

# Medidas para mejorar la inversión y calidad de Infraestructura en el Perú

**Problema identificado:** La inversión en infraestructura es uno de los principales motores de crecimiento económico y una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de un país. Pese a ello, el Perú tiene una baja dotación de infraestructura en comparación con otros países de ingresos similares. Así, se estima que la brecha de infraestructura de largo plazo en el país asciende a US\$ 110 mil millones, lo que equivale al 54% del PBI nacional 2020. Este problema se debe a la limitada capacidad del Estado para invertir en infraestructura y al uso ineficiente de los recursos disponibles.



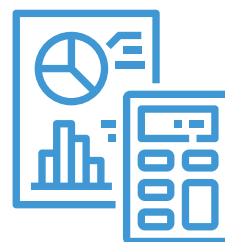
## Objetivo A: Fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar inversión en infraestructura pública

- Reactivar la ejecución de los proyectos de infraestructura paralizados.
- Mejorar el proceso de formulación y absolución de consultas durante la adjudicación de licitaciones públicas.
- Modificar el marco normativo para evitar duplicidad de funciones en el proceso de adjudicación de Asociaciones Público Privadas (APP).
- Fortalecer la asistencia técnica a las unidades ejecutoras de los gobiernos subnacionales.



## Objetivo B: Garantizar un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión en infraestructura.

- Promover la contratación de servicios de **Project Management Office (PMO)**.
- Promover el uso de la modalidad de inversión Gobierno a Gobierno (G2G) para cerrar brechas y crear competencias locales de inversión.
- Promover la creación de espacios de coordinación interinstitucional para la inversión conjunta en infraestructura.



# DIAGNÓSTICO

La infraestructura es uno de los principales motores de crecimiento económico de un país (BID, 2020). El BCRP estima que, en períodos de menor crecimiento, el aumento en un sol de la inversión pública en infraestructura en el Perú puede incrementar el PBI en S/1.42 en el largo plazo. Así, la inversión en infraestructura cobra mayor relevancia para el país en el contexto actual, en el que el crecimiento económico se ha ralentizado en los últimos años, al pasar de un crecimiento promedio anual de 6.6% durante el periodo 2004-2013 a 3.0% entre el 2014 y el 2019. Además, contar con infraestructura de calidad es una condición necesaria para mejorar la calidad de vida y promover la igualdad de oportunidades entre la población.

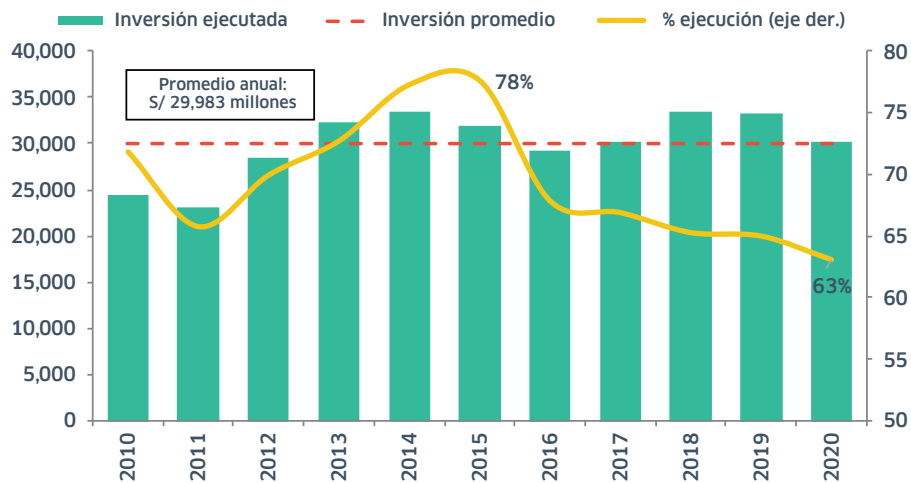
Pese a su importancia, en el Perú, las dotaciones actuales de infraestructura son bajas en comparación con otros países de similar nivel de ingresos (Bonifaz y otros, 2020). Se estima que la brecha de infraestructura de largo plazo en el país asciende a US\$ 110 mil millones, lo que equivale al 54% del PBI nacional 2020 (Bonifaz y otros, 2020).

Así, el Reporte de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial ubica al Perú en el puesto 88 en el Pilar Infraestructura de 141 países evaluados, por debajo otros países de la región como Colombia (puesto 81), Brasil (puesto 78), Argentina (puesto 68), México (puesto 54) y Chile (puesto 42).

La insuficiente provisión de infraestructura en el país responde, en parte, a la limitada capacidad de ejecución de la inversión pública, la cual se ha mantenido constante alrededor de los S/ 30,000 millones en los últimos años, a pesar del sostenido incremento del presupuesto disponible para inversión. Dado ello, la tasa de ejecución se ha ido reduciendo de forma consistente desde el 2015.

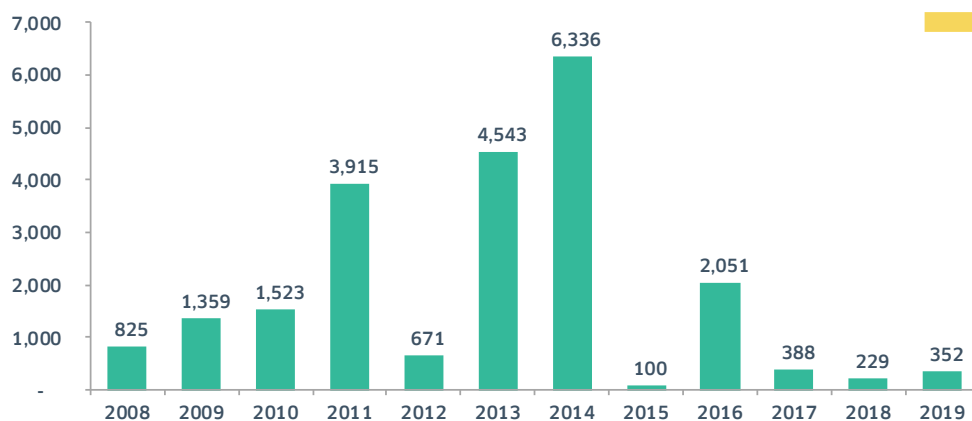
Durante el periodo 2010-2020, se estima que se dejó de invertir recursos para la inversión pública por un monto total de S/ 134 mil millones, pese a que estos ya estaban presupuestados. Cabe notar que este problema es más grave entre las municipalidades y los gobiernos regionales. En específico, en el periodo 2010-2020, los gobiernos subnacionales solo ejecutaron alrededor de dos tercios de su presupuesto para inversión, mientras que la tasa de ejecución del gobierno nacional llegó al 80%.

## Ejecución de la inversión pública 2010-2020 (en millones de S/ y en % del PIM)



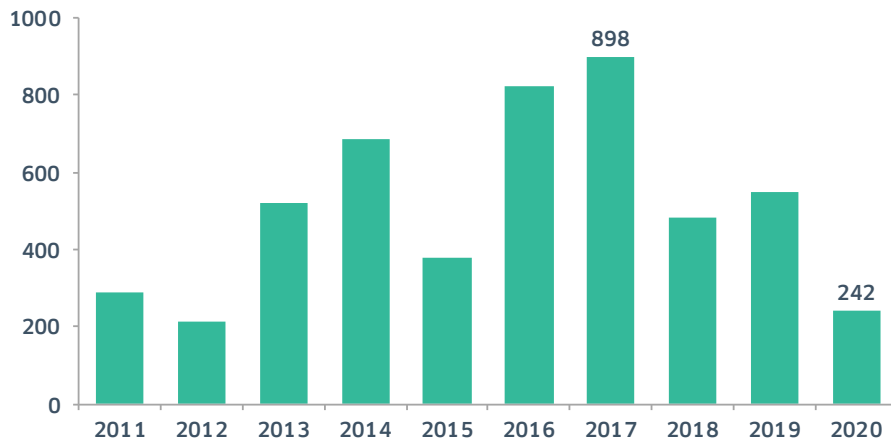
A ello se le debe agregar que, las modalidades de inversión mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) y Obras por Impuestos (Oxi), ambas a cargo de ProInversión, han perdido dinamismo en los últimos años. El monto adjudicado en APP en el país pasó de un promedio anual de US\$ 2,739 millones durante el periodo 2008-2014 a US\$ 624 millones en el periodo 2015-2019. Por su parte, la inversión adjudicada en Oxi presenta una tendencia decreciente desde el 2017.

## APP: monto de inversión adjudicado 2008 - 2019 (en US\$ millones)



Nota: El monto de inversión adjudicado no considera el pago por IGV.  
Fuente: ProInversión.

## OxI: monto de inversión adjudicado, 2011 - 2020 (en S/ millones)



Fuente: ProInversión.

Adicionalmente, existe un gran número de proyectos de inversión pública paralizados o que no avanzan conforme a lo esperado. Un reporte de la Contraloría General de la República (CGR) identificó que, a julio del 2018, 867 obras de inversión pública se encontraban paralizadas, por un valor de S/ 16,871 millones, lo que equivale al 50% del presupuesto anual para inversión pública (Contraloría General de la República, 2019).

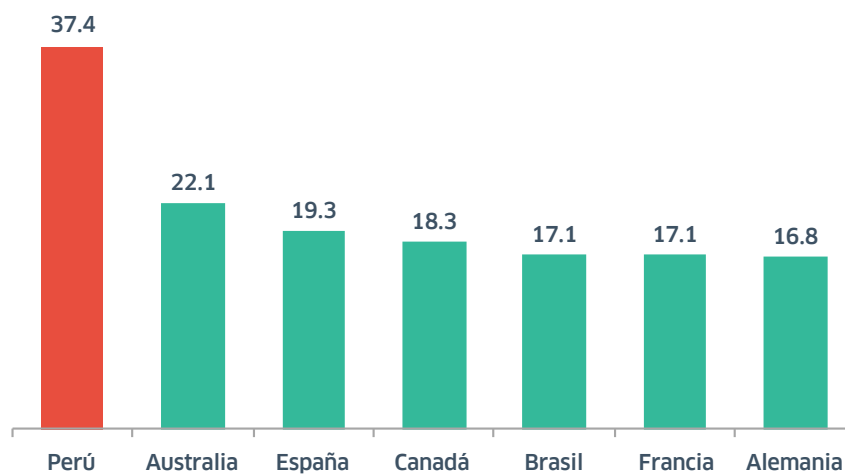
## ¿QUÉ FACTORES LIMITAN LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA?

La inversión en infraestructura en el país se ve limitada por los retrasos registrados en la adjudicación de los proyectos, tanto en las licitaciones públicas como en las APP, las dos principales modalidades de contratación. En el caso de las licitaciones públicas, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) identifica que la etapa de “Formulación y absolución de consultas” es el principal cuello de botella, al representar el 72% de los 178 días de retraso promedio que presentaron las adjudicaciones bajo esta modalidad en 2019 (CPC, 2021). Dichas demoras se explican, en gran parte, por la presencia de errores en los expedientes técnicos, lo que evidencia la falta de capacidad técnica y especializada del personal de las unidades ejecutoras.

Respecto a las APP, la demora en la adjudicación se explica por la superposición de competencias y funciones por parte de las entidades responsables de la evaluación del contrato. Así, el 40% de los procesos en la adjudicación se encuentran duplicados (CPC, 2020). Además, los comentarios de las instituciones opinantes exceden sus atribuciones técnicas y legales. En concreto, el 65% de las opiniones de los organismos reguladores no corresponde con su función y el 89% de las opiniones en los informes técnicos de la CGR abarcan aspectos distintos a la capacidad presupuestaria y legalidad (CPC, 2021).

Si bien es necesario velar por el uso adecuado de los recursos públicos y la legalidad de los procesos de adjudicación es fundamental, ello no debe generar retrasos injustificados en las inversiones. A pesar de que la ley otorga a los funcionarios discrecionalidad para la toma de decisiones referentes a los aspectos técnicos de los proyectos, en la práctica, el temor a sanciones genera incentivos a la inacción por parte de los funcionarios públicos. Dado ello, el tiempo de adjudicación de APP en el Perú superaría los 37 meses, por encima del tiempo requerido en otros países que también utilizan este mecanismo de inversión como, por ejemplo, Brasil (17.1 meses), Canadá (18.3 meses) o España (19.3 meses) (CPC, 2021).

### Tiempo para la adjudicación de APP\*(en meses)



\*A partir de una muestra de proyectos licitados entre 2005 y 2017. Se considera desde el inicio del proceso hasta el cierre financiero. Fuente: CPC sobre la base de los datos de Banco Mundial.



Adicionalmente a las dificultades para la ejecución de la inversión, en algunas ocasiones, los proyectos priorizados no responden a las necesidades de la población. Así, existen diversos casos de obras que proveen poco beneficio a la población, en localidades que carecen de un adecuado acceso a servicios básicos. Por ejemplo, el estadio de Yacango en la región Moquegua, que tiene capacidad para 1,700 espectadores, pese a que la localidad solo cuenta con alrededor de mil habitantes.

Asimismo, los proyectos ejecutados registran, en gran medida, un tamaño menor al óptimo, lo cual no permite aprovechar los rendimientos y genera altos costos de gestión, que distraen y recargan a los funcionarios. Así, el 62.5% de los proyectos registrados en el Portal de Inversiones del MEF en 2020 presentan un monto de inversión menor a S/ 1 millón, mientras que solo el 5.5% registra una inversión mayor a los S/ 10 millones.

El uso ineficiente de los recursos públicos respondería a la falta de planificación de la inversión, así como la poca coordinación y articulación entre los distintos sectores y niveles de gobierno. Aguirre y Urrunga (2018) encuentran que la mayoría de los proyectos de infraestructura en el país son ejecutados de manera aislada entre sí y respecto de otras políticas de intervenciones públicas, lo que no ha permitido aprovechar las complementariedades entre los mismos y ha incrementado los costos al generar interferencias con las obras ya existente o un exceso de trámites burocráticos.

# PROPUESTAS DE POLÍTICA

Para contribuir al cierre de la brecha de infraestructura en el Perú, se propone dos objetivos: (a) fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar inversión en infraestructura pública; y (b) garantizar un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión en infraestructura. A continuación, se presentan las propuestas de política para cada objetivo.

## Objetivo A:

### Fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar inversión en infraestructura pública

- **Reactivar la ejecución de los proyectos de infraestructura paralizados:**

Se considera fundamental reactivar la construcción de los proyectos de infraestructura que se encuentran paralizados. Para ello, se recomienda promover la aplicación del Decreto de Urgencia N° 008-2019 y del Decreto Legislativo N° 1486, que buscan dar facilidades para poder reactivar las obras paralizadas con contrato vigente que no han registrado una ejecución física durante tres meses y que cuentan con un avance mayor al 40%. Asimismo, se propone flexibilizar las condiciones para incluir a obras con un menor porcentaje de avance.

- **Mejorar el proceso de formulación y absolución de consultas durante la adjudicación de licitaciones públicas:** Disminuir el retraso en la fase de “Formulación y absolución de consultas” es necesario para evitar demoras innecesarias en la adjudicación de proyectos bajo la modalidad de licitaciones públicas. Al respecto, el CPC propone en su Informe de Competitividad 2021 que, durante dicha fase, ya no se admitan observaciones al expediente técnico de la obra, sino que estas sean resueltas en una etapa previa a las consultas administrativas.

- **Modificar el marco normativo para evitar duplicidad de funciones en el proceso de adjudicación de APP** Se debe revisar el marco normativo para evitar la duplicidad de funciones por parte de las entidades encargadas de la evaluación del contrato de APP. En particular, los organismos reguladores y la CGR deben emitir comentarios exclusivamente sobre su materia de competencia.

- **Fortalecer la asistencia técnica a las unidades ejecutoras de los gobiernos subnacionales:**

Es importante fortalecer la asistencia técnica a las unidades ejecutoras de la inversión pública de los gobiernos nacionales y subnacionales con el objetivo de fortalecer sus capacidades de ejecución, considerando que estas son las entidades que enfrentan mayores dificultades para ejecutar la inversión en infraestructura.

## **Objetivo B: Garantizar un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión en infraestructura.**

- **Promover la contratación de Project Management Office (PMO):** La contratación de servicio de PMO permitirá obtener asistencia técnica de empresas especializadas en la gerencia de proyectos para la ejecución de obras públicas y APP. Al respecto, resalta que, en 2019, el MEF aprobó el DS 2088-2019-EF, que establece los lineamientos para la contratación de PMO.

- **Promover el uso de la modalidad de inversión Gobierno a Gobierno (G2G):**

Se considera importante aprovechar los mecanismos de inversión alternativos con los que el país cuenta a disposición para lograr una ejecución más eficiente de los recursos disponibles, a la par que se fortalecen las capacidades de inversión de las unidades ejecutoras. Al respecto, el mecanismo G2G, empleado con éxito en la construcción de la infraestructura de los Juegos Panamericanos 2019, permitiría adjudicar proyectos de gran magnitud e impacto en las diferentes regiones del país.



Adicionalmente, se plantea como objetivo central que el uso de esta modalidad sea aprovechado para fortalecer las capacidades de ejecución de los funcionarios públicos, capacitándolos en herramientas modernas de gestión.

- **Promover la creación de espacios de coordinación interinstitucional para la inversión conjunta en infraestructura:** La creación de estos espacios permitirá mejorar la coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, de modo que se logre incrementar el tamaño de los proyectos de inversión y aprovechar las economías de escala. Además, ello contribuiría a evitar la duplicidad de esfuerzos entre instituciones y alinear las inversiones con las prioridades de política.

## AVANCE EN EL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD

En julio de 2019, se publicó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), cuya finalidad es proveer al Estado de un insumo para construir una agenda que permita cerrar la brecha de infraestructura del país y potenciar las capacidades productivas de diversos sectores. Al momento de su publicación, la cartera de 52 proyectos priorizados presentaba un avance financiero de 11.0%.

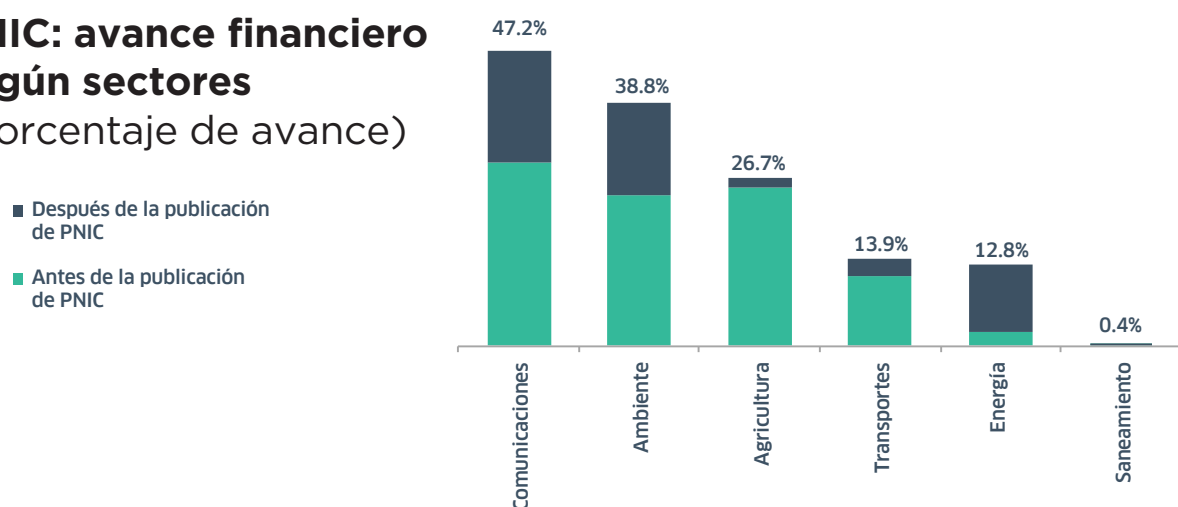
**Tabla A. PNIC: inversión actualizada según sectores**

Sectores	Nº proyectos	Inversión actualizadas (en S/ millones)	
Transportes	26	96,714	
Agricultura	4	5,650	
Energía	11	5,575	
Saneamiento	4	4,604	
Comunicaciones	5	1,369	
Ambiente	2	127	
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>114,040</b>	

Fuente: MEF - Informe de avance del PNIC a diciembre de 2020.

Al cierre de 2020, tras 18 meses, la ejecución financiera de la cartera del PNIC llegaba al 14.3% del monto de inversión actualizado (S/ 114,040 millones). Así, queda pendiente de ejecutar S/ 97,708 millones, lo que representa el 12.7% del PBI. Según el informe de avance del PNIC, elaborado por el MEF, el mayor avance acumulado se registra en los sectores comunicaciones y ambiente. Por el contrario, los proyectos de saneamiento presentan un avance casi nulo.

### PNIC: avance financiero según sectores (porcentaje de avance)



Fuente: MEF - Informe de avance del PNIC a diciembre de 2020.



## Bibliografía

**Aguirre, J., & Urrunaga, R. (2018).** *Infraestructura pública: la planificación subnacional sí importa*. Lima: Universidad del Pacífico.

**BID. (2020).** *Cómo acelerar el crecimiento y fortalecer la clase media*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Bonifaz, J.-L., Urrunaga, R., Aguirre, J., & Quequezana, P. (2020).** *Brecha de infraestructura en el Perú 2019-2038*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Contraloría General de la República. (Marzo de 2019).** *Reporte de Obras Paralizadas 2019*. Obtenido de [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo/2019/Reporte\\_Obras\\_Paralizadas.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf)

**CPC. (2019).** *Informe de competitividad 2020*. Lima: Consejo Privado de Competitividad.

**CPC. (2021).** *Informe de Competitividad 2021*. Lima: Consejo Privado de Competitividad.

**MEF. (2021).** *Informe de avance del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

**World Economic Forum (WEF). (2019).** *The Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra: WEF.

