Proyecto de Ley N° 3139/2022-CR

CONGRESO REPÚBLICA

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
22 SEP 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:16 PM

# PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE EL REORDENAMIENTO DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

El grupo parlamentario **FUERZA POPULAR,** a iniciativa del congresista de la República que suscribe, **Eduardo Enrique Castillo Rivas,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY:

## PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE EL REORDENAMIENTO DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

**Artículo 1. Objeto**
La presente ley tiene por objeto limitar el incremento de inversiones que posteriormente no son ejecutadas y establecer medidas para el cierre de las inversiones que se encuentran en ejecución.

**Artículo 2. Finalidad**
La finalidad de la ley es reducir las inversiones con moratoria de ejecución, priorizando su cierre en el Banco de Inversiones para contribuir al efectivo, eficiente y oportuno cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios.

**Artículo 3. Ámbito de Aplicación**
La presente ley regula todas las inversiones sujetas al Ciclo de Inversión establecido en el Decreto Legislativo N° 1252 "Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones" y sus modificaciones.

**Artículo 4. Viabilidad o aprobación de las inversiones**
Las Unidades Formuladoras están restringidas de declarar la viabilidad o aprobar inversiones cuando su ejecución este a cargo de una Unidad Ejecutora de Inversiones con Cartera de Moratoria.

**Artículo 5. Cartera de Moratoria**
La Cartera de Moratoria se conforma por única vez para cada Unidad Ejecutora de Inversiones y contiene a todas aquellas inversiones que tienen registradas en el Banco de Inversiones, con declaratoria de viabilidad o aprobación, según corresponda, y no estén cerradas a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Las inversiones a cargo de más de una Unidad Ejecutora de Inversiones son registradas en la Cartera de Moratoria de cada una de sus unidades.

**Artículo 6. Vigencia de Cartera de Moratoria**
La Cartera de Moratoria queda sin efecto cuando se retira las inversiones que la conforman. En el reglamento de la presente ley se precisa el porcentaje para que dicha Cartera de Moratoria quede sin efecto.

Las inversiones culminadas se retiran de la Cartera de Moratoria, cuando se cierren en el Banco de Inversiones con liquidación física y financiera.

Las inversiones no culminadas se retiran de la Cartera de Moratoria cuando se cierran en el Banco de Inversiones de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y con la opinión previa favorable de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones.

**Artículo 7. Restricción en la Fase de Programación Multianual de Inversiones.**
Las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones están restringidas de incluir inversiones como idea o en fase de formulación o evaluación en su cartera del Programa Multianual de Inversiones cuando tengan Cartera de Moratoria.

**Artículo 8. Cambio de Unidad Ejecutora de Inversiones**
No se puede realizar cambio de Unidad Ejecutora de Inversiones cuando la unidad que transfiere o la que recibe tienen Cartera de Moratoria.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA. Reglamentación**
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas emite el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación, debiendo establecer las excepciones a la prohibición establecida en el artículo 1 de la presente ley, y la publicación de un inventario de las inversiones que ingresaron a la Cartera Moratoria.

**SEGUNDA. Publicación de la Cartera de Moratoria**
La Cartera de Moratoria es pública a través de los aplicativos del Banco de Inversiones.

**TERCERA. Adecuación**
El Ministerio de Economía y Finanzas realiza las adecuaciones que sean necesarias en el Banco de Inversiones y en sus instrumentos de gestión para la aplicación y operativización de la presente Ley.

Lima, setiembre de 2022

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. ANTECEDENTES

### 1. Aspectos legales de la propuesta:

El principal objetivo de la normativa propuesta, es otorgar dinamismo y real circulación al proceso de las inversiones públicas, para que el Estado pueda ofrecer de manera eficiente los servicios públicos e infraestructura a los que está obligado, tal como lo indica el artículo 58 de la Constitución Política del Perú; *"... El estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura"; y* sin desavenencia de algún otro artículo de la Carta Magna, la presente, es un intento por otorgarle al Estado, herramientas apropiadas para un mejor ejercicio de sus competencias.

Del mismo modo, la propuesta marcha al unísono con la reglamentación del actual Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE, respetando los principios rectores del Decreto legislativo 1252 y todas las modificatorias realizadas en el Decreto Legislativo 1432, en tanto que en el desarrollo de la propuesta se pretende que, los recursos del erario nacional se vean reflejados en la ejecución de servicios e infraestructura de impacto, para cubrir efectivamente 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 N° 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."*

La propuesta se considera de utilidad para los diversos órganos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones establecidos en el artículo 5° "Órganos y funciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones" del DL 1252.

> *"5.1 Son órganos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones: la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, así como los Órganos Resolutivos, las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones, las Unidades Formuladoras*

*y las Unidades Ejecutoras de Inversiones del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local"*

E implica a las Unidades Formuladoras y Unidades Ejecutoras de Inversiones, pues la propuesta toma en cuenta las funciones de dichos órganos integrantes del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones", desarrollados en los incisos 5.5 y 5.7 del artículo 5 "Órganos y funciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones" del Decreto Legislativo 1252.

*"5.5 Las Unidades Formuladoras acreditadas del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local para la fase de Formulación y Evaluación son responsables de aplicar los contenidos, las metodologías y los parámetros de formulación; elaborar las fichas técnicas y los estudios de preinversión requeridos teniendo en cuenta los objetivos, metas e indicadores previstos en la fase de Programación Multianual y de su aprobación o viabilidad, cuando corresponda.*
*5.7 Las Unidades Ejecutoras de Inversiones son los órganos responsables de la ejecución de las inversiones y se sujetan al diseño de las inversiones aprobado en el Banco de Inversiones. En el caso de los proyectos a ser ejecutados mediante asociaciones público privadas cofinanciadas, el planteamiento técnico contenido en los estudios de preinversión es referencial y se sujetan a lo establecido en la normatividad del Sistema Nacional de Promoción de Inversión Privada".*

La actual propuesta de Ley propone alternativas de solución a la problemática, a través de mecanismos de corto plazo en el ciclo de Inversión pública, enmarcadas a las Fases de:

**A. Programación Multianual de Inversiones**, en materia de lo dispuesto por el artículo 15 "Priorización de la cartera de inversiones del PMI" de la Directiva General del Invierte.pe, DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01, la cual señala que las inversiones deben ser priorizadas en el MPMI según su avance en el ciclo de inversión, donde las 3 primeras prioridades son:

1. *Las inversiones en proceso de liquidación o aquellas por iniciar liquidación cuya ejecución física ha concluido.*
2. *Las inversiones en ejecución física que culminen en el año 1 de la programación multianual de inversiones.*
3. *Las inversiones en ejecución física que culminen sucesivamente en los años 2 y 3 de la programación multianual de inversiones.*

El mencionado artículo de la directiva general del invierte.pe dispone a las inversiones en ideas, en formulación y evaluación o con estado viable o aprobado que no han iniciado su ejecución física ni financiera, con menor prioridad para su financiamiento e inclusión en la PMI.

**B. Formulación y evaluación**, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Directiva General *del Invierte.pe, DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01,*

> *"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".*

Para el caso de la IOARR, según el artículo 28 de la Directiva General, "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".

Cuya implicancia radica en que los esfuerzos realizados para la formulación de un proyecto de inversión declarado viable o una IOARR declarada aprobada puede perderse en la medida que supere el plazo de vigencia establecido en ley. Y si tomamos en cuenta lo mencionado en el artículo 15 de la directiva del invierte.pe donde se señala que las inversiones en estado viable o aprobado y que no han iniciado ejecución deberían considerarse en las últimas posiciones de prioridad de financiamiento e inclusión en la PMI, resulta evidente a nivel normativo que un escenario de incremento desproporcionado en la viabilización o aprobación de inversiones está expuesto a desencadenar en inversiones vencidas o sin recursos para su financiamiento.

**C. Ejecución**, en referencia a lo establecido en la Directiva General del Invierte.pe, DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01 donde se precisan aquellas inversiones que son objetos de cierre y registro de cierre en el banco de inversión

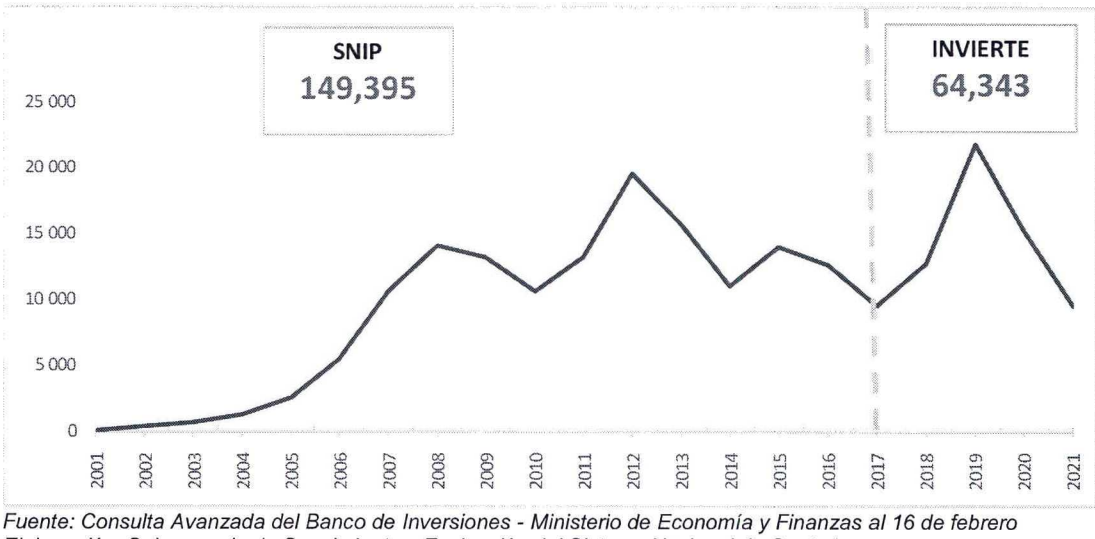
Según el artículo 29 "Inicio y alcance de la fase de Ejecución", en el numerales 29.3 y 29.4 se dispone que culminada la ejecución física y financiera de la inversión se debe proceder al cierre de la misma y su registro en el banco de inversiones mediante los formatos establecidos; así también en el artículo 31 "Modificaciones antes de la aprobación del expediente técnico o documento equivalente" se dispone en el caso que hubiere modificaciones de los expedientes técnicos, y la UF determine que la concepción técnica de la inversión ya no es pertinente, la UEI debe elaborar y registrar el cierre respectivo, y de similar manera el artículo 34 "Vigencia de los expedientes técnicos o documentos equivalentes" menciona que si la UF determina que no subsiste la necesidad de ejecutar la inversión, corresponde a la UEI realizar el realizar el registro de cierre correspondiente.

## II. Descripción del problema:

### 2.1. Situación General de las Inversiones

En el Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, se tienen registradas 213 738 inversiones que se ejecutaron o se vienen ejecutando entre el 2001 al 2021. En la figura 1 se muestran que hasta el 2017 se registran inversiones en el SNIP siendo un total de 149 395 (69.9% del total) inversiones, por otro lado, en el INVIERTE se van registrando 64 343 inversiones (30.1% respecto al total).

***Figura* 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*
*Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.*

Asimismo, 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 ya sea que estén activas o cerradas.

**Tabla 1** 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*
*Elaboración: Propia.*

La siguiente tabla muestra la información por rangos de inversión, donde las inversiones pequeñas de hasta 1 millón, representan el 64.4%, seguido de inversiones de 1 a 3 millones con un 19%. Por otro lado, las inversiones de mayor envergadura tan sólo representan el 0.02% respecto al total.

**Tabla 2** Inversiones activas y cerradas con ejecución presupuestal según rango de inversión

| Rango de inversión | Estado de la 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% |
| **Más de 3 hasta 10 Millones** | 22 752 | 4 650 | 27 402 | 12.8% |
| **Más 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 Mil Millones** | 34 | 1 | 35 | 0.02% |
| **Total general** | **165 922** | **47 816** | **213 738** | **100.0%** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero*
*Elaboración: Propia.*

Por otro lado, estas inversiones representan un monto total de 690 mil millones, y donde 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.

**Tabla 3** Montos de inversión registradas 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%** |

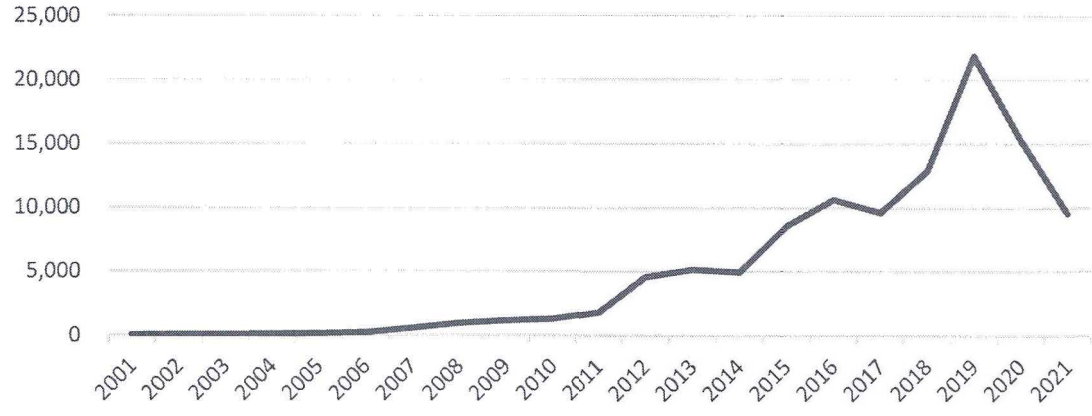
*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero*
*Elaboración: Propia..*

### 2.1.2 Inversiones con ejecución durante el periodo 2017-2021

En el Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, se tienen 109 117 inversiones que han sido registradas del 2001 al 2021 y que han ejecutado gasto en alguno de los últimos cinco años (2017-2021).

Como se puede observar en la figura 2, hay inversiones que fueron registradas en el Banco de Inversiones los cinco primeros años de vigencia del SNIP (2001-2005) que han ejecutado gasto entre los años 2017 y 2021 (trescientas cuarenta y cuatro: 344), es decir, que estas inversiones no han sido culminadas en un periodo de doce (12) años o más, según la información que han registrado las entidades en el Banco de Inversiones.

**Figura 2** Inversiones con ejecución durante 2017-201, según año de registro




*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas al 16 de febrero*
*Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.*

En línea con lo expresado anteriormente, solo el 13.85% de estas 109 117 inversiones han sido cerradas en el Banco de Inversiones, 6.69% corresponden a inversiones en el marco del SNIP y 7.16% a inversiones en el marco de Invierte.pe.

**Tabla 4** Inversiones con ejecución durante 2017-201, según estado y marco normativo

| Estado | INVIERTE | | SNIP | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Cantidad** | **%** | **Cantidad** | **%** | **Cantidad** | **%** |
| **Activo** | 57 042 | 52.28 | 36 961 | 33.87 | 94 003 | 86.15 |
| **Cerrado** | 7 301 | 6.69 | 7 813 | 7.16 | 15 114 | 13.85 |
| **Total** | **64 343** | **58.97** | **44 774** | **41.03** | **109 117** | **100.00** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia*

En cuanto al costo actualizado de las 109 117 en inversiones, estas representan hasta el 2021 un total de 560 mil millones de soles y respecto al monto declarado viable o aprobado, se incrementó en total un 18.7%, siendo los gobiernos regionales los que presentaron mayor incremento, en 25.3%.

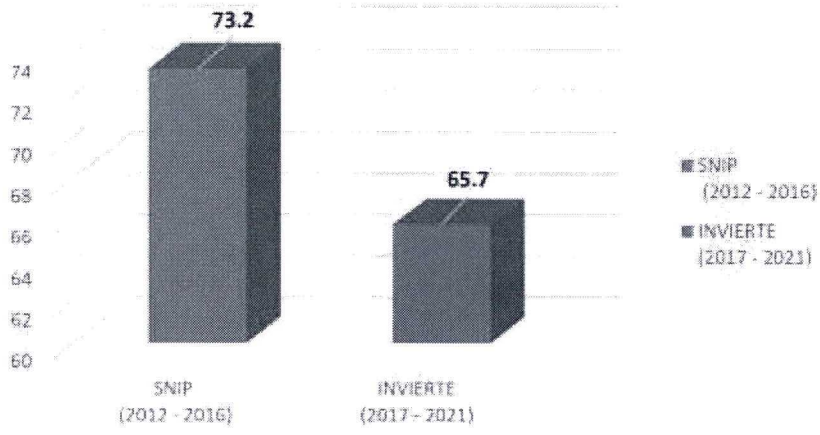
**Tabla 5** Montos de Inversiones con ejecución durante 2017-2021, según nivel de gobierno *(a diciembre 2021)*

| Gobierno | Monto viable/ aprobado | % | Costo actualizado | % | Variación % |
|---|---|---|---|---|---|
| **Local** | 188 431 | 39.90 | 216 556 | 38.65 | +14.9 |
| **Regional** | 92 118 | 19.50 | 115 408 | 20.59 | +25.3 |
| **Nacional** | 191 725 | 40.60 | 228 406 | 40.76 | +19.1 |
| **Total** | **472 274** | **100.00** | **560 370** | **100.00** | **+18.7** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

La ejecución presupuestal total promedio del 2012 al 2016, cuando estaba vigente el SNIP, fue de 73,2%, mientras que, para el periodo del 2017 al 2021 cuando ya está vigente Invierte.pe, se redujo a 65,7%. Es decir, con Invierte.pe se redujo la ejecución presupuestal total promedio en cerca del 8%.

**Figura 3** Ejecución presupuestal total promedio de inversiones SNIP vs INVIERTE.PE (%)




*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.*
*Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control*

## 2.2. Principales problemas de las Inversiones

### 2.2.1. Bajo nivel de cierre de inversiones

De un total de 277 348 inversiones registradas a partir del año 2001 en el Banco de Inversiones del MEF, solo 57 414 inversiones (20.70% del total) están cerradas. Sin embargo, de este grupo de inversiones cerradas, 47 816 son las que efectivamente cerraron y presentaron a su vez gasto de ejecución. Mientras, 165 992 son las inversiones activas con ejecución financiera.

**Tabla 6 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 de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

De estas inversiones abiertas con gasto de ejecución, se puede observar que 67 248 inversiones no estuvieron programadas en los PMI 2020 -2022, 2021 -2023 y 2022 -2024, y su último año de devengado estuvo entre el 2004 y el 2016. Asimismo, se puede apreciar que 26 024 inversiones no estuvieron programadas en los PMI 2020 -2022, 2021 -2023 y 2022 -2024, y su último año de devengado estuvo entre el 2017 y el 2019. Es decir, alrededor de 93 272 inversiones activas con alguna ejecución desde el 2001 tuvieron entre 3 a más años sin realizar algún devengado y sin tener algún tipo de priorización

**Tabla 7 Inversiones activas con alguna ejecución, por presencia en la programación PMI y por último año devengado periodo 2001-2021**

| Último año devengado | Programado en algún PMI | No Programado PMI | Total |
|---|---|---|---|
| **2004 – 2016** | 4 563 | 67 248 | 71 811 |
| **2017 – 2019** | 12 185 | 26 024 | 38 209 |
| **2020 – Adelante** | 40 017 | 15 885 | 55 902 |
| **Total** | **56 765** | **109 157** | **165 922** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

De similar forma, al observar las inversiones activas con ejecución segmentado por el último año devengado y el rango de ejecución, se puede notar que 49 349 inversiones que tuvieron más del 90% de ejecución no tuvieron ejecución desde el 2020 en adelante.

**Tabla 8 Inversiones activas con alguna ejecución, por rango de ejecución y por último año devengado periodo 2001-2021**

| Último año devengado | De 0 hasta 10% | Más de 10 hasta 50% | Más de 50 hasta 90% | Más de 90 hasta 100% | Más de 100% | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2004 - 2016** | 13 163 | 9 838 | 16 178 | 20 820 | 11 812 | 71 811 |
| **2017 - 2019** | 11 508 | 3 253 | 6 731 | 16 206 | 511 | 38 209 |
| **2020 - Adelante** | 19 461 | 7 002 | 10 846 | 18 422 | 171 | 55 902 |
| **Total** | **44 132** | **20 093** | **33 755** | **55 448** | **12 494** | **165 922** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

Por otro lado, de las inversiones cerradas con gastos de ejecución, según su porcentaje de ejecución financiera al cierre de 2021, un 34.29% de las inversiones fueron cerradas con un nivel de ejecución menor al 90%, lo cual evidenciaría que estas inversiones no habrían completado su ejecución de acuerdo a lo previsto, con un saldo de S/ 19 720 277 445 que ya no se ejecutará.

Así también, se advierte que 7 356 inversiones (15.39% del total) fueron cerradas con un porcentaje de ejecución superior al 100%, siendo su monto de inversión ejecutado superior al costo actualizado; es decir, se gastó por encima del costo de inversión previsto, superior al costo actualizado; es decir, se gastó por encima del costo de inversión previsto.

**Tabla 9 Inversiones cerradas según % de ejecución financiera**

| Rango de % de Ejecución | Inversiones | | Monto de Inversión (Costo Actualizado) Millones de S/ | Monto ejecutado (Devengado) Millones de S/ | Saldo por ejecutar S/ |
|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | % | | | |
| **De 0 hasta 10%** | 3 549 | 7.4% | 15 073 | 249 | 14 825 |
| **Más de 10 hasta 50%** | 2 506 | 5.2% | 4 382 | 1 351 | 3 032 |
| **Más de 50 hasta 90%** | 10 343 | 21.6% | 8 486 | 6 622 | 1 864 |
| **Más de 90 hasta 100%** | 24 062 | 50.3% | 34 127 | 33 465 | 662 |
| **Más de 100%** | 7 356 | 15.4% | 7 528 | 8 875 | -1 347 |
| **Total** | **47 816** | **100.0%** | **69 597** | **50 561** | **19 035** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022)*
*Elaboración: Propia*

Respecto a la condición de cierre de las inversiones a febrero del año 2022, se tenía que un 8.77% se encuentran cerradas como no culminadas, por lo que estas no completaron la ejecución de todos sus componentes o productos, lo que podría ocasionar que no se esté brindando adecuadamente los servicios intervenidos o no estén operando, lo que también podría conllevar a que exista potencial perjuicio o pérdida económica, sobre todo, en aquellos casos en que la ejecución financiera no supera el 90%.

**Tabla 10 Inversiones cerradas según condición**

| Rango de % de Ejecución | No culminada | En proceso de liquidación | Con liquidación | SNIP | No especificado | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **De 0 hasta 10%** | 3 582 | | 8 839 | 651 | 75 | 13 147 |
| **Más de 10 hasta 50%** | 487 | 1 | 1 818 | 199 | 1 | 2 506 |
| **Más de 50 hasta 90%** | 368 | | 9 831 | 141 | 3 | 10 343 |
| **Más de 90 hasta 100%** | 471 | 4 | 23 401 | 127 | 59 | 24 062 |
| **Más de 100%** | 129 | | 7 070 | 156 | 1 | 7 356 |
| **Total** | **5 037** | **5** | **50 959** | **1 274** | **139** | **57 414** |
| **%** | **8.77%** | **0.01%** | **88.76%** | **2.22%** | **0.24%** | **100.00%** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

En cuanto a las inversiones ejecutadas durante el periodo 2017 – 2021, solo un 13.85% han sido cerradas, advirtiéndose que, de las inversiones con un nivel de ejecución superior al 90%, solo se han cerrado 10 659 (23.2%) inversiones de un total 45,942.

**Tabla 11 Inversiones activas y cerradas según % de ejecución financiera 2017-2021**

| Rango de % de Ejecución | Estado de la inversión | | Total |
|---|---|---|---|
| | ACTIVO | CERRADO | |
| **De 0 hasta 10%** | 30 932 | 1,203 | 32 135 |
| **Más de 10 hasta 50%** | 10 242 | 621 | 10 863 |
| **Más de 50 hasta 90%** | 17 546 | 2 631 | 20 177 |
| **Más de 90 hasta 100%** | 34 603 | 10 464 | 45 067 |
| **Más de 100%** | 680 | 195 | 875 |
| **Total** | **94 003** | **15 114** | **109 117** |
| **%** | **86.15%** | **13.85%** | **100.00%** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

Asimismo, en el referido periodo se tienen 1 759 (11.64%) inversiones que fueron cerradas como no culminadas, de las cuales 1 488 correspondían a inversiones que presentaban un porcentaje de ejecución menor al 90%, según se detalla a continuación:

**Tabla 12 Inversiones según estado y % de ejecución financiera 2017-2021**

| Rango de % de Ejecución | No culminada | En proceso de liquidación | Con liquidación | SNIP | No especificado | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **De 0 hasta 10%** | 1 085 | | 93 | 4 | 21 | 1 203 |
| **Más de 10 hasta 50%** | 223 | 1 | 391 | 5 | 1 | 621 |
| **Más de 50 hasta 90%** | 180 | | 2,445 | 3 | 3 | 2 631 |
| **Más de 90 hasta 100%** | 268 | 4 | 10 122 | 11 | 59 | 1 464 |
| **Más de 100%** | 3 | | 191 | | 1 | 195 |
| **Total** | **1 759** | **5** | **13 242** | **23** | **85** | **15 114** |
| **%** | **11.64%** | **0.03%** | **87.61%** | **0.15%** | **0.56%** | **100.00%** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

De estas 15 114 inversiones cerradas, se tiene además 1 351 inversiones con periodo de ejecución mayor a los 5 años, de los cuales 1 266 (93%) tuvieron un monto de inversión igual o menor a S/ 10 millones; asimismo, se tienen 116 inversiones que registran ejecución durante un periodo mayor a los 10 años, de los cuales 111 corresponden a inversiones cuyo monto de inversión fue menor o igual a los S/ 10 millones. Este hecho refleja que los periodos de inversión se prolongan, pese a no tratarse de inversiones con montos significativos.

**Tabla 13 Años de ejecución de inversiones cerradas según rango de inversión**

| Años de Ejecución completados | Rango de Inversión | | | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 1000 Millones | + de Mil 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 y Finanzas (Información al 16 de febrero de 2022).*
*Elaboración: Propia.*

En este sentido, tenemos que, desde el 2001, solo 47 816 inversiones tuvieron ejecución y fueron cerradas, de un total de 277 348 inversiones, es decir, un 17,24% del total. Sobre el universo de activas, se encuentra que un grupo grande de inversiones no tienen ejecución desde el 2020, a pesar que varias de estas tienen un avance mayor al 90%. Asimismo, sobre el universo de cerradas se puede apreciar que un gran porcentaje de inversiones presenta cierre con un bajo rango de ejecución, con un periodo de tiempo prolongado y que no necesariamente son proyectos de gran complejidad de acuerdo al monto de viabilidad que registraron. Este punto permite apreciar un bajo nivel de cierre de las inversiones y muchas deficiencias alrededor de las inversiones que cerraron. Asimismo, cabe señalar que el bajo cierre puede deberse a distintos motivos como la antigüedad del proyecto (puede haber soluciones más modernas o el problema a solucionar ya no es relevante en la situación actual), la deficiencia en la formulación de proyectos, la perdida de prioridad del proyecto en el gobierno entrante, entre otros. Sin embargo, es necesario precisar, que los motivos mencionados deberían ser revisados y regularizados junto al Ministerio de Economía y Finanzas y observarse como cerrado en el Banco de Inversiones.

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

Otro de los principales problemas identificados en materia de Inversión Pública es la disociación entre la formulación y la ejecución que se refleja en el constante número de proyectos declarados aprobados o viables y que no pasan a la etapa de ejecución.

Así, de la información consultada en el Banco de Inversiones de Invierte.pe al 15 de febrero de 2022, se advierte que, para el periodo 2017 – 2021, existen 47 565 inversiones que no tuvieron ejecución, pero tienen declaratoria de viabilidad o aprobación, de las cuales 34 239 son proyectos de inversión y 13 326 son IOARR.

Según los artículos 27° y 28° de la Directiva General del Invierte.pe, la viabilidad de los proyectos de inversión tiene una vigencia de 3 años y la aprobación de las IOARR una

vigencia de un año, después de los cuales los estudios deben ser actualizados, lo que significa tener que volver a formular la mayor parte de ellos, ocasionando mayores gastos al Estado.

**Tabla 14 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: Propia.*

Al respecto, conforme se detalla en la Tabla 2, existen 3 305 proyectos de inversión declarados viables en 2017 y 5 850 proyectos de inversión declarados viables en 2018, haciendo un total de 9 155, que han perdido vigencia al pasar más de 3 años sin ser ejecutados y representan el 56.1% de los proyectos viables sin ejecución presupuestal para el periodo 2017-2021. Asimismo, 7 174 proyectos de inversión declarados viables en 2019, están próximos a perder vigencia este año, representando un total de 33.4% del total de proyectos declarados viables sin ejecución presupuestal.

**Tabla 15 Proyectos de inversión viables sin ejecución presupuestal 2017-2021**

| Año de | Cantidad | | Total | Monto (Millones de S/) |
|---|---|---|---|---|
| | Sin ejecución | Con ejecución | | |
| **2017** | 3 305 | 10 277 | 13 582 | 74 531 |
| **2018** | 5 850 | 9 546 | 15 396 | 87 543 |
| **2019** | 7 174 | 14 265 | 21 439 | 96 914 |
| **Total** | **16 329** | **34 088** | **50 417** | **258 988** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas*
*Elaboración: Propia.*

Además, se observa que 969 IOARR aprobadas en 2017, 865 en 2018, 1 497 en 2019 y 3 509 en 2020, sumando un total de 6 880, han perdido vigencia al pasar más de un año sin ser ejecutados. Asimismo, 6 486 IOARR aprobadas en 2021, están próximos a perder vigencia este año, representando un total de 60.6% de IOARR aprobadas.

**Tabla 16 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** |

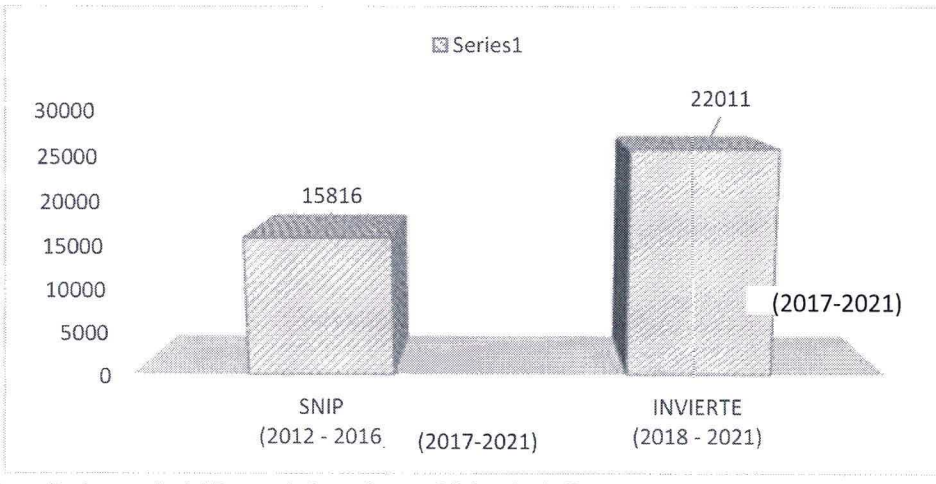
*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas*
*Elaboración: Propia.*

Esto muestra ineficiencia en la formulación, evaluación y aprobación de las inversiones, ya que se tiene que casi la tercera parte de inversiones viables o aprobadas en 2017 y 2018, no fueron ejecutadas, perdiendo su vigencia. Lo cual también evidencia que no se tiene una adecuada priorización y programación de las inversiones. Asimismo, se tiene 19 768 inversiones 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.

Este hecho ratifica la problemática que se viene viabilizando inversiones sin que estas lleguen a ser ejecutadas, generando pérdidas económicas para el Estado por gastos realizados en la formulación de esas inversiones que pierden vigencia y no son ejecutadas.

Es necesario destacar que este problema se agudiza desde la creación de INVIERTE.pe, así en el marco del SNIP (2012 – 2016), el promedio de inversiones viabilizadas fue de 15 816; sin embargo, 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.

**Figura 4 Promedio de inversiones viables o aprobadas SNIP vs Invierte.pe**




*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas*
*Elaboración: Propia.*

Esto último se debe en parte a las mismas reglas de juegos establecidas en el sistema, debido a que la viabilidad de los proyectos pasa a ser en gran medida responsabilidad de las UF, y el MEF ahora solo concentra sus esfuerzos en la parte de programación y ejecución. Si bien, esta medida descongestiona la cartera del MEF, por otro lado, facilita la proliferación de proyectos viables a un nivel muy superior a la capacidad de ejecución de inversiones de las entidades.

A la situación anterior, se suman las inversiones viables o aprobadas que han sido cerradas sin iniciar ejecución, observándose que, en el periodo del 2017 al 2021, se declararon viables y aprobaron 1 438 inversiones con un costo actualizado de S/ 3 545 millones, las cuales fueron cerradas sin haberse ejecutado, lo que alertaría una inadecuada identificación y/o priorización de las inversiones por parte de las UF y las OPMI de las entidades.

**Tabla 17 Inversiones viables o aprobadas según estado de la inversión 2017-2021**

| Año de viabilidad o aprobación | Estado de la Inversión | | | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ACTIVO | | CERRADO | | | |
| | Cantidad | Costo Actualizado (Millones de S/) | Cantidad | Costo Actualizado (Millones de S/) | Cantidad | Costo Actualizado (Millones de S/) |
| **2017** | 4 095 | 25 087 | 179 | 525 | 4 274 | 25 612 |
| **2018** | 6 204 | 35 811 | 511 | 694 | 6 715 | 36 505 |
| **2019** | 8 290 | 44 918 | 381 | 833 | 8 671 | 45 751 |
| **2020** | 10 787 | 51 156 | 310 | 1 330 | 11 097 | 52 485 |
| **2021** | 16 751 | 76 424 | 57 | 163 | 16 808 | 76 587 |
| **Total** | **46 127** | **233 398** | **1 438** | **3 545** | **47 565** | **236 943** |

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas*
*Elaboración: Propia.*

En relación con lo mencionado previamente, cabe señalar que el gasto en personal y otros recursos incurridos en la formulación de las inversiones viables o aprobadas que fueron cerradas sin haber iniciado su ejecución, constituye una pérdida económica para las entidades y no generaron ningún beneficio a la ciudadanía.

### 2.2.3. Programación de inversiones de las PMI 2020-2022 y 2021-2023 no guarda relación con lo realmente formulado y ejecutado en los años 2020 y 2021

Por otro lado, un problema que agudiza más este panorama es la falta de relación entre lo realmente formulado y ejecutado con lo programado a formular y ejecutar en los PMI. Si analizamos la formulación y ejecución de inversiones prevista en las PMIE 2020-2022 y 2021-2023, con lo realmente desarrollado para los años 2020 y 2021, tenemos notorias diferencias, según se detalla a continuación:

**Tabla 18 Inversión proyectada en PMIE 2020-2022 vs ejecución real 2020**

| Estado de la Inversión | Programación PMI 2020-2022 Año 2020 | | Formulación / Ejecución Real Año 2020 | |
|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | Monto Inversión (Millones de S/) | Cantidad | Monto Inversión (Millones de S/) |
| **En formulación** | 2 852 | 83 909 | 26 941 | 129 333 |
| **En ejecución** | 16 551 | 44 214 | 37 844 | 23 972 |

*Fuente: Consulta de Cartera de Inversiones del Programa Multianual de Inversiones 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024; Consulta Avanzada del Banco de Inversiones; Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica - Ministerio de Economía y Finanzas.*
*Elaboración: Propia.*

Para el año 2020, se programó la formulación de 2 852 inversiones en toda la cartera de la PMIE 2020-2022; sin embargo, si analizamos cuántas inversiones fueron declaradas viables o aprobadas en este año, a partir de la información de la Consulta Avanzada del Banco de Inversiones del MEF, se tiene un total 26 941 inversiones. Es decir, se tiene 8 veces más formulaciones de lo que se había programado.

Así también, en la PMIE 2020-2022 se programó la ejecución de 16 551 inversiones con un monto de S/ 44 213 778 332,00, lo cual difiere de la información registrada en el SIAF, que registró 37 844 inversiones ejecutadas con un devengado total de S/ 23 972 411 536,00. Es decir, se tiene el doble de inversiones realmente ejecutadas respecto a lo que realmente se programó.

De igual manera, para el año 2021 se programó la formulación de 2 415 inversiones en la PMIE 2021-2023; sin embargo, en ese año fueron declaradas viables o aprobadas un total 26 914. Es decir, se tiene 10 veces más formulaciones de lo que se había programado.

Así también, se programó la ejecución de 10 169 inversiones, por un monto total de S/ 26 196 021 732, mientras que realmente se registraron 43 054 inversiones ejecutadas con un devengado total de S/ 34 316 695 055.

**Tabla 19 Inversión proyectada en PMIE 2021-2023 vs ejecución real 2021**

| Estado de la Inversión | PMI 2021-2023 | | Ejecución real del año 2021 | |
|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | Monto Inversión (Millones de S/) | Cantidad | Monto Inversión (Millones de S/) |
| **En formulación** | 2 415 | 65 702 | 26 914 | 93 012 |
| **En ejecución** | 10 169 | 26 196 | 43 054 | 34 317 |

*Fuente: Consulta de Cartera de Inversiones del Programa Multianual de Inversiones 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024; Consulta Avanzada del Banco de Inversiones; Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica - Ministerio de Economía y Finanzas.*
*Elaboración: Propia.*

La situación descrita, muestra que no se viene cumpliendo con lo programado en la PMIE por parte de las entidades, así como la falta de seguimiento por parte de sus respectivas OPMI, existiendo considerables incrementos, tanto en inversiones en formulación como en ejecución. Siendo principalmente el incremento en la primera (formulación) la más notoria, puesto que ha implicado incrementos de 8 a 10 veces más de lo inicialmente contemplados en la PMI.

Parte de esta variación, corresponde a la incorporación de inversiones no previstas inicialmente durante el año, por ejemplo, como las incorporadas por iniciativas políticas

de las autoridades, de emergencia o por una deficiente identificación de ideas o iniciativas de inversión, ocasionado que no estén alineadas al principio de cierre de brechas establecido por el Invierte.pe.

### 2.2.4. Inconsistencias en programación multianual de inversiones por orden de prelación

Otro aspecto importante corresponde a la composición de las carteras según el orden de prelación establecido por el Invierte.pe, la cual se detalla para las PMIE 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024 en el siguiente cuadro:

**Tabla 20 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 |
| **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 - Ministerio de Economía y Finanzas.*
*Elaboración: Propia.*

Al analizar la composición de las carteras de inversiones, según su orden de prelación se identificó lo siguiente:

- En la PMIE 2020-2022 predominaron las ideas de inversión, con 17 169 (28.2%) ideas registradas, seguido de las inversiones con ejecución física que prevén que su culminación exceda el periodo de la PMIE, con 10 185 inversiones (16.8%) y las que se encontraban en ejecución física que culminarían en el año 2 de la PMIE, con 8 394 inversiones (13.8%).

  Es de destacar que, en el referido PMIE, **4 618 inversiones** fueron programadas con un estado de "En Proceso de liquidación o por iniciar su liquidación cuya ejecución física ha concluido", lo cual quiere decir que estas inversiones se encontraban en su etapa final y próximas a su cierre correspondiente; sin embargo, revisando la información del Banco de Inversiones, un 71.57% de estas inversiones no cuentan con el registro de cierre correspondiente.

- En la PMIE 2021-2023, la cartera de inversión estuvo conformada principalmente por las inversiones sin ejecución física y con expediente técnico o documento equivalente en elaboración, con **34 012 inversiones** (43.6% del total); este hecho evidencia que dichas inversiones son nuevas e iniciaron su ejecución física.

  Asimismo, se tiene 17 726 inversiones con estado "En ejecución física cuya culminación excede el periodo de la PMI", lo que quiere decir que estas inversiones serán ejecutadas en más de dos años.

  Es de destacar que, en el referido PMIE, **2 691 inversiones** fueron programadas con un estado de "<u>En Proceso de liquidación o por iniciar su liquidación cuya ejecución física ha concluido</u>", lo que quiere decir que dichas inversiones se encontraban en su etapa final y próximas a su cierre correspondiente; sin embargo, revisando la información del Banco de Inversiones, un 96.47% de estas inversiones no cuentan con el registro de cierre correspondiente.

- La PMIE 2022-2024 está conformada principalmente por inversiones "Sin ejecución física ni financiera que cuenten con aprobación o viabilidad vigente", con **25 884 inversiones** (33.9% del total); estas inversiones iniciarán la fase de ejecución, seguido por las inversiones en idea, con 16 771 inversiones (22.0%), las mismas que iniciarían posteriormente la fase de Formulación y Evaluación.

Asimismo, se tiene 12 170 inversiones con estado "Sin ejecución física y con expediente técnico o documento equivalente en elaboración", lo que evidencia que estas inversiones son nuevas e iniciaron su fase de ejecución.

Es de destacar que, en el referido PMIE, **8 227 inversiones** fueron programadas con un estado de "En Proceso de liquidación o por iniciar su liquidación cuya ejecución física ha concluido", lo que quiere decir que dichas inversiones se encontraban en su etapa

final y próximas a su cierre correspondiente; sin embargo, revisando la información del Banco de Inversiones, gran parte estas inversiones no cuentan con el registro de cierre correspondiente.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, por ejemplo, si en la PMIE 2020-2021, se tenían un total de 17 169 inversiones a nivel de idea y estas habrían tenido continuidad, hubiese correspondido que estas ideas se encuentren en la PMI 2021-2023 en formulación o, en el mejor de los casos, viables o aprobadas sin ejecución física – financiera; sin embargo, si revisamos esta última, las inversiones que se encuentran en los referidos estados u órdenes de prelación, solo son 7 189 inversiones, es decir, cerca de 10 mil inversiones no han tenido continuidad en el ciclo de inversiones.

Como podemos observar, existe discrepancias en la información y conformación de los PMIE 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024, no se evidencia una composición uniforme o progresiva, lo cual refleja que no se estaría cumpliendo con asegurar la continuidad de las inversiones o estas no se estarían implementando según lo programado en las PMI; asimismo, se advierte que no se estaría realizando un oportuno seguimiento de ello, por parte de las OPMI de las entidades.

**2.3 Conclusión**

Respecto a todo lo señalado previamente se puede concluir lo siguiente:

- Existe un bajo nivel de inversiones que coexiste con un creciente número de inversiones activas que van perdiendo relevancia en el tiempo, pues estas últimas tienen una alta composición de inversiones que no realizan ningún devengado desde el 2019 y que no son consideradas en la cartera PMI de los 3 últimos años. Asimismo, las inversiones cerradas presentan cierre con un bajo rango de ejecución, con un periodo de tiempo prolongado y que no necesariamente son proyectos de gran complejidad de acuerdo al monto de viabilidad que registraron.

- Existe una alta presencia de inversiones en etapa de formulación que se encuentran perdiendo vigencia y que no terminan de incorporarse a la fase de ejecución. Ello a pesar que se creó un nuevo sistema (INVIERTE.pe) que apuntaba desde sus inicios a resolver los problemas referentes a la fase de formulación mediante la simplificación de los documentos a presentar y la mayor agrupación de responsabilidades en las Unidades Formuladoras. De hecho, puede notarse una agudización del problema ante un aumento significativo del número de inversiones viables en el periodo 2017 – 2021, respecto al periodo 2012 - 2016.

- Se tiene una cartera programada que finalmente es modificada constantemente y deja de servir de referencia en la gestión de las inversiones. Así, 8 227 inversiones fueron programadas con un estado de "En Proceso de liquidación o por iniciar su liquidación cuya ejecución física ha concluido", lo que quiere decir que dichas inversiones se encontraban en su etapa final y próximas a su cierre correspondiente; sin embargo, revisando la información del Banco de Inversiones, gran parte estas inversiones no

cuentan con el registro de cierre correspondiente. Por otro lado, existe discrepancias en la información y conformación de los PMIE 2020-2022, 2021-2023 y 2022-2024, no se evidencia una composición uniforme o progresiva, lo cual refleja que no se estaría cumpliendo con asegurar la continuidad de las inversiones o estas no se estarían implementando según lo programado en las PMI.

## III. Exposición de la propuesta

Debido a lo señalado previamente, se propone una ley que contemple lo siguiente: Las Unidades Formuladoras están restringidas de declarar la viabilidad o aprobar inversiones cuando su ejecución este a cargo de una Unidad Ejecutora de Inversiones con Cartera de Moratoria.

Para lo cual definimos como Cartera de Moratoria a aquella que se conforma por única vez para cada Unidad Ejecutora de Inversiones y contiene a todas aquellas inversiones que tienen registradas en el Banco de Inversiones, con declaratoria de viabilidad o aprobación, según corresponda; hayan tenido algún monto devengado entre el 2017 – 2021, no se encuentren bajo la modalidad Asociaciones Público Privadas (APP) u Obras por impuesto (OxI) Y no estén cerradas a la entrada en vigencia de la presente Ley; tomando en cuenta que, al 15 de febrero del 2022, las inversiones registradas en el Banco de Inversiones, con declaratoria de viabilidad o aprobadas, con estado activas, con algún monto devengado entre el 2017 – 2021, y con modalidad distinta de Asociaciones Público Privadas (APP) u Obras por impuesto (OxI) ascienden a 93 688 inversiones, se define este número de inversiones como base para la presente ley.

**Inversiones de base para la identificación de la cartera moratoria**

| Cantidad de Inversiones* | Tipificación de la inversión | Características |
|---|---|---|
| **93 688** | Inversiones activas en el marco invierte.pe | ▪ Con ejecución 2017-2021<br>▪ Viables o aprobadas<br>▪ Con estado: Activo<br>▪ No se consideran APPs ni OXI |

* Para el conteo se consideran las inversiones registradas tanto en SNIP como en el Invierte.pe, desde el 2001 2001 a la fecha de corte *(16 febrero 2022)*

*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas (información a 16 febrero 2022)*

*Elaboración: Propia.*

Se establece que la cartera de moratoria quedará sin efecto, una vez se reduzca el porcentaje de su composición al inicio de la presente ley.

Este porcentaje se sustenta al identificar que el estado anualmente solo tiene una capacidad de ejecución de 36 295 inversiones en promedio (promedio de inversiones con devengado en el periodo 2017 – 2022), tal cantidad de inversiones representaría el 39% respecto al total de inversiones tomadas como base para la cartera de moratoria (93 688 inversiones).

Asimismo, hemos identificado a febrero del 2022, que para el presente año 2022 se han asignado recursos a 26 286 inversiones que han tenido devengados en los últimos cinco años (2017 – 2021). Esto último representaría un 28% de las 93 688 inversiones de base en la cartera de moratoria.

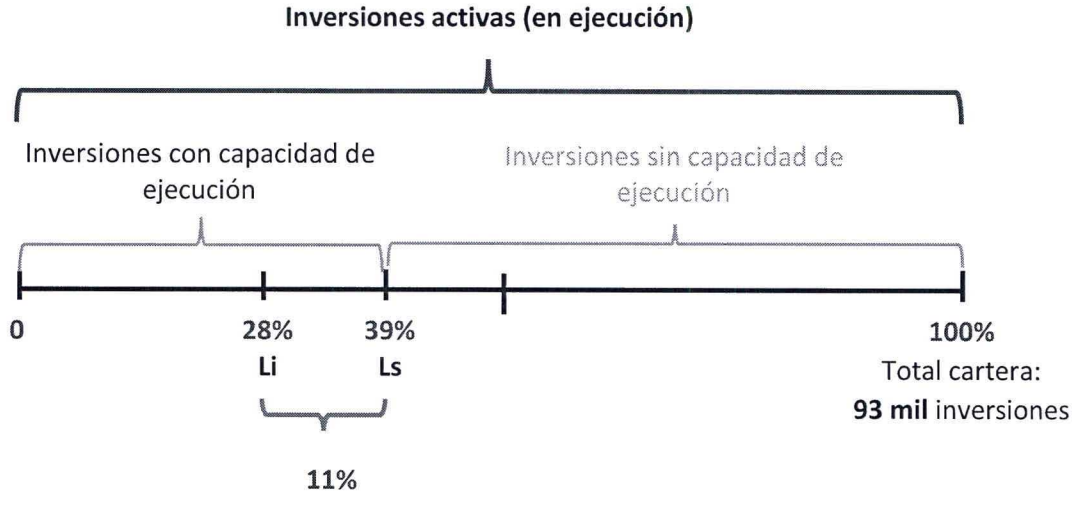
**Inversiones con capacidad de ejecución**

| Cantidad de Inversiones* | Tipificación de la inversión | Características |
|---|---|---|
| **26 286** | Número de inversiones activas en el marco invierte.pe, **con presupuesto 2022** | ▪ Con ejecución 2017-2021<br>▪ Viables o aprobadas<br>▪ Con estado: Activo<br>▪ Con PIM 2022<br>Nota: No se consideran APP ni OXI |
| **36 295** | Promedio de Inversiones con devengados en el periodo 2017-2021 | ▪ Con ejecución 2017-2021 |

* Para el conteo se consideran las inversiones registradas tanto en SNIP como en el Invierte.pe, desde el 2001 a la fecha de corte *(16 de febrero 2022)*
*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas*
*Elaboración: Contraloría General de la República*

Por lo antes expuesto, la capacidad de ejecución promedio se estima entre 26 mil y 36 mil inversiones al año, lo cual representa entre el 28% y 39% de la cartera moratoria de base, siendo la diferencia entre ambos casos de cerca del 11%. Tomaremos en cuenta estos parámetros como límite inferior (Li) y superior (Ls) respectivamente para el establecimiento de la meta de la presente ley.

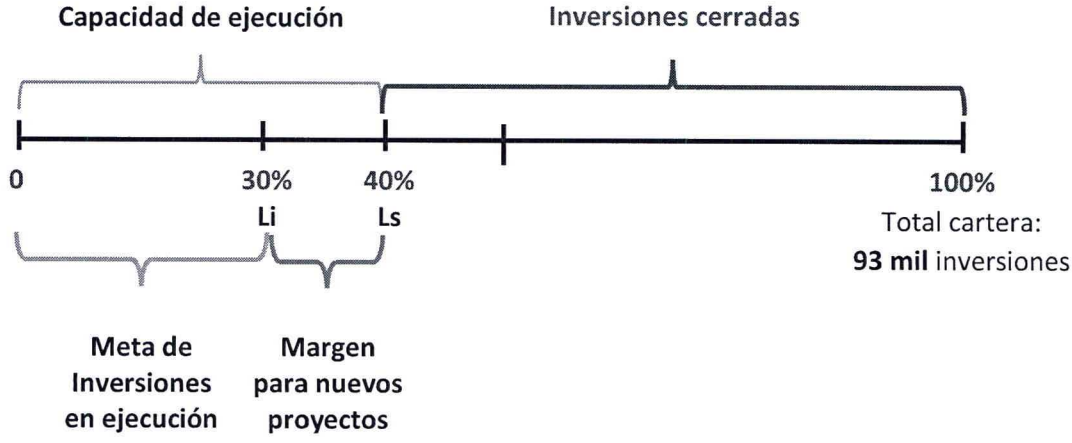
**Identificación de parámetros de la cartera de moratoria**




*Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.*

En ese sentido, proponemos que la cartera moratoria reduzca su composición, para que pueda quedar sin efecto y permitir nuevamente la viabilidad de nuevas inversiones, porcentaje que debe ser establecido por el reglamento de la presente ley.

**Metas establecidas para la cartera de moratoria.**




*Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control*

De esta forma, exponemos que resulta innecesario seguir viabilizando inversiones que no serán ejecutadas y ponemos énfasis en la necesidad de cerrar aquellas inversiones que se encuentran en fase de ejecución. Asimismo, resaltamos que el marco normativo vigente establece las disposiciones para poder cerrar aquellas inversiones que cumplan con su ejecución física y financiera o que no se culminen debido a diversos factores de gestión.

## IV. Resumen de la inversión pública a nivel departamental y nivel de gobierno:

Finalmente, en vista a las próximas elecciones regionales y municipales se adjunta información más actualizada de la situación de las inversiones al 04 de agosto del 2022 que visibiliza algunas de las problemáticas señaladas con anterioridad, pero a un nivel departamental y nivel de Gobierno.

De acuerdo a dicha información, el número de inversiones activas, viables o aprobadas y con PIM en el año 2022 asciende a 42 mil, con un saldo por ejecutar de 222 mil millones de soles, un avance financiero del 42.7% y un avance físico de 37.4%.

Como puede apreciarse, el grueso de las inversiones se concentra en el Gobierno Local (35 mil inversiones de 42 mil), presentando un avance financiero mayor respecto a los dos niveles de gobierno, pero con un avance físico no acorde al avance financiero presentado.

A nivel de departamentos, las inversiones activas con PIM en 2022, se ubican principalmente en Áncash (4 371 inversiones), Cusco (4 113 inversiones), Lima (3 729 inversiones) y Cajamarca (2 862 inversiones).

Aunque, es necesario señalar, que las inversiones de los Gobiernos Regionales y locales ubicadas en Lima, son las que presentan un avance financiero mayor respecto a las que se ubican en el resto de departamentos (69.6% y 64.7% respectivamente).

Finalmente, es posible apreciar que respecto a lo programado en el 2022 para las inversiones activas se tiene 55 mil millones de soles. Esta programación se encuentra principalmente en los gobiernos locales 26 mil millones, seguido del gobierno nacional 17 mil millones y finalmente los gobiernos regionales 11 mil millones.

**PERÚ: INVERSIONES ACTIVAS CON PIM 2022 POR NIVEL DE GOBIERNO SEGÚN DEPARTAMENTO**

*(Información Actualizada al 04 de agosto del 2022)*

| Regiones | Reporte | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | Gobierno Local | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTAL | Número de inversiones activas | 3,708 | 3,291 | 35,285 | 42,284 |
| | Costo Actualizado (A) | 188,464,371,382 | 91,123,745,276 | 107,921,103,764 | 387,509,220,422 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 57,236,263,926 | 25,500,479,654 | 27,679,310,740 | 110,416,054,320 |
| | PIM 2022 (C). | 17,681,809,597 | 11,024,094,715 | 26,460,725,934 | 55,166,630,246 |
| | Saldo (A - B - C) | 113,546,297,859 | 54,599,170,907 | 53,781,067,090 | 221,926,535,856 |
| | Avance Financiero (%) | 39.8 | 40.1 | 50.2 | 42.7 |
| | Avance Físico (%) | 32.7 | 32.0 | 38.4 | 37.4 |
| AMAZONAS | Número de inversiones activas | 112 | 133 | 664 | 909 |
| | Costo Actualizado (A) | 1,875,362,952 | 2,262,121,970 | 2,422,959,567 | 6,560,444,489 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 567,382,418 | 644,211,865 | 427,205,628 | 1,638,799,912 |
| | PIM 2022 (C). | 249,898,080 | 310,158,086 | 373,858,647 | 933,914,813 |
| | Saldo (A - B - C) | 1,058,082,454 | 1,307,752,019 | 1,621,895,291 | 3,987,729,764 |
| | Avance Financiero (%) | 43.6 | 42.2 | 33.1 | 39.2 |
| | Avance Físico (%) | 35.4 | 25.8 | 29.0 | 29.4 |
| ÁNCASH | Número de inversiones activas | 332 | 130 | 3,909 | 4,371 |
| | Costo Actualizado (A) | 7,303,182,732 | 3,189,255,046 | 9,284,677,786 | 19,777,115,564 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,616,732,938 | 504,851,535 | 1,835,545,504 | 3,957,129,976 |
| | PIM 2022 (C). | 1,182,389,208 | 474,151,150 | 3,441,956,023 | 5,098,496,381 |
| | Saldo (A - B - C) | 4,504,060,586 | 2,210,252,361 | 4,007,176,259 | 10,721,489,206 |
| | Avance Financiero (%) | 38.3 | 30.7 | 56.8 | 45.8 |
| | Avance Físico (%) | 34.1 | 25.1 | 37.1 | 36.6 |
| APURÍMAC | Número de inversiones activas | 90 | 185 | 1,625 | 1,900 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,801,173,582 | 3,420,466,749 | 5,144,825,633 | 11,366,465,964 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 872,173,422 | 990,973,135 | 1,264,252,616 | 3,127,399,173 |
| | PIM 2022 (C). | 287,034,324 | 431,290,021 | 1,060,507,248 | 1,778,831,593 |
| | Saldo (A - B - C) | 1,641,965,836 | 1,998,203,593 | 2,820,065,769 | 6,460,235,199 |
| | Avance Financiero (%) | 41.4 | 41.6 | 45.2 | 43.2 |
| | Avance Físico (%) | 26.7 | 34.7 | 35.5 | 35.0 |
| AREQUIPA | Número de inversiones activas | 69 | 325 | 1,735 | 2,129 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,006,857,999 | 8,572,159,762 | 7,129,749,227 | 17,708,766,988 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 671,959,209 | 3,332,114,240 | 1,996,957,614 | 6,001,031,063 |
| | PIM 2022 (C). | 377,011,319 | 829,099,344 | 1,708,054,674 | 2,914,165,337 |
| | Saldo (A - B - C) | 957,887,471 | 4,410,946,178 | 3,424,736,939 | 8,793,570,588 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Avance Financiero (%) | 52.3 | 48.5 | 52.0 | 50.3 |
| | Avance Físico (%) | 41.2 | 30.8 | 43.8 | 41.8 |
| AYACUCHO | Número de inversiones activas | 75 | 176 | 1,769 | 2,020 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,487,930,756 | 4,521,982,391 | 4,531,726,573 | 11,541,639,720 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,592,504,018 | 1,524,518,761 | 1,241,605,562 | 4,358,628,341 |
| | PIM 2022 (C). | 156,369,205 | 462,951,955 | 967,266,447 | 1,586,587,607 |
| | Saldo (A - B - C) | 739,057,534 | 2,534,511,675 | 2,322,854,563 | 5,596,423,772 |
| | Avance Financiero (%) | 70.3 | 44.0 | 48.7 | 51.5 |
| | Avance Físico (%) | 29.0 | 23.3 | 41.6 | 39.5 |
| CAJAMARCA | Número de inversiones activas | 164 | 157 | 2,541 | 2,862 |
| | Costo Actualizado (A) | 6,277,015,926 | 3,753,852,127 | 7,236,514,246 | 17,267,382,299 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 2,072,288,280 | 1,067,466,968 | 1,559,659,907 | 4,699,415,155 |
| | PIM 2022 (C). | 425,986,518 | 794,443,559 | 1,785,328,508 | 3,005,758,585 |
| | Saldo (A - B - C) | 3,778,741,128 | 1,891,941,601 | 3,891,525,830 | 9,562,208,559 |
| | Avance Financiero (%) | 39.8 | 49.6 | 46.2 | 44.6 |
| | Avance Físico (%) | 39.4 | 33.8 | 37.4 | 37.3 |
| CALLAO | Número de inversiones activas | 37 | 105 | 143 | 285 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,295,902,077 | 1,184,529,002 | 574,614,624 | 4,055,045,703 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 194,937,278 | 564,459,907 | 93,252,477 | 852,649,662 |
| | PIM 2022 (C). | 264,373,210 | 213,395,035 | 247,657,187 | 725,425,432 |
| | Saldo (A - B - C) | 1,836,591,589 | 406,674,061 | 233,704,959 | 2,476,970,609 |
| | Avance Financiero (%) | 20.0 | 65.7 | 59.3 | 38.9 |
| | Avance Físico (%) | 26.4 | 29.1 | 45.3 | 36.9 |
| CUSCO | Número de inversiones activas | 184 | 131 | 3,798 | 4,113 |
| | Costo Actualizado (A) | 10,773,199,597 | 5,960,730,125 | 13,208,021,322 | 29,941,951,044 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 2,147,549,887 | 2,539,148,876 | 3,709,862,872 | 8,396,561,635 |
| | PIM 2022 (C). | 958,781,280 | 821,199,732 | 2,884,558,479 | 4,664,539,491 |
| | Saldo (A - B - C) | 7,666,868,430 | 2,600,381,517 | 6,613,599,971 | 16,880,849,917 |
| | Avance Financiero (%) | 28.8 | 56.4 | 49.9 | 43.6 |
| | Avance Físico (%) | 36.4 | 38.3 | 34.1 | 34.3 |
| HUANCAVELICA | Número de inversiones activas | 72 | 177 | 1,483 | 1,732 |
| | Costo Actualizado (A) | 3,232,389,911 | 2,719,320,073 | 2,408,221,342 | 8,359,931,326 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 614,568,611 | 788,008,271 | 499,767,630 | 1,902,344,512 |
| | PIM 2022 (C). | 286,992,390 | 343,493,211 | 497,053,325 | 1,127,538,926 |
| | Saldo (A - B - C) | 2,330,828,910 | 1,587,818,591 | 1,411,400,388 | 5,330,047,888 |
| | Avance Financiero (%) | 27.9 | 41.6 | 41.4 | 36.2 |
| | Avance Físico (%) | 32.0 | 39.1 | 39.5 | 39.2 |
| HUÁNUCO | Número de inversiones activas | 79 | 126 | 1,230 | 1,435 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,440,633,667 | 2,276,717,317 | 4,988,192,745 | 9,705,543,729 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 356,804,361 | 872,538,305 | 1,261,222,654 | 2,490,565,320 |
| | PIM 2022 (C). | 172,170,348 | 421,157,266 | 711,065,592 | 1,304,393,206 |
| | Saldo (A - B - C) | 1,911,658,958 | 983,021,746 | 3,015,904,499 | 5,910,585,203 |
| | Avance Financiero (%) | 21.7 | 56.8 | 39.5 | 39.1 |
| | Avance Físico (%) | 44.0 | 30.2 | 33.4 | 33.7 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ICA | Número de inversiones activas | 70 | 60 | 1,407 | 1,537 |
| | Costo Actualizado (A) | 5,100,227,010 | 1,681,869,425 | 2,737,113,654 | 9,519,210,089 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 962,856,756 | 324,823,423 | 442,536,864 | 1,730,217,042 |
| | PIM 2022 (C). | 424,208,366 | 268,494,738 | 1,182,803,532 | 1,875,506,636 |
| | Saldo (A - B - C) | 3,713,161,888 | 1,088,551,264 | 1,111,773,259 | 5,913,486,411 |
| | Avance Financiero (%) | 27.2 | 35.3 | 59.4 | 37.9 |
| | Avance Físico (%) | 35.5 | 47.5 | 36.1 | 36.5 |
| JUNÍN | Número de inversiones activas | 122 | 136 | 1,698 | 1,956 |
| | Costo Actualizado (A) | 4,257,308,756 | 15,995,059,685 | 3,861,772,089 | 24,114,140,530 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,146,860,876 | 1,160,590,545 | 934,748,116 | 3,242,199,536 |
| | PIM 2022 (C). | 285,527,269 | 593,190,737 | 843,295,029 | 1,722,013,035 |
| | Saldo (A - B - C) | 2,824,920,612 | 14,241,278,403 | 2,083,728,944 | 19,149,927,959 |
| | Avance Financiero (%) | 33.6 | 11.0 | 46.0 | 20.6 |
| | Avance Físico (%) | 40.6 | 28.5 | 38.0 | 37.5 |
| LA LIBERTAD | Número de inversiones activas | 214 | 68 | 1,972 | 2,254 |
| | Costo Actualizado (A) | 3,825,589,618 | 5,361,938,473 | 5,965,710,998 | 15,153,239,089 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,180,220,961 | 1,218,193,968 | 1,649,406,097 | 4,047,821,026 |
| | PIM 2022 (C). | 594,103,853 | 557,239,391 | 1,295,309,153 | 2,446,652,397 |
| | Saldo (A - B - C) | 2,051,264,803 | 3,586,505,115 | 3,020,995,748 | 8,658,765,666 |
| | Avance Financiero (%) | 46.4 | 33.1 | 49.4 | 42.9 |
| | Avance Físico (%) | 29.4 | 28.6 | 44.3 | 42.4 |
| LAMBAYEQUE | Número de inversiones activas | 163 | 81 | 715 | 959 |
| | Costo Actualizado (A) | 3,903,993,799 | 1,946,962,150 | 2,451,848,468 | 8,302,804,417 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,310,690,965 | 111,108,384 | 704,346,074 | 2,126,145,423 |
| | PIM 2022 (C). | 596,713,156 | 328,730,944 | 593,086,370 | 1,518,530,470 |
| | Saldo (A - B - C) | 1,996,589,678 | 1,507,122,822 | 1,154,416,024 | 4,658,128,524 |
| | Avance Financiero (%) | 48.9 | 22.6 | 52.9 | 43.9 |
| | Avance Físico (%) | 28.6 | 17.9 | 36.8 | 33.8 |
| LIMA | Número de inversiones activas | 690 | 162 | 2,877 | 3,729 |
| | Costo Actualizado (A) | 30,064,711,256 | 1,153,992,835 | 7,810,950,273 | 39,029,654,364 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 9,166,429,867 | 479,152,797 | 2,693,290,596 | 12,338,873,259 |
| | PIM 2022 (C). | 3,901,291,628 | 324,452,858 | 2,363,613,998 | 6,589,358,484 |
| | Saldo (A - B - C) | 16,996,989,761 | 350,387,180 | 2,754,045,680 | 20,101,422,621 |
| | Avance Financiero (%) | 43.5 | 69.6 | 64.7 | 48.5 |
| | Avance Físico (%) | 28.8 | 35.4 | 44.1 | 40.9 |
| LORETO | Número de inversiones activas | 204 | 175 | 725 | 1,104 |
| | Costo Actualizado (A) | 4,543,363,628 | 3,098,393,517 | 3,060,512,488 | 10,702,269,632 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,242,546,762 | 911,152,373 | 796,175,791 | 2,949,874,926 |
| | PIM 2022 (C). | 318,336,862 | 467,686,413 | 728,357,201 | 1,514,380,476 |
| | Saldo (A - B - C) | 2,982,480,004 | 1,719,554,731 | 1,535,979,496 | 6,238,014,230 |
| | Avance Financiero (%) | 34.4 | 44.5 | 49.8 | 41.7 |
| | Avance Físico (%) | 24.6 | 37.5 | 31.7 | 31.3 |
| MADRE DE DIOS | Número de inversiones activas | 26 | 83 | 124 | 233 |
| | Costo Actualizado (A) | 683,911,975 | 1,551,375,686 | 598,868,126 | 2,834,155,787 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 109,844,946 | 301,844,110 | 77,975,612 | 489,664,669 |
| | PIM 2022 (C). | 37,480,844 | 135,785,269 | 128,401,521 | 301,667,634 |
| | Saldo (A - B - C) | 536,586,185 | 1,113,746,306 | 392,490,993 | 2,042,823,484 |
| | Avance Financiero (%) | 21.5 | 28.2 | 34.5 | 27.9 |
| | Avance Físico (%) | 29.7 | 29.2 | 25.8 | 27.4 |
| MOQUEGUA | Número de inversiones activas | 44 | 100 | 408 | 552 |
| | Costo Actualizado (A) | 1,242,072,828 | 2,487,554,348 | 1,916,833,719 | 5,646,460,896 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 385,083,710 | 915,714,878 | 553,555,638 | 1,854,354,227 |
| | PIM 2022 (C). | 125,040,938 | 243,598,134 | 489,495,464 | 858,134,536 |
| | Saldo (A - B - C) | 731,948,180 | 1,328,241,336 | 873,782,617 | 2,933,972,133 |
| | Avance Financiero (%) | 41.1 | 46.6 | 54.4 | 48.0 |
| | Avance Físico (%) | 33.1 | 33.0 | 35.5 | 34.9 |
| PASCO | Número de inversiones activas | 33 | 101 | 430 | 564 |
| | Costo Actualizado (A) | 981,571,622 | 1,487,520,044 | 1,466,674,158 | 3,935,765,824 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 410,196,312 | 498,599,761 | 468,117,924 | 1,376,913,996 |
| | PIM 2022 (C). | 115,220,426 | 301,684,089 | 212,245,536 | 629,150,051 |
| | Saldo (A - B - C) | 456,154,885 | 687,236,194 | 786,310,699 | 1,929,701,778 |
| | Avance Financiero (%) | 53.5 | 53.8 | 46.4 | 51.0 |
| | Avance Físico (%) | 27.6 | 26.9 | 35.7 | 33.7 |
| PIURA | Número de inversiones activas | 337 | 181 | 1,839 | 2,357 |
| | Costo Actualizado (A) | 9,274,802,751 | 4,657,091,928 | 8,077,279,048 | 22,009,173,727 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 2,201,347,141 | 1,339,838,100 | 2,530,676,946 | 6,071,862,187 |
| | PIM 2022 (C). | 1,454,210,524 | 1,244,757,037 | 1,804,158,402 | 4,503,125,963 |
| | Saldo (A - B - C) | 5,619,245,086 | 2,072,496,790 | 3,742,443,700 | 11,434,185,576 |
| | Avance Financiero (%) | 39.4 | 55.5 | 53.7 | 48.0 |
| | Avance Físico (%) | 37.2 | 28.0 | 41.5 | 39.8 |
| PUNO | Número de inversiones activas | 118 | 166 | 1,904 | 2,188 |
| | Costo Actualizado (A) | 9,167,003,217 | 4,793,359,638 | 4,201,674,314 | 18,162,037,169 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,640,689,493 | 1,651,262,280 | 946,178,102 | 4,238,129,875 |
| | PIM 2022 (C). | 729,361,067 | 475,787,032 | 999,305,717 | 2,204,453,816 |
| | Saldo (A - B - C) | 6,796,952,657 | 2,666,310,326 | 2,256,190,495 | 11,719,453,478 |
| | Avance Financiero (%) | 25.9 | 44.4 | 46.3 | 35.5 |
| | Avance Físico (%) | 30.0 | 40.2 | 42.7 | 41.9 |
| SAN MARTÍN | Número de inversiones activas | 111 | 115 | 841 | 1,067 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,651,589,246 | 1,903,462,348 | 3,423,499,527 | 7,978,551,121 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 1,590,809,378 | 727,877,028 | 648,369,951 | 2,967,056,357 |
| | PIM 2022 (C). | 172,267,696 | 246,814,179 | 744,682,784 | 1,163,764,659 |
| | Saldo (A - B - C) | 888,512,172 | 928,771,141 | 2,030,446,793 | 3,847,730,105 |
| | Avance Financiero (%) | 66.5 | 51.2 | 40.7 | 51.8 |
| | Avance Físico (%) | 47.4 | 39.5 | 40.3 | 40.9 |
| TACNA | Número de inversiones activas | 53 | 68 | 632 | 753 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,548,132,867 | 2,977,409,821 | 2,828,415,680 | 8,353,958,368 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 830,436,939 | 844,388,519 | 635,943,986 | 2,310,769,444 |
| | PIM 2022 (C). | 226,726,487 | 169,125,092 | 804,121,926 | 1,199,973,505 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Saldo (A - B - C) | 1,490,969,441 | 1,963,896,210 | 1,388,349,769 | 4,843,215,419 |
| | Avance Financiero (%) | 41.5 | 34.0 | 50.9 | 42.0 |
| | Avance Físico (%) | 30.9 | 27.9 | 34.1 | 33.4 |
| TUMBES | Número de inversiones activas | 72 | 43 | 363 | 478 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,162,506,325 | 540,711,442 | 881,432,023 | 3,584,649,790 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 365,766,574 | 222,215,333 | 164,844,952 | 752,826,859 |
| | PIM 2022 (C). | 341,440,549 | 125,465,836 | 225,453,912 | 692,360,297 |
| | Saldo (A - B - C) | 1,455,299,202 | 193,030,273 | 491,133,159 | 2,139,462,634 |
| | Avance Financiero (%) | 32.7 | 64.3 | 44.3 | 40.3 |
| | Avance Físico (%) | 32.7 | 46.1 | 34.3 | 35.1 |
| UCAYALI | Número de inversiones activas | 67 | 102 | 452 | 621 |
| | Costo Actualizado (A) | 2,060,453,581 | 2,454,820,075 | 1,693,825,639 | 6,209,099,295 |
| | Devengado Acumulado cierre 2021 (B) | 525,786,803 | 1,343,064,044 | 541,787,076 | 2,410,637,923 |
| | PIM 2022 (C). | 97,520,571 | 310,972,879 | 357,681,446 | 766,174,896 |
| | Saldo (A - B - C) | 1,437,146,207 | 800,783,151 | 794,357,117 | 3,032,286,475 |
| | Avance Financiero (%) | 30.3 | 67.4 | 53.1 | 51.2 |
| | Avance Físico (%) | 34.7 | 29.2 | 30.2 | 30.6 |

* Para el conteo se consideran las inversiones viables o aprobadas en el Banco de Inversiones con PIM 2022 *(04 de agosto 2022)*
*Fuente: Consulta Avanzada del Banco de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas*
*Elaboración: Contraloría General de la República*

## V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

### 5.1 Costo

La presente propuesta no generará gasto alguno al erario nacional; muy 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.

El Perú durante las últimas dos décadas ha experimentado un crecimiento económico sostenido, con un promedio de 4.45%[1] y uno de los motores de este crecimiento fue la inversión, que en conjunto ha representado en promedio el 21.6% del PBI[2]. Habiendo crecido la inversión pública en el mismo período un promedio de 4.38%. Tanto la inversión pública como privada son ejes importantes para el crecimiento y desarrollo de un país, y aunque su importancia es vital para nuestro desarrollo, todavía existen una

[1] Elaborado por Despacho ECR Datos:
https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04863AA/html
[2] https://www.ipe.org.pe/portal/importancia-y-desafios-de-la-inversion-publica-en-el-peru-desafio-peru/

serie de puntos críticos y problemas que resolver, sobre todo en países emergentes como el nuestro.

**5.2 Beneficio**

En el Banco de Inversiones (2001-a diciembre del 2021) se encuentran registradas 213,738 inversiones, tanto en el SNIP como en Invierte.pe. De dicha cantidad, existe un total del 77.6% de inversiones activas y un 22.4% cerradas. Según la Tabla 3, estas inversiones representan un total de 690 mil millones de soles, y donde mayor número de inversiones se concentra en los gobiernos locales; al aprobar este proyecto de ley estaríamos aportando indirectamente, a nuestra economía la posibilidad de disponer de un monto mayor al triple del Presupuesto Público del año 2023.

Además de limitar el incremento de inversiones que sobre pasan el tiempo de ejecución razonable, creando un embalse monetario, un déficit físico y despreciativo, alto número de obras paralizadas, etc., insalvables en un país que requiere del último centavo de sus recursos públicas para salir de la situación emergente en que se encuentra.

Es una propuesta que generaría impacto indirecto en el empleo en las zonas periféricas donde se encuentran la mayoría de estas inversiones, estimularía la competencia entre las empresas postoras, y sobre todo el mayor beneficio a los millones de pobladores que verían sus obras de infraestructura y servicios culminadas.

Así mismo, el mayor número de inversiones se concentra en los gobiernos locales, siendo 177,602 inversiones que concentran un monto de 593 mil cuatrocientos setenta y un millones de soles. Tabla 3. Este monto ayudaría a concretar proyectos que están viables y por cerrar, ayudaría también a la gestión de las inversiones, que en nuestro país está descentralizada y se evidencia en el trabajo de las municipalidades distritales y provinciales, sin descartar a los gobiernos regionales. Sumado a ello, este proyecto de ley saneará el banco de inversiones, explicado en la exposición de motivos y, facilitaría a las nuevas autoridades regionales y municipales a ser electas en octubre próximo a tener una cartera ágil y con este novedoso instrumento de Cartera de Moratoria. Recordemos que el ingreso de nuevas autoridades, en proceso de aprendizaje, tiende a ralentizar la inversión pública, por lo que se requerirá tener, desde el Gobierno central, una estrategia clara de cómo reducir las inversiones con moratoria de ejecución, priorizando su cierre en el Banco de Inversiones y de ese modo coadyuvar al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios por parte de los nuevos funcionarios.

En ese sentido, como señala el artículo 2 del proyecto de ley la finalidad in fine es para "contribuir al efectivo, eficiente y oportuno cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios". Sin embargo, "los niveles de calidad de infraestructura y servicios públicos aún son insuficientes, tal y como se refleja en los indicadores de calidad de transporte —conectividad de carreteras (64 de 100) o calidad de carreteras (3,2 de 7)— en el pilar de infraestructura del Índice de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), y de agua —continuidad del agua

(17,2 horas al día en promedio) o de exposición a agua no tratada (18,5 % de la población)[3].El impacto de la inversión en infraestructura sería muy generoso para el Perú , ya que según indicadores ( Adame et al. 2017, en un metaanálisis realizado para BBVA Research), señalan que por cada 10,0% de crecimiento de la inversión pública se genera un crecimiento de 1,3% del PBI. Por su parte, en un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaborado por Pastor et al. (2020), se analiza el potencial de la inversión en infraestructura para impulsar el empleo en América Latina, y se refiere que por cada USD 1.000 millones de inversión en infraestructura se pueden generar hasta 35.000 empleos directos y 5.000 indirectos.

De ese modo, el desempeño de la gestión pública en los gobiernos locales y regionales mejorará significativamente y por ende el incremento de la cobertura y calidad de los servicios públicos. Según el Informe de Competitividad 2022[4], la clave para mejorar consiste en la ejecución de proyectos de inversión con impacto regional. Según el IRGP-índice Regional de Gestión Pública- trimestral —que actualiza el indicador de retrasos en inversiones regionales y locales del IRGP anual—, se observó que al Tercer Trimestre 2021 algunos gobiernos regionales tardaron hasta cinco veces el plazo programado para otorgar la buena pro a un proyecto.

Un efecto indirecto de la presente propuesta legislativa, radica en establecer el cierre de inversiones que se encuentran en ejecución. En ese sentido, según la Contraloría de la República en su último informe reveló que existen 2 346 obras públicas paralizadas a nivel nacional, con un costo actualizado de más de S/ 29 mil 732 millones, al 30 de junio del 2022[5]. De modo tal, que, al culminarse las obras paralizadas, poniendo énfasis en la necesidad de cerrar aquellas inversiones que se encuentran en fase de ejecución, los ciudadanos podrían acceder a mejor infraestructura pública en sectores económicos tan importantes como Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Agricultura; Educación o Salud, entre otros.

## VI. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma no genera ningún conflicto con la legislación nacional vigente, muy por el contrario, se enmarca en los lineamientos de política económica de un Estado que debe priorizar la expansión de la inversión pública, en el entendido que es fundamental para el cierre de brechas de infraestructura, mejorar la competitividad del país, y fomentar un crecimiento económico sostenible e inclusivo.

Nuestra propuesta legislativa se adecúa dentro de los estándares señalados en el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026[6], (en adelante MMM 2023-2026) publicado el 24 de agosto del 2022. Entre las medidas de política económica para impulsar el

[3] https://drive.google.com/file/d/1bxg3vbu3V5lPLKzMzm-PcWn71HLVhbNV/view
[4] Informe de Competitividad 2022
[5] https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/643238-contraloria-existen-2346-obras-publicas-paralizadas-por-mas-de-s-29-mil-millones
[6] Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026-MEF 24/08/2022

crecimiento de la actividad económica, que señala el MMM 2023-2026, se encuentra el de "Aceleración de la inversión pública" poniendo énfasis en "la optimización de la gestión de inversiones en las entidades públicas a través de una mayor asistencia técnica y acompañamiento intensivo para que las entidades cumplan sus cronogramas de ejecución".

Mejorar el crecimiento de la "inversión estimulan la demanda de corto plazo, lo cual incrementa la producción y el empleo del país. Además, una inversión pública de calidad conlleva a un capital privado más productivo, ya que reduce los costos de transacción y sirve de bien intermedio en el proceso productivo de más bienes y servicios". (MMM-2023-2026).

## VII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

**POLÍTICAS DE ESTADO**
**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**;
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[7]. Sumado a ello, que no se debe descuidar la formulación y ejecución de proyectos de inversión con procesos eficientes, que aseguren infraestructura de calidad, acompañado de rendición de cuentas.

**(c) estimulará la inversión privada**
Según mandato constitucional[8], 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[9].

**(d) fomentará el desarrollo de la infraestructura**
El propósito de la presente propuesta legislativa radica en reducir las inversiones con moratoria de ejecución, prioriza su cierre en el Banco de Inversiones y de ese modo reasignar la concentración de la inversión pública en infraestructura, la brecha por cubrir en las regiones, y determinar su impacto en el crecimiento regional y la desigualdad de ingreso entre mujeres y hombres.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUAMAN CORONADO Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2022 18:21:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Aurelia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2022 17:11:55-05

[7] Principales Ejes para Impulsar la Competitividad y Productividad-MEF,2018
[8] Constitución Política del Perú- Arts.58,62 y 70.
[9] Inversión pública e inversión privada. Excluyentes o complementarias Fortunato Cuamatzin Bonilla

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 201617491 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/09/2022 21:25:34-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2022 11:33:52-0500