Proyecto de Ley N° 5140/2022-CR

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY QUE REORDENA EL CIERRE DE INVERSIONES MEDIANTE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
23 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:59 pm

La congresista de la República que suscribe, **CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**, integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en uso de las atribuciones que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE REORDENA EL CIERRE DE INVERSIONES MEDIANTE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto, garantizar la eficiente distribución del gasto de capital a los gobiernos subnacionales, a través del cierre de inversiones activas en el Banco de Inversiones que no son ejecutadas o con moratoria de ejecución, creando criterios especiales para el cierre de las inversiones públicas.

Artículo 2. Finalidad

La finalidad de la ley es establecer medidas para priorizar el cierre de inversiones activas con moratoria de ejecución en el Banco de Inversión, para contribuir al cierre de brechas de infraestructura y de acceso a servicios básicos de manera eficiente, oportuna y con sentido de urgencia, a efectos de garantizar la distribución del gasto de capital a los gobiernos subnacionales.

Artículo 3. Ámbito de Aplicación

La presente ley regula las inversiones del Ciclo de Inversión del Decreto Legislativo N° 1252 "Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones" y sus modificaciones.

Artículo 4. Definición de Cartera de Moratoria

Se define como Cartera de Moratoria a todas aquellas inversiones registradas en el Banco de Inversiones, con aprobación o declaratoria de viabilidad, y no estén cerradas a la entrada en vigencia de la presente Ley.

La inversión pública que cuente con más de una Unidad Ejecutora será registrada en la Cartera Moratoria en cada una de dichas unidades.

Artículo 5. Restricción de declaración de viabilidad o aprobación de inversiones

Se restringe la declaración de viabilidad o aprobación de inversiones por parte de las Unidades Formuladoras, en tanto su ejecución este a cargo de una Unidad Ejecutora de Inversiones con Cartera de Moratoria.

Artículo 6. Criterios para reducir la Cartera Moratoria de Inversión

6.1 Las Unidades formuladoras con Cartera Moratoria de Inversión, deberán considerar los siguientes criterios de priorización para el cierre de la misma:

- Prioridad de cierre de proyectos de inversión que cuentan con el 70%, 80%, y 90% de avance de ejecución físico y financiero.
- Priorizar el cierre de inversión de obras destinados a: servicios de saneamiento urbano y rural, servicios de salud y educación, como obras de prevención de desastres.

6.2 El cierre de la cartera moratoria de inversión deberá contemplar hasta un 30%, bajo la modalidad contractual de Obras por Impuestos.

6.3 El Ministerio de Economía y Finanzas deberá evaluar el cumplimiento de los criterios de cierre de brechas de las inversiones con moratoria de inversión.

Artículo 7. Cierre de Cartera de Moratoria de inversión.

7.1 Las inversiones se retiran de la Cartera de Moratoria, cuando se produce su cierre en el Banco de Inversiones con liquidación física y financiera de manera progresiva hasta el ochenta por ciento (80%) de las inversiones, de acuerdo a los criterios señalados en el artículo 6 de la presente Ley.

7.2 Las inversiones no culminadas solo se retiran de la Cartera de Moratoria cuando se produce su cierre en el Banco de Inversiones en concordancia

con los procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y a su vez, tenga la opinión favorable de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI).

Artículo 8. Limitaciones al gasto de capital

El Ministerio de Economía y Finanzas podrá transferir el presupuesto público por gasto de capital a los Gobiernos Subnacionales que hayan cumplido con los criterios establecidos en el artículo 7 de la presente Ley.

Los límites máximos de transferencia del gasto de capital serán a la misma proporción al avance de cierre de la Cartera Moratoria.

Cumplimiento 1: Hasta el 80% de cierre de inversión
Cumplimiento 2: Hasta el 60% de cierre de inversión
Cumplimiento 3: Hasta el 40% de cierre de inversión

Aquellos Gobiernos Subnacionales que no cierren su cartera moratoria por debajo de los porcentajes indicados, no podrán recibir más del 40% del gasto de capital.

Artículo 9. Continuidad presupuestal y restricción de modificación presupuestal.

El Ministerio de Economía y Finanzas, garantiza la continuidad presupuestal en la Asignación Presupuestal Multianual (APM) para toda inversión pública en los niveles subnacionales con aprobación o declaratoria de viabilidad hasta un periodo de 3 años o hasta garantizar la culminación de la ejecución física programada en la PMI, y genera su bloqueo presupuestal desde su apertura hasta su cierre en el Banco de Inversiones.

Artículo 10. Restricciones para la Fase de Programación Multianual de Inversiones.

Están restringidas las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), de incluir nuevas inversiones sea idea o en fase de formulación o evaluación en su cartera del Programa Multianual de Inversiones cuando posean Cartera de Moratoria.

Artículo 11. Prohibición del cambio de Unidad Ejecutora de Inversiones

Cuando la unidad que transfiere o la que recibe tienen Cartera de Moratoria, se restringe realizar el cambio de Unidad Ejecutora de Inversiones.

Artículo 12. Responsabilidades

La Unidad Formuladora, es responsable de manera solidaria con el Consejo Regional o Concejo Municipal, el Directorio u Organismo Colegiado con que cuente la Entidad, según corresponda para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector en materia económica, la transferencia de recursos financieros de gasto de capital a los Gobiernos Subnacionales de acuerdo a los topes y/o límites de acuerdo a la presente Ley.

SEGUNDA. Autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas para que, en el ámbito de sus competencias, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendarios, efectúe las adecuaciones necesarias en el Banco de Inversiones y en sus instrumentos de gestión para la aplicación y operativización de la presente Ley.

TERCERA. La Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas deberá cada 6 meses publicar un inventario de las inversiones que ingresaron a la Cartera Moratoria, de manera pública a través de los aplicativos del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

Lima, mayo de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON TRUJILLO Nisa Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2023 16:21:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: NORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2023 16:02:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2023 15:48:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/05/2023 10:42:56-0500

CARMEN PATRICIA JUAREZ GALLEGOS
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2023 11:01:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2023 10:42:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2023 12:32:00-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5140/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La propuesta normativa buscar **reordenar** las inversiones públicas para atacar **nuevas** inversiones, al haberse rebasado la capacidad de ejecución de las obras públicas, generando el incumplimiento del objetivo de la eficiencia en la inversión, tanto para el *cierre de brechas; el planeamiento estratégico; el impacto social; sostenibilidad y la transparencia y calidad de la inversión pública nacional.*

Es decir, parte del objetivo principal es lograr la máxima eficiencia del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) para el cierre de brechas de infraestructura y la mejora de los servicios públicos en beneficio de la población nacional.

1. Marco normativo de la inversión pública en el Perú.

Luego del análisis del desempeño de la inversión pública y de los principales problemas que dificultan la gestión eficiente y el efectivo impacto sobre el cierre de brechas de los servicios públicos, se ha detectado más de **100 mil inversiones activas en el Banco de Inversiones**[1] al 2022 por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), que no habrían sido cerradas y/o culminadas dentro de los plazos establecidos en su expediente técnico, por no cumplir el ciclo de las inversiones de acuerdo a lo que estipula el marco normativo de la Programación Multianual de Inversiones (PMI).

Desde de la mirada constitucional, cabe recordar que nuestra Carta Magna promueve el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura, tal como lo acota su artículo 58; asimismo, los artículos 192 y 195 de nuestra Constitución Política, le da facultades a los gobiernos subnacionales a promover el desarrollo y la economía y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, sin embargo, no se estaría cumpliendo con el resultado de cierre de brechas esperado, por lo que urge establecer **medidas excepcionales** para lograr el mayor porcentaje de cierre de la inversión pública para beneficiar a millones de beneficiarios a nivel nacional.

[1] Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero de 2022

Para el análisis del presente proyecto de ley, es de menester referirnos a todo lo relacionado con el Sistema de Inversión Pública Peruano que se encuentra regulado por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), el mismo que fue creado y regulado a través del Decreto Legislativo N° 1252, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 1 diciembre 2016, y sus modificaciones; permitiendo este decreto legislativo, derogar la Ley N° 27293 y sus modificaciones, a través de la cual se creó el Sistema de Inversión Pública (SNIP).

En tanto, a su Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, fue aprobado mediante Decreto Supremo Nº 027-2017-EF, y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de febrero de 2017, y sus modificaciones. En marco del SNIP (marco anterior del Invierte.pe), los Proyectos de Inversión Pública (PIP) debían regirse por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, así como por los principios de economía, eficacia y eficiencia; mientras que, con el Invierte.pe, se establecieron los siguientes principios rectores de la inversión pública:

Tabla 1: Principios rectores del Invierte.pe

Principio	Descripción
Cierre de brechas	La programación multianual de inversiones (PMI) se realiza considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.
Planeamiento estratégico	La PMI vincula los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y en concordancia con el Marco Macroeconómico Multianual (MMM)
Impacto Social	Los recursos destinados a la inversión deben procurar el mayor impacto en la sociedad.
Sostenibilidad	La inversión debe programarse teniendo en cuenta la previsión de recursos para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del ciclo de inversión.
Transparencia y calidad	La gestión de la inversión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor transparencia y calidad a través de la competencia

Fuente: Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.

Como se puede apreciar, nuestra propuesta legislativa guarda relación con la reglamentación del actual Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE, manteniendo los principios rectores del Decreto legislativo N° 1252 y las modificatorias realizadas en el Decreto Legislativo N° 1432, en tanto que se pretende que, los recursos del erario

nacional se evidencien con el cierre de la ejecución de servicios e infraestructura pública, con el fin de cerrar las necesidades de la población, mediante la correcta planificación de los recursos y la ejecución de procesos que promuevan la transparencia y la eficacia, tal como lo señalan los incisos c, d, e y f del artículo tercero del Decreto Legislativo Nº 1252:

> *"...c)* ***Los fondos públicos destinados a la inversión deben relacionarse con la efectiva prestación de servicios*** *y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, con un enfoque territorial*
> *d) Los recursos destinados a la inversión deben* ***procurar el mayor impacto en la sociedad****.*
> *e) La inversión debe programarse* ***teniendo en cuenta la previsión de recursos*** *para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del ciclo de inversión.*
> *f) La gestión de la inversión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor* ***transparencia y calidad*** *a través de la competencia."*

Sin embargo, es necesario acotar que actualmente, en el sector público las inversiones se desarrollan bajo el marco de dos sistemas: El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP), los cuales se describen a continuación:

1.1 El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)

Es un sistema administrativo cuyo objeto es orientar el uso de los recursos públicos a la inversión en la prestación eficiente de los servicios y la dotación de la infraestructura necesaria para el desarrollo nacional. Actualmente, Invierte.pe aplica a todas las entidades y empresas del sector público no financiero, abarcando así a la industria, los gobiernos regionales y locales, y sus entidades y empresas afiliadas. En este sentido, toda inversión financiada total o parcialmente con recursos públicos debe ser priorizada, formulada, ejecutada y operada dentro del marco regulatorio de Invierte.pe y del ciclo de inversión establecido por este sistema.

1.2 El Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada

Es un sistema funcional que establece principios, normas, procedimientos y lineamientos técnicos para facilitar, incentivar y acelerar la inversión privada a través del desarrollo de asociaciones público-privadas (APP) y proyectos inmobiliarios. Asimismo, el SNPIP considera dentro de su alcance el mecanismo

de Obras por Impuesto (OxI) a través del cual las empresas privadas pagan por adelantado sus impuestos sobre la renta para financiar y ejecutar directamente los proyectos de inversión priorizados por los gobiernos locales y las entidades del gobierno nacional.

Tanto Invierte.pe como SNPIP están bajo la jurisdicción del MEF, a través de la DGPMI y la Dirección General de Promoción de Políticas de Inversión Privada respectivamente. Los dos sistemas son inequívocos, ya que cualquier inversión que considere el uso de recursos públicos deberá apegarse al ciclo de inversión establecido por Invierte.pe. En este sentido, para las inversiones con participación privada, las etapas y procesos a seguir se establecen en su normativa específica, sin perjuicio de la aplicación del ciclo de inversión Invierte.pe.

1.3 Modalidades de implementación de las inversiones

El actual Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), contempla 4 modalidades para la implementación de inversiones:

- **Inversión Pública**: Se desarrollan en su totalidad bajo el ámbito de Invierte.pe, comprendidas en proyectos de inversión y las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR).

  - ***Marco normativo:*** *• D. L. N°1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y sus modificatorias. • D. S. Nº 248-2018-EF, que aprueba el Reglamento del D. L. N°1252 y sus modificatorias. • R. D. Nº 001-2019- EF/63.01, que aprueba la Directiva Nº 001- 2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y sus modificatorias*

- **Asociación Público-Privada (APP)**: Corresponde a la modalidad de participación de la inversión privada, en la que se distribuyen de manera adecuada los riesgos del proyecto y se destinan recursos preferentemente del sector privado, para la implementación de proyectos en los que se garanticen niveles de servicios óptimos para los usuarios.

  - ***Marco normativo****: D. L. N° 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. • D. S. N° 240-2018-EF, que aprueba el Reglamento del D. L. N° 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.*

- **Proyecto en Activos**: Comprende los proyectos de inversión mediante los cuales el Estado promueve la inversión privada en activos de su titularidad, presentes o futuros, bajo la disposición de éstos.

  - ***Marco normativo:*** *D. L. N° 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. • D. S. N° 240-2018-EF, que aprueba el Reglamento del D. L. N° 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.*

- **Obras por Impuestos (OxI)**: Son los proyectos de inversión por medio de los cuales las empresas privadas adelantan el pago de su impuesto a la renta para financiar y ejecutar directamente, de forma rápida y eficiente, proyectos de inversión.

  - ***Marco normativo:*** *Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado y sus modificatorias. • D. S. N° 036-2017-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado y sus modificatorias. • D. S. N° 294-2018-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29230. • D. S. N° 295-2018-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 29230.*

Como vemos, las modalidades de implementación de la inversión, así como su marco normativo respectivo, también pueden ser ejecutadas bajo distintas modalidades de ejecución de la inversión pública, las mismas que cuentan con la regulación específica, tal como se desprende de la siguiente tabla.

Tabla 2: Modalidades de ejecución de la inversión pública

Modalidad	Ley o norma especifica	Definición	Característica
Por contrata	Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento	Es el resultado de un proceso a través del cual una entidad se abastece de infraestructura pública (edificaciones, estructuras, excavación, perforaciones, carreteras, puentes, etc.), buscando las mejores	• La entidad encarga a una empresa constructora (contratista) hacer la obra, contra el pago de una retribución según los avances logrados (valorizaciones) • En el modelo tradicional, se traslada al contratista los riesgos del proceso constructivo, en tanto la entidad mantiene los riesgos de diseño y de la ocurrencia de

		condiciones de precio y calidad, para la satisfacción de una finalidad pública.	las necesidades de cambios en el proyecto. • Enfoque de administración por objetivos, que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público. • Garantiza la libre competencia de los procedimientos de selección a fin de que las entidades obtengan el bien, servicio y obra
Administración directa	Resolución de Contraloría N° 195-1988-CG del 18 de julio de 1988	Constituye la alternativa de que una entidad pública ejecuta una obra pública con sus propios recursos (servidores públicos, equipos, materiales y experiencia), como medio para atender alguna problemática que amerita la intervención del Estado vía inversión pública.	• No se ejecutan por terceros o privados para ejecutar la obra. • Deben contar con la asignación presupuestal correspondiente, el personal técnico administrativo y los equipos necesarios. • Es requisito indispensable contar con el Expediente Técnico aprobado por el nivel competente. • La entidad asume la totalidad de la responsabilidad en la ejecución de la obra pública.
Organismos internacionales	Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento	La normativa de la Ley de Contrataciones del Estado permite que las entidades públicas suscriban convenios con organismos internacionales (Administración de recursos y encargos), quienes a nivel de procesos de selección o ejecución contractual aplican su propia normativa internacional, colocando a nuestra normativa	• Su aplicación busca que la contratación sea económica y eficiente en los procesos de contratación. • Promueve una participación amplia y competitiva, propiciando igualdad de oportunidades. • Se celebran entre Entidades o entre Entidades y organismos internacionales, utilizando documentos de aplicación internacional (normas, manuales, guías y otros). • No buscan obtener un beneficio económico (ganancia o utilidad) sino otro tipo de beneficios: cooperación mutua, gestión especializada, u otro fin de naturaleza análoga.

		como regulación supletoria.	
Núcleos ejecutores	Ley Nº 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores. Ley Nº 30533, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores. Otras normas específicas	Es una organización conformada por la comunidad que nace con el objetivo de gestionar el financiamiento de un proyecto seleccionado por la población para ejecutar intervenciones de infraestructura social básica, infraestructura productiva e infraestructura natural. El financiamiento es otorgado a los Núcleos Ejecutores bajo la modalidad de "donación con cargo", lo que implica ejecutar el proyecto y rendir cuenta por los gastos realizados.	• Posee mecanismos de gestión comunal. • Capacidad de trabajo en equipo comunal, principalmente mano de obra, así como también del terreno y otros bienes y servicios locales. • Los proyectos seleccionados responden a una necesidad de la población. • Cuentan con personería jurídica con derechos privado, lo cual implica que no está inmerso en la normativa que rigen las adquisiciones y contrataciones a cargo del Estado.
Reconstrucción con cambios	Ley Nº 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios	Es un régimen especial de contratación pública que busca coadyuvar el diseño, ejecución y supervisión de un plan integral para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público de calidad, propuestas por los sectores del Gobierno Nacional, Regional y Local.	• Procedimientos de selección más rápidos y eficaces que permitan garantizar ofertas de mayor calidad. • Actuación bajo el enfoque integral de gestión del riesgo de desastres. • Uso de mecanismos simplificados (permiso y autorizaciones). • Aplicación de un régimen normativo excepcional orientado a facilitar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.
Acuerdo de gobierno a gobierno	Normas Específicas	Es un régimen especial donde dos Estados a través de	• Transferencia de conocimiento (know how) y aplicación de buenas prácticas

		sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras que se encargan de la asistencia técnica con la finalidad de que uno de ellos (o ambos) reciba una obra o conocimiento sobre una materia que ha tenido mejor desarrollo respecto al otro Estado, permitiendo lograr objetivos y beneficios para ambos	• Exclusión del ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado. • Asistencia técnica a través del Project Management Office (PMO). • Procedimientos de selección más rápidos y eficaces y se garantizan ofertas de mayor calidad. • Uso de esquemas ágiles de procura, con reducción de costos y riesgos. • Reglas flexibles basadas en resultados y metas.

Fuente: Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas, apartados de Inversión Pública e Inversión Privada

1.4 Sobre el ciclo de inversión en Invierte.pe

Otro aspecto fundamental para entender este primer apartado de la inversión pública en el Perú, es referirnos al proceso del **ciclo de inversión en Invierte.pe**, pues mediante el cual, una inversión es concebida, diseñada, evaluada y ejecutada, para generar beneficios mediante la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la nación, a través de 4 fases:

1. **Programación Multianual de Inversiones (PMI):** Su objetivo es lograr la vinculación con el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario, mediante la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial o territorial.

2. **Formulación y Evaluación (FyE):** Esta fase comprende la formulación del proyecto de las propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la PMI y la evaluación respectiva sobre la pertinencia del planteamiento técnico del proyecto de inversión, considerando los estándares de calidad y niveles de servicio aprobados por el sector correspondiente, así como el análisis de su rentabilidad social y las condiciones necesarias para su sostenibilidad.

3. **Ejecución:** Comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Asimismo, se desarrollan labores de seguimiento físico y financiero a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF.

4. **Funcionamiento:** Comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase, las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejorar las futuras inversiones, así como facilitar la rendición de cuentas

Tabla 3: Ciclo de inversión de Invierte.pe

Programación Multianual de Inversiones	Formulación y Evaluación	Ejecución	Funcionamiento
Diagnóstico de Brechas	*Fichas Técnicas*	*Expediente Técnico o Documento Equivalente*	*Operación y Mantenimiento*
Cartera de Inversiones de la PMI	*Estudios de Preinversión a nivel de Perfil y Formato de IOAAR*	*Ejecución Física*	*Evaluación ex post*

Fuente: Directiva N° 001-2019-EF/63.01 "Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones", aprobada con Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, y modificaciones. Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control

Finalmente, es oportuno mencionar a fin de culminar este primer apartado sobre los órganos que intervienen en el ciclo de inversión de las entidades, así como sus principales funciones.

1.5 Órganos y funciones en Invierte.pe

En el ciclo de inversión de las entidades, los órganos que intervienen, así como sus principales funciones, tenemos los siguientes:

Tabla 4: Órganos y funciones del Invierte.pe

Órgano	Descripción	Funciones
Órgano Resolutivo (OR)	El OR es el ministro, el Titular o la máxima autoridad ejecutiva del Sector. En los GR, el OR es el Gobernador	♣ En el caso de los sectores, aprueba las metodologías para la formulación y evaluación de los proyectos asociados a su actividad funcional en los tres niveles de gobierno. ♣ Aprueba el PMI de su sector, GR o GL, según corresponda, así como las actualizaciones que puedan surgir.

	Regional y en los GL es el alcalde	♣ Presenta el PMI de su sector, GR o GL, según corresponda, a la DGPMI antes del 30 de marzo. ♣ Designa al órgano que asumirá las funciones de OPMI del sector, GR o GL, según corresponda, así como a su responsable y al de la UF. El órgano elegido como OPMI no podrá ser a la vez UF o UEI. ♣ Aprueba los mecanismos para elaborar, implementar y actualizar el inventario de activos de los cuales es titular o prestador del servicio. ♣ Aprueba las brechas y los criterios para priorizar las inversiones asociadas a su PMI. ♣ Autoriza la elaboración de expedientes técnicos o similares, así como la ejecución de las inversiones.
Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI)	La OPMI es la responsable de la fase de Programación dentro de su responsabilidad funcional y nivel de gobierno	♣ Elabora el PMI de su sector, GR o GL, según corresponda. ♣ Propone los criterios de priorización de la cartera de inversiones al OR respectivo. Además, cuando corresponde, elabora y actualiza la cartera de inversiones. ♣ Realiza el seguimiento de las metas de productos e indicadores de resultados previstos en el PMI, y los reporta de manera semestral y anual en su portal institucional. ♣ Monitorea el avance de la ejecución de las inversiones y los reporta a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones. ♣ Realiza la evaluación ex post de los proyectos de inversión. ♣ En el caso del sector, propone metodologías para la formulación, capacita a los GR y GL sobre estas metodologías, indica las fuentes de información para la formulación y coordina y articula con los GR y GL.
Unidades Formuladoras (UF)	La UF es la responsable de la fase de Formulación y Evaluación del ciclo de inversiones.	♣ Aplica las metodologías aprobadas por la DGPMI o los sectores, según corresponda, para la formulación y evaluación de los proyectos. ♣ Elabora los contenidos de las Fichas Técnicas y los Estudios de Preinversión para sustentar y dimensionar los proyectos de inversión. ♣ Registra en el Banco de Inversiones tanto los proyectos como los que no lo son (aquellos de optimización, ampliación marginal, de reposición y rehabilitación) ♣ Debe asegurarse que las inversiones no efectivamente no incorporen proyectos de inversión. Validado esto, aprueba la ejecución de las inversiones que no son proyectos de inversión. ♣ Declara la viabilidad de los proyectos de inversión ♣ En el caso de los GR y GL, pueden delegar la formulación y evaluación a otros GR o GL respectivamente, o a entidades especializadas,

		incluso si el proyecto abarca a más de una demarcación territorial
Unidades Ejecutoras de Inversiones (UEI)	La UEI es la responsable de la fase de Ejecución del ciclo de inversión pública.	♣ Elabora el expediente técnico o documentos equivalentes tanto para las inversiones consideradas PI como para aquellas consideradas no son proyectos de inversión. ♣ Es responsable por la ejecución física y financiera de las inversiones. En el caso de APP, la responsabilidad de la ejecución se establece en el contrato. ♣ Mantiene actualizada la información en el Banco de Inversiones

Fuente: Directiva N° 001-2019-EF/63.01 "Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones", aprobada con Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, y modificaciones.

Por otro lado, en necesario hacer referencia al cierre de brechas de la inversión pública, pues este se realiza desde el uso del "Aplicativo para el Seguimiento y Proyección del Cierre de Brechas", en cual consolidada y emite los reportes correspondientes, según el nivel de gobierno al que pertenece la OPMI. Dicho esto, para contabilizar la contribución al cierre de brechas de una inversión, las Unidades Ejecutoras de Inversiones (UEI) de las Entidades deben culminar la fase de ejecución y realizar su cierre a través del Formato N° 09 "Registro de Cierre de Inversión".

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el registro de cierre se puede realizar para inversiones clasificadas como **culminadas y no culminadas:**

- **Inversiones culminadas:** Las que presentan ejecución física igual al 100%, concluyendo las acciones consideradas en el expediente técnico o documento equivalente final con la cual se pone en servicio la Unidad Productora (UP).

- **Inversiones no culminadas:** Corresponden a las inversiones donde no existe ejecución física y además cumple con algunos de los siguientes casos: i) Cambio de concepción técnica, ii) No subsiste la necesidad de ejecutar, iii) La inversión en ejecución física no cierra brecha prioritaria y el costo de continuar su ejecución es mayor al beneficio, iv) Inversiones duplicadas, y v) Pérdida de vigencia de aprobación de IOARR.

Dicho esto, hemos podido desarrollar en este apartado, buena parte de lo relacionado con el Sistema de Inversión Pública Peruano, con la finalidad que el lector conozca de manera didáctica, los elementos que conforma el actual Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), y pueda esgrimir que su real propósito, es la búsqueda del cierre de brechas de infraestructura y la mejora de los servicios públicos en beneficio de la población.

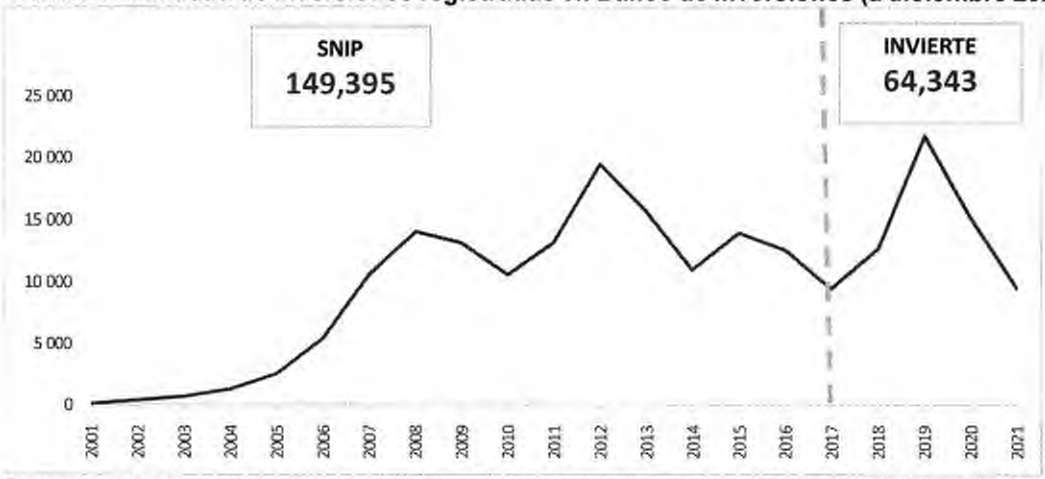
Sin embargo, pese a tener un Sistema de Inversión articulado, vamos a evidenciar como el Gobierno Nacional como Subnacionales no estarían cumpliendo un estándar mínimo de cierre de inversiones, y por ende, de brechas[2] estructurales, de resultado y de producto, impidiendo dar ese salto de desarrollo que todo país busca alcanzar, pese a contar con capacidad financiera pero escaseando la capacidad técnica del Estado.

2. Descripción del problema:

2.1. Situación General de las Inversiones

De acuerdo al Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, a diciembre de 2021, se registraron **213 738 inversiones** que se ejecutaron o vienen ejecutándose entre los años 2001 al 2021.

Gráfico 1: Cantidad de inversiones registradas en Banco de Inversiones (a diciembre 2021)



Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero de 2022
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

Tabla 5: Cantidad de inversiones registradas según marco normativo en Banco de Inversiones

Marco de la Inversión	ACTIVO Cantidad	%	CERRADO Cantidad	%	TOTAL	%
INVIERTE.pe	57 042	34.4%	7 301	15.3%	64 343	30.1%
SNIP	108 880	65.6%	40 515	84.7%	149 395	69.9%
Total general	**165 922**	**100%**	**47 816**	**100%**	**213 738**	**100%**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero de 2022
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

En el gráfico 1 se desprende que hasta el año 2017 se registran inversiones en el **SNIP** con 149 395 inversiones, representando el 69.9% del total, tal como se desprende de la tabla 5, siendo en buena parte mayor su proporción de inversiones por los años que tiene el sistema en vigencia, y encontrándose en

[2] Toda inversión programada, formulada y ejecutada en el marco del INVIERTE.PE, se encuentra asociada a un indicador de brecha y debe contribuir al cierre de la misma.

estado activo la gran mayoría (65.6%); por otro lado, el **Invierte.pe**, se van registrando 64 343 inversiones con un 30.1% respecto al total, encontrándose de igual forma, con una gran cantidad de inversiones activas (34.4%), tal como se aprecia en la tabla 5.

Tabla 6: Estado de las inversiones según estado y situación de la inversión

Estado de la Inversión	APROBADO	EN FORMULACIÓN	VIABLE	Total	%
ACTIVO	21 972	230	143 720	165 922	77.6%
CERRADO	4 363	3	43 450	47 816	22.4%
Total general	**26 335**	**233**	**187 170**	**213 738**	**100%**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero de 2022
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

Como se desprende de la tabla 6, solo en el periodo 2001-2021 hay un total del **77.6% de inversiones activas y 22.4% cerradas**. Por otro lado, estas inversiones tienen la mayor cantidad de inversiones en situación viable tanto activas o cerradas.

Tabla 7: Estado de las inversiones según gobierno y estado de inversión

Nivel de gobierno	ACTIVO	CERRADO	TOTAL	%
GOBIERNO NACIONAL	11 253	5 338	16 591	7.8%
GOBIERNO REGIONAL	13 937	5 608	19 545	9.1%
GOBIERNO LOCAL	140 732	36 870	177 602	83.1%
Total general	**165 922**	**47 816**	**213 738**	**100%**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 18 de abril
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

Según la tabla 7, en el Gobierno Local, se concentra la mayor cantidad de las inversiones con el 83.1%, seguidos de las inversiones del Gobierno Regional con 9.1% y por último el Gobierno Nacional con un 7.8% con respecto al total; acotando que la mayoría de proyectos se encuentra en situación viable en todos los niveles de Gobierno, según se desprende de la tabla 6.

Tabla 8: Inversiones activas y cerradas con ejecución presupuestal según rango de Inversión

	Estado de la inversión			
Rango de inversión	ACTIVO	CERRADO	TOTAL	%
De 0 hasta 1 millón	104 024	33 651	137 675	64.4%
Más de 1 hasta 3 millones	31 667	8 884	40 551	19.0%
Mas de 3 hasta 10 millones	22 752	4 650	27 402	12.8%
Mas de 10 hasta 30 millones	5 596	512	6 108	2.9%
Más de 30 hasta 100 millones	1 290	89	1 379	0.6%
Más de 100 hasta 300 millones	419	24	443	0.2%
Más de 300 hasta 1000 millones	140	5	145	0.1%
Más de 1000 millones	34	1	35	0.02%
Total general	**165 922**	**47 816**	**213 738**	**100%**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero de 2022
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

La tabla 8, muestra las inversiones activas y cerradas con ejecución presupuestal por rangos de inversión, donde las inversiones pequeñas de 0 hasta 1 millón, representan el 64.4%, seguido de inversiones de 1 a 3 millones con un 19%. Por otro lado, las inversiones de más de 1000 millones representan tan solo el 0.02% respecto del total.

Tabla 9: Montos de inversión registrados en el Banco de Inversiones por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	N° inversiones	Monto viable Millones de S/	Costo actualizado Millones de S/	% Monto vs Costo
Gobierno Nacional	16 591	210 897	250 132	18.6%
Gobierno Regional	19 545	115 067	140 890	22.4%
Gobierno Local	177 602	267 506	299 025	11.8%
Total general	**213 738**	**593 471**	**690 047**	**16.3%**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero de 2022
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

Asimismo, se desprende de la tabla 9, que las inversiones generales representan un monto total de 690 mil millones, y el mayor número de inversiones se concentra en los gobiernos locales. Asimismo, la variación entre el monto viable y el costo actualizado a nivel total ha sido del 16.3% hasta el 2021.

2.2. Bajo nivel de cierre de inversiones

Según el Banco de Inversiones del MEF, de un total de 277 348 inversiones registradas a partir del año 2001, solo 57 414 inversiones (20% del total) están cerradas.

Tabla 10: Estado de las inversiones según ejecución, periodo 2001-2021

Estado de la inversión	N° de Inversiones con ejecución	N° de Inversiones sin ejecución	Total de Inversiones	% del total
Activo	165 992	54 012	219 934	80%
Cerrado	47 816	9 598	57 414	20%
Total	**213 738**	**63 895**	**277 348**	**100%**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas. Información al 16 de febrero.
Elaboración: Contraloría General de la República

No obstante, como se desprende de la tabla 10, 47 816 corresponden al grupo de inversiones que efectivamente cerraron y presentaron a su vez gasto de ejecución. Mientras, 165 992 son las inversiones activas con ejecución financiera, teniendo para el periodo 2001 – 2021, un 80% de inversión activas, vs un 20% de inversiones cerradas.

Tabla 11: Años de ejecución de inversiones cerradas según rango de inversión

Años de Ejecución completados	Rango de Inversión								
	De 0 hasta 1 Millón	+ de 1 hasta 3 Millones	+ 3 hasta 10 Millones	+ de 10 hasta 30 Millones	+ de 30 hasta 100 Millones	+ de 100 hasta 300 Millones	+ de 300 hasta	+ de Mil Millones	Total

						1000 Millones			
0	3 377	372	230	53	8	1			4 041
1	3 652	653	336	36	5				4 682
2	1 228	596	381	47	1	1			2 254
3	525	463	291	47	9		1		1 336
4	250	315	248	31	2	1			847
5	159	209	197	30	3	4		1	603
6	128	135	132	23	8	2			428
7	128	89	103	13	3				336
8	94	52	56	12	2	1	1		218
9	59	43	43	7					152
10	51	20	22	7	1				101
11	28	26	15	3					72
12	8	9	11						28
13	2	7	1	1					11
14				1					1
15	1		3						4
Total	9 690	2 989	2 069	311	42	10	2	1	15 114

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía (Información al 16 de febrero de 2022).
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.

Según se desprende de la tabla 11, según el rango de inversión dentro un periodo de 15 años, se han detectado 15 114 inversiones cerradas, de los cuales se ha determinado lo siguiente:

- ✓ Inversiones mayores a 5 años (1 351 inversiones).
- ✓ Inversiones con monto igual o menor a S/. 10 millones (1 266 inversiones).
- ✓ Inversiones con periodo de ejecución mayor a los 10 años (116 inversiones).
- ✓ inversiones cuyo monto fue menor o igual a S/ 10 millones (111 inversiones).

Como vemos, se puede apreciar que los periodos de inversión se van prolongando, pese a que dichas inversiones no cuentan con montos significativos de inversión, por lo que no se estaría cumpliendo con el plazo de ejecución señalado en el expediente técnico.

2.2.1 Situación de las Inversiones en los distritos con CANON

En este apartado en vital analizar la situación de las inversiones con CANON, según la información[3] 10 del SIAF para al año 2021, se identificaron 1694 municipalidades distritales que recibieron recursos por concepto de CANON Y SOBRECANON, de ellas el 46% recibieron montos menores a 1 millón de soles, mientras que, por otro lado, el 1.2% (21 municipalidades distritales) recibieron montos mayores que van desde los 50 millones de soles, según la consulta amigable del MEF, por lo que otra información a analizar corresponde al número de inversiones formuladas y el estado de las mismas, es decir inversiones cerradas y activas.

[3] Se han considerado aquellas municipalidades que han recibido transferencias de CANON (Minero, pesquero, gasífero, entre otros) y SOBRECANON en el año 2021. La información ha sido recogida de la consulta amigable del MEF, según la ruta: >Rubro "CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES" > Tipo de recurso: "CANON"

De acuerdo a la información que se desprende de la consulta amigable del MEF, las 21 principales municipalidades distritales que tuvieron mayores ingresos por concepto de CANON Y SOBRECANON (S/. 50 millones por concepto canon), podemos destacar las Municipalidades distritales de San Marcos (Ancash), Yarabamba (Arequipa), Megantoni (Cusco), Cerro Colorado (Arequipa) y Marcona (Ica), donde el presupuesto de la mayoría de estas municipalidades está constituido principalmente por este tipo de recurso, observándose que las transferencias de canon y sobrecanon llegan a representar hasta el 97% del total de su presupuesto.

Respecto al análisis de las inversiones de las municipalidades con mayores ingresos por Canon (Top canon), durante el periodo 2017-2021 de las 21 municipalidades que tuvieron mayores ingresos por canon durante el 2021, según la información registrada en el Banco de Inversiones de Invierte.pe durante el periodo 2017-2021, las municipalidades distritales top canon ejecutaron un total de 3 985 proyectos de inversión (representando un 5.7% del número de inversiones totales de las municipalidades distritales), con un gasto total del periodo de S/ 4,754 millones de soles, lo que representa un 60.6% de ejecución en dicho periodo.

Cabe resaltar que, la Municipalidad distrital de San Marcos quien ocupa la primera posición en cuanto ingresos por canon 2021 (PIM Canon S/. 728 213 695), es quien tiene la menor ejecución de sus proyectos durante el periodo (29.7%), muy por debajo de la ejecución promedio a nivel nacional y a nivel distrital.

Tabla 12: Municipalidades con mayores ingresos por canon según información de sus inversiones ejecutadas, 2017-2021

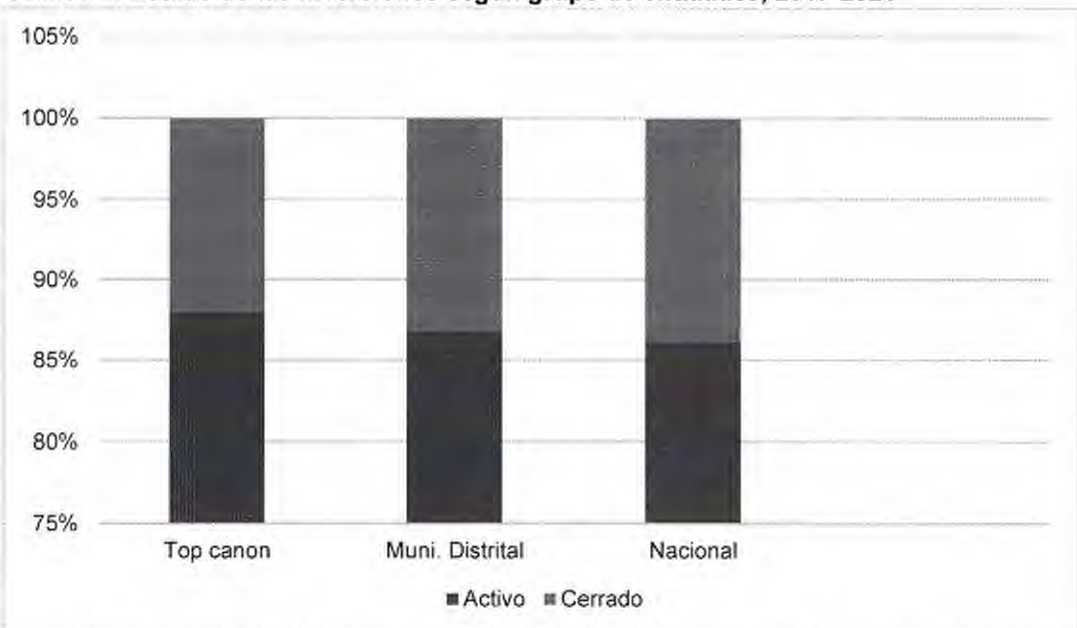
N°	Municipalidad distrital	Dpto.	N° proyectos	PIM 2017-2021	Devengado 2017-2021	% ejecución
1	San marcos	Ancash	465	1 196 052 517	355 576 488	29.7
2	Yarabamba	Arequipa	102	482 339 580	239 496 152	49.7
3	Megantoni	Cusco	67	94 761 691	60 026 327	63.3
4	Cerro colorado	Arequipa	249	669 554 947	329 858 016	49.3
5	Marcona	Ica	132	186 444 106	92 207 289	49.5
6	Coronel Gregorio Albarracín	Tacna	198	284 377 602	201 710 372	70.9
7	Nuevo Chimbote	Ancash	168	509 633 216	255 172 095	50.1
8	Ilabaya	Tacna	122	154 850 087	128 141 455	82.8
9	Echarati	Cusco	530	918 317 417	770 767 551	83.9
10	Challhuahuacho	Apurímac	281	595 528 600	377 785 882	63.4
11	Pichari	Cusco	231	400 003 377	279 491 574	69.9
12	Kimbiri	Cusco	229	415 839 207	317 313 320	76.3
13	Chavín de Huántar	Ancash	129	261 296 178	155 234 539	59.4
14	Ventanilla	Callao	222	261 572 137	182 906 417	69.9
15	Majes	Arequipa	78	310 970 793	210 616 054	67.7

16	Paucarpata	Arequipa	189	286 506 536	166 912 118	58.3
17	Vista Alegre	Ica	69	52 178 622	23 609 295	45.2
18	Torata	Moquegua	113	172 702 707	138 623 036	80.3
19	Quellouno	Cusco	173	236 690 475	208 136 781	87.9
20	Ite	Tacna	91	147 134 068	111 068 716	75.5
21	Santiago	Cusco	147	211 466 693	149 390 456	70.6
-	-	**Total**	**3985**	**7 848 220 556**	**4 754 043 933**	**60.6%**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022) Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría

Por otro lado, es importante acotar que dichas **municipalidades top canon han cerrado solo el 12% de sus inversiones** ejecutadas durante el periodo 2017-2021, siendo esta cifra es ligeramente menor si hacemos la diferencia entre el total de municipalidades distritales y la cifra al nivel nacional, tal como se desprende del gráfico 2.

Gráfico 2: Estado de las inversiones según grupo de entidades, 2017-2021



Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022) Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

2.2.2. Inversiones formuladas viables o aprobadas que no inician su ejecución

En este apartado vamos identificar uno de las causas principales en materia de la inversión pública en el Perú y corresponde a la falta de congruencia que se ha detectado en el ciclo de inversión, puntualmente entre la formulación y la ejecución que se muestra en el constante número de proyectos declarados aprobados o viables y que no pasan a la etapa de ejecución.

De ese modo, de acuerdo al Banco de Inversiones de Invierte.pe al 15 de febrero de 2022, se observa que, para el periodo 2017 – 2021, existen **47 565 inversiones que no tuvieron ejecución**, sin embargo, cuentan con declaratoria de viabilidad o aprobación, de las cuales **34 239 son proyectos de inversión y 13 326 son IOARR.**

Esa cifra mayúscula de inversiones viables sin ejecución, no se serían el único problema, dado que su vigencia para contar con una declaración de viabilidad, está establecida en la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones N° 001-2019-EF/63.01, aprobada por la Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2019, y sus modificatorias, donde en sus artículos 27 y 28 señalan:

> ***"Artículo 27. Vigencia de la declaración de viabilidad:***
>
> *La declaración de viabilidad de los proyectos de inversión tiene una vigencia de **tres (03) años** contados desde su registro en el Banco de Inversiones. Transcurrido dicho plazo sin haberse iniciado la elaboración del expediente técnico o documento equivalente, se debe actualizar la ficha técnica o el estudio de preinversión que fundamentó su declaratoria de viabilidad y registrar dicha actualización en el Banco de Inversiones, bajo responsabilidad de la UF que formuló el proyecto de inversión, o de la UEI según corresponda."*

Del mismo modo, la vigencia de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), están señaladas en su artículo 28.

> ***"Artículo 28. Aprobación de las IOARR***
>
> *28.3 La aprobación de una IOARR tiene una **vigencia máxima de un (01) año** contado desde su registro en el Banco de Inversiones, debiendo realizarse el cierre de la inversión si no se inicia la fase de Ejecución dentro de dicho plazo."*

Dicho esto, vemos que la inversión generada desde la formulación del expediente técnico, hasta la viabilidad de los proyectos de inversión, tendrían que volver a formularse gran parte de ellos, generando un alto costo al Estado.

Tabla 13 Inversiones viables o aprobadas según ejecución presupuestal 2017-2021

Año de viabilidad o aprobación	Cantidad de inversiones (*)			Monto (Millones de S/)
	Sin ejecución	Con ejecución	Total	
2017	4 274	11 448	15 722	77 163
2018	6 715	12 693	19 408	90 643
2019	8 671	21 390	30 061	102 720

2020	11 097	15 844	26 941	129 333
2021	16 821	10 106	26 914	93 011
Total	**47,565**	**71 481**	**119 046**	**492 871**

(*) Incluye inversiones declaradas viables y aprobadas en el marco del INVIERTE y el SNIP, teniendo en cuenta que, en los años 2017, 2018 y 2019, aún se siguieron aprobando inversiones con marco normativo anterior.
Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

Conforme se aprecia de la tabla 12, dentro del periodo 2017 al 2021 se advierte un total de 119 046 inversiones con viabilidad o aprobación, dentro de los cuales, el 60% (71 481 inversiones) tuvieron ejecución presupuestal, mientras que el 40% (41 565 inversiones), no se habría iniciado la etapa de ejecución, donde se evidenciaría que no solo, se dejó de invertir en la obra para beneficio de la población, sino que dichas inversiones habrían perdido vigencia de viabilidad.

Tabla 14: IOARR aprobadas sin ejecución presupuestal 2017-2021

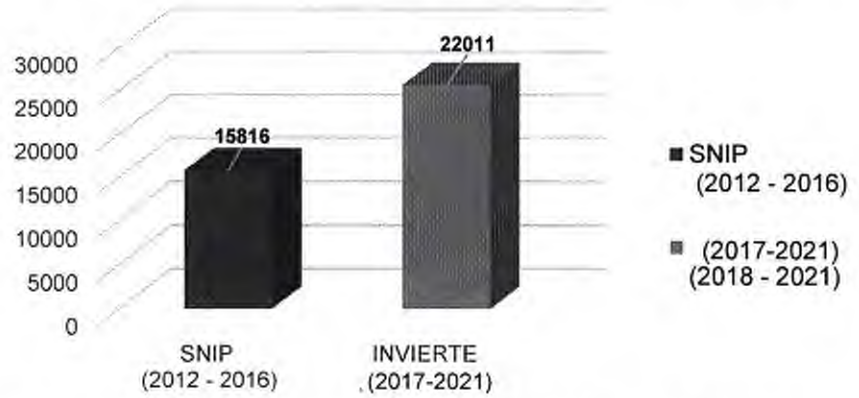
Año	Sin ejecución		Con ejecución		Total	
	Cantidad	Monto (Millones de S/)	Cantidad	Monto (Millones de S/)	Cantidad	Monto (Millones de S/)
2017	969	1 627	1 171	1 004	2 140	2 631
2018	865	899	3 147	2 201	4 012	3 100
2019	1 497	1 778	7 125	4 029	8 622	5 806
2020	3 509	4 176	5 662	4 654	9 171	8 830
2021	6 486	7 001	4 214	2 606	10 700	9 606
Total	**13 326**	**15 481**	**21 319**	**14 493**	**34 645**	**29 974**

Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.

En relación a las IOARR, se aprecia 969 inversiones aprobadas en 2017, 865 en 2018, 1 497 en 2019 y 3 509 en 2020, y 6 486 en 2021, sumando un total de 13 326, que al 2023 han perdido vigencia al pasar más de un año sin ser ejecutados, representando un total de casi 40% de las IOARR aprobadas en el periodo 2017 – 2021.

Por otro lado, cabe destacar que el problema de la viabilidad de los proyectos de inversión, no se remontan desde la creación de INVIERTE.pe, sino, desde el marco del SNIP (2012 – 2016), pues el promedio de inversiones viabilizadas fue de 15 816; y con Invierte.pe (2017 – 2021) el promedio de inversiones viabilizadas y aprobadas fueron de 22 011, representando un incremento de 39% respecto al sistema anterior (ver tabla 14).

Gráfico 3: Promedio de inversiones viables o aprobadas SNIP vs Invierte.pe



Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

La viabilidad del proyecto es principalmente responsabilidad de la UF, esto último debido a la igualdad de condiciones establecida dentro del sistema, ya que el MEF actualmente centra sus esfuerzos únicamente en el lado de la programación y ejecución de la UF. Por otro lado, si bien la medida descarga la cartera del MEF, fomentará la proliferación de proyectos rentables a un nivel muy por encima de la capacidad de inversión de las entidades.

2.2.3. Inconsistencias en programación multianual de inversiones por orden de prelación

Para finalizar con este apartado, es fundamental resaltar la composición de las carteras según el orden de prelación establecido por el Invierte.pe, la misma que se refleja en la tabla 15 para las PMIE 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024:

Tabla 15: Composición de las PMIE 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024, orden de prelación

Estado o Orden de Prelación	2020-2022		2021-2023		2022-2024	
	Cantidad	Costo Actualizado (Millones de S/)	Cantidad	Costo Actualizado (Millones de S/)	Cantidad	Costo Actualizado (Millones de S/)
En proceso de liquidación o por iniciar liquidación cuya ejecución física ha concluido	4 618	49 167	2 691	28 653	8 227	62 593
En ejecución física que culminen en el año 1 de la PMI	875	7 722	5	21	701	6 067
En ejecución física que culminen en el año 2 de la PMI	8 394	38 223	84	192	4 833	29 317
En ejecución física que culminen en el año 3 de la PMI	6 825	54 444	37	84	1 445	15 197
En ejecución física cuya culminación exceda el periodo de la PMI	10 185	174 281	17 726	215 016	3 797	114 542

Estado o Orden de Prelación	2020-2022		2021-2023		2022-2024	
	Cantidad	Costo Actualizado (Millones de S/)	Cantidad	Costo Actualizado (Millones de S/)	Cantidad	Costo Actualizado (Millones de S/)
Sin ejecución física y con expediente técnico o documento equivalente completo y vigente	-	-	3 456	15 737	1 010	7 877
Sin ejecución física y con expediente técnico o documento equivalente en elaboración	2 410	17 605	34 012	390 991	12 170	151 431
Sin ejecución física ni financiera que cuenten con aprobación o viabilidad vigente	7 356	104 707	4 771	22 086	25 884	221 424
En formulación y evaluación	2 852	83 909	2 415	65 702	1 482	25 832
En Ideas	17 169	228 644	9 527	123 159	16 771	228 408
No especificado	110	102	3 362	49,101	38	156
Total	**60 794**	**758 804**	**78 086**	**910 741**	**76 358**	**862 844**

Fuente: Consulta de Cartera de Inversiones del Programa Multianual de Inversiones 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024 del Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General

Respecto a la composición de las carteras de inversiones, es vital hacer mención a las inconsistencias detectadas a la **programación multianual de inversiones** que muestra la tabla 15, según su orden de prelación, por lo que se precisa lo siguiente:

Tabla 16: Análisis de composición de carteras de inversiones según orden de prelación.

PMIE 2020-2022	PMIE 2021-2023	PMIE 2022-2024
17,169 ideas de proyectos registrados (28.2% del total)	**34,012 inversiones** estuvieron conformadas principalmente por inversiones sin ejecución física y con expediente técnico o documento equivalente en elaboración, representando el (43.6% del total)	**25,884 inversiones** "Sin ejecución física ni financiera que cuenten con aprobación o viabilidad vigente", representando el (33.9% del total).
10,185 inversiones con ejecución física que prevén que su culminación exceda el periodo de la PMIE, representando el (16.8% del total)	**17,726 inversiones** con estado "En ejecución física cuya culminación excede el periodo de la PMI", es decir, serán ejecutadas en más de dos años.	**16 771 ideas de inversión**, que iniciarían posteriormente la fase de formulación y evaluación, representando el (22.0% del total).
8,394 inversiones se encontraban en ejecución física que culminarían en el año 2 de la PMIE,	**2,691 inversiones** fueron programadas con un estado de "En Proceso de liquidación o por iniciar su liquidación cuya ejecución	**12,170 inversiones** con estado "Sin ejecución física y con expediente técnico o documento equivalente en elaboración", evidenciando

representando el (13.8% del total).	física ha concluido"., es decir, se encuentran en su etapa final y próximas a su cierre correspondiente; sin embargo, según el Banco de Inversiones, un 96.47% no cuentan con el registro de cierre correspondiente.	que estas inversiones son nuevas e iniciaron su fase de ejecución.
4,618 inversiones fueron programadas con un estado de "En Proceso de liquidación o por iniciar su liquidación cuya ejecución física ha concluido". Sin embargo, según el Banco de Inversiones, un 71.57% no cuentan con el registro de cierre correspondiente.	-	**8,227 inversiones** fueron programadas con un estado de "En Proceso de liquidación o por iniciar su liquidación cuya ejecución física ha concluido", es decir, se encontraban en su etapa final y próximas a su cierre correspondiente; sin embargo, gran parte estas inversiones no cuentan con el registro de cierre correspondiente.

Elaboración propia

Como puede ver, la información y el cumplimiento de PMIE 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024 son inconsistentes, sin evidencia de una configuración uniforme o progresiva, lo que sugiere un incumplimiento de la garantía No implementado como se esperaba en la continuidad de la inversión o PMI. También se ha señalado que no se implementa un seguimiento oportuno por parte de la OPMI de la entidad.

3. Servicios de Control Gubernamental a inversiones 2017 al 2021

En este apartado veremos la implicancia que existe entre el número de inversiones registradas en el Banco de Inversiones del MEF y el número de controles gubernamentales por parte de la Contraloría General de la República, pues es la Contraloría General quien ha podido detectar las problemáticas identificadas de los servicios de control en la ejecución de inversiones.

Dicho esto, según la Contraloría General de la República[4], en relación a los servicios de control, han desarrollado 18,505 servicios de control a inversiones, de los cuales, el 90.3% de los servicios ejecutados, corresponden a servicios de control simultaneo, un 8.6% a servicios de control posterior y un 1.2% a Control Previo. Adicionalmente, la información de la Contraloría señala que un 39.5%

[4] INFORME EJECUTIVO Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental (2017-2021)

de los servicios de control fueron controles concurrentes, un 18.7% visitas de control, un 17.9% orientaciones de oficio, y el resto otras modalidades. Sin embargo, respecto al nivel de gobierno, se encuentra que el 61.3% de los servicios de controles vinculados a inversiones fueron realizadas por entidades pertenecientes a Gobiernos Locales. Un 20.7% fueron realizadas por dependencias del gobierno nacional y un 18.0% a gobiernos regionales.

Como vemos, la participación activa por parte de la Contraloría General es fundamental para dar un acompañamiento a las inversiones en el Perú, tal como lo menciona en su informe ejecutivo de análisis de la inversión pública, que durante el periodo 2017-2021, identificaron 40,536 situaciones adversas, las cuales se desprendieron de 16,703 servicios de control simultaneo vinculados a inversión pública.

Asimismo, menciona que del total de las situaciones adversas mencionadas, 17,483 (43.1%) fueron comunicadas a través de informes de control concurrente, 10,381 (25.6%) fueron identificadas en los informes de visita de control, finalmente 6919 (17.1%) fueron identificadas en informes de acción simultánea, resaltando que en los años 2020 y 2021 no se ejecutaron controles de acción simultánea ni visita preventiva (servicios de control no vigentes según regulación actual), por lo que no hubieron situaciones advertidas en estos controles durante esos años.

3.1 Los controles concurrentes en la inversión pública

Habiendo advertido la Contraloría General de la República las 40,536 situaciones adversas vinculadas encontradas a la inversión pública durante el periodo 2017-2021, de las cuales el 43.1% de ellas son producto de controles concurrentes, lo que equivale a 17,483 situaciones adversas, de estas, 16, 085 situaciones advertidas, menciona que se vinculan principalmente con la fase de Ejecución de la inversión (92%) y 1,398 situaciones adversas con la fase de Funcionamiento (8%).

Dentro de la clasificación usada para estas situaciones adversas, tanto en la etapa de ejecución como la de funcionamiento han sido desarrolladas con información del estudio realizado al servicio de control concurrente sobre las actividades y proyectos del PIRCC, denominado "El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios" por Shack, Portugal y Quispe (2021), la misma que se describirá en la siguiente tabla.

Tabla 17: Clasificación de las situaciones advertidas en los informes resultantes del control concurrente vinculado a inversión 2017-2021

Categoría	Descripción
Penalidades no ejecutadas	Aquellas situaciones advertidas por la observación del incumplimiento injustificado de las obligaciones contractuales, durante la ejecución de la obra, por parte del contratista y que la Entidad todavía no haya aplicado la respectiva penalidad según lo establecido en las cláusulas del contrato y conforme a la normativa vigente
Infraestructura construida	Aquellas situaciones advertidas por la observación de problemas cualitativos asociados a la calidad de obras. Estos aspectos pueden ser la presencia de fisuras, el deterioro prematuro, deficiencias constructivas entre otros.
Deficiencias Procedimentales	Aquellas situaciones advertidas por la observación de problemas en algún procedimiento en la ejecución de la obra, y que no se han podido valorizar en términos monetarios.
Ampliaciones de plazo no sustentados	Aquellas situaciones advertidas que observan las ampliaciones de plazo originadas por las siguientes causales: - Retrasos en la ejecución de obra por causas injustificadas - Cálculo incorrecto de los días de ampliación de plazo. - Adicionales de obra no sustentados
Incumplimiento Contractual / Normativo	Aquellas situaciones advertidas sobre cumplimiento contractual en la ejecución de la obra, y que no se han podido valorizar en términos monetarios
Deficiencias del Expediente técnico	Aquellas situaciones que se enfocan en evidenciar problemas en el expediente técnico. Tales como ausencia de estudios claves, errores en los cálculos usados, entre otros.
Materiales e insumos de construcción	Aquellas situaciones que tienen un enfoque cualitativo respecto a los materiales usados en la obra tales como materiales expuestos y sin la protección; materiales con corrosión; entre otros
Pago por partidas no ejecutadas	Aquellas situaciones donde se observa partidas que fueron valorizadas, aprobadas por el supervisor y presentadas a la entidad; sin embargo, en la mayoría de los casos, estas no fueron ejecutadas en su totalidad y, en otros, su porcentaje de avance ejecutado es inferior al valorizado por el contratista.
Pago de partidas que no cumplen estándares técnicos	Aquellas situaciones donde se observa que la entidad no cautela que el contratista ejecute la partida conforme las especificaciones técnicas del expediente técnico, cuyos trabajos presentan deficiencias, lo que pone en riesgo la calidad y durabilidad de los trabajos.
Pago por partidas no justificadas	Aquellas situaciones donde se observa partidas que han sido ejecutadas y/o valorizadas sin ningún sustento técnico y/o sin aprobación correspondiente de la entidad
Pagos en exceso de partida	Aquellas situaciones donde se observa partidas valorizadas que representan un pago en exceso a favor del contratista por las siguientes causales: - La existencia de partidas cuyos metrados se encuentran contemplados en otras partidas, ocasionando una duplicidad de trabajos. - Sobreestimación de metrados en partidas valorizadas. - Precios unitarios de partidas sobrevalorados
Pago por servicios no prestados	Aquellas situaciones donde se detecta partidas que representan gastos de personal y maquinaria que no prestaron servicios, de parte del contratista y/o por la empresa supervisora.
Intereses Legales por paga	Aquellas situaciones advertidas por la observación de los intereses legales, a favor del contratista, y que se originan por retraso en el pago de las valorizaciones por parte de la entidad.
Adicionales de Obra no sustentados	Aquellas situaciones advertidas por la observación de adicionales de obra cuya incidencia acumulada supere el quince por ciento (15%) del monto original del contrato; sin embargo, no cuentan con la autorización previa de la Contraloría General de la Republica para su ejecución y pago
Bienes entregables	Aquellas situaciones advertidas por la observación de bienes entregados que no cumplen las especificaciones técnicas acordadas.

No Retención de garantía de Fiel cumplimiento	Aquella situación donde la entidad no viene reteniendo el porcentaje de la garantía de fiel cumplimiento establecido en el contrato
Resarcimiento al Contratista	Resarcimiento al contratista es aquella contraprestación en beneficio del contratista, generada por el incumplimiento injustificado de las obligaciones contractuales, durante la ejecución de la obra, por parte de la entidad
Otros	Otros no contemplados en ninguno de las categorizaciones revisadas

Fuente: Shack, Portugal y Quispe (2021).

Al respecto, podemos inferir el papel fundamental que desarrolla la Contraloría General de la República a través de los informes de control, más aún, por brindar recomendaciones en la mejora de gestión. Sin embargo, su papel viene siendo limitado por el **gran numero** de inversiones públicas que se viabilizan o aprueban, impidiendo que su cobertura de control se vea limitada, siendo necesario para dicho fin, reordenar las inversiones para atacar nuevas inversiones con mayor seguimiento de control.

4. La problemática de la corrupción e inconducta funcional en inversiones y obras públicas

En este apartado nos referimos a la problemática de la corrupción en la inversión pública, pues es sabido que, en lo largo y ancho del Perú, como a través de su historia política, existen innumerables ejemplos de políticos, funcionarios y servidores públicos que desvían o mal utilizan los fondos públicos que estaban destinados a mejorar la oferta y el acceso a servicios públicos básicos elementales, generando por parte de la opinión pública, una entendible al afectar directa e indirectamente a sus hogares, lo que a su vez ha conducido a que sea uno de los principales temas que nos impulsa a buscar soluciones extraordinarias en las inversiones públicas en el Perú.

Ahora bien, aterrizando a las inversiones públicas, las empresas aumentan el valor de sus activos invirtiendo en bienes de capital, pero en el caso de las empresas estatales lo hacen mediante la adquisición de activos generales no financieros, y se contabiliza tanto la adquisición de bienes de capital como también se incluyen las adiciones, mejoras, reparaciones de la capacidad productiva del bien de capital y los estudios de inversiones.

En este sentido, todas las actividades, incluidos los proyectos de inversión de todas las modalidades, y las inversiones en optimización, ampliación, rehabilitación y reposición (IOARR) se registran en la genérica de gasto y agregan valor a los servicios públicos prestados en un entorno de intervención por la institución.

Dicho esto, según la Contraloría General de la República[5] (en adelante la CGR), al 2021 el Perú registró una ejecución consolidada acumulada en gastos de inversión de S/ 40,071 millones, representando esto el 22.5% del gasto total ejecutado en este año, sin embargo, en relación a las inversiones de capital ejecutadas por entidades del Estado se suelen desprender actos de corrupción e inconducta funcional, siendo que Morel (2022)[6], citando a Vega Luna (2018), afirman que es en **la etapa de ejecución de obras públicas** donde suele concentrarse y evidenciarse este tipo de actos a través de los denominados "costos sobrevendidos".

Asimismo, el documento de investigación menciona que, Isaza (2005)[7] asocia el fenómeno de la corrupción con el de la captura del Estado, definiendo este último la manera en que grupos privados tienen la capacidad de influir en los funcionarios en favor de sus intereses, haciendo énfasis en que ambos fenómenos se integran verticalmente: la captura del Estado opera en cómo se gesta el marco normativo en beneficio de intereses privados, y la corrupción opera en la manera en cómo se ejecuta este marco normativo.

En ese contexto, el documento de investigación de la CGR, hace mención que, en los últimos años los casos como Lava Jato y el Club de la construcción han evidenciado la relación existente entre ambos fenómenos y en procesos relacionados a la planificación y ejecución de inversiones, y particularmente en aquellas que tienen componente de infraestructura.

Siendo así, que el documento de investigación estima que **solo** al 2021 los actos de corrupción e inconducta funcional ocasionaron un daño patrimonial en procesos de inversiones públicas en S/ 6056 millones, concentrándose mayoritariamente en los procesos ejecutados por las entidades del **gobierno nacional** con el 50.1% (S/ 3036 millones) del perjuicio general en la genérica de inversiones, seguidas por entidades del **gobierno local** en las que el daño patrimonial en dicha genérica habría llegado a los S/ 2165 millones, representando esto el 35.8% del gasto total que dichas entidades ejecutaron en la genérica de inversiones en el año 2021. Finalmente, las entidades del **gobierno regional** habrían sido afectadas en S/ 855 millones, lo que representó el 14.1% del daño total estimado en dicha genérica, ascendiendo a un perjuicio económico de 11.8% del gasto ejecutado por las entidades de este nivel de gobierno en la genérica de inversiones en el mismo año.

[5] Contraloría General de la República (2022). Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021. Documento de investigación. Lima, Perú.
[6] Morel Salman, Jorge (2022) "Integridad y lucha contra la corrupción". XXIII Concurso anual de investigación CIES 2021-I
[7] Isaza Gómez, Omar (2005) "Corrupción, captura del Estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Tabla 18: Daño patrimonial 2021 en la genérica de adquisición de activos no financieros, por nivel de gobierno (en soles)

Nivel de gobierno	Daño patrimonial (S/.)	Composición (%)	Incidencia (%)
Gobierno nacional	3 035 886 666	50.1	17.8
Gobierno regional	855 018 574	14.1	11.8
Gobierno local	2 165 024 304	35.8	13.8
Total	**6 056 929 544**	**100 %**	**15.1%**

Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR

Como se desprende de la tabla 18, el daño patrimonial es considerablemente alto, lo que nos da un indicador que toda propuesta legislativa que busca mejoras en la ejecución del gasto público (gasto de capital) es necesario y oportuno.

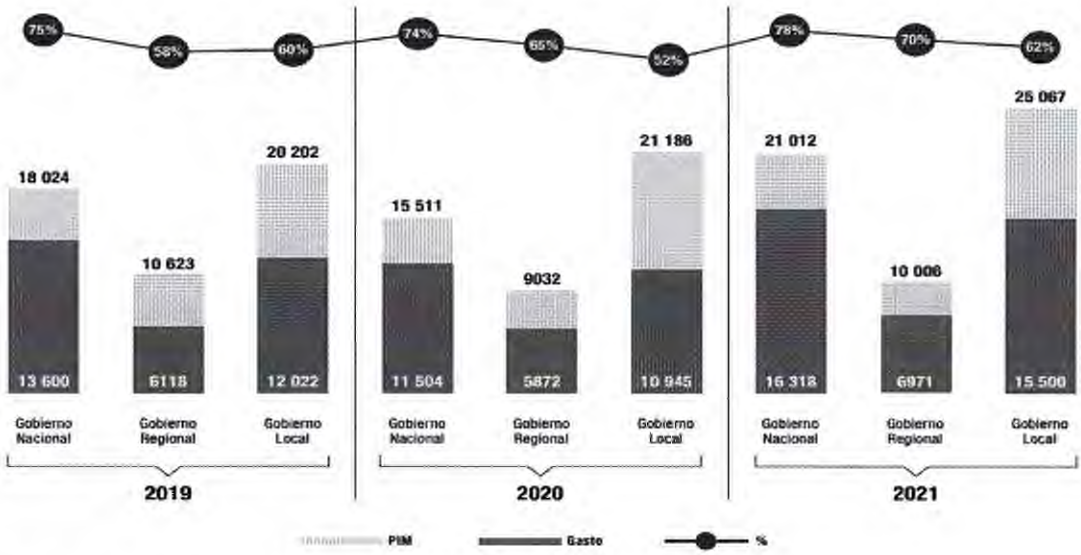
4.1 ¿Más recursos, más corrupción?: La paradoja de la abundancia.

Varios analistas, según el documento de investigación de la CGR, han resaltado los bajos niveles de desempeño que tiene la inversión pública en las localidades beneficiarias de las rentas por actividades extractivas (ej. gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades), a pesar que según prevé la normativa aplicable, las entidades entre las que se distribuye la recaudación por concepto de canon, sobrecanon y regalías solo pueden utilizar estos recursos para el financiamiento de proyectos de inversión orientados al cierre de brechas en el acceso a servicios públicos.

En ese sentido, es evidente que las localidades que reciben canon, deben invertir más en obras públicas que sus contrapartes que no reciben este recurso y cuyo presupuesto no se encuentra condicionado a este destino de gasto. Sin embargo, la realidad es otra, pues de observa una baja eficacia en la ejecución de inversiones públicas en todo el país, y parece agravarse conforme se aprecia la fuente de financiamiento y la distribución del gasto por tipo de recurso.

Gráfico 4: Eficacia presupuestal en inversiones, por nivel de gobierno y por año

(PIM y devengado en millones de soles)



Fuente: Información de consulta amigable del MEF (al 02/08/2022).
Elaboración: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR

En el gráfico 4, se observa que en el periodo 2019 a 2021, las entidades de los tres niveles de gobiernos contaron con una gran cantidad de recursos para la ejecución de las inversiones públicas; sin embargo, el nivel de ejecución promedio fue:

- ✓ 76% para el gobierno nacional,
- ✓ 64% en el gobierno regional y,
- ✓ 58% en el gobierno local.

Asimismo, se desprende que, en el año 2020, se produjo la emergencia sanitaria por Covid-19, conllevando a la paralización de acciones en algunos meses; no obstante, la cantidad de recursos solo disminuyó ligeramente en el gobierno nacional y regional, mientras que el gobierno local se incrementó respecto al año precedente (2019), pese a ello, la eficacia tuvo una reducción.

Finalmente, es de destacar que el presupuesto de inversiones en el que iniciaron cada año las entidades (Presupuesto Inicial de Apertura, PIA) tuvo sustanciales incrementos especialmente por las transferencias a pedido de cada entidad, que se otorgó a los gobiernos subnacionales, teniéndose un crecimiento promedio en el gobierno regional en 42% y en el local en 162%; es decir, se incrementaron los recursos sin considerar su capacidad de gestión y ejecución de los proyectos de inversión, evidenciándose que la paradoja de la abundancia, no necesariamente genera eficacia en la inversión pública, sino alienta a la

corrupción funcional, por lo que tenemos un indicador más que da sustento a nuestra propuesta legislativa.

II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa se produce en el escenario que dentro del análisis realizado periodo 2017 – 2021, se ha evidenciado que en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) no se viene generando el necesario cierre de brechas de infraestructura, impidiendo una oportuna mejora de los servicios públicos en beneficio de la población nacional.

Tanto es así, que dentro periodo indicado, brechas de los diferentes indicadores de gestión, no se estarían cerrando conforme lo previsto en los Programas Multianuales de Inversiones de los principales sectores o funciones (Transporte, Educación, Salud y Saneamiento), por el contrario, en muchos casos las brechas se han incrementado. En ese sentido, se puede apreciar que el gasto ejecutado en inversiones en los últimos cinco (05) años en los distintos sectores del Gobierno Nacional y Gobiernos Subnacionales no se habrían consolidado los objetivos previstos del Invierte.pe.

Asimismo, dentro de la revisión de los indicadores de gestión pública de la Contraloría General de la República[8], quien, por su competencia, tiene una cercanía directa con la revisión del ciclo de inversiones públicas en los 3 niveles de gobierno, se ha podido advertir la gran necesidad de tomar acción en la formulación de esta propuesta legislativa, por los siguientes fundamentos:

- Amplio número de inversiones (10,989) que fueron declaradas viables o aprobadas en los años 2017 y 2018 y que no registran ejecución presupuestal, por lo que dichas inversiones habrían perdido vigencia puesto que no iniciaron la fase de ejecución, requiriendo ser actualizados y/o cerrados.

- Amplio número de inversiones (19,768) viables o aprobadas en los años 2019 y 2020, que perderían vigencia en los años 2022 y 2023, si es que no se inicia su ejecución.

- En el periodo 2017-2021, se tienen 1,438 inversiones viables o aprobadas que fueron cerradas sin haberse ejecutado, lo cual evidencia una inadecuada identificación y priorización de las inversiones a formular por parte de las UF y las OPMI.

[8] Informe Ejecutivo: Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental (2017-2021)

- En relación a los plazos de ejecución, se han identificado 1,351 inversiones ejecutadas en periodos mayores a los 5 años, de los cuales un 93% tenían un monto de inversión igual o menor a los S/ 10 millones, evidenciando periodos muy prolongados de inversión, pese a no tratarse de inversiones con grandes montos de inversión.

- Como concluye Shack & Rivera (2022), se ha evidenciado que en promedio en los últimos 5 años son 7,800 proyectos (códigos DGPP – Invierte.pe) los que se aprueban a través de las leyes anuales de presupuesto, y se ejecutan en promedio 45 mil 205 proyectos; de los cuales, en promedio 39 mil 972, corresponden a nuevos proyectos y 5,233 a proyectos aprobados en el PIA; es decir, sólo el 67% de los proyectos inicialmente aprobados se ejecutan, mientras que en número los proyectos que se incluyen representan 512%, esto significa que durante la ejecución se incluyen alrededor de cinco veces la cantidad de los proyectos aprobados inicialmente.

- Se advierte, la necesidad de liquidar las inversiones para aligerar la carga en el Sistema Nacional de Información de Obras Públicas – INFOBRAS.

- Las brechas de infraestructura y/o acceso a servicios públicos en los distintos sectores no se estarían reduciendo y cerrando por las siguientes razones:

  - ✓ Las inversiones **no culminan su ejecución física**, ni inician su operación dentro de los plazos previstos en la programación multianual, la formulación y evaluación, y sus expedientes técnicos o documentos equivalentes, lo cual hace que no se cumplan con las proyecciones de cierre de brechas previstos.
  - ✓ La demanda de infraestructura y servicios públicos **crece cada año** debido al crecimiento poblacional y el mayor desarrollo de actividades económicas; sin embargo, la oferta crece a menor ritmo o permanece constante, lo cual hace que las brechas de cobertura se incrementen.
  - ✓ Existencia **de inversiones paralizadas y no culminadas** (sin recepción de obra o sin liquidación) que no contribuyen al cierre de brechas.
  - ✓ **La falta de una operación y mantenimiento** oportunos hacen que las unidades productoras y sus activos pasen de condiciones adecuadas a inadecuadas, incrementándose las brechas de calidad.
  - ✓ Las inversiones cuya ejecución ha culminado, y **no efectúan su cierre en el marco del INVIERTE.PE**, no son consideradas en el seguimiento de cierre de las brechas.

- Solo al 2021 los actos de corrupción e inconducta funcional ocasionaron un daño patrimonial en procesos de inversiones públicas en S/ 6056 millones, del gobierno nacional con el 50.1% (S/ 3036 millones); gobierno

local con S/ 2165 millones, representando esto el 35.8% del gasto total; y del gobierno regional habrían sido afectadas en S/ 855 millones, lo que representó el 14.1% del daño total estimado en dicha genérica.

- En el periodo 2019 a 2021, las entidades de los tres niveles de gobiernos contaron con una gran cantidad de recursos para la ejecución de las inversiones públicas; sin embargo, el nivel de ejecución promedio fue: 76% para el gobierno nacional; 64% en el gobierno regional y; 58% en el gobierno local.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Se ha verificado que, en el presente periodo legislativo, no se ha encontrado antecedente alguno.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

En relación con la Agenda Legislativa 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, hay plena compatibilidad basada en los ítems o temas siguientes:

Objetivo I: Democracia y Estado de Derecho
Política de Estado Nº 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

Temas / Proyectos de Ley:
(15) Gobierno en función de objetivos:
Los gobiernos subnacionales a partir de la aprobación de la presente ley, permitirá que a medida se de cumplimiento a los objetivos de cierre de inversiones en el Banco de Inversiones, cada gobierno subnacional podrá continuar recibiendo presupuesto de gasto de inversión para el oportuno cierre de brechas de infraestructura y acceso a los servicios públicos

(16) Inversión y transparencia en la gestión pública:
La modernidad del desarrollo local parte de la buena utilización del gasto público. Es indispensable que se generen los ajustes necesarios para revertir los resultados expuestos en la propuesta legislativa, pues nuestra propuesta permitirá reducir la contracción de las inversiones, a medida que exija un cumplimiento de cierre de la Cartera de Inversión, pues de ese modo, tendremos carteras más reducidas, permitiendo tener un mejor seguimiento y transparencia de la inversión por parte de la Controloría General de la República.

Del mismo modo, la presente iniciativa legislativa está vinculado a políticas de Estado fijadas en uno de los objetivos del Acuerdo Nacional 2002-2021:

Objetivo II: Equidad y Justicia Social
Políticas de Estado N° 17: Afirmación de la economía social de mercado:

(b) Promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local:
Se pondrá mayor atención a la formulación y ejecución de proyectos de inversión a través de procesos eficientes, que aseguren infraestructura de calidad, acompañado de rendición de cuentas, asimismo, se debe incrementar la oferta de infraestructura con un enfoque de cierre de brechas, asegurar su articulación y complementariedad son elementos esenciales que permiten elevar los niveles de competitividad del país[9], a través de un criterio especial para el cierre de inversiones.

(c) Estimulará la inversión privada
Según mandato constitucional[10], el Estado peruano tiene un rol de promotor y orientador de la inversión privada con la finalidad de generar dinamismo en la economía nacional. En ese contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el encargado de ejecutar las políticas públicas para promover la inversión de los privados en el Perú. Existe evidencia empírica, de la relación de complementariedad entre la inversión pública (sobre todo la referida a la creación de infraestructura y cierre de brechas, finalidad de nuestra propuesta y la inversión privada[11].

(d) Fomentará el desarrollo de la infraestructura
El propósito de la propuesta legislativa busca reducir las inversiones con moratoria de ejecución, para garantizar la eficiente distribución del gasto de capital a los gobiernos subnacionales, a través del cierre de inversiones activas en el Banco de Inversiones para reducir el incremento de inversiones que no son ejecutadas o con moratoria de ejecución y creando medidas para el cierre de las inversiones.

Objetivo V: Estado eficiente, transparente y descentralizado
Politica de Estado N° 24. Afirmación de un estado eficiente y transparente

Temas / proyectos de ley
(93) Modernización de la gestión del estado y la administración pública
Parte de la modernización de una localidad en todo el territorio nacional, parte de la buena utilización de los recursos públicos, a través de una gestión eficiente, y es precisamente lo que esta iniciativa busca; modernizar la gestion y la

[9] Principales ejes para impulsar la competitividad y productividad-MEF,2018
[10] Constitución Política del Perú- Arts.58,62 y 70.
[11] Inversión pública e inversión privada. Excluyentes o complementarias Fortunato Cuamatzi Bonilla

admistración pública de cada gobierno subnacional, a través de reordenar el cierre de inversiones mediante la distribución del gasto de capital.

V. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la vigencia de la presente norma tiene como finalidad consolidar los artículos 192 y 195 de la Constitución Política del Perú, a fin de fortalecer y fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local, y a su vez, fortalecer las 4 fases del ciclo de inversión en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), entre ellos: la programación multianual de inversiones (PMI), formulación y evaluación (FyE), ejecución, y funcionamiento.

Del mismo modo, la fórmula legal propuesta busca establecer medidas para priorizar el cierre de inversiones activas con moratoria de ejecución en el Banco de Inversión, con la finalidad de contribuir al cierre de brechas de infraestructura y de acceso a servicios básicos de manera eficiente, oportuna y con sentido de urgencia, a efectos de garantizar la distribución del gasto de capital a los gobiernos subnacionales, en base a los criterios para el cierre de Cartera de Moratoria de inversión establecidos en la propuesta legislativa.

En conclusión, el efecto de la vigencia de la presente iniciativa legislativa, no infringe en particular a la norma legal vigente dentro de la legislación nacional, sino la fortalece, permitiendo con su aprobación a un mejor funcionamiento de las contrataciones del Estado y del Sistema de Nacional de Control.

VI. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

Sobre el particular, la propuesta legislativa no generará gastos adicionales al tesoro público, por el contrario, busca dinamizar y fortalecer la inversión pública, reduciendo las inversiones con moratoria de ejecución, priorizando su cierre en el Banco de Inversiones, y de ese modo contribuir al eficiente y oportuno cierre de brechas de infraestructura y acceso a los servicios públicos.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse esta propuesta, se detallan en el cuadro siguiente:

Tabla 19: Principales involucrados en la propuesta legislativa y sus efectos

Análisis cuantitativo:

INVOLUCRADOS	EFECTOS DIRECTOS[12]	EFECTOS INDIRECTOS[13]
Estado peruano	La propuesta permite: o Mayor numero de obras en virtud al reordenamiento de la inversión pública. o Desempeño de la gestión pública en los gobiernos locales y regionales mejorarando significativamente el incremento de la cobertura y calidad de los servicios públicos. o Norma de carácter nacional que busca reordenar la distribución del gasto de capital mediante el cierre de inversiones en los gobiernos subnacionales. o Mayor intervención por parte de la Contraloría General de la República en las acciones de control. o Establecer nuevos criterios técnicos para el cierre de inversiones permitiendo dar celeridad al mismo para la formulación de nuevas inversiones.	La propuesta permitirá: o Aumento en el número de beneficiarios de la culminación de la obra a nivel nacional. o Contar con una normativa que introduzca innovación legislativa para el cierre de inversiones. o Mayor transparencia y menos corrupción en los niveles de gobierno que ejecutan obras publicas en todas sus modalidades. o Tener obras con mayor calidad técnica en beneficio de la población en los 3 niveles. o Reducir costos de inversión, evitando dispendio de los recursos públicos del Estado.
CIUDADANIA	La propuesta permite: o Alcanzar un óptimo crecimiento económico en aumento del PBI nacional. o Mejorar la celeridad de la inversión pública y calidad técnica de los servicios públicos prestados a la población.	La propuesta permitirá: o Generar empleos directos a las diversas regiones del país. o Mayor calidad de vida de la población beneficiaria de las obras públicas.

[12] Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.
[13] Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta.