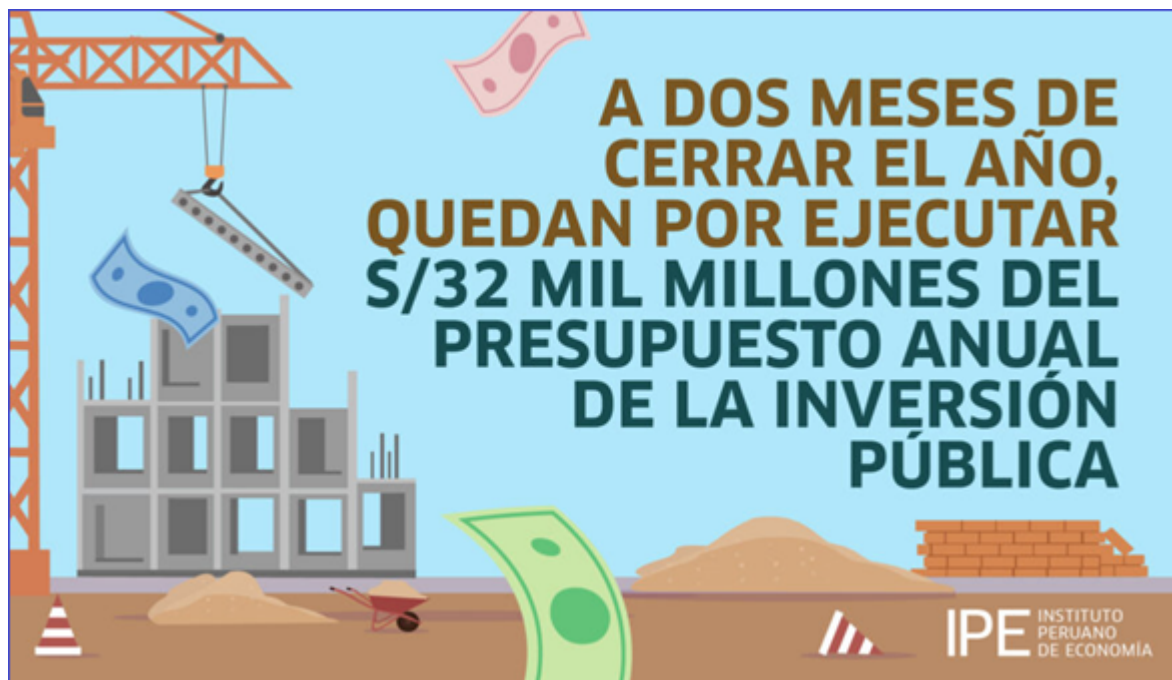


Avance de la inversión pública

10 de Noviembre de 2022



La inversión pública adolece de dos grandes males, uno evidente, el nivel de gasto, y otro invisible, la calidad del gasto, que probablemente tiene una mayor incidencia que el nivel de gasto.

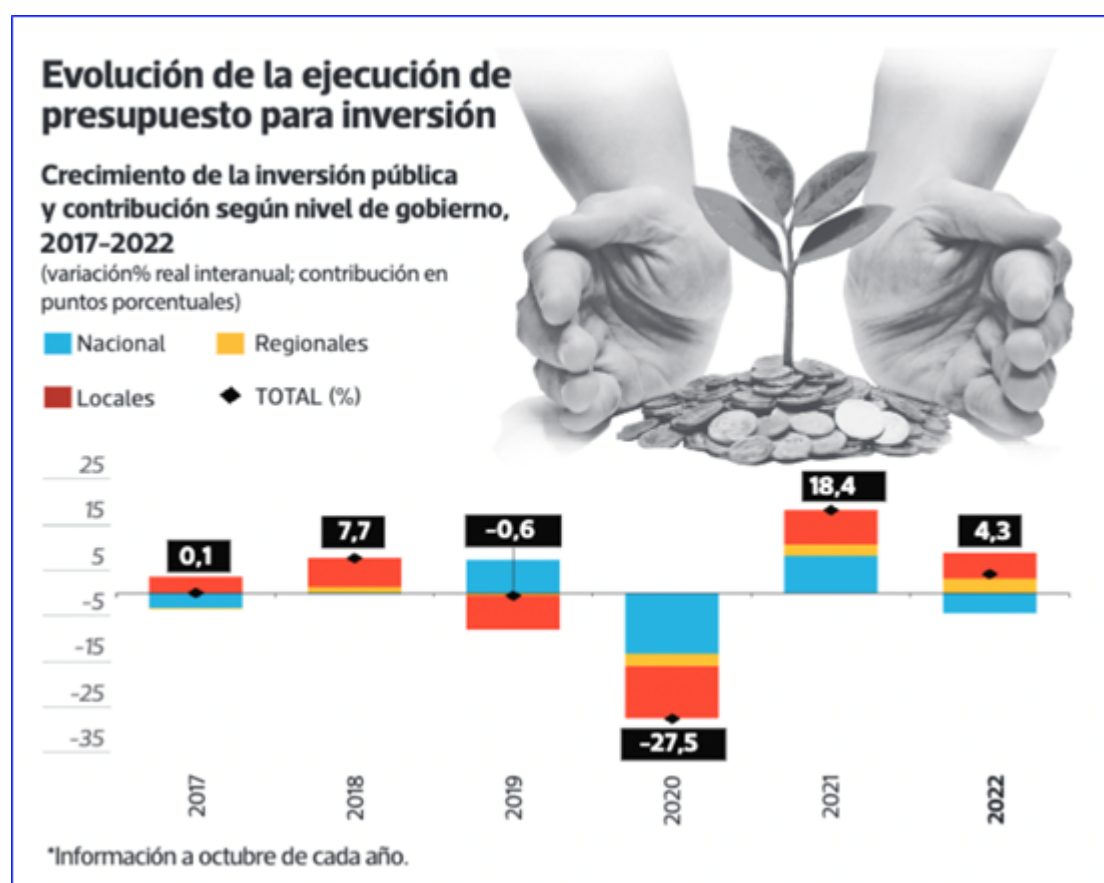
Tenemos pues un país donde nuestra incipiente economía de mercado ha sabido generar recursos fiscales abundantes, pero la calidad de los servicios del Estado sigue siendo clamorosa.

Y como sabemos, esto se debe al desperdicio de recursos, a los malos gastos e inversiones, entre ellas, las miles de obras paralizadas sin rendir frutos, y por supuesto, la corrupción, que desde la equivocada estrategia de descentralización capturó muchos gobiernos subnacionales en todas las regiones, ahora ha invadido los más altos espacios de gestión en el gobierno nacional, empezando por la presidencia de la República.

Monitoreemos pues el nivel y la calidad de la inversión pública.

Informe IPE – El Comercio
5 de noviembre de 2022

Ante los frecuentes retrasos en la culminación de obras públicas, el presidente Castillo instó al Ministerio de Defensa a que participe en la construcción de proyectos de infraestructura a escala nacional. Al margen incluso de su imposibilidad legal, la medida no resuelve los principales problemas de la baja ejecución y calidad de la inversión pública. Las demoras en la mayoría de proyectos no se originan por falta de mano de obra o de voluntad de los contratistas, sino que provienen principalmente de cuellos de botella asociados con la normativa actual (desde saneamiento de terrenos hasta asuntos judiciales).



Radiografía de la inversión pública

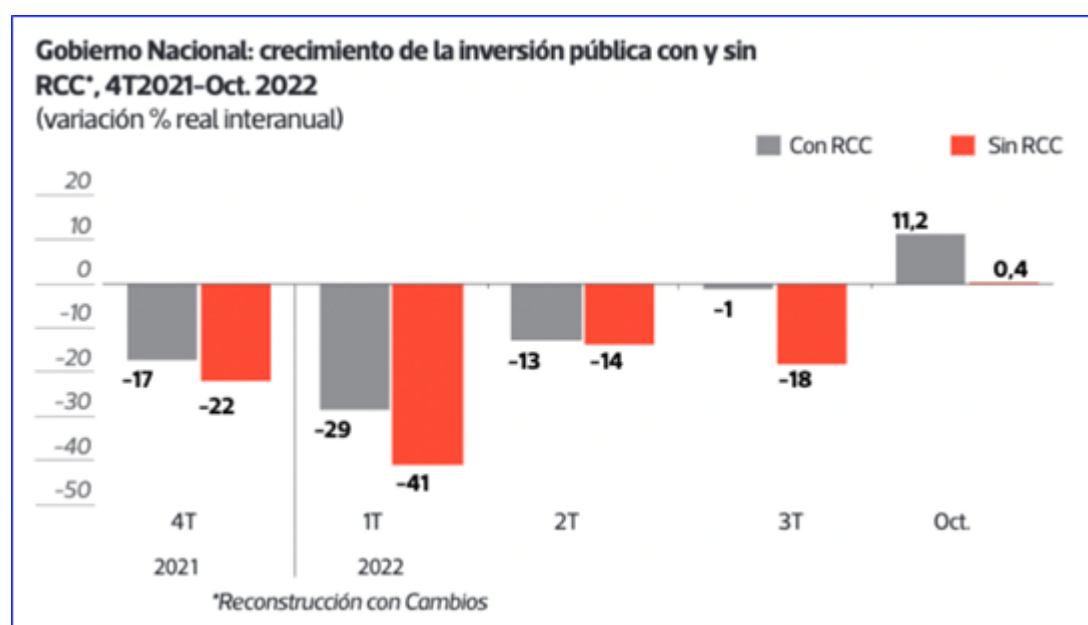
A octubre, la inversión pública en el país presenta un avance de solo 51% del presupuesto anual, lo que significa que, a dos meses de culminar el año, aún quedan por ejecutar S/32,000 millones.

Con dicho monto, por ejemplo, se podría construir, implementar y operar 189 colegios de alto rendimiento (COAR);

ejecutar 17 veces el proyecto de diseño, construcción y operación de obras de cabecera para el abastecimiento de agua potable para Lima Metropolitana, que beneficiaría a 1.5 millones de habitantes; o

16 veces el proyecto Autopista del Sol, que comprende la construcción, mantenimiento y operación de 475 km de la carretera que une Trujillo, Chiclayo y Sullana.

Si bien el monto invertido a octubre (S/33.000 millones) supera en 4.3% en términos reales a la ejecución del mismo período del 2021, la ejecución a cargo del gobierno nacional, que ejecuta los proyectos de mayor envergadura, acumula una contracción real de 10.4%. Además, sin la inversión ejecutada a través de la Reconstrucción con Cambios (RCC), vía la modalidad de Gobierno a Gobierno (G2G), la inversión del gobierno nacional se habría reducido 20% en términos reales.



La baja ejecución de la inversión pública está asociada, principalmente, con la gran cantidad de obras paralizadas. A mediados del 2022, la contraloría identificó 2,346 obras públicas paralizadas a escala nacional con un saldo de S/14,600 millones por ejecutar. Esto comprende a las obras que no reportan ejecución física por al menos tres meses a pesar de contar con las condiciones establecidas para su inicio. La entidad señala que tres de cada cuatro obras paralizadas no se ejecutan por motivos ajenos a la falta de recursos financieros, entre los que destacan el incumplimiento del contrato, eventos climatológicos o controversias entre el Estado y los contratistas.

Varios de los proyectos identificados por la contraloría se encontraban priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) 2019, recientemente reemplazado por el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC) 2022-2025. Por ejemplo, la instalación de banda ancha de la región Cajamarca y el mejoramiento de la carretera Oyón-Ambo, cada uno con un saldo por ejecutar de

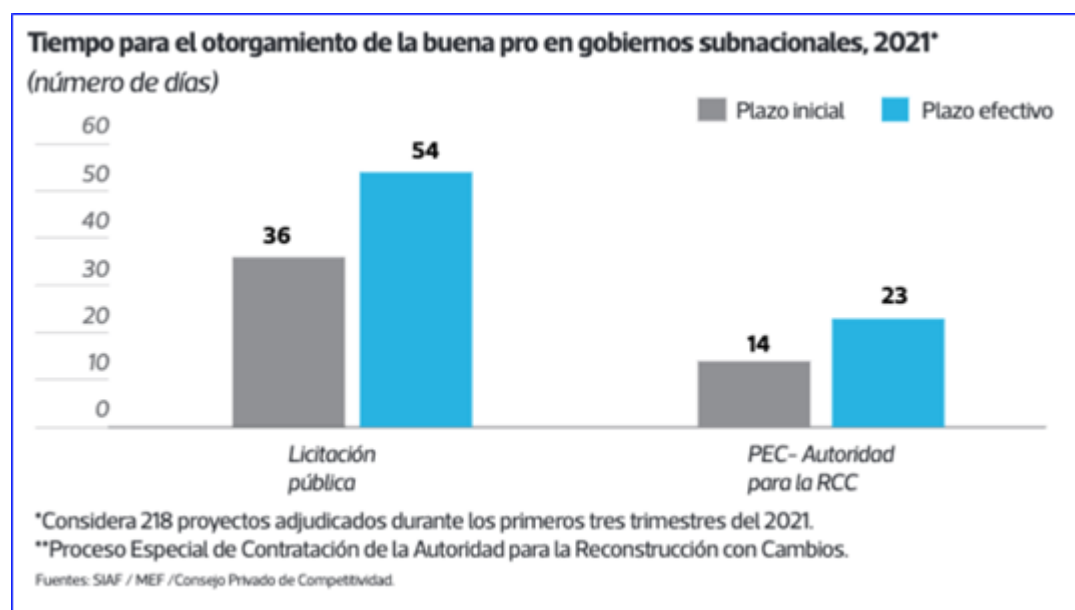
más de S/1,000 millones, están paralizados debido a problemas con el cumplimiento de contratos.

El escenario de proyectos paralizados podría ser incluso más grave que el reportado por la contraloría. El informe de la entidad no recoge, por ejemplo, al proyecto de irrigación Chavimochic III, también priorizado en el PNIC 2019, que se encuentra paralizado desde el 2016. Dicho proyecto permitiría expandir la frontera agrícola en 63,000 hectáreas, lo que representa casi un tercio del área de agricultura moderna que actualmente se cultiva.

El PNISC reconoce que entre la publicación del PNIC 2019 y julio del 2022, el avance financiero de su cartera priorizada solo fue de 11.7%, y el saldo pendiente por ejecutar superaba los S/90,000 millones. Entre las principales causas de retraso en los proyectos de transportes (82% de la cartera priorizada) se encuentra la demora en la adquisición de predios y liberación de interferencias. Ello ocasionó, por ejemplo, la paralización del proyecto Carretera Longitudinal de la Sierra Tramo 2, con un presupuesto de casi S/950 millones, que no registra avance alguno desde el 2020.

Cambios normativos a aplicar

Para promover una mayor y mejor inversión, se necesita replicar el éxito de modalidades de contratación como la de la Autoridad para la RCC en otros proyectos a escala nacional.



Para ello, según el Consejo Privado de Competitividad (CPC), una primera alternativa es habilitar a una entidad especializada el uso herramientas que han demostrado un buen desempeño – como el PMO (Project Management Office)– para la ejecución de obras a escala regional.

Otra alternativa sería permitir el uso del procedimiento especial de contratación de la RCC a los gobiernos subnacionales. La ventaja de este mecanismo es que permite a futuros postores realizar consultas técnicas en una etapa previa a la expresión de interés, lo que permite reducir

significativamente el tiempo de otorgamiento de la buena pro.

En paralelo, es necesario adecuar la normativa actual para mitigar los cuellos de botella existentes. Por ejemplo, los cambios al reglamento de asociaciones público-privadas implementados a inicios de octubre, que permiten centralizar las decisiones de aprobación y ejecución de proyectos dentro de un ministerio, son un importante primer paso. Sin embargo, aún quedan barreras pendientes. Por ejemplo, según el CPC, no debería ser necesario que la contraloría apruebe prestaciones adicionales siempre y cuando no superen el 25% del costo inicial, como sucede en Chile y Colombia (actualmente el umbral es de 15%).

El problema, pues, no es de presupuesto ni se resuelve con la participación del Ministerio de Defensa, pero sí requiere voluntad política para poner a los actores involucrados a trabajar. [Lampadia](#)