoyo de



ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
1. REVISIÓN DE LA LITERATURA	9
1.1 Intervención del Estado, descentralización y renta extractiva	9
1.2 Asignación, distribución y uso de la renta extractiva descentralizada	10
1.3 Narrativa del Gobierno nacional sobre la gestión de las inversiones descentralizadas	11
1.4 El modelo de la gestión de inversiones y la descentralización	13
1.4.1 El marco legal	13
1.4.2 Capacidades institucionales y calidad de gasto de inversión	14
1.4.3 Desafíos de la gestión de inversiones	15
2. ELEMENTOS DE CONTEXTO	19
2.1 Concentración económica	19
2.2 Heterogeneidad territorial	21
2.3 Competencias y funciones asumidas en el proceso de descentralización y los sistemas administrativos	22
2.4 Brechas entre Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Institucional de Apertura	23
2.5 Asignación y distribución del canon y regalías	24
2.6 Volatilidad en la renta extractiva y recaudación	27
2.7 El Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones	28
2.8 Características de la gestión de inversiones	30
2.9 El principal problema: inversiones paralizadas y corrupción	33

3. SISTEMATIZACIÓN DEL APOORTE DEL GRUPO DE EXPERTOS	37
3.1 Intervención del Estado, desarrollo territorial y renta extractiva	37
3.1.1 Intervención del Estado y renta extractiva	37
3.1.2 Asignación, distribución y uso del canon y regalías	38
3.1.3 La planificación territorial, la gestión de las inversiones y la gobernanza	39
3.2 El modelo de la gestión de inversiones y la descentralización	40
3.2.1 Narrativa del Gobierno nacional sobre la gestión de las inversiones	40
3.2.2 Redefinir el uso de los recursos para inversiones y la gobernanza territorial	41
3.2.3 Predictibilidad e incentivos que mejoren las inversiones en gobiernos descentralizados	42
3.3 Redefinir el modelo de gestión de inversiones desde la programación multianual, la articulación y el cierre de brechas	43
3.3.1 Invierte.Pe y la planificación territorial o presupuesto participativo	43
3.3.2 Programación Multianual de Inversiones, priorización y prelación para el cierre de brechas	44
3.3.3 PMI, gestión de la autoridad de turno (nacional/regional/local) y la discrecionalidad	45
3.3.4 Articulación con otros sistemas administrativos y niveles de Gobierno	45
3.3.5 Hacia un diseño de gestión de inversiones más eficiente, eficaz, sostenible y transparente	46
3.3.6 Reintegración de la secuencia del ciclo de proyectos	48
3.3.7 Aseguramiento del cierre, operación y mantenimiento de las inversiones	48
4. RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DEL GRUPO DE EXPERTOS	52
5. POLÍTICA PÚBLICA PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE INVERSIONES A PARTIR DE LA RENTA EXTRACTIVA	59
5.1 Principales propuestas vinculadas al marco normativo para ser evaluadas y revisadas por el Poder Ejecutivo y Legislativo	60
Propuestas para modificaciones a nivel de Resoluciones Ministeriales, Directivas sectoriales u Ordenanzas Regionales y Municipales	61
5.2 Propuesta de Diseño para la Gestión de Inversiones	62
5.2.1 El Problema Público en la gestión de inversiones	62
5.2.2 Componentes de la propuesta modelo de gestión de inversiones	65
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
ANEXO 1. Tipología de distritos	70
ANEXO 2. Composición de los grupos de expertos	71
ANEXO 3. Estructura del PBI y de la recaudación tributaria por departamentos	72

RESUMEN

El presente documento tiene como objetivo analizar y proponer políticas públicas orientadas a mejorar la gestión descentralizada de las inversiones financiadas con recursos provenientes de las rentas extractivas en el Perú.

Dichas inversiones, fundamentales para el desarrollo de departamentos y municipalidades, enfrentan importantes desafíos que limitan su eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Con el fin de abordar esta problemática, se conformó un grupo de expertos que opinó y debatió ampliamente sobre el diseño vigente. A partir de estos diálogos, se identificaron posibles soluciones para mejorar su desempeño. Destacan la necesidad de replantear la descentralización, enfocándose en la desconcentración económica y delegación del poder político, así como en la clarificación de competencias y funciones según la tipología de los territorios.

El enfoque en cuestión busca romper los paradigmas conceptuales relacionados con las brechas presupuestales en la gestión de inversiones, así como reconsiderar el destino de los recursos más allá de la mera infraestructura pública. Se propone repensar el uso de los recursos provenientes de canon y regalías en términos de servicios públicos y diversificación productiva, asegurando que estos aspectos estén integrados en la planificación territorial.

Se concluye que un nuevo modelo de gestión de inversión pública debe impulsar la integración de sistemas administrativos. También debe considerar un cambio del enfoque del ciclo de proyectos por estancos hacia procesos concurrentes, que adapte estrategias de gestión fast-track y que utilice espacios de participación ciudadana, incentivos y fondos de estabilización. Así se logrará una mayor predictibilidad, transparencia y gobernanza en la gestión de inversiones descentralizadas.

Finalmente, se concluye con propuestas de políticas públicas que revisan el marco normativo vigente y generan las alternativas de solución correspondientes a partir del problema público actual: la limitada gestión de las inversiones descentralizadas.

INTRODUCCIÓN

En lo que va del siglo XXI, el Perú ha sido testigo de reformas significativas en la gestión descentralizada de los recursos provenientes de rentas extractivas. En particular, destacan las siguientes.

Proceso de descentralización política, administrativa y fiscal

En los albores de la década del 2000 se instauró un proceso de descentralización —mediante reformas constitucionales— que transfirió competencias y responsabilidades del Gobierno nacional a las jurisdicciones regionales y locales. El principal objetivo de las reformas era generar mayor eficiencia en el sector público, delegando poderes políticos para la toma de decisiones a nivel territorial y asignando responsabilidades de gasto a estos niveles de Gobierno.

Implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública

Este sistema, conocido como SNIP y también instaurado a principios de siglo, fue diseñado para ordenar y organizar el gasto de inversión, incorporando a los gobiernos regionales en el proceso.

Adicionalmente, en la misma época, se establecieron un conjunto de políticas como la Ley del Canon, orientadas a transferir obligatoriamente los ingresos provenientes de la minería y los hidrocarburos a los gobiernos subnacionales. Ello con el fin de reducir la oposición local a las actividades extractivas y fomentar un desarrollo más equitativo.

Sin embargo, estas reformas han enfrentado estancamientos y limitaciones en su implementación o han sido modificadas con el tiempo, lo que ha dejado importantes desafíos pendientes para alcanzar los objetivos inicialmente planteados.

El presente documento sistematiza y elabora una propuesta de políticas públicas que incluyen recomendaciones para mejorar la gestión descentralizada de las inversiones financiadas con canon y regalías mineras. Está dirigido a tomadores de decisiones y actores clave de la sociedad para promover el debate público sobre este importante tema, que afecta la vida de millones de personas. Para cumplir con este objetivo, se conformó un grupo de expertos con exautoridades elegidas o designadas, así como profesionales e investigadores de la academia, todos ellos con un alto nivel de compromiso, experiencia y conocimiento en el tema. Las reuniones de trabajo con este grupo se organizaron en 3 bloques principales.

Bloque 1. Se encargó de discutir el proceso de descentralización y el desarrollo territorial a partir de la asignación, distribución y uso del canon, analizando los fundamentos de la planificación territorial, la delegación de competencias y funciones. Se analizaron también los mecanismos de articulación y gobernanza para la gestión descentralizada de inversiones, especialmente en contextos caracterizados por la debilidad institucional. Esta es una problemática profundamente arraigada debido a un

marco normativo deformado, la corrupción enquistada en la sociedad y la falta de una cultura de la eficiencia en la burocracia del sector público.

Bloque 2. Estuvo enfocado en la gestión de las inversiones financiadas con recursos del canon, con una visión integral del ciclo inversión pública. Este comprende desde la priorización de proyectos según criterios de cierre de brechas, hasta su ejecución y puesta en operación. Se espera, así, que los resultados contribuyan a mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Bloque 3. Consistió en un proceso de validación general del documento.

Es preciso aclarar que los expertos consultados no tienen responsabilidad por eventuales errores u omisiones en este documento de síntesis.

El texto resultante de estas jornadas de trabajo, por su parte, se divide en 5 capítulos con los siguientes contenidos en cada uno.

Capítulo 1. Hace una revisión de la literatura y los fundamentos que enmarcan la discusión sobre la gestión descentralizada de las inversiones financiadas con renta extractiva.

Capítulo 2. Caracteriza las variables y evidencia empírica que sustentan el comportamiento de la inversión descentralizada.

Capítulo 3. Presenta la sistematización de las ideas principales de los dos bloques del grupo de expertos.

Capítulo 4. Expone el resumen de las principales propuestas del grupo de expertos.

Capítulo 5. Desarrolla una propuesta de políticas públicas que contiene recomendaciones para mejorar la gestión descentralizada de inversiones financiadas con canon y regalías mineras.

El presente trabajo ha sido posible gracias al auspicio de GIZ y NRGI, cuyos representantes acompañaron todo el proceso, participando en las diferentes sesiones con expertos y en reuniones internas de revisión y discusión de su contenido.



1. REVISIÓN DE LA LITERATURA

1.1 Intervención del Estado, descentralización y renta extractiva

La combinación de concentración económica y centralismo estatal es un problema espacial e institucional extremo que genera divergencias y desigualdad regional. Es decir, no contribuye a un crecimiento con equidad.

Gonzales de Olarte (2022) plantea como hipótesis que la concentración económica es altamente determinante de la centralización estatal y, en consecuencia, ambas se retroalimentan. En tal sentido, entonces, la descentralización debería corregir las distorsiones espaciales que genera la concentración económica, que no permite la convergencia y la equidad en el crecimiento regional y no reduce las desigualdades regionales.

Por su parte, Albi, E. et al. (2004), apuntan que la justificación económica de la descentralización frente a la centralización es que la primera consigue una mejor correspondencia entre las preferencias y necesidades de los ciudadanos de una región o municipio con los bienes y servicios públicos locales que reciben.

Tras 20 años desde su implementación, se ha generalizado la opinión de que la descentralización no ha funcionado, ha fracasado o se ha estancado. Según Barco, Chávez y Olivas (2021), Perú tiene un sistema de descentralización incompleto, que ocasiona que persistan grandes disparidades geográficas en el acceso a los servicios para la población. Por tanto, surge el desafío de explicar el proceso y cambiar la narrativa.

De acuerdo a Ballón y Glave (2021), la ausencia de la construcción de territorios es el elemento clave para entender los límites de la descentralización o para abordar su potencialidad.

Una recomendación para superar la ausencia de coordinación en los territorios es determinar con claridad el tipo de relación que debería establecerse entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Es decir, definir el para qué fueron creados los primeros.

Como resultado, los gobiernos subnacionales se han enfrentado a desafíos significativos para cumplir con las expectativas ciudadanas y satisfacer sus necesidades básicas en áreas como la salud, la educación, la infraestructura y los servicios públicos en general. Esta brecha entre las competencias transferidas y las capacidades de gestión disponibles puede obstaculizar el éxito de la descentralización y limitar su impacto en la mejora de la gobernanza local y el desarrollo territorial.

En tal sentido, no sorprende que el proceso de descentralización en nuestro país enfrente numerosas dificultades para progresar en diferentes ámbitos. Como en la gestión de las inversiones financiadas con recursos provenientes de las actividades extractivas, por ejemplo.

Molina et al. (2024), luego de poner a prueba si hay relación entre diversas variables vinculadas al desarrollo y el canon minero que recibe un gobierno local, concluyen que hay avances, pero poco significativos. Ante ello surgen interrogantes. ¿Cómo explicar esta situación? ¿Cómo se usa la renta minera y por qué no se traduce en mayores beneficios para los ciudadanos?

1.2 Asignación, distribución y uso de la renta extractiva descentralizada

Como es de pleno conocimiento, el *boom* de los minerales que se generó en el Perú y el mundo, entre 2003 y 2012, permitió que los gobiernos locales de los distritos mineros reciban ingentes recursos provenientes del canon y regalías. Según estimaciones de Damonte (2021), los distritos mineros han recibido el triple de recursos que los distritos no mineros. Pero cabe preguntarse si esto se ha traducido en un mayor desarrollo y cierre de brechas para el primer grupo de distritos.

Arellano-Yanguas (2011), al examinar los efectos de un conjunto de políticas que determinan la distribución obligatoria de los recursos de rentas extractivas entre los distintos niveles de Gobierno, señala que este proceso tendría 2 propósitos. El primero de ellos, promover el desarrollo y mejorar las relaciones con las comunidades; y el segundo, reducir la oposición local a la extracción, propiciando el posicionamiento de Perú como actor global en el negocio de la minería. A este conjunto de políticas, el autor las denomina Nuevas Estrategias de las Industrias Extractivas (NEIS). Concluye, además, que estas habrían tenido éxito en ninguno de sus propósitos, dado que los conflictos sociales siguen latentes y no existe evidencia contundente de que se haya promovido el desarrollo en esos territorios.

Arellano y Dammert (2020), por su parte, señalan que, recientemente, la gobernanza ha adquirido un “enfoque territorial”, que promueve la participación plena de todos los actores involucrados. Desde esta perspectiva, una buena gobernanza requiere que el sistema de toma de decisiones tenga 3 características específicas.

- **Multisectorial:** con más de un ministerio a cargo de la creación de pesos y contrapesos.
- **Multinivel:** con participación de gobiernos subnacionales.
- **Multiactor:** con participación de poblaciones locales.

Además, es generalizado el hecho de que nunca se llegará a un entendimiento colectivo nacional sobre lo que constituye una buena gobernanza de recursos naturales; solo existe, siguiendo a Bebbington, A. et al. (2019), apenas un acuerdo entre consentimiento, discrepancia e imposición.

De acuerdo con la cartilla de capacitación del Grupo Propuesta Ciudadana (2006)¹, si bien es cierto que los diferentes tipos de canon y regalías se distribuyen entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los porcentajes que establece la Ley N° 27506, también conocida como Ley del Canon, el actual esquema de distribución, puede generar desigualdades entre provincias y distritos, así como entre departamentos.

Por su parte, Casas (2022) señala que la coparticipación del impuesto a la renta que pagan las industrias extractivas (al Gobierno central) con los gobiernos descentralizados (en forma de canon), genera algunos problemas. A saber, los siguientes.

- Alta volatilidad en sus ingresos, generando ineficiencias en dichos niveles de Gobierno.
- Falta de capacidad de absorción, sobre todo, en los gobiernos regionales y municipios productores, dado que carecen de la capacidad de para poder gastar todos los nuevos recursos para gastar.
- Migraciones no deseadas, pues los distritos que reciben más transferencias son atractores de población.
- Generación de disparidades que generan desbalances horizontales y que, sumados a la mala distribución del ingreso, pueden agravar la inequidad en un país.

1.3 Narrativa del Gobierno nacional sobre la gestión de las inversiones descentralizadas

Perla (2010) afirma que si las instituciones políticas de un país no son sólidas, el desarrollo económico tendrá efectos contraproducentes. En esa línea, la autora sugiere que, erróneamente, el Estado centralista peruano ha priorizado el crecimiento económico y, con ese objetivo, ha impulsado que las empresas replacen la labor de los gobiernos locales (realizando proyectos de desarrollo) para que ganen legitimidad con las poblaciones circundantes. Esto habría generado un incentivo perverso para que instituciones públicas —centrales y locales— renuncien a su rol de regulación, recaudación y supervisión.

1 https://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cartilla_canon.pdf

Un ejemplo que evidencia lo afirmado por el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, más conocido con el nombre de obolo minero, extraordinario y temporal, condicionado a que los precios de los minerales se mantengan por encima de un precio de referencia. De acuerdo con el Grupo Propuesta Ciudadana (2008)², cuando los precios promedio anuales están por encima del precio de referencia, se concluye que el aporte de la empresa debe concretarse.

La administración de los fondos estuvo a cargo, en su mayoría, por representantes de la empresa minera, con muy poca información de los proyectos priorizados y escasa rendición de cuentas. En resumen, la narrativa de sustituir o excluir la acción del Estado en el plano local o nacional por la gestión privada, no necesariamente genera resultados auspiciosos³. Incluso la gestión de Convenios Marco bilaterales entre la empresa minera y la comunidad terminan produciendo resultados parciales, dado que se requiere de intervenciones más integrales y con enfoque de desarrollo territorial, señalan Molina, et al. (2024).

En una línea similar, Damonte (2021) apunta que la demanda descentralizadora de las últimas décadas fue instrumentalizada por el Gobierno central con el objetivo de expandir territorialmente la industria minera. Las políticas de descentralización no fueron realmente descentralizantes, sino privatizadoras y desconcentradoras. No se pensó en fortalecer los gobiernos subnacionales democráticamente elegidos, pero sí se intentó mantener un control central sobre las transferencias de fondos. Para ello, señala también Damonte (2021), se crearon filtros técnicos que la gran mayoría de gobiernos no podía cumplir. Diversas competencias y funciones fueron transferidas a los gobiernos subnacionales, pero no fueron acompañadas de las capacidades de gestión necesarias.

A través de un estudio de caso, Dargent y Chavez (2016) concluyen que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), está más interesado en controlar el gasto que en generar incentivos para mejorar su uso. Asimismo, Leguía (2023) afirma que nuestro sistema premia a quienes más gastan y no a quienes mejor gastan. La narrativa que se propaga es que los presupuestos de inversión son descentralizados y que quienes aprueban los proyectos son los gobiernos descentralizados en el marco de sus competencias y según la Programación Multianual de Inversiones (PMI). De este modo, definen inversiones en función a sus planes, cierre de brechas y cumpliendo los sistemas administrativos que regulan el uso de los recursos. No obstante, estas acciones se cumplen solo parcialmente debido a que existe corresponsabilidad entre los gobiernos locales y regionales, además de los entes rectores.

2 <https://propuestaciudadana.org.pe/editorial/no-hay-excusa-para-reducir-el-obolo-minero/>

3 Secretos del Obolo Minero: <https://elbuho.pe/antecedentes/web449/economia.htm>

1.4 El modelo de la gestión de inversiones y la descentralización

El gasto de los recursos del canon y regalías es un proceso que pasa por varias etapas: desde el momento en el que se establece el marco legal para su uso hasta cómo se mide su impacto. Sin embargo, las explicaciones suelen referirse a problemas que se originan en el diseño del marco legal y a los que se dan durante todo el proceso de ejecución de las inversiones.

1.4.1 El marco legal

El proceso inicia con las normas que determinan la distribución de la renta. Al respecto, existe una amplia literatura que ha cuestionado los criterios de dicha distribución. Como el hecho de que no toma en cuenta algunas variables sociales y poblacionales al momento de asignar recursos a los municipios distritales de la provincia y el departamento.

Por tal motivo, y siguiendo lo que establece la Ley del Canon, (que determina como criterio principal la ubicación del yacimiento), varias de estas entidades terminan recibiendo cifras astronómicas que no se condicen con su capacidad fiscal. En este aspecto coinciden Damonte (2021), Del Pozo (2021), Molina et al. (2024), y Perla (2010).

Desde principios de siglo, los territorios mineros recibieron transferencias fiscales muchas veces por encima del promedio nacional, en especial durante el *boom* de materias primas. Dichas transferencias tuvieron efectos positivos en algunas variables de bienestar, crecimiento económica y cobertura escolar. Pero ese impacto positivo no se vio reflejado de manera significativa en la reducción de la pobreza o en la cobertura de servicios básicos, sobre todo en las zonas adyacentes a los yacimientos.

Así mismo, se ampliaron las brechas entre hombres y mujeres, generando incentivos para que las autoridades locales implementen políticas clientelares y de corto plazo. Arellano-Yanguas (2021) plantea la siguiente interrogante: ¿por qué las transferencias por renta extractiva no han logrado generar bienestar para las poblaciones que viven en áreas de influencia?

En paralelo, Landa, Y. (2017) señala que los resultados muestran que las localidades extractoras sí han podido mejorar la infraestructura en mayor magnitud que el resto, aunque en dimensiones reducidas. Este efecto débil estaría ligado a la escasa visión de sostenibilidad del Estado y a un proceso de descentralización todavía en construcción.

Por otro lado, la Ley del Canon establece que este sea utilizado por los gobiernos regionales y locales, principalmente, en proyectos de inversión en infraestructura pública. Asimismo, la misma norma faculta a tales entidades para que puedan destinar hasta un 20 % hacia el mantenimiento de la infraestructura generada y para el financiamiento de los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de los proyectos. Además, se establece que podrán destinar hasta un 5 % para financiar la elaboración de perfiles

correspondientes a los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los planes de desarrollo concertados que correspondan.

Como se puede apreciar, los gobiernos locales y regionales no pueden usar el canon para gastos corrientes, como pago de planillas. Debido a esto, Molina et al. (2024), señalan que podría darse el caso de que, gracias a los recursos obtenidos por la minería, un municipio inaugure un hospital, pero luego no tenga los recursos para mantener al personal.

De otro lado, según autores como Monge y Viale (2012), dado que la normativa favorece los gastos en infraestructura, las grandes transferencias por canon estarían causando la pérdida de competitividad de otros sectores económicos. En especial el de la agricultura por el encarecimiento y escasez de la mano de obra que migra hacia la obra pública.

A un nivel más específico, Gaviño (2019) realiza un análisis comparativo de los dispositivos legales relacionados con la ejecución de inversiones, destacando el uso de la renta extractiva como un componente clave en este proceso. En su estudio, se refiere a la Ley N° 27293, que desarrolló el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el año 2000, la cual fue derogada por el Decreto Legislativo N° 1252, que dio origen al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones (Invierte.pe), vigente desde febrero de 2017. Posteriormente, en 2019, el Decreto Legislativo N° 1432 introdujo modificaciones al DL N° 1252, ajustando nuevamente el marco normativo que regula el sistema de inversiones en el país. Al respecto, se mencionan los siguientes elementos principales que contiene la modificación.

- Mejorar la orientación de la programación multianual de las inversiones articuladas con los planes estratégicos.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre los 3 niveles de Gobierno.
- Contar con mecanismos de rendición de cuentas sobre el avance de cierre de brechas.

Frente a ello, surgen algunas interrogantes importantes. ¿Cuántas inversiones previstas y no previstas se incorporan en la Programación Multianual de Inversiones (PMI)?⁴ ¿Se ha generado una PMI más flexible con el último DL? ¿Cuánto se gasta respecto de la brecha que se cierra?

1.4.2 Capacidades institucionales y calidad de gasto de inversión

- **Ejecución del gasto.** Francke (2009) ha señalado que existe una relación positiva entre una mayor participación ciudadana en los Consejos de Coordinación Local y un mayor gasto público. Asimismo, Del Pozo (2021) menciona que existe evidencia de que el hecho de tener ingentes recursos provenientes del canon minero debilita capacidades institucionales ya que desincentiva a los gobiernos locales a recaudar impuestos. A este fenómeno, Paredes (2019) lo denomina “pereza fiscal”.

4 PMI significa Programación Multianual de Inversiones

- **Calidad del gasto.** Boza (2006) profundiza en los incentivos que generan los grandes recursos para usar el dinero en consolidar redes clientelares o en gastos populistas que no toman en cuenta la dinámica económica de la zona. Por su parte, Molina et al. (2024) destacan que los proyectos de desarrollo —tanto los que impulsa el Estado como el sector privado— carecen de un verdadero enfoque territorial y son contraproducentes para un desarrollo sostenible, dado que se enfocan solo en el área de influencia. De esta forma, entorpecen dinámicas culturales y productivas que son funcionales al bienestar de la población.
- **Capacidades de las autoridades.** Perla (2010) evidenció que se invertía muy poco en capacitaciones a funcionarios. Esta situación habría cambiado para el 2024 ya que, de acuerdo con Molina et al. (2024), ahora es uno de los aspectos en los que se ha invertido, tanto desde el sector privado como desde el Estado Central. Aunque, de acuerdo con estos mismos autores, ello no está marcando la diferencia debido a que existe una alta rotación de funcionarios.

Además de eso, Molina et al. (2024) muestran evidencia de que la falta de capacidad está condicionada por 3 factores: la gran mayoría de municipalidades distritales no cuentan con profesionales suficientes; tampoco disponen de recursos para pagar salarios competitivos; y no cuentan con planes mínimos de desarrollo.

Arellano-Yanguas (2019), al referirse a la falta de capacidad o incentivos políticos, comenta la experiencia del alcalde del distrito de San Marcos, Áncash, en 2007, quien quería contratar a alguien que supere las lagunas legales para así dirigir el Gobierno municipal de manera más flexible y eficaz. Lamentablemente, la flexibilidad desencadenó en aceptar sobornos para contratar arquitectos e ingenieros, diseñar proyectos de inversión que eran réplicas descaradas presentadas en otros municipios, procesos de licitación amañados a favor de los contratistas, etc.

1.4.3 Desafíos de la gestión de inversiones

Videnza (2023) ha generado un índice para medir no solo la ejecución financiera, sino también la eficiencia, la transparencia y la calidad de las decisiones tomadas en el proceso del gasto público. Los resultados de este índice muestran que la mayor ejecución financiera no necesariamente implica más eficiencia en términos de tiempo, costo, planificación y transparencia, entre otros aspectos.

Para realizar este índice, la consultora tuvo en cuenta indicadores que se dan tanto dentro de la Programación y Formulación, como dentro de la Ejecución de un proyecto de inversión.

a. Programación y Formulación

- Incumplimiento en la programación de proyectos
- Proyectos bajo administración directa
- Sobrecarga de proyectos (proyectos programados sin ejecución)

b. Ejecución

- Transparencia y rendición de cuentas
- Sobrecosto de los proyectos
- Retraso de los proyectos
- Obras paralizadas
- Avance en la ejecución
- Cierre de proyectos
- Costo promedio por proyecto (tamaño)

Por su parte el MEF (2024), ha publicado el Índice de Gestión de las Inversiones Públicas (IGEIP), orientado a medir y evaluar la gestión de las inversiones en el territorio a cargo de las entidades del nivel nacional, regional y local. En particular, utiliza 22 indicadores relacionados con el desempeño de las entidades en las 4 fases del ciclo de inversión. Para dicho efecto ha capturado información de 1807 entidades (18 de Gobierno nacional, 26 de Gobierno regional y 1716 de Gobierno local). El resultado presenta un IGEIP global de 0.371, lo que indica una gestión con limitaciones críticas.

Más allá de los problemas que presenta el marco legal de la renta minera y las complicaciones generales para su ejecución, es muy importante analizar en profundidad y generar propuestas. Estas deben recoger la perspectiva de actores locales para abordar las distintas dificultades que se presentan dentro de los 4 ciclos de un proyecto de inversión: programación, formulación, ejecución y funcionamiento.

En particular, y respecto a la gestión de las inversiones, se busca la implementación de un Nuevo Modelo de Ejecución de las Inversiones Públicas (MEIP), que logre destrabar las inversiones públicas, gestionándolas y ejecutándolas eficientemente, empleando altos estándares internacionales. De acuerdo con el Decreto de Urgencia 021-2020, el MEIP "(...) viene a ser la agrupación de procesos, procedimientos, e instrumentos metodológicos de un conjunto de buenas prácticas guiadas por altos estándares internacionales para la ejecución efectiva de las inversiones públicas".

A decir de Medina (2021), tales instrumentos pueden ser: junta de cambios; asistencia técnica para la gestión y ejecución de inversiones PMO, a través de contratos de Estado a Estado; metodología colaborativa de modelamiento digital de información para la construcción, también conocida como BIM; contratos estandarizados, etc. Mediante dichos recursos, refiere el MEF (2023), se puede revisar la secuencialidad del Ciclo de Inversión, que determina 4 etapas:

- Priorización de una cartera de proyectos (PMI).
- Formulación de estudios de pre-inversión, evaluación y registro en el Banco de Inversiones.
- Elaboración del ET y ejecución.
- Programación de gastos para fines de operación y mantenimiento.

Ante lo expuesto, es importante considerar algunas innovaciones en la gestión de proyectos que no fueron tomadas en cuenta en el modelo de inversiones en Perú.

La séptima edición del PMBOK, la guía de buenas prácticas relacionadas a la gestión, administración y dirección de proyectos desarrollada por el Project Management Institute (PMI) en 2021, contiene un nuevo enfoque basado en principios antes que en procesos, criterio en el que aún se basa el enfoque del ciclo de proyectos utilizado en el sistema de inversiones peruano.

Entre los 12 principios propuestos en el nuevo enfoque⁵, que garanticen la entrega de proyectos de manera eficiente y en cumplimiento con requisitos, presupuestos y plazos, destacan 2 a considerar.

- Crear un entorno colaborativo del equipo del proyecto, que incluso está relacionado con los “dominios de rendimiento del proyecto” y se encarga de involucrar a todas las partes interesadas y mantener un pensamiento holístico. Con ello se trata de enfatizar más la entrega de proyectos concluidos a partir de los equipos, en vez de las Áreas de Conocimiento que obligaban una práctica secuencial y poco articulada.
- El Sistema de Entrega de Valor quiere lograr que los gerentes de proyectos logren sus objetivos. También garantiza que haya un aporte de valor extra para la entidad en relación con los siguientes pasos por cada proyecto: definir el enfoque inicial, plantearlo a medida de la organización, ajustarlo según las nuevas necesidades y adaptar los procesos para la mejora continua⁶.

5 PMI (2021) ver el capítulo 3 de la Guía PMBOK®, referido a los principios de la gestión de proyectos.

6 <https://we-educacion.com/pmbok>

CORREDOR VIAL INTEROCEANICO SUR, PERU - BRASIL

PUENTE BILLINGHURST LONGITUD: 723 M

PLANCHON	39 Km	IÑAPARI	223 Km
SAN LORENZO	145 Km	BRASILÉIA	325 Km
IBERIA	165 Km	RIO BRANCO	555 Km



CONIRSA

2. ELEMENTOS DE CONTEXTO

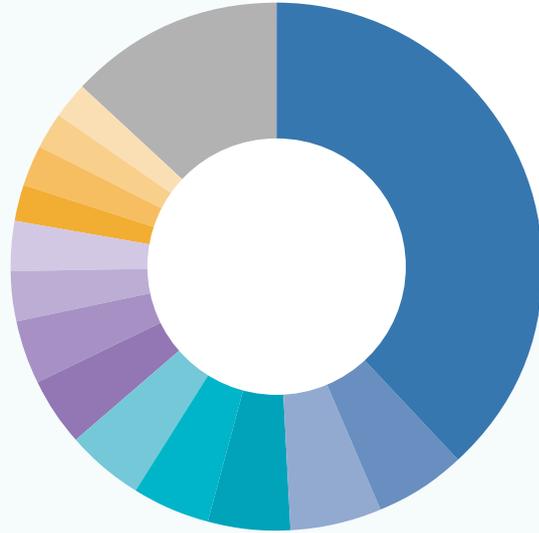
En esta sección se analiza información que contiene hallazgos empíricos o patrones de comportamiento para evaluar la gestión de las inversiones descentralizadas desde sus diferentes componentes. Este análisis se basa en la revisión de la literatura existente, lo que permitirá sustentar los aportes de los expertos, así como las propuestas de políticas públicas que se presentarán en los próximos capítulos.

2.1 Concentración económica

Es ampliamente conocida la concentración económica y las disparidades entre las regiones del país. En los gráficos siguientes se presenta una comparación entre la participación regional en el PBI —específicamente en el Valor Agregado Bruto de la Producción—.

PERÚ: PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN EL PBI

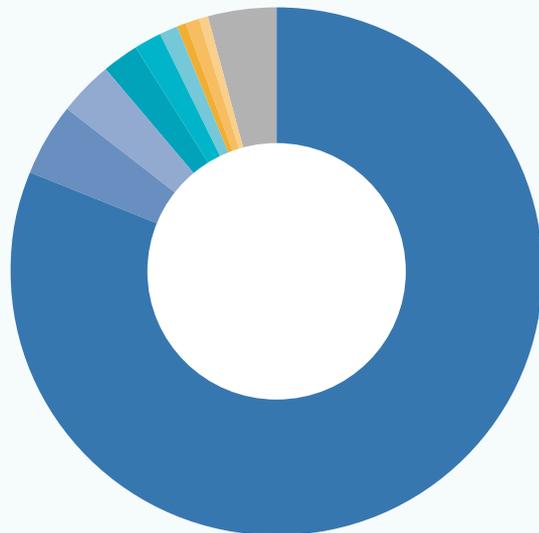
Lima Metropolitana	●	38.0
Arequipa	●	5.8
Callao	●	5.3
Piura	●	5.0
Ica	●	4.7
La Libertad	●	4.7
Cusco	●	4.3
Áncash	●	3.8
Región Lima	●	3.2
Junín	●	2.9
Cajamarca	●	2.4
Lambayeque	●	2.4
Moquegua	●	2.2
Puno	●	2.1
Otros	●	13.0



Fuente: INEI. Valor Agregado Bruto de la Producción por Departamentos 2023

PERÚ: PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Lima Metropolitana	●	81.4
Callao	●	4.6
Arequipa	●	3.2
La Libertad	●	2.1
Piura	●	1.9
Cusco	●	0.9
Ica	●	0.8
Ucayali	●	0.7
Junín	●	0.6
Otros	●	4.0



Fuente: SUNAT. Ingresos Tributarios por Departamentos 2023

Como se puede observar, Lima Metropolitana concentra el 38 % del PBI nacional y recauda el 81.4 % de los ingresos tributarios internos. Esta concentración refleja una combinación y retroalimentación de centralismo estatal y concentración económica, lo cual, según Gonzales de Olarte (2022), dificulta un crecimiento equitativo.

No obstante, más allá de estas observaciones, resulta preocupante que la concentración tributaria en Lima Metropolitana sea tan elevada y sobrepase ampliamente su participación en la producción. Ello debido a que muchas empresas grandes —como las mineras, que son, además, las principales contribuyentes— operan en regiones, pero declaran impuestos en Lima. Este fenómeno influye negativamente en la asignación y distribución de recursos para el gasto en inversiones, exacerbando las disparidades territoriales.

Asimismo, se observa que Arequipa, Callao, La Libertad, Piura y Cusco mantienen una correspondencia relativamente alta entre producción y recaudación en comparación con los demás departamentos. Lo que pone de manifiesto, una vez más, las diferencias territoriales dentro del país.

2.2 Heterogeneidad territorial

Las regiones, provincias y distritos del país presentan características y tipologías diversas en función de su tamaño y densidad poblacional, acceso a servicios, disponibilidad de recursos económicos, ruralidad y presencia de poblaciones originarias, entre otros factores. Este fenómeno, característico de un país tan diverso como Perú, requiere que los *stakeholders* adopten un enfoque diferenciado para cada territorio.

En este contexto, los distritos se clasifican de la siguiente manera⁷.

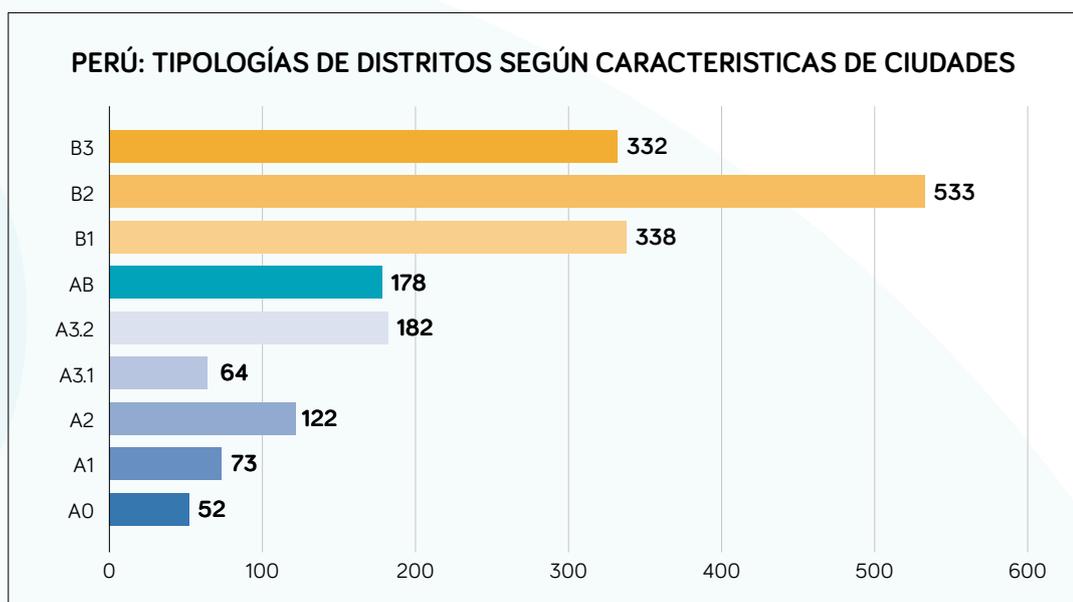
- Los tipos A0 y A1 corresponden a aquellos que forman parte de la metrópoli nacional (Lima), las metrópolis regionales o las ciudades mayores.
- El tipo A2 agrupa a distritos que pertenecen a ciudades intermedias con una población entre 20 000 y 250 000 habitantes.
- El tipo A3 incluye distritos con ciudades que tienen entre 2001 y 20 000 habitantes.

Las restantes categorías (AB, B1, B2 y B3) corresponden a distritos con menos de 2001 habitantes, diferenciándose entre sí por el nivel de concentración poblacional y la conectividad entre sus centros poblados, siendo B3 el menos concentrado y conectado⁸.

En el siguiente gráfico se observa que la categoría B agrupa a 1203 de los 1874 distritos evaluados, lo que representa el 64.2 % del total. Esto indica que una gran mayoría de distritos cuenta con centros poblados con menos de 2001 habitantes.

7 PCM (2019) Propuesta de una tipología de distritos como instrumento de apoyo a la gobernanza territorial

8 Ver anexo N° 1



Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros - 2019

2.3 Competencias y funciones asumidas en el proceso de descentralización y los sistemas administrativos

De acuerdo con el Informe Anual de Descentralización 2022, elaborado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Plan Anual De Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales es el instrumento que implementa la normativa vigente en la materia. Cada sector o ministerio debe aprobar su respectivo plan en función de las competencias compartidas con los gobiernos descentralizados.

La evaluación del proceso de transferencia de competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales registró avances en un momento determinado, impulsados por la obligación de los sectores de realizar estas transferencias a medida que se acreditaban las funciones. Entre 2009 y 2010 —durante el llamado *shock* descentralista— se transfieren competencias y funciones, pero sin recursos ni capacidades de gestión.

No obstante, desde 2012, cuando la PCM aprobó el Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales mediante la Resolución N° 335-2012-PCM, no se ha realizado una evaluación sistemática del proceso. Según Ausejo (2014), la gestión descentralizada de los servicios públicos por los diferentes niveles de Gobierno ha avanzado de manera parcial. La insuficiente disponibilidad de recursos humanos, presupuestales y tecnológicos ha provocado que los servicios públicos asociados a las funciones transferidas se presten en condiciones precarias. Según la Secretaría de Descentralización, a diciembre de 2023, se tenía un avance del 93.7 % de funciones transferidas a los gobiernos regionales, lo que representa 4505 funciones de un total de 4810.

Es importante destacar que para una gestión de inversiones eficiente se requieren instancias de gobierno descentralizado con competencias y funciones adecuadamente implementadas. Deben poseer también capacidades técnicas y gerenciales, además de una articulación efectiva en los sistemas administrativos.

El Artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública.

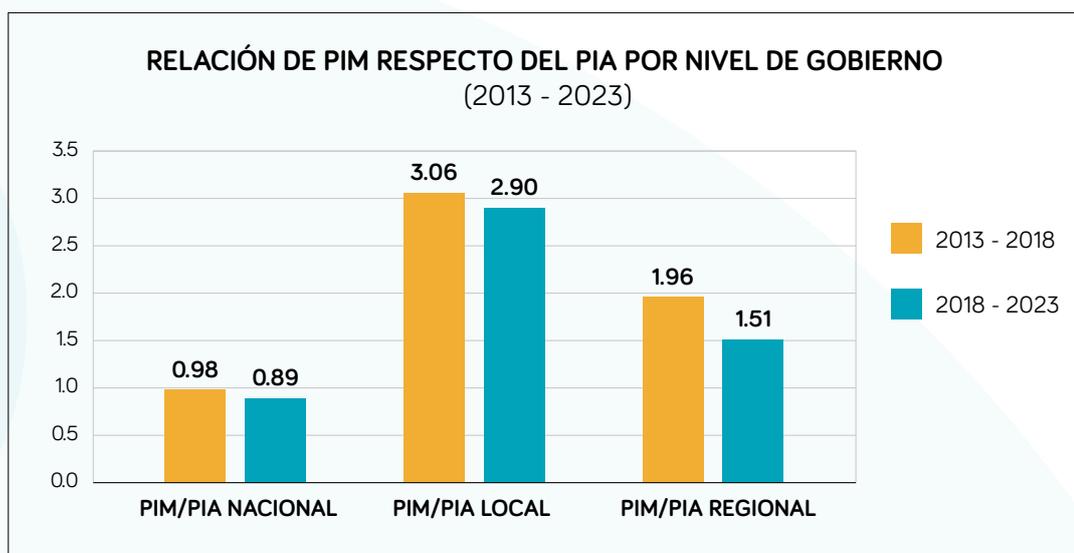
Existen 11 sistemas administrativos: Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización del Estado. Los primeros 6, vale precisar, son de exclusiva responsabilidad del MEF y la gestión de recursos humanos es compartida con SERVIR. En este contexto, es urgente la necesidad de consolidar la integración y articulación de estos sistemas mediante el Decreto Supremo N° 112-2023-PCM, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la coordinación de los sistemas administrativos en el Estado.

2.4 Brechas entre Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Institucional de Apertura

Uno de los temas que pone en cuestionamiento la narrativa sobre la limitada ejecución de los gobiernos descentralizados es la brecha entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), que se observa por años y no ha sido corregido por el MEF, entidad responsable del manejo del presupuesto público.

El PIM resulta de añadir al PIA los saldos de balance del ejercicio anterior, así como de las transferencias de los distintos sectores a los municipios y gobiernos regionales y por la incorporación de mayor captación que la prevista de los recursos canon, sobrecanon y regalías, entre otros.

Así, mientras que en el Gobierno nacional la brecha entre PIM y PIA es menor a 1 —o sea, que su presupuesto se reduce durante el ejercicio fiscal—, en los gobiernos regionales y locales esta brecha es 1.5 y hasta 3 veces mayor, respectivamente. Esto quiere decir que, en los gobiernos locales, el presupuesto de apertura se multiplica por 3 durante el año, principalmente por las transferencias de recursos que realizan los sectores en ese lapso. En suma, evidencia una deficiente planificación del presupuesto.



Fuente: MFE – Consulta Amigable 2024

A la luz del gráfico anterior, es muy conocido que el indicador de ejecución presupuestal, que compara el Devengado con el PIM, es el valor que mide el avance de ejecución de los niveles de Gobierno. Queda claro que si el denominador se hace más grande durante el año), entonces el porcentaje de ejecución disminuirá. Es preciso apuntar que en los gobiernos locales el denominador se triplica y en los gobiernos regionales aumenta en por lo menos 50 % más.

Por otro lado, la predictibilidad en la disponibilidad de recursos, necesaria para iniciar la planificación de la ejecución de inversiones u otros gastos, requiere de una mayor estabilidad entre el PIA y el PIM. Por ello, es crucial que el ejercicio presupuestal comience lo más cercano posible al PIM, permitiendo así una programación más efectiva de las intervenciones durante el año y una mayor ejecución.

2.5 Asignación y distribución del canon y regalías

La gestión de las inversiones en los diferentes niveles de Gobierno presenta particularidades que varían según las fuentes de financiamiento. Entre 2012 y 2023, el Gobierno nacional ha dependido en un 55.2 % de los recursos ordinarios y en un 25 % de las operaciones oficiales de crédito. Por su parte, los gobiernos regionales dependen en un 39.6 % de los recursos ordinarios y en un 26.3 % del canon. Es importante destacar que el FONCOR⁹ se implementó a partir de 2022 y representa un mecanismo de financiamiento más estable, equitativo y compensatorio para los gobiernos regionales¹⁰.

9 Ley N° 31069. Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

10 Decreto Supremo N° 084-2021-EF Aprueba normas reglamentarias y metodología de distribución del FONCOR, estableciendo criterios de compensación y equidad: aquellas regiones que perciben altos porcentajes de canon, reciben pequeñas o nulas cantidades de FONCOR. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/distrib_recursos/foncor/definiciones_foncor.pdf

En cuanto a los gobiernos locales, las principales fuentes de financiamiento durante los últimos 12 años, en promedio, han sido el canon y las regalías, seguidos por los recursos ordinarios. Cabe señalar que el FONCOMUN tiene un papel marginal en la disponibilidad de recursos para inversiones, ya que son utilizados mayormente para cubrir las necesidades de gasto corriente.

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PIM DE INVERSIONES SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y NIVEL DE GOBIERNO (2013-2023)

Rubro de Financiamiento	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	8.3 %	26.3 %	43.3 %
Donaciones y transferencias	3.2 %	3.7 %	5.6 %
Foncomun/FONCOR	-	(43 %)*	9.3 %
Impuestos municipales	-	-	1.9 %
Recursos directamente recaudados	8.3 %	2.1 %	3 %
Recursos por operaciones oficiales de crédito	25 %	24.8 %	16.9 %
Recursos Ordinarios	55.2 %	39.6 %	20 %
TOTAL			

Fuente: MEF - Datos Abiertos

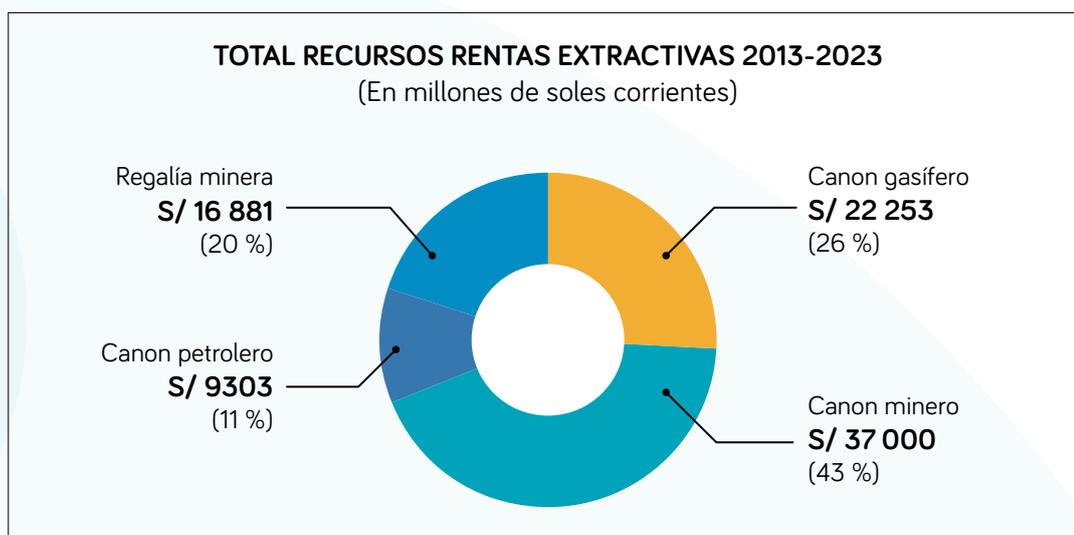
(*) El dato de 43 % de FONCOR para Gobiernos Regionales, inicia en el año 2023, no refleja el promedio de los 12 años en análisis.

Existen 6 tipos de canon: Canon Minero, Canon Hydroenergético, Canon Gasífero, Canon Pesquero, Canon Forestal y Canon y Sobrecanon Petrolero. Los 5 primeros son regulados por las Leyes N° 27506, 28077 y 28322. Por su parte, el denominado Canon y Sobrecanon Petrolero se regula mediante legislación especial para cada departamento.

En los últimos 12 años, el Canon Minero es el recurso público con mayor participación (43 %), habiendo contribuido con una asignación de S/ 37 100 millones; mientras que el Canon Gasífero representa el 26 % del total y benefició solo al Cusco. De acuerdo con la Ley del Canon, “los recursos que los gobiernos locales y regionales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento y co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local”.

En general, los criterios de distribución del canon dispuestos en la Ley, consideran 10 % para los distritos productores, 25 % para los municipios de la provincia donde se explotan, 40 % para los municipios del departamento donde se explotan los recursos y 25 % para el Gobierno regional, incluidas las universidades públicas¹¹.

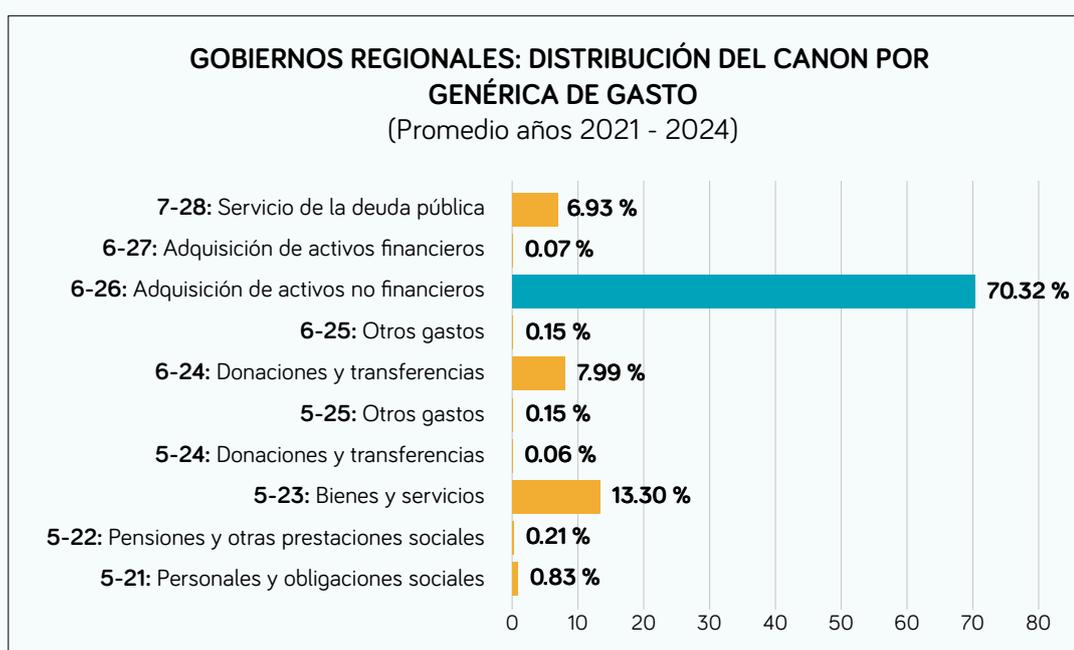
11 https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=2296&lang=es-ES



Fuente: MEF - Datos Abiertos 2024

De acuerdo con la composición del gasto del canon en los últimos años, se observa que la adquisición de activos no financieros, es decir, la inversión en infraestructura pública, representa el 70 % del total. Adicionalmente, una parte significativa de los recursos del canon se destina a la adquisición de bienes y servicios, así como para la elaboración de expedientes técnicos, otros estudios que permiten la certificación y habilitación de proyectos y también para la contratación de recursos humanos, lo que representa el 13.3 %.

Un aspecto destacado es el gasto en donaciones y transferencias, que asciende al 7.99 %. Estas transferencias se realizan, principalmente, entre entidades públicas. Tal es el caso de la transferencia de recursos de gobiernos regionales a locales para la ejecución de obras priorizadas mediante el presupuesto participativo u otros mecanismos. Finalmente, el rubro de servicio de la deuda refleja compromisos de endeudamiento o apalancamiento de recursos, que están sujetos al uso del canon y asumidos por los mismos fondos.

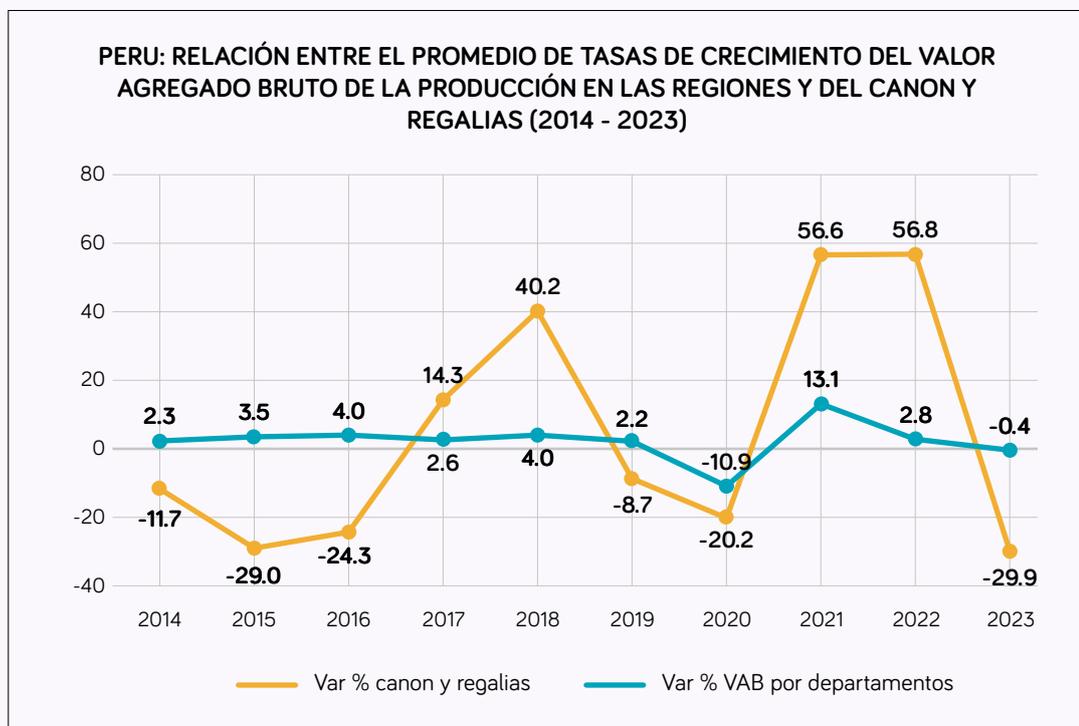


Fuente: MF - Consulta Amigable

2.6 Volatilidad en la renta extractiva y recaudación

Todo proceso de planificación, especialmente a corto plazo, requiere un alto grado de predictibilidad que permitan promover inversiones que se alineen con los recursos disponibles. Esto es particularmente relevante en el caso de los recursos provenientes de rentas extractivas en distritos, provincias y regiones que perciben dichas rentas.

En el cuadro siguiente se puede observar una gran variabilidad en estos recursos. Mientras que la economía en general muestra un crecimiento moderado, las rentas extractivas han experimentado tasas de variación extremadamente volátiles, pasando de crecimientos significativos del 56 % a caídas abruptas del -29.9 % en los últimos años.

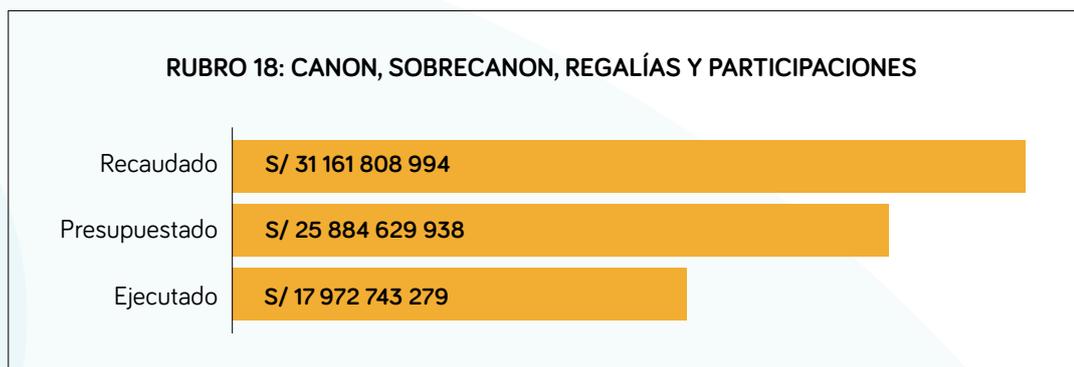


Fuente: INEI 2024 y Datos Abiertos del MEF 2024.

Nota: Los datos de recursos de rentas extractivas (canon minero, regalía minera, canon gasífero y canon petrolero); así como, los datos del Valor Agregado Bruto de la Producción de los departamentos del Perú están expresados a precios constantes de 2007.

Los ingresos tributarios recaudados en años de auge llevan inevitablemente a la existencia de saldos presupuestales mayores que, en lugar de inyectarse al presupuesto, podrían alimentar fondos de estabilización y ahorro.

Veamos un ejemplo. Los ingresos financieros publicados en la Consulta Amigable de Ingresos del MEF para el llamado Rubro 18 “Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones” del año 2023 fueron de S/ 31 161 millones; mientras que el monto presupuestado (en términos del PIM) publicado en la Consulta Amigable de Ejecución de Gasto fue de S/ 25 884 millones. Esta brecha entre ingresos recaudados y el Presupuesto Modificado en el Rubro 18 alcanza los S/ 5277 millones y da una idea de la existencia de recursos para la conformación de dichos fondos. Asimismo, el avance de ejecución del gasto en el 2023 en dicho rubro fue de 69.4 %.



Fuente: MEF (2024) - Consulta Amigable de Ingresos y Consulta Amigable de Ejecución de Gasto.

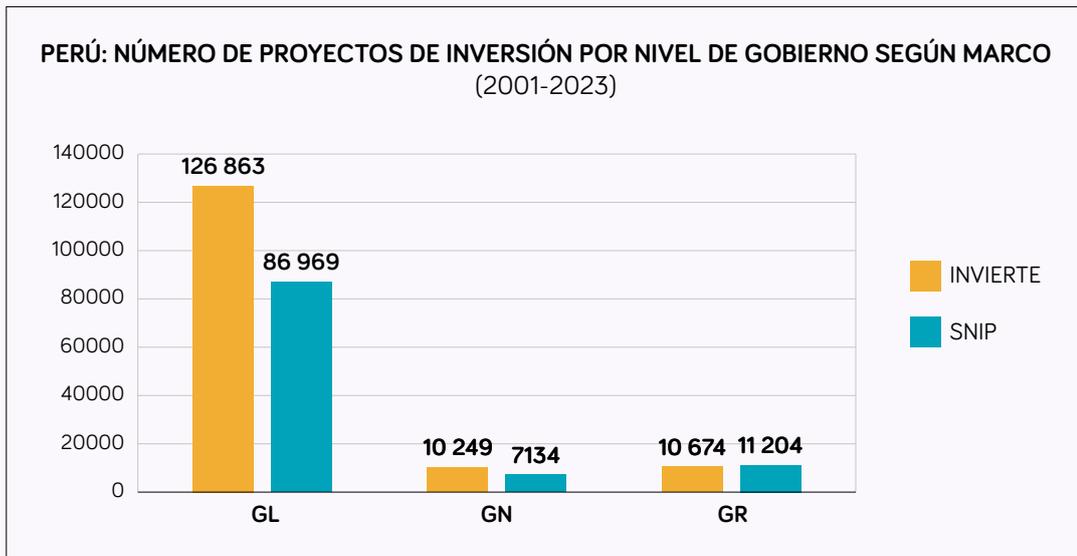
2.7 El Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones

A partir del año 2000, se creó e implementó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), incorporando gradualmente a los gobiernos regionales y locales. En 2007, el SNIP se descentralizó, acompañado de asistencia técnica del MEF en las regiones y la delegación de la declaratoria de viabilidad a estos niveles de Gobierno. En 2011 se publicó una nueva Directiva para modernizar el sistema, introduciendo el mecanismo de preinversión, el banco de proyectos y la verificación de viabilidad. En 2013, se implementaron los comités de inversiones y los contenidos mínimos específicos.

Producto de las críticas de ser muy burocrático y no adecuado a la realidad heterogénea de las municipalidades y gobiernos regionales, desde 2016, el SNIP fue reformado. Así, se le reemplazó por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones (Invierte.pe), mediante el Decreto Legislativo N° 1252, con la idea de simplificar y flexibilizar el proceso de inversiones.

En septiembre de 2018, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1432, que introdujo modificaciones al nuevo Sistema, con los siguientes objetivos: mejorar la orientación de la programación multianual de inversiones alineada con los planes estratégicos, fortalecer la coordinación interinstitucional entre los 3 niveles de Gobierno y establecer mecanismos de rendición de cuentas para el avance en el cierre de brechas.

Tras más de 20 años de operación de los sistemas de inversión pública, el gráfico a continuación muestra la cantidad de proyectos de inversión producida por nivel de gobierno. Como era de esperarse, la cantidad de inversiones en los gobiernos locales es significativamente mayor en comparación con los gobiernos regionales y el Gobierno nacional. No obstante, de las 253 093 inversiones registradas en ambos sistemas, se observa que la cantidad de inversiones registradas en el SNIP (105 307) es menor en comparación con las registradas en Invierte.pe (147 786), a pesar de que el primero estuvo vigente durante 15 años, mientras que el segundo está por cumplir solo 8 años de vigencia.



Fuente: MEF - Plataforma de Datos Abiertos

Al detallar la información, se observa que la relación entre el costo actualizado promedio de las inversiones y el monto viable promedio en el SNIP era un 33 % más alta, mientras que en el Invierte.pe esta relación fue del 12 %. Es importante destacar que los gobiernos regionales y locales experimentaron una brecha mayor en la actualización de los costos de sus inversiones, aunque el tamaño de las inversiones en los gobiernos locales es significativamente menor en comparación con los niveles de gobierno nacional y regional.

COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES EN LOS 3 NIVELES DE GOBIERNO (2001 - 2023)

Rubro	SNIP			
	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local	Global
Número de observaciones	7134	11 204	86 969	105 307
Monto viable promedio	S/ 18 100 000	S/ 5 435 418	S/ 1 542 249	S/ 3 072 789
Costo actualizado promedio	S/ 24 400 000	S/ 8 158 719	S/ 1 883 855	S/ 4 077 446
Relación Costo/Monto	1.35	1.50	1.22	1.33
Rubro	INVIERTE			
	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local	Global
Número de observaciones	10 249	10 674	126 863	147 786
Monto viable promedio	S/ 29 800 000	S/ 10 300 000	S/ 2 304 707	S/ 4 788 618
Costo actualizado promedio	S/ 33 100 000	S/ 12 000 000	S/ 2 557 843	S/ 5 355 131
Relación Costo/Monto	1.11	1.17	1.11	1.12

Fuente: Datos Abiertos – MEF: Detalle de Inversiones
<https://datosabiertos.mef.gob.pe/organization/inversion-publica?page=1>

2.8 Características de la gestión de inversiones

La gestión de inversiones comienza con la Programación Multianual de Inversiones (PMI) que requiere de un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, con una proyección trianual. Incluye la identificación, selección y priorización de la cartera de inversiones para lograr una vinculación efectiva entre el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario. Se busca así cerrar brechas prioritarias, por lo que en el presente contexto, la formulación de proyectos debe evaluar la pertinencia y rentabilidad social.

A nivel nacional, el 61.3 % (36 611) de los proyectos de inversión incorporados en la PMI son consideradas inversiones “no previstas”. Los Organismos Públicos de Manejo de Inversiones (OPMI) de los gobiernos locales son los que más han incorporado este tipo de inversiones (66 %), mientras que el Gobierno nacional y los gobiernos regionales representan el 51.9 % y el 37.7 %, respectivamente. En general, se incorporan nuevos proyectos, con cargo a un saldo de balance o recurso por transferencia, asignándole un mínimo presupuesto, con la posibilidad de conseguir más en el proceso. Así se incorporan nuevos proyectos

(no previstos) a la PMI y se genera un círculo vicioso de proyectos inconclusos o paralizados. Una de las causas que publica periódicamente la Contraloría, es la falta de recursos financieros y de liquidez. Ver el último gráfico del presente capítulo.

De las 9147 inversiones programadas en el PMI para culminación de la ejecución física o liquidación, 6359 (69.5 %) no han iniciado ni cuentan con registro de cierre, lo que sugiere que no se registra estadísticamente su aporte al cierre de brechas. Este indicador refleja una falta de estrategia en la gestión de inversiones, ya que, al no cerrar las brechas, se perjudica el desempeño de los niveles de Gobierno y la provisión de bienes y servicios.

En la formulación, aproximadamente 13 805 inversiones en los 3 niveles de Gobierno presentaron excesos entre las fechas del registro de la idea y su viabilidad o aprobación. Considerando que el tiempo razonable entre el registro de la idea y la declaración de viabilidad es de 24 meses, el 25.8 % de las inversiones superó este plazo. Este indicador es especialmente alarmante en el caso del Gobierno nacional, donde el 56.6 % de las inversiones no cumplió con el tiempo razonable de formulación.

El 38.8 % de las inversiones a nivel nacional presenta un costo que excede en un 15 % el aprobado en el Expediente Técnico (ET). Los gobiernos regionales son los que tienen más inversiones con costos actualizados que superan este umbral del 15 %.

De las 157 544 inversiones revisadas, el 18.2 % (28 700) lleva más de 10 años en ejecución, siendo los gobiernos locales los que más presentan esta limitación. En particular, 117 340 (74.5 %) inversiones han excedido el periodo de duración de su ejecución. En los gobiernos locales, solo 1 de cada 4 inversiones se ejecutó dentro del tiempo establecido, mientras que las demás excedieron este plazo.

En el Gobierno nacional, aproximadamente 1140 inversiones (14.1 %) llevan más de una década en ejecución. En los gobiernos regionales y locales, más del 17.4 % y 18.5 % de las inversiones, respectivamente, superan los 10 años de ejecución.

Reforzando los datos sobre el cierre de brechas en la Programación Multianual de Inversiones, se observa que, en general, el 86.5 % de las inversiones con cierre de inversiones no cuenta con liquidación física y financiera de un total de 16 963 inversiones culminadas revisadas¹².

También, se observa que 12 148 inversiones (5.4 %) presentan una diferencia superior al 40 % entre su avance financiero acumulado comparado con el avance físico de ejecución.

En resumen, los datos antes presentados —provenientes de fuentes oficiales del Portal de Datos Abiertos del MEF— sugieren que Invierte.pe no está funcionando como se propuso desde su concepción, que tiene visibles fallas sistémicas que afectan negativamente la calidad de las inversiones y, por tanto, plantean el desafío de mejorar el modelo de gestión de inversiones vigente.

12 Índice de Gestión de las Inversiones Públicas (IGEIP) - II Trimestre 2024
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/reporte/Reporte_IGEIP_202408.pdf

INVERSIONES EN LOS 3 NIVELES DE GOBIERNO SEGÚN REPORTE DEL ÍNDICE DE GESTIÓN DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

INDICADORES	Gobierno nacional			Gobiernos regionales			Gobiernos locales			TOTAL		
	Nº de Inversiones			Nº de Inversiones			Nº de Inversiones			Nº de Inversiones		
	Indicador (%)	Sí cumple	No cumple	Indicador (%)	Sí cumple	No cumple	Indicador (%)	Sí cumple	No cumple	Indicador (%)	Sí cumple	No cumple
Inversiones programadas previstas	62.3	3923	2377	48.1	3430	3702	34	15 729	30 532	38.7	23 082	36 611
Inversiones que cierran brecha de acuerdo a su PMI	34.1	401	774	36.9	446	763	28.7	1941	4822	30.5	2788	6359
Inversiones con un periodo de formulación razonable	43.4	877	1142	64.6	2416	1324	76.3	36 468	11 339	74.2	39 761	13 805
Inversiones en ejecución donde el costo actualizado no excede el 15 % respecto del ET	57.1	4626	3478	55.3	6591	5319	62	85 109	52 272	61.2	96 326	61 069
Inversiones según el periodo de duración de su ejecución	26.3	2130	5975	25.8	3082	8851	25.4	34 992	102 514	25.5	40 204	117 340
Inversiones donde su costo actualizado de ejecución no excede al costo estimado del ET	36.6	2967	5137	36.3	4329	7581	50.1	68 775	68 606	48.3	76 071	81 324
Inversiones con registro de cierre	17.4	229	1084	14	242	1482	13.1	1823	12 103	13.5	2294	14 669
Inversiones cuya diferencia entre el avance financiero acumulado y el avance de la inversión no es mayor al 40 %	88.2	9447	1260	95	17 538	929	94.6	184 901	9959	94.6	211 886	12 148

Fuente: MEF - IGEIP (2024)

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWQwYmY0YTYtYmI4My00YTdlLTlhMjgtMDA5Y2NmYjEyNWRiliwidCI6IjZiZnZA3YzZMOLTE2Y2MtNDIwNyIiNWQOLTA1Y2EzZTU2MDJkMiJ9>

2.9 El principal problema: inversiones paralizadas y corrupción

La existencia de un alto y creciente número de obras paralizadas y no concluidas es el principal escollo en la gestión de inversiones. Asimismo, muchas han sido concluidas, pero no han registrado su cierre, con lo que se impide evidenciar de manera concreta el cierre de brechas y la provisión efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos. Ello, comprensiblemente, genera malestar y descontento entre la población.

En el siguiente cuadro se puede observar que de las 2324 obras paralizadas, la gran mayoría se encuentra en los gobiernos locales. Sin embargo, al revisar la información sobre el número de inversiones con ejecución financiera a la fecha, se constata que el Gobierno nacional presenta la mayor cantidad relativa de obras paralizadas.

PERÚ: COMPARATIVO DE INVERSIONES CON EJECUCIÓN FINANCIERA Y OBRAS PARALIZADAS

Nivel de gobierno	Nº de inversiones con ejecución financiera	Nº de obras paralizadas	Porcentaje de obras paralizadas
Gobierno local	35 426	1602	4.5 %
Gobierno nacional	3904	356	9.1 %
Gobierno regional	5404	298	5.5 %

Fuente: Contraloría General de la República 2023

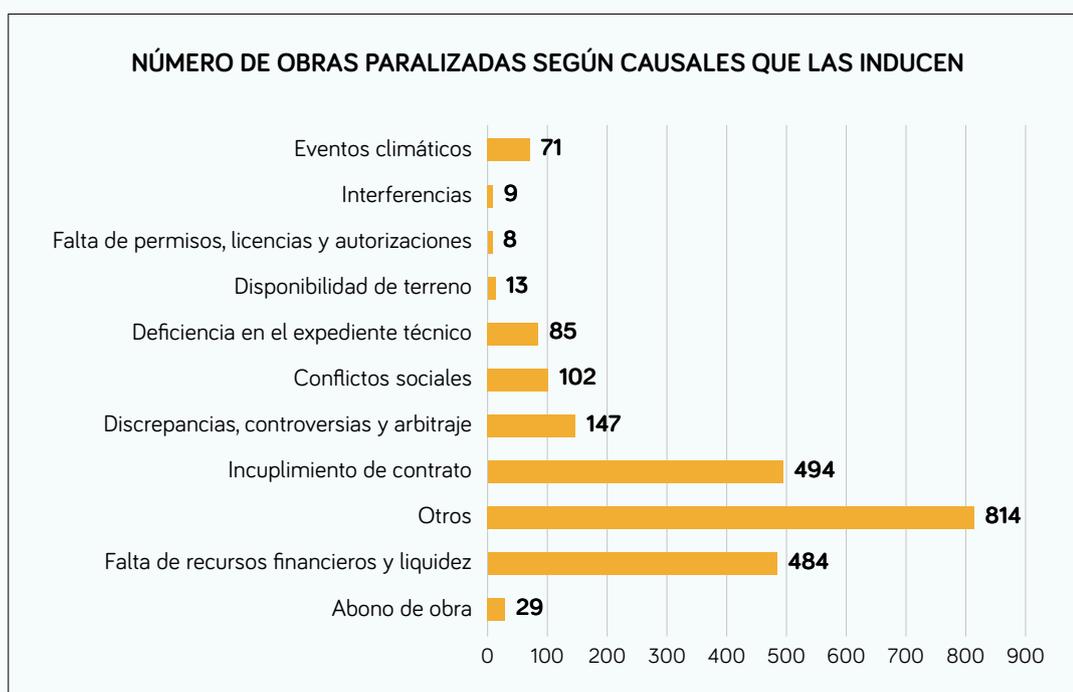
Es importante destacar que los datos del reporte de obras paralizadas emitido por la Contraloría General de la República (2024) revelan lo siguiente.

- Tanto las obras por contrato, como las de administración directa presentan más de 1000 paralizaciones cada una. Sin embargo, la Administración Indirecta paraliza un monto de inversión 7 veces mayor que la Administración Directa.
- De las 2324 obras paralizadas, el 83 % corresponde a inversiones menores a S/ 10 millones.
- El 20 % de las obras paralizadas han alcanzado más del 80 % de avance físico.
- Los sectores con mayor número de obras paralizadas son Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Educación; y Agricultura, que en conjunto representan el 78.6 % del total de obras paralizadas en el Gobierno nacional.

En cuanto a las razones de la paralización de las inversiones, la falta de recursos financieros afecta a más del 23 % de las obras, dado que estas inversiones no estaban previstas. Asimismo, el incumplimiento del contrato, que representa un porcentaje similar, suele ser resultado de procesos deficientes en la contratación y adquisición, desde la elaboración de los términos de referencia hasta la convocatoria de empresas capaces de cumplir con los términos estipulados. Esto puede llevar a la rescisión de contratos y a una paralización prolongada de las obras.

Se observa, además, que el rubro Otros representa una cantidad considerable de obras paralizadas. Esto se debe a que las causas varían y pueden incluir eventos imprevistos, transferencias de gestión y problemas no atribuibles ni a la entidad o al proveedor.

También se destacan las deficiencias en el expediente técnico y en el saneamiento físico-legal al momento de ejecutar la obra. Estas deficiencias revelan fallas en la concepción del ciclo de inversión, la existencia de estructuras muy desintegradas dentro de las entidades públicas y, en consecuencia, una ineficiencia en el proceso de ejecución y puesta en operación de las inversiones.

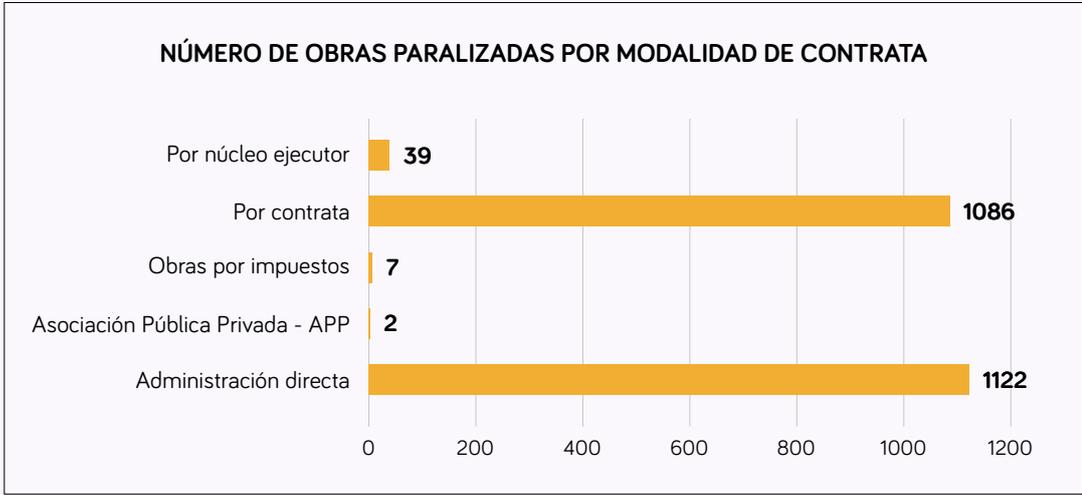


Fuente: Contraloría General de la República 2023

Una preocupación en la gestión de inversiones es la modalidad de contrata para su ejecución. Si bien es cierto que las obras ejecutadas de esta forma deberían ser más ágiles y eficientes que aquellas ejecutadas por administración directa, a la luz de la evidencia expuesta en el siguiente gráfico, observamos que ambas modalidades tienen un número similar de obras paralizadas.

De dicho modo se demuestra que, más allá de la gestión burocrática y la mayor cantidad de procedimientos que representarían las obras por administración directa, el problema sería el sistema de adjudicación y contratación. Concretamente, la contratación de la supervisión

revela sistemas administrativos desarticulados. Ello plantea el desafío de articular y revisar los procedimientos para ambas modalidades de inversión.



Fuente: Contraloría General de la República 2023



3.

SISTEMATIZACIÓN DEL APORTE DEL GRUPO DE EXPERTOS

En los siguientes apartados se expone un resumen de los principales aportes y sugerencias del grupo de expertos consultados para esta publicación. Su experiencia profesional permite considerarlos una guía de orientación para mejorar la gestión de las inversiones en el marco de la utilización de recursos de la renta extractiva.

3.1 Intervención del Estado, desarrollo territorial y renta extractiva

3.1.1 Intervención del Estado y renta extractiva

Es clave entender desde qué clase de Estado y con qué enfoque territorial se aborda la gestión de las inversiones financiadas con los recursos del canon y regalías a nivel subnacional. Sobre todo con un MEF acostumbrado a premiar la ejecución del gasto y con un Estado que carece de un diagnóstico adecuado de brechas de infraestructura y de acceso a servicios por parte de la población.

El sistema administrativo peruano no está diseñado para gastar, menos para valorar la calidad de gasto. La razón es que el punto de partida del marco legal fue desarrollado cuando los recursos para inversión eran muy bajos y, por ende, se trataba de controlar o frenar el gasto. Lo que se ha generado es una metodología perversa que, en lugar de incentivar el gasto eficiente, lo detiene en medio de una maraña de trabas burocráticas.

Se necesita, por consiguiente, una mirada más fina a la hora de abordar las responsabilidades correspondientes a cada nivel de gobierno y no pretender que los gobiernos regionales o locales deban resolver los problemas que están en manos del Gobierno nacional.

Los incrementos de recursos provenientes de las rentas extractivas tienden a generar debilidades administrativas y limitaciones en las capacidades a lo largo del tiempo, con lo que se debilita la gestión institucional de los gobiernos descentralizados. Además, no se puede utilizar el canon en gasto corriente de manera efectiva por las restricciones que imponen las normas.

3.1.2 Asignación, distribución y uso del canon y regalías

Como ya se puso de manifiesto, la diferencia entre PIA Y PIM en los gobiernos locales y regionales es abismal y es un indicador de una deficiente planificación del gasto. En algunos casos, durante el año, el presupuesto se duplica y hasta se triplica. En tales condiciones es imposible que incluso una entidad eficiente tenga la capacidad de absorber un cambio tan grande.

Además de eso, no hay una clara asignación de funciones y competencias entre los 3 niveles de gobierno, en especial en las llamadas competencias compartidas. La consecuencia es una sobreposición de intervenciones en el territorio y servicios de mala calidad entregados al ciudadano.

Existen distritos súper privilegiados debido a la excesiva concentración de recursos asignados a los distritos productores (como San Marcos, Ite, Torata, Yarabamba, Megantoni, etc.) y sus respectivas zonas de influencia. En algunos casos, un distrito recibe más recursos que toda la provincia a la que pertenece, lo que evidencia un problema relacionado con las competencias de cada tipo de Gobierno local.

Al MEF no le interesa disminuir la brecha entre PIA y el PIM en los gobiernos locales y regionales, dado que los recursos considerados en la Ley de Presupuesto del Sector Público, aprobado cada año, implicarían una pérdida de poder, sobre todo en la asignación de recursos del tesoro público. Un problema adicional es la llegada tardía de los Recursos Ordinarios, que suelen transferirse en los últimos trimestres del año dejando estrecho margen para su ejecución. Es crucial determinar en qué momento el Gobierno nacional transfiere el PIM para mejorar la planificación y la ejecución. En algún momento se logró realizar en el primer trimestre, pero esta decisión no se mantuvo. El desafío es que dicho Presupuesto del primer trimestre no sufra más modificaciones.

En esa línea, resulta fundamental hacer una mejor diferenciación entre distritos, provincias y áreas metropolitanas, considerando todas las particularidades necesarias. Para esto es importante definir claramente los parámetros que se utilizarán para esta clasificación. El MEF, así como la PCM, ya ha realizado una clasificación¹³, que puede servir como base para este

13 Las municipalidades han sido clasificadas en 4 categorías según su población, carencias, necesidades y potencialidades (Municipalidades de ciudades principales tipo A, Municipalidades de ciudades principales tipo B, Municipalidades no consideradas ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas y Municipalidades no consideradas ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas). https://www.mef.gob.pe/es/?id=2565&Itemid=101548&option=com_content&language=es-ES&view=article&lang=es-ES

análisis. Una municipalidad rural y pequeña, por ejemplo, debería tener un marco normativo que le permita funcionar de manera diferente, pues en la actualidad la norma no permite esa diferencia o condición.

No obstante, desde el Gobierno nacional, no se diferencian las competencias entre municipalidades. Tampoco se reconocen las distintas tipologías de estas a la hora de generar directivas que las diferencien y valoren sus esfuerzos y capacidades correspondientes.

Es necesario incidir en este punto: se debe asignar proyectos de inversión de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno y esto debe basarse en la evidencia del desempeño en la gestión de inversiones. Esto aplica tanto para los gobiernos regionales como para las municipalidades, considerando en este último caso la tipología a la que pertenecen.

3.1.3 La planificación territorial, la gestión de las inversiones y la gobernanza

Los instrumentos de planeamiento y los sistemas administrativos actuales presentan deficiencias significativas. No son eficaces para definir claramente el uso del dinero ni para facilitar una articulación efectiva de objetivos entre los distintos actores participantes en el proceso de inversión.

En tal sentido, los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) no son instrumentos prioritarios para muchas gestiones de Gobierno, dado que no se articulan con sus compromisos y promesas políticas. Por ello urge cambiar de enfoque para los planes: pasar de una mirada sectorial enfocada en proyectos de infraestructura a otra que ponga el foco en el territorio y sus actores económicos y sociales. Es fundamental, adicionalmente, garantizar la sostenibilidad de las inversiones programadas, institucionalizando las propuestas para evitar que estas se modifiquen según la voluntad política del gobernante de turno.

Y en cuanto a la renta extractiva, primero se debe definir qué se quiere lograr, en términos de desarrollo territorial, con la renta minera (recursos del canon y regalías) y luego diseñar los instrumentos y procedimientos adecuados para alcanzar los objetivos planteados.

En esa línea, se necesita impulsar un canal corporativo que pueda sostener el cambio estructural en la gestión de las inversiones, sirviendo como un elemento clave de gobernanza. En este contexto es relevante analizar el rol del Consejo de Coordinación Intergubernamental¹⁴.

A nivel regional, una posible solución es fortalecer e implementar Agencias Regionales de Desarrollo que puedan gestionar y coordinar eficazmente los recursos y actividades, orientadas a promover la diversificación productiva, la innovación y la competitividad

Finalmente, es crucial realizar un balance y medición de los resultados obtenidos hasta la fecha con los ingentes recursos del canon y regalías transferidos a los gobiernos locales, regionales y universidades públicas.

14 En el año 2007, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental, como un espacio institucional de concertación de los tres niveles de gobierno para una conducción concertada del proceso de descentralización; aunque esta instancia es menos autónoma y menos flexible que el anterior Consejo Nacional de Descentralización.

3.2 El modelo de la gestión de inversiones y la descentralización

3.2.1 Narrativa del Gobierno nacional sobre la gestión de las inversiones

Es necesario romper ciertos paradigmas de la tecnocracia del MEF y crear estímulos para que abran sus marcos conceptuales. Esto se relaciona con una forma más amplia de entender la economía, sus alcances, la infraestructura y lo que se considera gasto de capital en términos teóricos.

La concepción de cómo gastar los recursos del canon y regalías sigue enfocada en infraestructura y enmarcada en el cierre de brechas sin una clara delimitación de las competencias y funciones entre niveles de Gobierno.

Es necesario incorporar criterios que impulsen iniciativas con componentes intangibles, además de los tangibles, como la construcción de obras de infraestructura. Las municipalidades, en particular, han operado sin suficiente supervisión. Incluso con la presencia de Invierte.pe, continúan ejecutando proyectos, como estadios de fútbol que no están alineados con las necesidades prioritarias.

El SNIP, por su parte, se incorporó basándose en la experiencia chilena, sin considerar adecuadamente las capacidades institucionales necesarias para adoptar ese marco conceptual y metodológico en el Perú. Además, no se realizaron cambios en la rigidez del presupuesto público ni en otras herramientas como el sistema de contrataciones, manteniéndose una perspectiva centralista. Sería útil revisar esa experiencia, considerando que allí existen diferentes institucionalidades y estructuras económicas.

El seguimiento y la evaluación deberían centrarse en determinar si se tiene derecho al incentivo, con el objetivo de mejorar la calidad de desempeño. Esto quiere decir que, por ejemplo, el Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) sea no por un avance de ejecución financiera, sino por indicadores de eficiencia de la entidad.

La implementación de Oficinas de Gestión de Proyectos (PMO, por sus siglas en inglés) desde las empresas privadas podría ser un modelo a seguir. Además, es crucial crear un aparato organizativo que permita implementar proyectos de manera efectiva, asegurando que se genere el gasto corriente adecuado.

3.2.2 Redefinir el uso de los recursos para inversiones y la gobernanza territorial

Es fundamental cambiar la concepción de cómo gastar los recursos del canon y regalías, especialmente con un enfoque de desarrollo productivo o en inversiones intangibles como la educación y la salud. Por ejemplo, mediante la implementación de centros de recursos educativos con formación continua de docentes, creación de incentivos para luchar contra la anemia o desarrollo de la telemedicina.

Los recursos que no se ejecutan —o aquellos que se devuelven cuando son recursos ordinarios— tendrían que priorizarse para inversiones destinadas a cerrar brechas de servicios básicos que están en plena ejecución. De otro lado, una parte de los mayores ingresos financieros generados por condiciones internacionales favorables tendrían que priorizar inversiones productivas o intangibles.

Es crucial identificar cuáles son las actividades económicas que generan más empleo y cuentan con potencial de mercado en el territorio. En ese sentido, si los recursos del canon son utilizados para crear condiciones que permitan el desarrollo de cadenas productivas generadoras de empleo e ingresos, la pobreza hoy presente irá retrocediendo progresivamente.

Las reglas vigentes no están diseñadas para cerrar brechas de servicios al ciudadano y presentan un conjunto de limitaciones que impiden pensar más allá de las soluciones tradicionales. No permiten “salir de la caja” ni generar espacios para desarrollar políticas, programas y proyectos de desarrollo productivo. Invertir los recursos del canon en potenciar actividades económicas que puedan gatillar la reducción de la pobreza monetaria es indispensable.

Es importante recordar que el concepto de regalía minera proporciona la base para utilizar este tipo de renta extractiva en la diversificación productiva. Así lo establece la norma que lo crea. Pero no se cumple.

Un porcentaje del canon y regalías se destina al fondo Procompite, pero se podría innovar mucho más, articulando este fondo con los objetivos y estrategias de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), Centros de Innovación Tecnológica (CITES), entre otras iniciativas.

Es importante identificar los lugares donde se puede establecer un vínculo entre las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) y las regiones con renta minera o extractiva. Y, en esas áreas, priorizar las cadenas productivas que puedan articularse de manera más efectiva para potenciar el desarrollo económico territorial.

Además del Procompite —que impulsó algunas cadenas productivas a través de planes de negocios—, luego de rediseñar el manejo de recursos incorporando núcleos ejecutores o agencias regionales de desarrollo en el proceso, es importante considerar el escalamiento de propuestas como PROGET o Proyectos con enfoque territorial. En estos participan varias unidades productoras de servicios que operan de manera interrelacionada para tomar decisiones, influyendo e integrando a múltiples territorios. También están los Proyectos con Enfoque de Red (PRED), que implican el desarrollo de una inversión en más de una unidad productora de servicios o los Proyectos Multipropósitos (PMP). En este contexto, la Dirección de Calidad de Gasto del MEF tiene un alcance muy limitado.

3.2.3 Predictibilidad e incentivos que mejoren las inversiones en gobiernos descentralizados

En medio de la volatilidad de los precios internacionales y la demanda mundial de minerales, surgen ciclos económicos que se presentan como periodos de auge en algunos casos y recesiones en otros. El superciclo ocurrido entre 2003 y 2012 permitió recaudar ingentes cantidades de dinero, que permitirían la gestación de un “fondo de estabilización minera”. Lo mismo estaría ocurriendo actualmente con el auge de los minerales que estamos observando.

Con estos recursos se debe diferenciar claramente entre el gasto programado y los ingresos financieros de los distintos niveles de Gobierno. Especialmente en regiones que reciben canon, para lograr una mayor predictibilidad en la gestión de los recursos. En ese sentido, el FONCOR, como recurso determinado que equivale a 2 puntos porcentuales del IGV, permite cierta autonomía a los gobiernos regionales.

Es crucial fortalecer la capacidad de manejo de los recursos por parte de los gobiernos regionales y locales, por ejemplo, para implementar, de manera efectiva, incentivos. Estos abarcan desde introducir nuevas categorías de inversiones —aprovechando programas como Procompite, flexibilizando el Presupuesto por Resultados (PPR)— hasta incorporar herramientas como el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) del MIDIS.

El FED era claro en su objetivo. Además de generar incentivos, establecía un ente coordinador que asignaba responsabilidades y comprometía a los demás sectores para proporcionar asistencia técnica, como en el caso del Sello Regional Tinkuy contra la anemia.

Más allá de generar incentivos, el Fondo en cuestión ayudó a estructurar proyectos desde el Gobierno regional. Los gobiernos regionales que cumplían las metas recibían un proyecto listo para su ejecución y con los fondos asignados automáticamente.

Encontrar la forma de equalizar el flujo futuro de los recursos del canon y regalías mediante fondos que maximicen los beneficios financieros es decisivo. La pregunta es si es posible ahorrar estos recursos o si simplemente se sigue promoviendo un gasto continuo sin una planificación adecuada.

Algunos mecanismos de financiamiento que podrían considerarse incluyen los siguientes.

- **Fondo del Fideicomiso:** para asegurar la correcta administración y uso de los recursos.
- **Convenio Marco:** para establecer acuerdos que faciliten la ejecución de proyectos.
- **Bonos:** como una opción de financiamiento a largo plazo.
- **Obras por Impuestos:** para permitir la inversión en infraestructura a cambio de créditos fiscales.
- **Fondos de Estabilización y Ahorro.**

No obstante, es indispensable revisar y ajustar estos mecanismos de financiamiento para mejorar la eficiencia en la asignación y uso de recursos.

3.3 Redefinir el modelo de gestión de inversiones desde la programación multianual, la articulación y el cierre de brechas

3.3.1 Invierte.Pe y la planificación territorial o presupuesto participativo

Es importante recordar que los resultados del presupuesto participativo no son vinculantes, a pesar de las asambleas y demás esfuerzos realizados. Actualmente, se está planteando una reforma a la Ley de Presupuesto Participativo debido a la creciente distancia entre la sociedad y el Estado, así como la falta de participación ciudadana en la programación multianual de inversiones.

Sin embargo, se debe tener cuidado con la participación. Lo primero es definir claramente los objetivos y cambiar el enfoque¹⁵, asegurando que los fondos públicos se ejecuten de manera eficiente y reflexionada. No se deben crear sistemas administrativos innecesarios. Según el teorema de imposibilidad de Arrow, preguntar directamente a la gente sobre la priorización de inversiones puede ser contraproducente y llevar a desacuerdos. Es decir, que el hecho de democratizar las decisiones a este nivel, podría fragmentar el presupuesto o determinar inversiones fuera de la competencia de la entidad que promueve la participación. Por ello se necesitan criterios y reglas de juego claras para mejorar la redistribución y la priorización de inversiones.

Aunque los formuladores y unidades formuladoras están capacitados para desarrollar proyectos de inversión en servicios públicos (como puentes, escuelas, servicios y puestos de salud), es necesario adoptar un enfoque de planificación territorial integral, holístico y sistémico. Uno de los objetivos de Invierte.pe es la articulación y programación multianual, que sirve de puente con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el presupuesto público.

Recientemente, se han aprobado 3 guías metodológicas importantes (mencionadas en el apartado 4.2.2.) que permiten intervenir en cuencas, corredores y espacios altoandinos. Se promueven así proyectos multipropósito, como una represa que sirva para riego, agua potable y energía eléctrica, además de proyectos en red.

15 Criterios de asignación de recursos con participación ciudadana: densidad poblacional, recursos transferidos al gobierno local o regional, pobreza, correspondencia de la inversión con la competencia de la entidad que impulsa la participación.

3.3.2 Programación Multianual de Inversiones, priorización y prelación para el cierre de brechas

Los sectores encargados no definieron con claridad qué es una brecha y no se modificó la metodología de planeamiento estratégico. Tampoco se desarrolló una metodología para la elaboración de la programación multianual de inversiones que vinculara los 3 sistemas principales: planeamiento estratégico, programación de inversiones y programación presupuestal. Hoy en día, los operadores del sistema de inversión pública ni siquiera saben qué es un análisis costo-beneficio en términos sociales. De hecho, gran parte de su trabajo se ha concentrado en rellenar formatos, dejando de lado la naturaleza de la evaluación de proyectos.

Invierte.pe buscaba, precisamente, esta idea de pensar en cartera, mejorar los instrumentos y las capacidades para determinar las brechas articuladas al plan estratégico. Pero ello no ocurrió.

Lo expuesto revela la existencia de una racionalidad limitada debido a un inadecuado planeamiento territorial, altos costes de transacción por la implementación de metodologías y la información del territorio sectorializada. La realidad es que debería analizarse la brecha por necesidad, demanda y oferta.

No hubo una metodología adecuada para la PMI, ya que era necesario identificar la brecha dentro de cada objetivo estratégico. En consecuencia, no se tiene evidencia de que se hayan cerrado o disminuido brechas.

La inversión pública ha tenido un enfoque de “ladrillo y cemento”, olvidando el servicio que deben brindar los hospitales y centros educativos. Todos quieren tener un hospital más grande, pero nadie quiere reforzar la red primaria de salud. Dicho de otro modo, brechas de infraestructura versus brechas de calidad del servicio.

La PMI fue conceptualizada para tener una cartera de proyectos en la que todo el mundo tome conciencia de que se trata de una orientación para intervenir de manera integral, territorial y cerrar brechas. La realidad es que hoy existe una lista desarticulada de proyectos que no se corresponde con esa mirada.

Se tiene que cambiar el enfoque de priorización, incorporando criterios de prospectiva, como priorizar un colegio en una zona rural donde la población escolar disminuye, en vez de hacerlo en las zonas periurbanas, donde la gente está llegando en función a las tendencias migratorias internas.

3.3.3 PMI, gestión de la autoridad de turno (nacional/regional/local) y la discrecionalidad

Según la normativa vigente, solo se pueden financiar proyectos incluidos en la PMI. Sin embargo, si la Ley de Presupuesto aprueba recursos para nuevos proyectos y al interior se generan inversiones no previstas. La pregunta cae de madura, entonces: ¿cómo se puede hacer el ajuste necesario para incorporar dichos recursos en la PMI? Este problema se ha agudizado con la decisión de Tribunal Constitucional que le otorga iniciativa de gasto al Congreso de la República.

Se observa una falta de continuidad en las inversiones, con carteras priorizadas por los antecesores y obras nuevas que los sucesores quieren incorporar. La mayor parte de los recursos se destinan a inversiones en transportes, educación, salud, saneamiento básico agricultura y electrificación rural, que juntos representan más del 75 % del total de recursos.

El abuso del mecanismo de inversión no prevista ha resultado en que solo alrededor del 30 % de los proyectos en la PMI del año 1 se ejecuten en el año 3, evidenciando el fracaso del sistema.

3.3.4 Articulación con otros sistemas administrativos y niveles de Gobierno

No se han podido articular adecuadamente los sistemas administrativos que maneja el MEF. Cada eslabón de la cadena ha creado sus propias normas, prescindiendo del anterior o del siguiente.

Si bien es cierto que la fase de programación se vincula con los sistemas de planeamiento y presupuesto, en el caso de la fase de formulación, evaluación y ejecución no se cuenta con una orientación definida. Ciertamente, la creación de la meta presupuestal gatilla la ejecución, encaminando un modelo de administración directa o un modelo por contrata. Pero la articulación entre sistemas administrativos como presupuesto, abastecimiento, contabilidad, tesorería, recursos humanos, etc., requiere de una gestión de procesos cada vez más eficiente.

Es necesario un esfuerzo futuro para que esto se vea como un proceso concatenado que parte del planeamiento estratégico, sea sectorial o territorial, y luego se vayan uniendo los demás sistemas. Es importante que haya incentivos por parte del órgano resolutorio para mejorar la integración¹⁶.

16 Un ejemplo es el Decreto Supremo N° 288-2019-EF, que "Aprueba lineamientos para la contratación del servicio de consultoría que proporcione soporte para la gestión de inversiones, programas de inversión o cartera de inversiones (...) comprendidas en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad".

3.3.5 Hacia un diseño de gestión de inversiones más eficiente, eficaz, sostenible y transparente

La norma establece que los proyectos deben realizarse por etapas, provocando un problema de paralización de proyectos y generando 2 tipos de perjuicio: mayores costos al reiniciar el proyecto y pérdida de beneficios sociales.

Por otro lado, existe una cartera pesada de proyectos. Ampliar el plazo o el financiamiento de proyectos en ejecución retrasa y aumenta aún más esta cartera. El MEF ha permitido que, en la fase de inversión, la ejecución pueda aumentar en más del 50 % del costo inicial de inversión.

La problemática de la gestión de proyectos no es exclusiva de este país, es una situación común a nivel mundial. El modelo de Stanford¹⁷ destaca que el gran problema radica en la desintegración de los procesos. En el caso de Invierte.pe, cada proceso funciona como un compartimento separado, donde los diferentes actores hablan “idiomas” distintos dentro de cada uno de sus estancos.

La secuencialidad —entendida como la capacidad de prever y planificar las acciones con anticipación— podría ayudar a superar la falta de articulación y la falta de acciones concurrentes entre los distintos procesos. Esto permitiría una mayor coherencia y eficiencia en la ejecución de proyectos.

Otro problema significativo es la desintegración dentro de las mismas áreas operativas o especialidades. Un ejemplo claro es la elaboración de expedientes técnicos deficientes, que no es la causa de los problemas, sino una consecuencia de la desarticulación en el trabajo especializado. Preguntarse por qué se generan expedientes técnicos deficientes lleva a entender que estos también se hacen de manera secuencial: el arquitecto, el estructuralista, el electricista, el informático, etc., no trabajan de forma concurrente.

En la gestión de proyectos, todos saben que se debe programar, formular, evaluar, diseñar, ejecutar y operar. Sin embargo, no existen perfiles ni expedientes perfectos, por lo que deben formar parte de procesos *fast-track*¹⁸. Existen compartimentos estancos en la gestión de proyectos y una disyuntiva entre el enfoque prospectivo y el criterio de prelación, lo que entorpece cada fase de la cadena. La desintegración se evidencia también en las organizaciones donde el programador, el formulador y el ejecutor no comparten un mismo lenguaje. Así, dentro de esa lógica, la revisión de la consistencia de un expediente técnico será vista de manera distinta por cada especialista.

No se debe pasar por alto el hecho de que las contrataciones públicas en el mundo han evolucionado considerablemente. En países de Europa o en Estados Unidos, Canadá, Reino

17 El VDC de Stanford, es una metodología que utiliza como herramienta fundamental el modelamiento virtual de infraestructura; esta metodología tiene la ventaja de tener todo el Proyecto listo en su forma virtual y prevenir errores y desperdicios en general

18 Definido como una estrategia de gestión que busca minimizar el tiempo de toda ejecución. Se puede iniciar construcción, aunque el diseño (el expediente técnico) no esté completo, procediendo con las partes ya diseñadas mientras se concluyen los estudios de otras partes. <https://grupots.com/estrategia-de-construccion/#:~:text=El%20fast%2Dtrack%2C%20o%20E2%80%9C,mientras%20se%20concluyen%20otros%20detalles.>

Unido y China es impensable realizar el expediente técnico de una gran obra sin la participación temprana de los ejecutores. En Perú, esta práctica aún es vista con escepticismo: se cree que primero se debe completar el expediente técnico y luego ejecutar la obra, lo cual retrasa y complica los proyectos.

Para enfrentar los desafíos actuales en la gestión de proyectos, se propone abordar 3 temas fundamentales.

- **Gestión: inversión en capacidades e integración de sistemas administrativos**

Es crucial que el Estado invierta en el desarrollo de capacidades, asegurando que el personal y los equipos tengan las habilidades y herramientas necesarias para gestionar proyectos de manera eficiente. Además, se debe promover la integración de los sistemas administrativos bajo un solo objetivo común, pues permitirá una mayor coherencia y coordinación entre las diferentes entidades. Y también entre las áreas dentro de la entidad: programación, formulación, evaluación y ejecución. Ello facilitará la gestión de proyectos y reduciendo los tiempos y costos asociados a la administración dispersa.

- **Concordar el marco legal para la gestión de inversiones**

El marco legal debe concordar y facilitar mayor flexibilidad en la gestión de inversiones y adaptarse al costo de oportunidad, permitiendo que las decisiones se tomen de manera ágil y eficiente. Por ejemplo, que la Ley Invierte.Pe —vigente desde 2019— sea concordante con la nueva Ley de Contrataciones del Estado aprobada en junio del 2024. Esto puede lograrse mediante la delegación de facultades para revisar todo el marco legal vigente, integrando y permitiendo responder rápidamente a las necesidades y cambios del entorno, optimizando el uso de recursos y mejorando la capacidad de ejecución de los proyectos.

- **Incorporación de la integridad desde la programación hasta la puesta en operación de las inversiones**

La integridad debe ser un componente central desde la etapa de programación, formulación, evaluación hasta la ejecución y puesta en operación de los proyectos. Es fundamental identificar y fortalecer los puntos clave en la cadena de valor pública para asegurar que la transparencia y la ética sean mantenidas a lo largo de todo el proceso.

La mirada descrita no solo ayudará a prevenir la corrupción, sino que también aumentará la confianza del público en la administración y gestión de los proyectos estatales. Del mismo modo, y más allá de la participación de la Contraloría General de la República, es necesario reforzar la intervención integral del Sistema Nacional de Control, compuesto por las entidades rectoras de los sistemas administrativos que actúan en cada etapa de las inversiones: Dirección General de Inversión Pública del MEF, El Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, etc.

3.3.6 Reintegración de la secuencia del ciclo de proyectos

Para mejorar la formulación y la evaluación, es fundamental gestar un comité de inversiones que acompañe el proceso desde la elaboración del perfil del proyecto. Se debe evitar realizar inversiones no previstas y, en su lugar, modificar la programación conforme a las reglas sin recurrir a mecanismos alternativos de financiación forzosa.

Es clave diferenciar el proceso de elaboración del perfil y la ejecución del proyecto, pues la lucha contra el tiempo y la organización de este proceso para lograr resultados es compleja. Es muy difícil obtener un expediente técnico perfecto, viable y expedito para iniciar la inversión que cumpla con los plazos previstos y que garantice una ejecución adecuada.

La ciudadanía debe involucrarse en cómo el proyecto puede beneficiarlos para cerrar la brecha, participando en la elaboración del mismo en mesas técnicas —como se hace en Portugal, por ejemplo—, y luego en la ejecución y sostenibilidad.

Un equipo especial del MEF debería desplazarse al territorio durante semanas para destrabar una lista de proyectos en mesas de trabajo práctico. Estas deberían expresar de manera concreta y tangible una voluntad colaborativa desde el MEF, en otras palabras.

3.3.7 Aseguramiento del cierre, operación y mantenimiento de las inversiones

Para solucionar estos problemas es necesario corregir las normativas que integran los procesos, realizando las acciones en paralelo y fomentando la concurrencia. Las normas deben ser modificadas para establecer procesos concurrentes, donde los diferentes especialistas trabajen juntos desde el inicio, asegurando una mayor cohesión y eficiencia en la ejecución de proyectos. A continuación se detalla una serie de acciones y recomendaciones para diversas aristas relacionadas al cierre, operación y mantenimiento de las inversiones.

Paralizaciones. En cuanto al problema de proyectos paralizados, es esencial fortalecer la programación multianual. Además, es óbice robustecer la evaluación *ex post*, aprovechando las revisiones de gasto y los aprendizajes de proyectos que ya se han completado. También se debe revisar la gran cantidad de fichas que no han logrado reducir el tiempo en la ejecución de proyectos y así asegurar que estos formatos faciliten el proceso sin perder el contenido esencial del proyecto.

Contratación de profesionales y técnicos. En el marco de la transición del servicio público al servicio civil para gestión de inversiones, el reclutamiento de personal debe considerar perfiles certificados por la entidad competente¹⁹. Un ejemplo interesante es la certificación que realiza el OSCE, definiendo 3 niveles para los profesionales y técnicos que postulan a cargos en las áreas de contrataciones del Estado: básico, intermedio y avanzado. Vale subrayar lo vital que resulta conformar buenos equipos dentro de la institución para mejorar la eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.

19 DGIP del MEF con SERVIR

Rol de organismos estatales. En virtud de lo expuesto, la participación del MEF debe ser integral y activa en todas las etapas del proceso, mediante asistencia técnica especializada y orientada a las necesidades de la entidad. Asimismo, es importante fortalecer los Comités de Gestión de Inversiones para asegurar el desarrollo de acciones concretas en la solución de las trabas detectadas.

La Contraloría General de la República (CGR), por su parte, debería capacitar a sus Oficinas de Control Institucional (OCI) para mejorar el seguimiento y la fiscalización de los proyectos. Además, es necesario realizar un trabajo profundo con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) en temas de saneamiento físico legal de los terrenos, así como en las reglas de expropiaciones.

Otros actores que se deben incorporar son las Juntas de Resolución de Disputas en los contratos para agilizar cualquier conflicto que surja durante la ejecución de los proyectos. Se evita, con ello, llegar a procesos de arbitraje que podrían conllevar a la resolución de contratos y la consiguiente paralización de las obras.

Plazos realistas. En suma, este nuevo enfoque debe tener 2 componentes: uno enfocado en el largo plazo y otro en el corto. A largo plazo se requieren reformas para integrar los sistemas, incorporando nuevas metodologías como PMO y BIM. El uso de estas metodologías es adecuado para proyectos grandes. A corto plazo, de otro lado, es necesario fortalecer las capacidades, revisando el portafolio de inversiones según tamaño, plazo de ejecución y nivel de avance, asegurando que no caigan en el grupo de proyectos paralizados. Se debe filtrar también la idoneidad de los proveedores y hacerlos competir por el precio. Este esquema se aplicó con éxito en un proyecto del Banco Mundial en Cusco.

Optimización de gastos. Dentro de la crisis de planeamiento estratégico, presupuestal y de inversiones, la variable de gasto corriente a menudo se excluye de la ecuación. En la programación de inversiones, como la que se gestiona con PMI, también se debería considerar el gasto corriente. La viabilidad de un proyecto no solo debe evaluar el financiamiento de la inversión, sino también asegurar el financiamiento para la provisión continua del servicio.

En cuanto al gasto corriente y el gasto de inversión, hay 2 temas clave: los gobiernos subnacionales disponen de recursos para gasto de inversión, pero no para gasto corriente. Existe el riesgo de que este último se cargue a los costos indirectos del proyecto.

Es necesario pensar en una estructura organizativa que mejore la gestión de las inversiones. Hay 2 tipos de gasto corriente: uno para gestar la inversión y la ejecución; y otro para el funcionamiento, operación y mantenimiento. Cada tipo requiere un tratamiento específico.

El gasto corriente para la operación y mantenimiento, como en el caso de hospitales con médicos y enfermeras, es parte de una demanda nacional diferente. Sin embargo, los recursos para la gestación de la inversión podrían canalizarse mediante el canon.

Criterios técnicos. Es fundamental mejorar la planificación y gestión del servicio, especialmente en áreas como educación, salud y saneamiento básico. Urge superar el clientelismo político y fortalecer el criterio técnico en el alcance y tamaño de la inversión. Por ejemplo, se han construido hospitales o centros de salud con menos profesionales de salud de los

necesarios para el tamaño o nivel para el cual fueron diseñados, o se han hecho colegios con una capacidad mayor a la demanda real.

Gestión y mercado. Para generar un modelo de gestión que garantice la operación y mantenimiento —y que permita la provisión del servicio con participación privada— se debe crear un mercado que supere el problema del usuario gratuito, evitando así la sobreutilización o infrautilización de los recursos. Se podrían establecer incentivos para fomentar esta participación privada.

Previsiones y garantías. En el seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos es crucial incorporar una propuesta de modelo de gestión que asegure que la provisión del servicio llegue de manera adecuada al ciudadano. Para evitar problemas como la falta de repuestos, es necesario redefinir la normativa y prevenir tales fallas.

Incentivos innovadores. El servicio civil podría ser una alternativa para hacer que los salarios sean más atractivos, quizás utilizando un porcentaje del canon, similar a lo que se hace para el control concurrente en la Contraloría. Además, el canon puede utilizarse para financiar planes concertados y estratégicos.

Transmisión de conocimientos. En el contexto de la inversión descentralizada, al transferir recursos a los gobiernos subnacionales también es indispensable transferir capacidades. Además, la rectoría del MEF debería asumir la responsabilidad de proporcionar asistencia técnica para resolver problemas relacionados con el funcionamiento de los proyectos ejecutados a nivel subnacional.

Actuaciones coordinadas. Un rol trascendente en este proceso debe partir de la Secretaría de Descentralización de la PCM, que debe ir más allá de la confrontación de competencias o limitaciones geográficas. Es crucial coordinar las competencias compartidas por 2 niveles de Gobierno para evitar intervenciones que se yuxtaponen.

Cierres y estabilidad. El cierre y liquidación de proyectos a menudo limitan el cierre de brechas debido a problemas burocráticos que dificultan la liquidación financiera y física. Además, la alta rotación de personal es otro problema que debe superarse para asegurar una gestión eficiente.



4.

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DEL GRUPO DE EXPERTOS

- **Reformar el proceso de descentralización vigente**

Es indispensable una mirada centrada en las heterogeneidades territoriales, la concentración económica y el centralismo político, que proponga un nuevo diseño de delegación de poder con enfoque territorial. Uno en el que el modelo de desarrollo económico implique, a su vez, un cambio estructural en la economía, diversificando desde actividades tradicionales de baja productividad hacia actividades con potencial de mercado y mayor productividad producto de la innovación. Para ello se tienen que aprovechar los recursos de las rentas extractivas y descentralizar realmente el sistema político.

Este nuevo diseño debe consolidar una generación de reformas que mejoren la asignación, distribución y uso de los recursos provenientes de rentas extractivas, así como la utilización de los recursos públicos en general. Deben tenerse en cuenta, para ello, las tipologías de territorios. La descentralización con un mismo marco normativo para más de 1800 entidades heterogéneas no funciona.

- **Clarificar la asignación de competencias y funciones compartidas entre los niveles de Gobierno**

Queda pendiente completar la discusión sobre la delegación de competencias compartidas mediante la revisión de las leyes orgánicas de los 3 niveles de Gobierno considerando y determinando tipologías de municipalidades o gobiernos regionales. Ello permitirá definir responsabilidades específicas para cada nivel, según el tamaño y especialización de los proyectos.

La gestión de la renta minera en los distritos productores —que concentran más de esta y tienen más limitaciones de ejecución— requiere implementar paquetes de proyectos con planes integrales de cierre de brechas. Deberán ser, además, ejecutados adecuadamente con la participación de diversas instancias competentes.

- **Romper paradigmas conceptuales en PCM, MEF y otras entidades del Gobierno central**

Es menester replantear los fundamentos de la inversión pública, de modo que los recursos no solo sean destinados al capital físico. Esta debe ser ampliada para incluir el uso de recursos del canon en capital intangible y capital humano, con el objetivo de impulsar la diversificación productiva y permitir la utilización de estos recursos en gasto corriente, necesarios para la puesta en operación de inversiones.

Esta nueva orientación fomenta una gestión integral y sostenible. Ello porque, al incluir el capital intangible y humano en la ecuación de la inversión, se potencia la capacidad de las regiones para innovar, adaptarse y crecer de manera diversificada.

Es decisivo invertir en proyectos públicos que estimulen la solución de los cuellos de botella de las cadenas productivas de cada territorio. Por ejemplo, en el sector agrícola: desde la infraestructura de riego hasta aquella necesaria para acopio, transformación, innovación y comercialización del producto.

Otra noción clave: inversión en servicio público antes que en infraestructura. Dicho de otro modo, el foco no es solo construir un hospital, sino mantener a la población sana, con buenos servicios de salud. La experiencia internacional, además, señala que la participación del sector privado en la provisión del servicio público genera alternativas para ser evaluadas.

- **Predictibilidad en la asignación de recursos**

Las brechas existentes entre el PIM y el PIA deben ser revisadas para que se acorten. Se tienen que considerar criterios para generar fondos de estabilización. También es posible adelantar transferencia de recursos ordinarios para inversiones en la Ley de Presupuesto o en el primer trimestre de cada ejercicio presupuestal. Por otro lado, es también posible ajustar los techos presupuestales de recursos determinados en función de los ingresos financieros percibidos por municipalidades y gobiernos regionales.

- **Superar las deficiencias en la gestión de recursos del canon y regalías y eficiencia en las inversiones**

No existe un patrón claro que relacione los montos de recursos provenientes de rentas extractivas con la posición de las regiones en el Índice de Gestión de Eficiencia de las Inversiones. Este hecho sugiere que recibir un mayor canon no garantiza una mayor eficiencia en la gestión de las inversiones, ni que un mayor canon conduzca necesariamente a una menor eficiencia.

Este fenómeno también se manifiesta cuando se considera el total de recursos destinados a inversiones, incluyendo no solo los provenientes del canon y las regalías, sino también los

Recursos Ordinarios, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y las operaciones oficiales de crédito, entre otros.

Por lo tanto, debe cambiar la narrativa que estereotipa a las regiones ricas en recursos con una gestión ineficiente. Es fundamental implementar nuevos enfoques que reconozcan las complejidades y desafíos específicos de cada región en beneficio de esta.

- **Reformas en la Ley de Presupuesto Participativo**

Actualmente se está planteando una reforma a la Ley de Presupuesto Participativo para abordar la creciente distancia entre la sociedad y el Estado, así como la falta de participación ciudadana en la programación multianual de inversiones. Esta reforma debe superar el abuso del mecanismo de inversiones no previstas, evitar la discrecionalidad y promover una mayor transparencia e integridad en la gestión de las inversiones.

Al mismo tiempo, debe articular la PMI con la planificación del territorio y la asignación de presupuesto, con criterios y reglas claras para que la priorización sea transparente.

- **Integración de sistemas administrativos**

La integración con los sistemas administrativos del Ministerio de Economía y Finanzas —y otras instancias como la Contraloría General de la República y el Servicio Civil— debe contribuir a superar la fragmentación normativa en la cadena de gestión. Actualmente, cada eslabón ha creado sus propias normas, prescindiendo de la conexión con los anteriores o siguientes. Aunque la fase de programación está vinculada con los sistemas de planeamiento y presupuesto, la fase de formulación, evaluación y ejecución carece de una orientación definida.

Bajo este esquema, los diversos sistemas administrativos, como Invierte.pe, Presupuesto, Contrataciones y Adquisiciones, se articulan a la par que se les mejora y desburocratiza.

- **Cambio de enfoque en la Programación Multianual de Inversiones**

Como en otras instancias, el enfoque sectorial de la PMI debe virar hacia una concepción basada en el territorio. Hay que analizar las brechas por demanda y no por la oferta impuesta desde los sectores. También se requiere identificar la brecha dentro de los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Institucional (PEI) de las instancias descentralizadas.

Por su parte, mecanismos de coordinación y participación ciudadana garantizan la institucionalidad de las inversiones programadas, evitando modificaciones por cambios de Gobierno o discrecionalidad política. De esta forma se reduce considerablemente el porcentaje de recursos públicos de canon utilizados para inversiones no previstas.

Finalmente, no se debe perder de vista que los presupuestos participativos tienen que ir de la mano con criterios serios de priorización. Hay que garantizar que no representen a intereses específicos que ganan mayorías en las reuniones, sino a las necesidades de la población. Se tiene que cambiar el enfoque de priorización en la PMI, incorporando criterios de prospectiva.

● Modernización y especialización de la gestión de proyectos

Para hacer más ágil y eficiente la cadena de valor de la provisión de bienes y servicios públicos es necesaria una organización alineada con la gestión de inversiones que implemente instancias articuladas de gestión de proyectos en la estructura de los diferentes niveles de gobierno. Se sugiere, en ese sentido, modificar la Ley del Invierte.Pe en función a la articulación de los sistemas administrativos y a la nueva Ley de Contrataciones del Estado, entre otras.

Algunas otras sugerencias de cambio son las que se listan a continuación.

- i. Insertar la filosofía del trabajo colaborativo para agilizar los procedimientos en las distintas fases del ciclo de inversiones.
- ii. Realizar seguimiento y evaluación permanente de la ejecución del gasto de inversión, como una lógica de seguimiento para aprendizaje.
- iii. Implementar herramientas tipo PMO, BIM, etc., que tienen que ir de la mano con el ordenamiento y saneamiento de los procedimientos del proyecto desde su conceptualización hasta su puesta en operación.
- iv. Desarrollar de capacidades y formación para el trabajo articulado y secuencial, dejando de lado el criterio de compartimentos aislados.
- v. Controlar los índices de alta rotación de recursos humanos, desde SERVIR.

● Gestión de proyectos

La gestión de proyectos consta de 6 etapas: programación, formulación, evaluación, diseño, ejecución y operación. Sin embargo, dado que no existen perfiles ni expedientes perfectos, es crucial que estos elementos se integren en procesos tanto secuenciales como paralelos para implementar una estrategia de gestión *fast-track*. Así se optimiza el uso del tiempo y los recursos durante la ejecución del proyecto.

Al adoptar esta estrategia, además, se facilita la coordinación entre las distintas etapas del proceso, permitiendo incluso que la construcción comience antes de que el diseño esté completamente finalizado. Esto no solo acelera la implementación, sino que también mejora la eficiencia general del proyecto.

Si bien las nuevas herramientas —BIM, PMO, y otros— deben ser implementadas por cierto tipo de municipalidades y para proyectos complejos, estas no aplican en proyectos pequeños o medianos.

● Normativas para procesos concurrentes

Corregir las normativas es decisivo para integrar los procesos, realizando acciones en paralelo y fomentando la concurrencia. En tal sentido, las normas deben ser modificadas para establecer procesos concurrentes, donde los diferentes especialistas trabajen juntos desde el inicio, asegurando una mayor cohesión y eficiencia en la ejecución de proyectos.

En particular, se debe considerar la incorporación de nuevos modelos de contratos estándares de construcción²⁰. Adicionalmente, se debe fortalecer las Juntas de Resolución de Disputas para garantizar que cualquier conflicto que surja durante la ejecución de los proyectos sea resuelto de manera rápida y justa. La reciente promulgación de la nueva Ley General de Contrataciones Públicas incorpora estos nuevos modelos de contratos estándar.

● **Utilización de mecanismos de eficiencia y de generación de incentivos**

Generar incentivos que atiendan proyectos intangibles, de innovación o de cierre de brechas más allá de la infraestructura, como el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) es una forma de emplear los recursos de canon y regalías.

También, es posible escalar la implementación de las nuevas propuestas generadas desde el MEF, como los Proyectos con Enfoque Territorial (PROGET), en el que participan varias unidades productoras de servicios (UP) que operan de manera interrelacionada. De esa manera, se toman decisiones influyendo e integrando a múltiples territorios. Ahí están, por ejemplo, los Proyectos con Enfoque de Red (PRED), que implica el desarrollo de una inversión en más de una unidad productora de servicios y los Proyectos de Inversión Multipropósito (PMP), que permiten la intervención de varios sectores, sobre todo para el aprovechamiento de recursos como el agua.

Vale señalar que, en la actualidad, la Dirección de Calidad de Gasto del MEF tiene un alcance muy limitado, considerando lo importante que es la evaluación y monitoreo de la ejecución de recursos.

● **Implementación de fondos o instrumentos financieros**

Es posible fomentar el desarrollo económico y social implementando fondos o instrumentos financieros que optimicen los ingresos de los gobiernos locales y regionales con altos ingresos por canon y regalías. Para ello existen 2 perspectivas.

En primer lugar, la gestación de fondos de estabilización minera aprovechando o suavizando los efectos de los ciclos económicos. Es un mecanismo transparente, eficiente y equitativo para lograr mayor predictibilidad e incentivos en los diferentes niveles de Gobierno.

La otra alternativa es la gestación de fondos específicos en áreas de influencia de industrias extractivas. Estos deben ser administrados por una entidad financiera, bancaria o fiduciaria. Para ello se debe adaptar el marco legal e incorporar criterios y parámetros para el uso de beneficios financieros (ahorro, endeudamiento, apalancamiento, etc.). Todo en favor de inversiones que permitan el cierre de brechas de manera integral, así como la diversificación productiva.

20 FIDIC, NEC, FAC-1, ENNA, JCT, etc.

● **Gasto corriente y gasto en inversiones**

Respecto al gasto corriente y el gasto de inversión, muchos gobiernos locales —y también regionales— con altos ingresos por canon y regalías disponen de recursos para el primero, pero no para el segundo.

Además, hay 2 tipos de gasto corriente: uno para gestar la inversión y la ejecución, y otro para el funcionamiento, operación y mantenimiento. Cada tipo requiere de un tratamiento específico.

Es fundamental evitar el uso inapropiado de los recursos del canon y regalías para la contratación de trabajadores que realizan labores administrativas, aunque estas funciones contribuyan indirectamente al avance de los procedimientos de los proyectos. Por ello, se debe evaluar cuidadosamente el tamaño de la planta de recursos humanos en una unidad productora de inversiones para garantizar una asignación adecuada de personal. Se evita, de esa manera, tanto la imposición de reposiciones judiciales, como el uso indebido de recursos que podría inflar el componente de gastos generales en los proyectos.

● **Reorientar la intervención de la Contraloría en la gestión de inversiones**

Tanto el control posterior como el control concurrente tienen efectos colaterales significativos en la gestión de inversiones. Si estos controles se centran exclusivamente en un enfoque punitivo o carecen de decisiones vinculantes que permitan corregir simultáneamente los procedimientos administrativos en curso, puede generarse un clima de temor entre la burocracia encargada que paralizaría las inversiones. Por ello es imperativo que el enfoque de la intervención de la Contraloría General de la República evolucione hacia intervenciones vinculantes y preventivas, que orienten y acompañen el proceso de inversión desde una perspectiva de mejora continua.

● **Reestructuración organizativa y mejoramiento de capacidades**

El servicio civil podría ser una alternativa para generar meritocracia y hacer que los salarios sean más atractivos, quizá impulsando un porcentaje del canon, similar a lo que se hace para el control concurrente en la Contraloría. En otras palabras, una nueva estructura organizativa que mejore la gestión de las inversiones.

Para ello se debe fortalecer el rol del Consejo de Coordinación Intergubernamental, dotándolo de mayor autonomía e incorporando la articulación de los Consejos de Coordinación Regional y Local, así como mecanismos más directos como las Agencias Regionales de Desarrollo.

No se puede soslayar, por otro lado, las problemáticas endógenas en los gobiernos descentralizados, como la programación presupuestal desde adentro. Se le responsabiliza de todo al MEF, pero lo cierto es que la arbitrariedad y la inercia están en los gobiernos descentralizados. Se evidencia que hay un espacio para que los propios pliegos se organicen y no lo están haciendo, aunque el liderazgo y trabajo en equipo para hacer frente a ello si es posible.

Otro tema es la incorporación de inversiones no previstas en la PMI, con lo que se genera mucha discrecionalidad de las autoridades y funcionarios de los gobiernos descentralizados.



5.

POLÍTICA PÚBLICA PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE INVERSIONES A PARTIR DE LA RENTA EXTRACTIVA

En este capítulo se presentan opciones de políticas públicas destinadas a mejorar la gestión de la inversión descentralizada financiada con recursos de rentas extractivas.

Las propuestas se desarrollan tomando como base los aportes del grupo de expertos y se organizan de manera lógica, considerando el marco jurídico vigente. El mismo que incluye leyes, decretos y resoluciones, así como la estructura de poder político distribuida entre los distintos niveles de Gobierno²¹.

Estas opciones de política pública se plantean desde 2 perspectivas. En primer lugar, una que identifica como “propuestas en gestación” a algunos dispositivos legales que tendrían que modificarse, a la luz de iniciar el debate para la construcción de la reforma que permita mejorar la gestión de inversiones de manera estructural.

En segundo lugar, una perspectiva que orienta una mirada más operativa de la gestión de inversiones, que privilegia el sentido común a la luz de los hallazgos revisados en el grupo de expertos y que permite formular de manera concreta el problema público y sus alternativas de solución.

21 i. Normas constitucionales, ii. normas legislativas: Leyes, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Ordenanzas Regionales y Ordenanzas Municipales y iii. Actos Administrativos: Decretos supremos, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones directorales, etc.). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6607>

5.1 Principales propuestas vinculadas al marco normativo para ser evaluadas y revisadas por el Poder Ejecutivo y Legislativo

1. **Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica y precisa la asignación de competencias compartidas en los 3 niveles de Gobierno.** Se propone modificar los artículos 192 y 195 de la Constitución Política, con el objetivo de definir responsabilidades para cada nivel de gobierno según tipología de municipalidad o gobierno regional. Al mismo tiempo, deben revisarse la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Así se podrán precisar las competencias compartidas según tipología de territorio, además de corregir los alcances del Plan Anual de Transferencias donde se precise la responsabilidad entre niveles de gobierno según tamaño y especialización de proyectos.
2. **Proyecto de Ley que modifica el Art. 15 de la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.** Se revisará la distribución del Presupuesto Institucional de Apertura y el procedimiento para la distribución y transferencia de fondos públicos a los gobiernos regionales y locales.
3. **Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 28077 Ley que modifica la Ley del Canon.** Tiene como objeto ampliar el uso exclusivo de recursos del canon para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Destina, para ello, parte de los recursos para la gestión de inversiones y su puesta en operación, de modo que sean solventados con fondos de desarrollo.
4. **Proyecto de Ley que precisa la creación de fondos o fideicomisos.** Debe tener por objeto optimizar los ingresos financieros del canon y las regalías para promover el incremento de la inversión pública y el desarrollo territorial. Para dicho efecto se modifican el Art. 4° de la Ley N° 27506, Ley del Canon, respecto de la oportunidad de las transferencias y el instrumento financiero que viabilice el fideicomiso.
5. **Proyecto de Ley que modifica los Decretos Legislativos que regulan el Sistema Nacional de Inversión Pública: DL N° 1252 y DL N° 1432.** Permite hacer precisiones sobre el cierre de brechas y la priorización de inversiones con enfoque territorial, en los artículos 4° y 9° del DL N° 1432.
6. **Proyecto de Ley que modifica los Decretos Legislativos que regulan el Sistema Nacional de Inversión Pública: DL N° 1252 y DL N° 1432.** Incorpora el uso de los recursos del canon y las regalías en proyectos/programas de diversificación productiva, en las disposiciones complementarias finales.
7. **Proyecto de Ley que modifica los Decretos Legislativos que regulan el Sistema Nacional de Inversión Pública: DL N° 1252 y DL N° 1432.** Da la posibilidad de sumar a las disposiciones complementarias finales el uso del canon y las regalías para generar incentivos en el cierre de brecha de logros. Se pone el foco en los servicios

públicos que generan impacto en la ciudadanía (logros educativos, disminución de la anemia, reducción de la desnutrición, etc.) y que están por encima de las brechas de infraestructura, que son resultados muy específicos.

8. **Proyecto que modifica los Decretos Legislativos que regulan el Sistema Nacional de Inversión Pública: DL N° 1252 y DL N° 1432.** Incorpora secuencialidad, flexibilización, procesos concurrentes y vinculantes en la gestión de las inversiones. Modificación del Art. 8° del DL 1432.
9. **Proyecto de Ley que modifica la Ley Marco de Presupuesto Participativo.** Tiene por objeto, la creación del Presupuesto Participativo Multianual y la gestión permanente de las inversiones (modificación integral de 12 artículos y disposiciones complementarias de la Ley N° 28056 Ley Marco de Presupuesto Participativo). Esto supone, vincular los procesos participativos y los sistemas de planeamiento, presupuesto y programación multianual de inversiones para mejorar la gestión de las inversiones con enfoque territorial.
10. **Modificación en la Ley N° 29337 Ley Procompite.** Permite mejorar la competitividad productiva, asignando responsabilidades de gasto a las Agencias Regionales de Desarrollo a través de núcleos ejecutores.

Propuestas para modificaciones a nivel de Resoluciones Ministeriales, Directivas sectoriales u Ordenanzas Regionales y Municipales

1. Ordenanza Regional y Decreto Supremo con el objeto del Rediseño Institucional en Gobiernos Regionales que incorpore un nuevo modelo de gestión de inversiones con integridad y eficiencia, que garantice la secuencialidad, flexibilización, procesos concurrentes y vinculantes; y, que permita destrabar inversiones paralizadas.
2. Presupuesto Participativo Multianual y gestión permanente de las inversiones.
3. Ordenanza que instale las Agencias Regionales de Desarrollo para implementar inversiones intangibles o inversiones productivas.
4. Ordenanza que asegure la operación y mantenimiento con un nuevo modelo de gestión de inversiones.
5. Resolución Suprema que decrete la creación de incentivos para canalizar la eficiencia (concluir inversiones al menor costo posible) y la articulación interinstitucional e intrainstitucional en la gestión de las inversiones
6. Resolución Suprema que decrete incentivos para el alineamiento de brechas con la planificación territorial.
7. “Fondos” o “instrumentos financieros” que optimicen los ingresos financieros de los diferentes niveles de gobierno y permitan fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de los recursos públicos administrados por una entidad financiera, bancaria o fiduciaria.

5.2 Propuesta de Diseño para la Gestión de Inversiones

En esta parte se utiliza la Guía de Política Nacional de CEPLAN (2023), determinando de manera concreta la delimitación y elaboración del modelo causa-efecto del problema público e identificando las alternativas que permitan solucionar el problema público. Así, en concordancia con la metodología planteada, se utilizan las propuestas del grupo de expertos y se precisan las alternativas que dan respuesta a las causas directas y causas indirectas del modelo.

Nuevas formas y modelos de gestión de inversiones que permitan generar resultados y llevar servicios de calidad al ciudadano es un clamor más o menos generalizado. Es, también, una necesidad postergada que se ha convertido en queja e incomodidad por parte la población hacia el sector público, ya sea por obras paralizadas o porque simplemente se perciben situaciones de corrupción en su implementación.

Al mismo tiempo, se presentan tendencias muy marcadas, donde la población y la sociedad civil hoy quieren ser parte de la toma de decisiones. Se observa, en simultáneo, que el presupuesto participativo ha quedado obsoleto, que la Programación Multianual de Inversiones ha sustituido cualquier intento de participación, dadas las reglas iniciales de juego. Por tanto, es necesario hacer mayor incidencia en políticas públicas que funcionen y permitan lograr resultados.

5.2.1 El Problema Público en la gestión de inversiones

EFFECTOS

- 1. Pérdida de confianza de la población involucrada y las instancias de participación.** Una mayor recaudación depende de contar con licencia social en los territorios y propiciar mayor confianza en las instancias de participación de los niveles de gobierno y las organizaciones sociales.
- 2. Ingovernabilidad en el territorio.** La capacidad de mantener un equilibrio entre las autoridades de gobiernos descentralizados y las organizaciones se ve seriamente afectada.
- 3. Inversiones inconclusas y paralizadas.** Afectan directamente con una ineficiente provisión de bienes y servicios públicos.
- 4. Paradigma de gobiernos descentralizados ineficientes y corruptos.** El hecho de sostener el problema público de limitada gestión de las inversiones genera un círculo vicioso sobre la actuación de los gobiernos descentralizados: falta de transparencia, ineficiencia, limitada provisión de bienes y servicios, además de corrupción.



CAUSAS

La limitada gestión de las inversiones descentralizadas como problema público se puede explicar por las siguientes causas.

1. Enfoque desintegrado del ciclo de inversiones

El Art. N° 4 del Decreto Legislativo 1432 determina las fases del ciclo de inversiones. Y, aunque todo el sistema de inversión pública vigente propone una lógica de cierre de brechas, las inversiones previstas son superadas por las inversiones no previstas. Ello se explica por la discrecionalidad de los funcionarios, en base a los formatos asignados a la programación, la formulación, la evaluación, el diseño, la ejecución y la operación. Estos procedimientos parecen ser más desintegrados desde su enfoque dentro de la Ley.

A continuación, se identifican las causas indirectas que inciden sobre este enfoque desintegrado del ciclo de inversiones.

- Procesos concurrentes en la Formulación y evaluación de Expedientes Técnicos deficientes.
- Priorización de cartera de inversiones públicas con criterios sectoriales y desintegrados.
- Limitada capacidad de implementación de modelos y herramientas internacionales (PMO, BIM, etc).

2. Compartimentalización de la Institucionalidad y la normatividad

La institucionalidad vinculada a la gestión de inversiones involucra al MEF a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) como entidad rectora, donde el sistema de inversión convoca la participación de otras instancias de nivel nacional como el sistema de recursos humanos, el sistema de control, el sistema de abastecimientos, el sistema de presupuesto, el sistema de planeamiento, entre otros. Cada cual actúa por estancos y compartimentos, con su propio marco normativo, que resulta en algunos casos hasta incompatible el uno con el otro.

Para superar dicha barrera es necesario fomentar una gestión interconectada y transversal de las inversiones. Esto implica la creación de mecanismos de articulación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, promoviendo una comunicación fluida y una colaboración constante. La implementación de plataformas integradas de información y la creación de equipos multidisciplinarios facilitarían una mejor coordinación. De esa manera se evita la duplicidad de esfuerzos y se garantiza que las inversiones se alineen con los objetivos estratégicos nacionales de desarrollo. Esto debido, a las siguientes causas indirectas.

- Inconsistente marco normativo en materia de gestión de inversiones.
- Gestión interna de las inversiones en compartimientos aislados.
- Gestión estatal multinivel de las inversiones por estancos.

3. Limitada sostenibilidad de las inversiones

Vincular el gasto corriente con el gasto de inversiones resulta ser la tarea más delicada en la administración pública. Cada inversión, prevista o no prevista, demanda recursos para su operación y mantenimiento. Es imperativa, en tal sentido, una reestructuración de la asignación, distribución y uso de los recursos desde diferentes perspectivas, como la generación de fondos. Esta limitación también influye en consolidar la maquinaria interna de cada administración regional o local, que se encarga de los procedimientos directos e indirectos para el éxito de la inversión.

A continuación, se detallan las causas indirectas.

- Inconsistente marco normativo en materia de gestión de inversiones.
- Gestión interna de las inversiones en compartimientos aislados.
- Gestión estatal multinivel de las inversiones por estancos.

4. Recursos humanos orientados a trabajo por estanco

Las capacidades de los 3 niveles de Gobierno no han podido incorporar el trabajo coordinado e integrado. Más allá de evaluar la idoneidad en las tareas que asumen, se puede cuestionar la meritocracia y la especialización para implementar las nuevas herramientas para la gestión inversiones. Preocupa también el hecho de que las autoridades que ingresan cada cierto tiempo no garanticen la continuidad de los avances alcanzados por sus predecesores. En relación a estos aspectos, a continuación, se detallan las siguientes causas indirectas.

- Alta rotación de recursos humanos asignados a la gestión de inversiones.
- Limitaciones en la orientación del sistema de control.
- Marco normativo que genera incentivos perversos al trabajo desarticulado.



5.2.2 Componentes de la propuesta modelo de gestión de inversiones²²

Una vez completado el análisis del árbol de causas y efectos e identificado el problema público, se han considerado alternativas de solución para cada causa indirecta, respaldadas por la evidencia proporcionada por el grupo de expertos.

Para cada componente del problema público (causas directas), se han formulado opciones de solución que pueden ser excluyentes o complementarias entre sí, conformando un conjunto de alternativas. En línea con el objetivo principal del presente documento, los tomadores de decisiones tendrán la oportunidad de seleccionar e implementar aquellas opciones que mejoren el diseño de la gestión de inversiones con renta extractiva del país.

22 Este acápite es realizado guardando correspondencia con la Guía Nacional de Políticas Públicas de CEPLAN.

Problema Público

Limitada Gestión de las Inversiones Descentralizadas

Causa directa	Alternativa de solución	Tipo
Causa directa 1: Enfoque desintegrado del ciclo de inversiones	1. Reconceptualizar el ciclo de inversiones con procesos <i>fast-track</i> y trabajo colaborativo.	Económico
	2. Optimizar los procesos de formulación y evaluación de expedientes técnicos de manera concurrente.	Económico
	3. Adoptar un enfoque integrado de la cartera de inversiones con criterio territorial.	Regulador o Normativo
	4. Fortalecer las capacidades institucionales para incorporar modelos y herramientas internacionales (PMO, BIM, contratos flexibles).	Informativo
Causa directa 2: Compartimentalización de la Institucionalidad y la normatividad	1. Modificar el marco legal y las directivas para articular las inversiones con los demás sistemas administrativos.	Regulador o Normativo
	2. Reestructurar las organizaciones públicas para una gestión interconectada y transversal de las inversiones.	Regulador o Normativo
Causa directa 3: Limitada Sostenibilidad de las Inversiones	1. Modificar el marco legal y las directivas para orientar las inversiones a cerrar brechas de servicio y de impacto territorial.	Regulador o Normativo
	2. Asegurar recursos de manera eficiente para la puesta en operación de las inversiones.	Económico
	3. Asignar recursos para la gestación y ejecución de las inversiones.	Económico
Causa directa 4: Recursos humanos orientado a trabajo por estancos	1. Implementar estrategias de retención de talento con compensación adecuada.	Económico
	2. Fomentar la creación de equipos multidisciplinarios.	Económico
	3. Reorientar el sistema de control con una perspectiva holística que incluya su participación en todas las etapas de la cadena de valor de la inversión pública.	Económico
	4. Revisión exhaustiva del marco normativo con el objetivo de identificar y eliminar aquellos incentivos que obstaculizan la cooperación interinstitucional.	Regulador o Normativo

Finalmente, para que estas alternativas sean útiles para los tomadores de decisiones, es importante considerar la naturaleza de cada tipo de instrumento propuesto en las soluciones.

Los instrumentos regulatorios o normativos establecen de manera directa y obligatoria las acciones a implementar; los económicos facilitan, estimulan o desincentivan ciertas actividades; y los informativos buscan generar conciencia sobre problemas específicos o fortalecer valores y capacidades en las personas.

Concluimos el documento recomendando que, a partir de estas propuestas, se desarrollen políticas públicas concretas que permitan implementar medidas para mejorar el diseño de la gestión de inversiones descentralizadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano-Yanguas, J. (2021). *Extractive industries and regional development: Lessons from Peru on the limitations of revenue devolution to producing regions.* In *Negotiating Universalism in India and Latin America* (pp. 131-155). Routledge.

Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E., & Távara, G. (2006). La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. *Cuadernos Descentralistas*, 18, 9-29.

Ballón, E., & Glave, M. (2021). Hacia una nueva narrativa descentralista: principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente (pp. 36) *Propuesta Ciudadana*, Lima.

Bebbington, A., Abdulai, A. G., Humphreys, D., Hinfelaar, M., & Sanborn, C. (2019). *Gobernanza de las industrias extractivas. Política, historia, ideas.* Lima: Luis Enrique Bossio.

Blanco, F., Martínez-Vázquez, J., & Porras, J. (2017). Perú: Hacia la creación de un sistema e descentralización fiscal más eficiente y equitativo. *Banco Mundial*.

Boza, B. (2006). *Canon minero: ¿caja chica o palanca para el desarrollo?*. CAD Ciudadanos al día.

Campos Mendivil, G., & Ortiz Ames, G. M. (2023). *Ineficiencia del uso de la renta de los recursos naturales a nivel regional en el Perú (2009-2022).*

Casas, C. (2022). *El problema secular del canon y las transferencias intergubernamentales.* CIUP Proyecto Agenda 2022.

CEPLAN (2023). Guía de Políticas Nacionales. Lima Perú.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4521853/CEPLAN%20-%20GUIA%20DE%20POLITICAS%20NACIONALES%20%28actualizada%29.pdf?v=1683327150>

Damonte, G. (2021). La descentralización incierta: desconcentración, privatización y la persistencia de desigualdades territoriales en el sector extractivo peruano. En G. Damonte, B Gobel (Eds.). *¿Una oportunidad perdida? Boom extractivo y cambios institucionales en el Perú.* Pontificia Universidad Católica del Perú.

Dammert, J. L., & Arellano, J. (2020). *Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina.* Material de capacitación introductorio. Lima: NRGI.

Dargent, E. y Chavez, N. (2016). *¿Extraer para educar? Boom de commodities. Construcción estatal y universidad pública.* Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Disponible en:
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/52647>

Del Pozo, C. (2021). *Renta Extractiva Minera en el Perú. Estado del Arte y propuesta de políticas públicas.* Grupo Propuesta Ciudadana.

ERM Perú (2023). *Promoviendo el empoderamiento de liderazgos para la gestión de la conflictividad social en las áreas donde se encuentran proyectos de Gran Minería.*

Francke, P. (2009). *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes.* *Economía*, 32(63), 113-178.

Gonzales de Olarte, E. (2022). *Economía regional y urbana: el espacio importa.* Fondo Editorial de la PUCP.

Gonzales de Olarte, E. (2017). *Concentración y Descentralización: Enemigos del Desarrollo Regional Convergente y Equitativo.*

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/economiaperuana/2017/02/16/concentracion-y-centralizacion-en-el-peru-enemigos-del-desarrollo/>

Huntington, S (1968). *El orden político en las sociedades en cambio.* Paidós.

Leguía, D (2023, 11 de diciembre). *No todo lo que brilla es oro: el caso de la ejecución financiera.*

<https://videnza.org/no-todo-lo-que-brilla-es-oro-el-caso-de-la-ejecucion-financiera/>

Masías, K. M. G. (2019). *Actualizaciones en Inversión Pública: El Invierte.pe a 2 años de su entrada en vigencia, aspectos que llevaron a las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1432.* *Ius et Veritas*, (59), 268-275.

Medina Flores, J. C. (2021). *Los proyectos especiales de inversión pública y el modelo de ejecución de inversiones públicas: revisión de las herramientas que pueden emplearse para mejorar las contrataciones del Estado.* *Ius Et Veritas*, (62), 131-151.

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2024). *Índice de Gestión de las Inversiones Públicas 2023.*

Molina Martínez, R., Trivelli, C., Darío, A., Macchiavello, Z., & Bustamante Suárez, P. (2024). *Minería y desarrollo territorial.* Publicaciones IIMP.

Paredes, W. (2019). *Pereza fiscal en gobiernos locales: el efecto del canon sobre la recaudación.* Informe final. Consorcio de Investigación Económica y Social; Grade.

Perla, C. (2010). *¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú.* En A. Vergara, C. Melendez (Eds.) *La Iniciación de la Política.* Pontificia Universidad Católica del Perú.

Project Management Institute, «PMI-PMBOK Guide – Seventh Edition FAQs,» 20 Enero 2021. [En línea]. Disponible en: [https://ibimone.com/PMBOK%207th%20Edition%20\(iBIMOne.com\).pdf](https://ibimone.com/PMBOK%207th%20Edition%20(iBIMOne.com).pdf)

Propuesta Ciudadana (2006). Lo que debemos saber acerca del canon, el sobrecanon y regalías. Cartilla de capacitación

Viale, C y Monge, C. (2012). *La enfermedad chola.* *Quehacer* (185), (80-85).

Videnza (2023). *Índice Regional de Eficiencia en la Inversión Pública.*

<https://propuestasdelbicentenario.pe/observatorio/#/estado/401>

ANEXO 1.

Tipología de distritos

Tipología	Número	Características
A0	52	Distritos que en gran parte de su territorio se encuentran urbanizados, forman parte de la única ciudad del país que tiene 10 millones de habitantes; distritos que conforman la provincia de Lima, Provincia Constitucional del Callao y centros poblados que conforman el <i>continuum</i> urbano de la metrópoli.
A1	73	Distritos cuyo ámbito forma parte de otras ciudades importantes del país, fuera de la gran metrópoli nacional y que tienen más de 250 000 habitantes, con una importante concentración de servicios y actividades: Piura, Chiclayo, Trujillo, Iquitos, Huancayo, Pucallpa, Cusco y Arequipa.
A2	122	Distritos que forman parte de alguna ciudad que cuentan con población de más de 20 mil a 250 000 habitantes, corresponde a la categoría de ciudad intermedia principal o ciudad mayor. Ejemplo Chcapoyas en Amazonas, Cajamarca en Cajamarca, Huanta en Ayacucho, Mala en Lima, llave en Puno, Tumbes en Tumbes.
A3.1	64	Al ser de menor tamaño no tienen economías muy fuertes ni dinamizadas. Se dividen en 2 subcategorías: ciudades de más de 10 000 habitantes, como por ejemplo Casa Grande en La Libertad, Urubamba en Cusco, Marcona en Ica y ciudades con menos de 10 000 habitantes pero más de 2001, como por ejemplo Moro en la provincia de Santa, en Áncash.
A3.2	182	
AB	178	Distritos con al menos un centro poblado con población entre 2001 y 20 000 habitantes, pero que no representa la mayoría de la población total del distrito. Un ejemplo es Vilcashuamán, en Ayacucho.
B1	338	Son distritos en los que hay solo centros poblados de menos de 2001 habitantes y en donde, sin embargo, más del 70 % de la población total del distrito se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital. Un ejemplo es el distrito de Vilcabamba en Apurímac.
B2	533	Son distritos en los que hay solo centros poblados de menos de 2001 habitantes con menor densidad poblacional ya que solo 30 % de la población total se encuentra a menos de 15 minutos de su capital, aunque todos se encuentran bien conectados. Un ejemplo es el distrito de Polobaya en Arequipa.
B3	332	Solo cuentan con centros poblados de menos de 2001 habitantes, donde los niveles de accesibilidad son bastante bajos y tienen poca cohesión territorial. Un ejemplo es el distrito de Andabamba en Huancavelica.

ANEXO 2.

Composición de los grupos de expertos

Primer Bloque

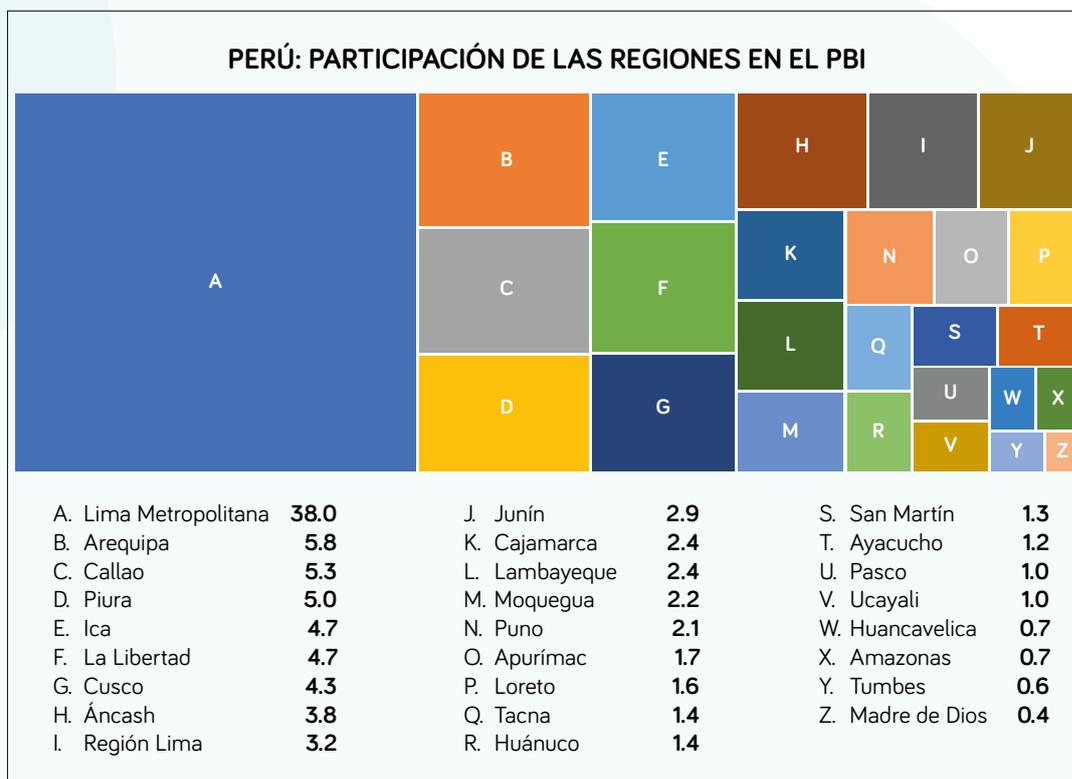
Nombre	Perfil
Yamila Osorio	Exgobernadora regional de Arequipa
Mesías Guevara	Exgobernador regional de Cajamarca
Raúl Molina	Exviceministro de Gobernanza Territorial de la PCM
Maximiliano Ruiz	Exsecretario de la Secretaría de Descentralización de la PCM
Marisa Glave	Excongresista e investigadora
Paola Bustamante Suárez	Exministra del MIDIS y Alta Comisionada para el Corredor Vial Sur Minero
Eduardo Ballón	Investigador
José Carlos Orihuela	Investigador

Segundo Bloque

Nombre	Perfil
Karla Gaviño	Investigadora y exfuncionaria pública
Johana Tincopa	Ex-Directora de la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF
Vlado Castañeda	Consultor especialista en gestión de gobiernos descentralizados (Centro de Estrategia y Desarrollo AUQUI)
Amador Jeri	Exgerente municipal en diversos distritos mineros
Milton Von Hesse	Ex-Ministro de Vivienda
Rocío Bejar	Ex-Directora general de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF
Jaime Maxi	Exfuncionario especialista en programación de inversiones Gobiernos Regionales
Antony Moreno	Investigador y experto en gestión pública

ANEXO 3.

Estructura del PBI y de la recaudación tributaria por departamentos



Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



📞 998 342 992

✉ contacto@propuestaciudadana.org.pe

🌐 www.propuestaciudadana.org.pe

📍 Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar

📧 @prop_ciudadana

📘 grupopropuestaciudadana

📺 Grupo Propuesta Ciudadana