

Efficiency of Public Investment in Peru and Proposals for its Improvement

Arturo Velásquez Jara, Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
Universidad Ricardo Palma, Perú, arturo.velasquez@urp.edu.pe

Abstract—To achieve better levels of economic development, both private investment and public investment play a primary role, and the most complete theoretical developments indicate the importance of carrying out Pre-investment studies in the projects that are proposed to be developed, in order to ensure the quality and efficiency of investment expenditures.

In the Peruvian case, investment decisions in the public sector have been subject to rules and procedures that have presented appreciable variations in the present century. In the first stage, there were regulations that recognized the importance of the Benefit-Cost Analysis (BCA) to define investment proposals. Subsequently, starting in 2016, the regulations and procedures were modified, weakening the requirement to apply the BCA, and a set of criteria were established, focused on closing gaps and concordance with national, regional and local objectives, complemented with economic, financial, social and institutional criteria, not including the BCA requirement.

Regarding the magnitude of the budgets for public investment projects, at the 3 levels of government, assigned in recent years, an inconsistent behavior can be seen, with significant positive and negative variations in annual allocations, raising doubts upon doubts. on the maturity or stability of budget allocation procedures.

It has been found that in the 2022-2025 Infrastructure Plan, approved by DS No. 242-2022/EF, and complementary regulations, a methodology for prioritization is established in the case of projects to be developed in the Public-Private Partnership (PPP), that contains concepts such as: Linkage with national plans or sectoral strategic plans, impact on the Sector's budgetary capacity (temporality), progress of projects in the PPP phases, demand for public resources, generation of synergy with existing projects, level of risk transfer, capacity to measure the availability and quality of the service, project size and others, omitting the requirement to have Pre-investment studies that allow determining, through BCA, the financial profitability and social profitability of the projects proposed.

Then, 4 cases of public investment projects executed in recent years, or currently being executed, are reviewed, appreciating that in these cases the objectives of economic efficiency and the protection of the public interest are not being achieved, as a consequence of defective pre-investment studies or in some cases due to the lack of them.

It is concluded that, in the last two decades in Peru, due importance has not been given to carrying out solid Preinvestment studies with their corresponding BCA, both in the case of the Public Investment Projects (PIPs), and in the case of the projects that are carried out. through PPP, there being the possibility that the inclusion of new projects, without further prior studies, in future National Plans, means promoting investments whose quality and profitability has not been carefully analyzed.

Finally, it is recommended to review the selection procedures of PIPs, in order to require compliance with the Pre-investment phase, applying the BCA or alternatively the Cost Effectiveness Analysis (CEA), in every project with a significant investment amount. This requirement is so important that it even deserves to be included in the Constitution of the Republic.

It is also recommended to establish the types of projects to which to apply BCA and the projects in which to perform CEA.

Keywords: public investment, Preinvestment studies, efficiency, Benefit-Cost Analysis, financial profitability, social profitability.

Eficiencia de la Inversión Pública en el Perú y Propuestas Para su Mejora

Arturo Velásquez Jara, Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
Universidad Ricardo Palma, Perú, arturo.velasquez@urp.edu.pe

RESUMEN - Para el logro de mejores niveles de desarrollo económico, juega un papel primordial tanto la inversión privada como la inversión pública, y los desarrollos teóricos más completos indican la importancia de realizar los estudios de Preinversión en los proyectos que se proponen desarrollar, a fin de asegurar la calidad y eficiencia de los gastos en inversión.

En el caso peruano las decisiones de inversión, en el sector público, se han venido sujetando a normas y procedimientos que han presentado apreciables variaciones en el presente siglo, ocurriendo que, en una primera etapa se tenía una normatividad que reconocía la importancia del Análisis Beneficio-Costo (ABC) para definir las propuestas de inversión. Posteriormente, a partir del año 2016, se modificaron la normatividad y los procedimientos aplicables para evaluar los proyectos de inversión pública, debilitándose la exigencia de aplicar el ABC, y se establecieron un conjunto de criterios enfocados en diversos conceptos tales como: el cierre de brechas y la concordancia con los objetivos nacionales, regionales y locales, complementados con otros criterios económico financieros, sociales e institucionales, no incluyéndose el requisito del ABC.

En el Plan de Infraestructura 2022-2025, aprobado por DS No. 242-2022/EF, en el caso de los proyectos a desarrollar en la modalidad de Asociación Público-Privada (APP), se aplicó una metodología de priorización que contenía conceptos tales como: Vinculación con los planes nacionales o planes estratégicos sectoriales, el impacto en la capacidad presupuestal del Sector (temporalidad), el avance de los proyectos en las fases de APP, demanda de recursos públicos, la generación de sinergia con proyectos existentes, el nivel de transferencia de riesgos, la capacidad de medición de la disponibilidad y calidad del servicio, el tamaño del proyecto y otros, omitiéndose la exigencia de contar con estudios de Preinversión que permitieran determinar mediante el ABC, la rentabilidad financiera y la rentabilidad social de los proyectos propuestos.

Para evaluar la calidad de los proyectos públicos aprobados con los procedimientos y normas vigentes, en el presente trabajo se revisan 4 casos de proyectos de inversión pública ejecutados o en ejecución en los últimos años, encontrándose que, en estos casos, no se están logrando los objetivos de eficiencia económica y resguardo del interés público, debido a que los estudios de Preinversión han sido defectuosos o, en algunos casos, por la carencia de los mismos.

Se ha encontrado que, en las dos últimas décadas en Perú, no se ha dado la debida importancia a la realización de sólidos estudios de Preinversión con su correspondiente ABC, tanto en el caso de los proyectos financiados con presupuesto público (PIP), como en el caso de los proyectos que se realizan mediante Asociación Público-Privada (APP), existiendo el peligro de que en los futuros Planes Nacionales, se incluyan proyectos sin contar con los adecuados estudios previos que aseguren su calidad y

rentabilidad.

Frente a esta situación, se recomienda revisar los procedimientos actualmente aplicables para la selección de los proyectos de inversión pública, a fin de exigir el cumplimiento de la fase de Preinversión que debe contener el análisis beneficio-costo ABC o alternativamente el análisis de Costo Efectividad CE. Esta exigencia es tan importante que hasta ameritaría su inclusión en la Constitución de la República.

Palabras claves: inversión pública, estudios de Preinversión, eficiencia, Análisis Beneficio-costo, rentabilidad financiera, rentabilidad social.

I. IMPORTANCIA DE LA INVERSION Y DE LOS ESTUDIOS DE PREINVERSION

Es un principio básico en la teoría económica que, para que un país se encamine consistentemente a su desarrollo, se requiere propiciar el crecimiento de su nivel de producción medido por el Producto Bruto Interno, para lo cual juega un papel primordial tanto la inversión privada como la inversión pública.

En el caso peruano, la magnitud de la inversión pública en los últimos años ha representado alrededor del 5% del Producto Bruto Interno (PBI), proporción que se espera que se eleve ligeramente en los años próximos, conforme se aprecia en la Tabla 1, mientras que la inversión privada se ha ubicado alrededor del 20% del PBI, totalizando ambas alrededor del 25% del PBI, porcentaje que se considera aceptable, al haberse dado en países con experiencias de crecimiento económico fuerte y duradero [1].

TABLA I
PERU: INVERSION PRIVADA Y PUBLICA HISTORICA Y PROYECTADA

Años	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Promedio
Producto Bruto Interno (Miles de millones de Soles)	877	949	1 029	1 099	1 162	1 222	1 128
Producto Bruto Interno (Variación porcentual)	13,6	3,3	3,5	3,4	3,3	3,2	3,3
Inversión Privada (Porcentaje del PBI)	20,5	20,3	20,2	20,1	20,0	20,0	20,1
Inversión Pública (Porcentaje del PBI)	4,7	5,1	5,1	5,3	5,5	5,7	5,4

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026 Ministerio de Economía y Finanzas, agosto 2022.

En el caso de la inversión pública, aunque de relativamente menor magnitud que la inversión privada, debe remarcarse su gran importancia considerando que, dentro del rol subsidiario del Estado establecido en la Constitución, ésta se orienta a cubrir necesidades cuya atención no ofrece atractivo a la actividad privada, pero que deben ser atendidas para el logro del bienestar general.

En estudios previos se ha documentado que el impacto positivo de la inversión pública depende de la eficiencia del gasto, habiéndose determinado 3 tipos de eficiencia: i) la

Digital Object Identifier: (only for full papers, inserted by LACCEI).
ISSN, ISBN: (to be inserted by LACCEI).
DO NOT REMOVE

eficiencia técnica, que analiza la relación entre recursos y resultados, ii) la eficiencia asignativa, que se refiere a la priorización del gasto en las partidas con mayores retornos socioeconómicos y iii) la eficiencia de la gestión, la que se refiere a la calidad de los procesos e instituciones que administran el gasto público. [2]

En el caso peruano, se ha estudiado el impacto de la inversión pública en el desarrollo socioeconómico del país, y de manera específica se han estudiado también los efectos de priorizar las inversiones en salud y educación sobre las inversiones en infraestructura, sin llegarse a resultados concluyentes, reconociéndose como principal limitación a la solidez de las conclusiones logradas, el no considerar el impacto de la calidad y la eficiencia en el gasto. [3]

En años recientes se han realizado algunos trabajos sobre la eficiencia de la inversión pública en el país, los cuales han seguido diversas metodologías sin llegar a conclusiones definitivas, sobre los cuales Rodríguez y Béjar presentan una ordenada revisión sistemática. [4]

Para asegurar la calidad y eficiencia del gasto en inversión, los desarrollos teóricos más completos indican la importancia de realizar los estudios de Preinversión en los proyectos que se proponen desarrollar, a fin de asegurar la rentabilidad de los mismos.

Este procedimiento ha sido materia de meticulosos estudios desde hace ya varias décadas, y en el caso de los proyectos de inversión privada es mayormente aceptado el procedimiento de evaluar los flujos de caja descontados, y en forma más amplia, los análisis de presupuesto de capital, incluyendo las consideraciones de incertidumbre en el marco de la estrategia empresarial.

Por su parte, para el caso de las inversiones públicas, existe actualmente abundante literatura, guías y pautas sobre cómo realizar los estudios de Preinversión de los proyectos, para evaluar su factibilidad técnico-económica, siendo de aceptación generalizada el denominado Análisis Beneficio Costo (ABC), el cual se aplica para evaluar la rentabilidad y conveniencia de un proyecto de inversión con un enfoque social.

A nivel mundial, la aplicación del ABC para evaluar las decisiones de inversión en los proyectos públicos, se puede considerar que se inicia de manera formal en 1936, con la Ley de Control de Inundaciones en Estados Unidos de N.A. (EEUU), la que dispuso la realización del Análisis Beneficio-Costo (ABC), en los estudios de planificación, del Cuerpo de Ingenieros, para los proyectos de control de inundaciones.

Posteriormente en la segunda mitad del siglo XX es remarcable la promoción y difusión del ABC por parte de diversas instituciones de fomento al desarrollo económico,

tales como el Banco Mundial, la ONUDI, la OECD, el BID y la OEA; contándose con importantes aportes teóricos sobre el tema, dentro de la que destacan los trabajos de los profesores Dasgupta, A. Sen y S. Marglin en 1972 [5], Little I.M.D. y Mirrlees J.A. en 1974 [6] y de L. Squire y H. Van der Tack en 1977 [7].

Para apreciar el grado de aplicación actual del ABC, en la evaluación de inversiones públicas, a nivel internacional, es interesante considerar los resultados de la encuesta realizada por la OECD [8] sobre los procedimientos que se aplican para las decisiones de inversión en infraestructura en 25 países, donde se encontró que, uno de los factores determinantes para la aprobación de los proyectos, es el contar con sólidos resultados en el ABC, conjuntamente con su concordancia con las estrategias de largo plazo y el contar con fuerte respaldo político. Ver Figura 1.

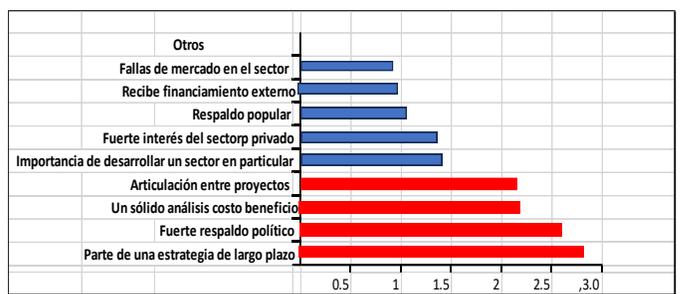


Fig. 1 Factores que determinan la inclusión de Proyectos en el Plan de Inversiones Públicas en 25 Países

Respuestas múltiples, 5 el mayor valor y 0 el menor valor

Fuente: Survey of Infrastructure Governance, OCDE (2016)

Igualmente, en dicho trabajo se encontró que, en 12 de los 25 países estudiados, se cuenta con normatividad formal que establece el requisito de asegurar la cualidad de valor por dinero (beneficios cuantificables) en los proyectos de inversión, para el financiamiento de proyectos de infraestructura de mayor magnitud, correspondiendo a cada país definir el nivel de inversión requerido para considerar un proyecto como de mayor magnitud [9].

A nivel nacional, la importancia de contar con sólidos estudios de Preinversión de los proyectos por realizar, es remarcada en el Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025 propuesto por la Asociación de Fomento de la Infraestructura AFIN, que en sus conclusiones y recomendaciones indica que, para los proyectos en Asociación Público-Privada (APP), solo se deben aceptar proyectos que estén adecuadamente formulados y con estudios de factibilidad aprobados [10].

La normatividad peruana en relación con la realización de estudios de Preinversión y la aplicación del ABC para asegurar la eficiencia del gasto en las inversiones públicas, ha presentado en las últimas décadas importantes variaciones, conforme se presenta en el siguiente capítulo.

II.- REVISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN PERÚ

El Análisis Beneficio Costo (ABC) para la evaluación de los proyectos de inversión pública se aplicó en forma relativa en el país desde los años 80's, en los que regía una "Ley de Preinversión", aunque esta aplicación se puede considerar limitada, dado que las inversiones públicas en los años 80 y parte de los 90s, presentaron volúmenes bastante reducidos, dada las precarias condiciones de las finanzas públicas, agobiadas por el alto endeudamiento externo en tales años.

En el Perú el ABC se consolidó como procedimiento de evaluación para los Proyectos de Inversión Pública (PIPs), al crearse el denominado Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el año 2000, mediante la Ley N° 27293. En esta norma se estableció tres fases para los PIPs: i) La Preinversión que comprendía los estudios de perfil, de prefactibilidad y de factibilidad, ii) La Inversión: comprendiendo la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto y iii) La Postinversión.

La referida ley SNIP dispuso la obligación de elaborar el estudio de perfil para todos los proyectos públicos, mientras que las evaluaciones a nivel de prefactibilidad y factibilidad podían no ser requeridas, dependiendo de las características del proyecto.

Esta ley fue complementada con su reglamento aprobado por el Decreto Supremo No. 086-2000-EF, el cual fue posteriormente ampliado por el DS No.157-2002-EF y luego reemplazado por el Decreto Supremo N° 221-2006. En este último se precisaba, en su artículo No. 10, que la declaratoria de viabilidad de un proyecto de inversión era requisito para pasar a la fase de Inversión, estableciendo que ésta declaratoria se aplicaba a los proyectos que, a través de sus estudios de Preinversión, hubieran evidenciado ser socialmente rentables, sostenibles y compatibles con los lineamientos de Política del Estado.

La ley SNIP y su reglamento se complementaron además con una detallada normatividad para la evaluación de los proyectos, emitiéndose directivas y anexos de cumplimiento forzoso, incluyendo pautas detalladas para los estudios de Preinversión (desde el Perfil hasta la Factibilidad), tanto para la identificación de beneficios y costos en los proyectos, como para su cuantificación a "precios sociales", a fin de aplicar el ABC y asegurar así que la declaratoria de viabilidad de un proyecto se otorgaba cuando el mismo era socialmente rentable y sostenible. También se estableció la exigencia de los análisis de Costo-Efectividad (CE), como procedimiento alternativo al ABC, en los casos en que no era procedente el ABC.

Posteriormente, en el año 2016, el Gobierno Central emitió el DL No. 1252 (Ley Invierte Perú) que derogó la ley del SNIP, creándose en su reemplazo el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI). En el 2018, esta norma fue modificada en parte por el DL 1432, que estableció 3 fases para el ciclo de Inversión: i) La Programación Multianual de Inversiones, ii) La Formulación y Evaluación y iii) La Ejecución, no considerándose la Preinversión establecida en normas anteriores.

En dicha nueva normatividad se estableció que la fase de Programación Multianual de Inversiones estará a cargo de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y que dicho Programa se elaborará en función de los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el Plan Estratégico, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

La referida ley de Invierte Perú estableció que la fase de Formulación y Evaluación se aplicará a aquellas propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la Programación Multianual de Inversiones, con la evaluación respectiva sobre la pertinencia de su ejecución y considerando los recursos estimados para la operación y mantenimiento del proyecto y la forma de financiamiento.

Así mismo la referida ley estableció, que la formulación se realiza a través de una ficha técnica y que solo en caso de proyectos que tengan alta complejidad, se requerirá un nivel de estudio que sustente la concepción técnica, económica y el dimensionamiento del proyecto, indicando así mismo que, en esta fase, las entidades registran y aprueban las inversiones en el Banco de Inversiones. No se establecieron mayores precisiones sobre los niveles y contenido de los estudios.

Es remarcable que tanto el DL No. 1252, modificado luego en parte por DL No. 1432, establecieron sustanciales cambios conceptuales y de procedimiento para la evaluación de la inversión pública, ya que en sus textos no apareció la palabra Preinversión, y aunque se indicó que la segunda fase del ciclo de Inversión es la Formulación y Evaluación de los proyectos, se precisó que la evaluación se refiere solamente a definir la pertinencia de la ejecución del proyecto, omitiéndose totalmente las palabras: estudio de Preinversión, perfil, prefactibilidad, factibilidad, rentabilidad y análisis beneficio-costos, quedando totalmente impreciso el procedimiento a seguir para definir la pertinencia de la ejecución de un proyecto.

Posteriormente el Reglamento del D. L. No. 1252, aprobado mediante D.S. No. 284-2018-EF, estableció, en su art 16, que la fase de Formulación y Evaluación se inicia con la elaboración de la ficha técnica o del estudio de Preinversión, aunque no se indica el nivel del estudio, precisándose solamente que debe contarse con la información técnica y

económica respecto del proyecto de inversión que permita analizar y decidir si su ejecución está justificada. Esta norma indica, así mismo, que debe incluirse como mínimo las líneas de corte y/o los parámetros de formulación y evaluación respectivos (entendiendo por éstos a la demanda, oferta, costos y beneficios), aunque sin mencionarse el ABC o el Análisis CE.

Posteriormente el Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido y se vienen aplicando, diversos formatos para la Ficha técnica de los proyectos públicos [11], así como Instructivos para su formulación, en los cuales se recogen los criterios generales de evaluación de los proyectos, como son los análisis Beneficio-Costo y Costo Efectividad, aunque solamente a nivel de Perfil.

Es remarcable que, tanto en la Ficha técnica como en los Instructivos actualmente vigentes, no se indica con suficiente precisión el desarrollo del ABC o del CE, y dado que estos procedimientos aparecen en normas vigentes de menor jerarquía, se puede concluir que no existe una nítida exigencia para la aplicación y cumplimiento de los ABC o CE, ocasionando en la práctica una significativa flexibilidad en cuanto al cumplimiento de las exigencias de eficiencia y calidad de la inversión pública, preocupante flexibilidad cuyos negativos efectos se desarrollan en el siguiente capítulo.

Complementariamente se aprecia que en la actualidad, los procedimientos mayormente exigidos para la formulación de proyectos públicos, se enfoca en el cierre de brechas y en la concordancia con los objetivos nacionales, regionales y locales, procedimientos cuya aplicación se considera conceptualmente válidos, pero que por tratarse de análisis cualitativos no aseguran que las inversiones públicas cumplan, el objetivo de eficiencia económica, al no aplicarse el ABC, o el análisis de Costo-Efectividad.

Debido a esta situación, se podría concluir que los procedimientos actualmente aplicados en el Perú, para la formulación y evaluación de los proyectos públicos, son sumamente débiles e insuficientes para el logro del objetivo de eficiencia de la Inversión Pública, pues no incluyen de manera definida el ABC.

Igualmente, tampoco se viene aplicando adecuadamente el análisis de Costo-Efectividad (ACE) para evaluar los proyectos de menor inversión, o en aquellos en que no procede la cuantificación de los beneficios. Para la adecuada aplicación del ACE se requiere definir los Índices de Referencia Límites con los cuales comparar los índices del proyecto en evaluación, lo cual no ha sido mayormente definido.

De acuerdo a lo anterior se aprecia que las decisiones de inversión pública, en el país, no estarían considerando el objetivo principal de eficiencia, pues los procedimientos para evaluación de los proyectos no aseguran la selección de

propuestas de inversión eficientes y productivas, existiendo el peligro de aprobación y ejecución de inversiones de dudosa conveniencia y rentabilidad, en desmedro de los objetivos de eficiencia y eficacia, que deben cumplir tanto los proyectos realizados con recursos públicos como los proyectos de interés público promovidos para inversión privada.

III.- VISIÓN GENERAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN PERÚ

A.- Evolución de los presupuestos para proyectos de inversión pública por niveles de gobierno

Se ha analizado la evolución de los montos presupuestados para proyectos de inversión, obtenidos de los presupuestos de apertura para los tres niveles de gobierno: Gobierno Central (GC), Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL), para el periodo 2015-2024, tomados del portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los mismos que se presentan en la tabla 2. En la tabla 3 se presentan las tasas de variación interanual para cada nivel de gobierno.

TABLA 2
PERU: PRESUPUESTOS DE APERTURA
PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN
EN MILLONES DE SOLES

Año	G C	G R	G L
2015	13,618	4,428	5,848
2016	16,549	3,354	4,617
2017	15,857	3,879	4,322
2018	17,592	4,173	4,835
2019	15,913	6,721	8,045
2020	17,313	6,725	8,110
2021	22,711	7,451	8,826
2022	25,876	8,552	7,512
2023	26,454	12,370	13,749
2024	27,676	14,124	14,434

Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, enero 2024.

Analizando la información presentada en estos cuadros, se aprecia que la asignación presupuestal para proyectos de inversión en el periodo 2015-2024 presentó en general una tendencia creciente en los 3 niveles de gobierno, tendencia explicable por el crecimiento del PBI nacional experimentado en dicho periodo, aunque las variaciones son

cuantitativamente muy erráticas, evidenciando la carencia de un consistente procedimiento de formulación presupuestal.

Las variaciones anuales en el presupuesto total de inversión pública en el periodo estudiado van desde un decremento de 2% en el año 2017 con respecto al año anterior, hasta un crecimiento de 25% en el año 2023, con respecto al 2022.

Tabla 3
PERU: VARIACION INTERNANUAL DE LOS
PRESUPUESTOS DE APERTURA PARA
PROYECTOS DE INVERSIÓN

Año	Total	GC	GR	GL
2016	3%	22%	-24%	-21%
2017	-2%	-4%	16%	-6%
2018	11%	11%	8%	12%
2019	15%	-10%	61%	66%
2020	5%	9%	0%	1%
2021	21%	31%	11%	9%
2022	8%	14%	15%	-15%
2023	25%	2%	45%	83%
2024	7%	5%	14%	5%

Fuente: Elaboración a partir de la Tabla 2

Analizando las variaciones anuales en los presupuestos de proyectos de inversión, en los 3 niveles de gobierno, se aprecia que tampoco se presentan comportamientos consistentes. En algunos años el presupuesto para proyectos en el gobierno central presentó incrementos importantes de hasta de 31% (en el año 2021 con respecto al 2020), y también presentó apreciables decrecimientos de hasta 10% en el año 2019. En el caso de los presupuestos para proyectos en los gobiernos regionales, se presentaron incrementos de hasta 61% en el año 2019, y decrementos interanuales de 24% en el año 2016. En el caso de los Gobiernos Locales se presentaron importantes incrementos de hasta 83% en el año 2023 con respecto al 2022, pero también se dieron decrementos de hasta 21% en el año 2016 con respecto al año 2015.

De acuerdo a lo anterior es posible afirmar que los procedimientos seguidos, para la asignación de los presupuestos para proyectos en los 3 niveles de gobierno, presentan resultados poco consistentes, surgiendo dudas sobre la madurez o estabilidad de dichos procedimientos, dada la notable heterogeneidad en la estructura de las asignaciones presupuestales.

B.- *Apreciación general sobre el Proceso de aprobación de los Proyectos de Inversión Pública*

Según se ha revisado en el capítulo anterior, en el Perú, la normatividad para aprobar los proyectos de inversión pública ha sufrido cambios importantes a lo largo del presente siglo, debilitándose la exigencia de aplicar el ABC para evaluar los proyectos a incluir para su ejecución presupuestal. Se han presentado casos de proyectos importantes en los cuales no se ha llevado a cabalidad la fase de pre inversión y el ABC, con los consiguientes efectos negativos en sus resultados, en el momento de la realización de los mismos, conforme se presenta más adelante.

Debe reconocerse que, en el campo público, la etapa de Preinversión en los proyectos es con frecuencia, desvalorizada en los niveles políticos, en donde las decisiones de inversión pueden motivarse por el interés de los niveles políticos de presentar resultados de gran impacto en un corto plazo, y no tanto por el objetivo de lograr inversiones eficientes y eficaces, inclusive en algunos casos, en los niveles de decisión político se tiende a considerar que los estudios de Preinversión de los proyectos son una pérdida de tiempo. Así mismo, pareciera que las conclusiones y recomendaciones que presentan los estudios de Preinversión causarían incomodidad en los niveles de decisión política que los ven, en algunos casos, como un debilitamiento de su autoridad.

Es preocupante que en el Plan de Infraestructura 2022-2025 aprobado por DS No. 242-2022/EF, se ha considerado un conjunto de criterios de priorización de los proyectos, que no tiene en cuenta la rentabilidad económica de los mismos. Se aprecia que la metodología de priorización para los proyectos de infraestructura, contenida en los Programas Multianuales de Inversiones (PMI) y en los Informes Multianuales de Inversiones en Asociaciones Publico Privadas (IMIAPP) se consideran criterios generales tales como: el cierre de brechas y el alineamiento al planeamiento estratégico, así como otros criterios específicos sectoriales, sin mencionarse la aplicación del ABC o el análisis CE.

En el referido Plan de Infraestructura, el procedimiento para priorización de los proyectos de inversión pública, comprendió el diagnóstico de brechas y sus indicadores, procedimiento que se considera razonable en el caso de proyectos de menor magnitud de inversión, en los cuales usualmente no es posible aplicar el ABC. Sin embargo, en el caso de proyectos de mayor monto de inversión, no se aplicó el ABC para calificar la bondad de los proyectos a incluir en el Plan, omisión que podría estar ocasionando la inclusión en el Plan de Infraestructura de proyectos muy alejados de la eficiencia económica.

Complementariamente, considerando que parte de la inversión pública se orienta a proyectos de menor cuantía donde no procede aplicar el ABC, sería conveniente incluir el análisis de

Costo Efectividad (ACE) para asegurar la eficiencia de las inversiones involucradas. En la normatividad vigente en la actualidad, no se enfatiza este análisis como requisito para aprobar proyectos de inversión.

En el caso de los proyectos que se desarrollan en la modalidad de Asociación Público-Privada, la metodología de priorización que se presenta en los Informes Multianuales de Inversiones en Asociaciones Público Privadas, contiene un gran número de criterios a considerar, tales como: la vinculación con los planes nacionales o con los planes estratégicos sectoriales, el impacto en la capacidad presupuestal del Sector (temporalidad), el avance de los proyectos en las fases de APP, la demanda de recursos públicos, la generación de sinergia con proyectos existentes, el nivel de transferencia de riesgos, tamaño del proyecto y otros más, conforme se puede apreciar, por ejemplo, en el Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas 2020-2023 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.[12]

La anterior relación de criterios que se consideran actualmente para priorizar proyectos, puede ser útil para una primera preselección de propuestas de inversión, pero se presenta el problema de que se omite la exigencia de contar con estudios de Preinversión que permitan determinar mediante el ABC, la rentabilidad financiera y la rentabilidad social que aseguren la bondad de los proyectos a promover. Esta grave omisión del ABC abre la posibilidad de que se incluyan, en los Planes de inversión, nuevos proyectos económicamente ineficientes y sin viabilidad financiera.

En efecto, al revisar la relación de proyectos del Plan de Infraestructura 2022-2025, se observa que se incluyen proyectos que no cuentan actualmente con sólidos estudios de pre inversión, con los necesarios análisis beneficio-costos (ABC), lo que debería ser requisito para su inclusión a fin de asegurar la eficiencia económica de las inversiones. Esta situación puede generar la posibilidad de que tales proyectos pasen directamente a la fase de Inversión, bajo la consideración de que ya están incluidos en el Plan, sin haberse verificado nítidamente su conveniencia. Esta preocupación es de alta importancia en el caso de los proyectos en la modalidad de Asociación Público Privada (APP), dada la gran magnitud de las inversiones involucradas.

Es conveniente remarcar que, el contar con sólidos estudios de Preinversión de cada proyecto a desarrollar mediante APP, ofrecerá a las entidades concedentes, mayor conocimiento para la etapa de negociación de los contratos de concesión, en beneficio de la salvaguarda del interés público, minimizando la posibilidad de que, en el desarrollo de tales proyectos, se llegue a afectar negativamente dicho interés público, situación que lamentablemente se ha presentado en el pasado, en algunos casos, conforme se presenta más adelante.

C.- Algunos casos de Ineficiencias en Proyectos atribuibles a la carencia del ABC

En el desarrollo de proyectos públicos en el presente siglo en el Perú, se puede encontrar cierto número de situaciones en las cuales se aprecia que las inversiones realizadas no están logrando los objetivos de eficiencia económica y de resguardo del interés público. A continuación, se revisan algunos casos notables y se efectúan algunos comentarios, para evitar en el futuro caer en tan lamentables situaciones.

Carretera IRRSA Sur

Este proyecto, que se extiende desde la costa sur del país hasta la frontera con Brasil, contó con estudios de Preinversión cuyos resultados indicaban una buena rentabilidad, aunque se puede afirmar que tales estudios de Preinversión no estuvieron bien fundamentados, y las proyecciones de tráfico fueron muy optimistas, además en la etapa de construcción los montos de inversión requeridos fueron mucho mayores a los inicialmente estimados.

En el desarrollo de este proyecto de inversión predominó el interés político sobre los procedimientos técnicos y formales que debieron cumplirse. En el año 2005 el proyecto fue exonerado de la normatividad del SNIP por Decreto Supremo, con el argumento de alta prioridad. La ejecución de las obras estuvo a cargo de Provias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en la modalidad de Asociación Público Privada contratándose diversos concesionarios por tramos. Al culminarse las obras el costo de inversión triplicó la cifra inicial de 944 millones de dólares.

Actualmente presenta niveles de tráfico poco significativos en todos sus tramos, evidenciando beneficios muy reducidos para la magnitud de las inversiones involucradas. El presidente de la República de ese entonces afronta actualmente un juicio por corrupción. Este caso ha sido estudiado en detalle por Alberti J. y Pereyra A. [13].

Proyecto Vías Nuevas de Lima

Este proyecto fue desarrollado por la Municipalidad de Lima Metropolitana (MLM) en la modalidad de Asociación Público Privada (APP) y nació de una iniciativa privada cuyo proponente no tuvo competidores. La inversión estimada fue de 800 millones de soles. La concesión del proyecto se contrató con el consorcio Rutas de Lima, perteneciente a la empresa brasileña Odebrecht, y se firmó en el año 2013.

El proyecto no contó con un adecuado estudio de factibilidad que proveyera las condiciones técnico-económicas y financieras, que debió exigir la Municipalidad de Lima como concedente. Según lo indicado en el Informe de Comisión Investigadora Multipartidaria del Congreso de la República [14], este contrato contiene una serie de cláusulas que estarían

beneficiando desproporcionadamente al concesionario, mientras no se protege el interés de la MLM y de los usuarios.

Actualmente, el contrato de concesión del proyecto es materia de diversas acciones legales que buscan su cancelación, tanto a nivel local como a nivel internacional. Siendo opinión generalizada que este contrato de concesión es un caso notable de corrupción de los funcionarios que tuvieron la representación de la MLM como ente concedente.

De haberse contado con un sólido y transparente estudio de factibilidad, antes de concretarse el contrato de concesión, posiblemente podría haberse evitado este notable caso de corrupción.

Es oportuno comentar que, dentro de las propuestas legislativas de la Comisión Investigadora del Congreso antes mencionada, se incluyó la modificación de la legislación de APPs para incluir la figura de concesiones VPI (Valor Presente de Ingresos) la que permitiría asegurar que los concesionarios reciban una retribución justa de acuerdo a las inversiones que ejecutan.

Esta lamentable experiencia hace ver la importancia de contar con estudios de Preinversión a nivel de factibilidad, como requisito para llevar adelante todo proyecto por concesión. Tales estudios deben contener la información y los análisis necesarios para concertar una remuneración satisfactoria pero controlada para el inversionista-concesionario, logrando así el adecuado equilibrio entre los intereses de los usuarios, del concedente y del concesionario.

Construcción del Puente Nanay y Vías de acceso

Este proyecto fue planteado como la primera etapa de la carretera Iquitos-El Estrecho, para conectar la ciudad de Iquitos con el pequeño poblado El Estrecho, en la frontera con Colombia. Se trata de uno de los puentes más largos del Perú con más de 2 kms. de longitud total. En el año 2015 se concluyó el estudio de factibilidad encargado por el Ministerio de Agricultura y se otorgó la viabilidad del proyecto. No se ha podido revisar el indicado estudio, pero se considera que posiblemente no fue bien realizado y sus conclusiones serían muy discutibles, considerando la lamentable situación actual del proyecto, conforme se comenta más adelante.

La construcción del proyecto se inició en el año 2017 a cargo del consorcio liderado por la empresa COSAPI [15] y ya se encuentra terminado. La inversión fue de 650 millones de soles. El problema actual es que el proyecto no presta ningún servicio, pues su extremo norte llega a un terreno de cultivo de propiedad particular. Recientemente se ha efectuado la contratación de los estudios definitivos de la siguiente etapa consistente en la vía de alrededor de 180 kms. Esta segunda etapa del proyecto afronta la oposición de las organizaciones

indígenas de los territorios Putumayo, Napo y Bajo Amazonas de Loreto, quienes en diciembre pasado han exigido se detenga su desarrollo, argumentando que el proyecto tendrá un impacto ambiental muy negativo.

Dado que la carretera por construir es una vía de significativa longitud, y que se desarrolla en zonas prácticamente despobladas y en terrenos muy inundables, parece poco probable que su evaluación económica ofrezca resultados favorables en un adecuado estudio ABC, ya que no es previsible la generación de suficientes beneficios que justifiquen su alto costo. Sería muy conveniente realizar un buen ABC del proyecto vial de 180 km., antes de continuar con su estudio definitivo y considerar su ejecución.

La situación concreta es que actualmente, con la construcción del puente y sus costosos accesos, ya se ha realizado una significativa inversión que demorará muchos años en generar beneficios, implicando una muy ineficiente asignación de los escasos recursos de inversión pública, lo que debería tratar de evitarse.

Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima

El proyecto de Línea 2 del Metro de Lima, tiene una extensión de 35 km y conectará la zona Este de la ciudad con el Callao, incluyendo un ramal de 8 km a lo largo de la avenida E. Faucett, para conectar esta línea con el aeropuerto internacional Jorge Chávez. El proyecto fue entregado en concesión al Consorcio Nuevo Metro de Lima, integrado por firmas peruana, española e italiana, en el año 2014. Su inversión total establecida inicialmente fue de \$6,620 millones, incluido el cofinanciamiento del Estado por \$3,695 millones.

Al revisarse los antecedentes del proyecto, es posible afirmar que los estudios de Preinversión realizados adolecieron de importantes deficiencias tales como: carencia del estudio de alternativas tecnológicas, deficiente programa de ejecución, y deficiente estimación de las expropiaciones requeridas. En los estudios de Preinversión realizados solo se consideró la alternativa de desarrollo de todo el proyecto en vía subterránea, cuando podría haberse considerado tramos en viaducto elevado, simplificado así el proceso de ejecución en las zonas de su recorrido en que era posible, lo que además hubiera permitido una importante reducción en los costos de inversión, así como también menores plazos de ejecución.

Actualmente el proyecto se encuentra fuertemente retrasado en su ejecución, pues presenta un avance del 50%, mientras que en su programación inicial se consideraba su total funcionamiento para el año 2023. Además, al no haberse organizado adecuadamente los programas de ejecución y las medidas de mantenimiento del tránsito en las zonas donde se ha venido ejecutando el proyecto, la construcción del mismo ha ocasionado muy significativas pérdidas económicas a los

vecinos y residentes de las diversas zonas en trabajo, perjuicio agravado por la apreciable lentitud en el desarrollo del proyecto [16].

Comentario general sobre estas experiencias

Las indeseables deficiencias técnico-económicas presentadas en los proyectos revisados, en algunos casos serían consecuencia de la falta de estudios de Preinversión, y en otros casos serían consecuencia de la limitada calidad de tales estudios. Se aprecia que los estudios estuvieron a cargo de consultores de mediocre calidad, pues no se analizaron a profundidad aspectos importantes de cada proyecto. Esta lamentable situación ha ocasionado que los estudios de Preinversión arrojen resultados poco acertados, desvirtuando la importancia de la fase de Preinversión.

Por otro lado, también se ha presentado una limitada calidad en la gestión administrativa de los responsables públicos a cargo de la conducción de los estudios de Preinversión, apreciándose deficiencias tales como: términos de referencia incompletos, proceso de concurso y selección de consultores poco racionalizado, debilidad en la supervisión de los estudios, y escaso profesionalismo en la aprobación de los mismos.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A.- Conclusiones

1.- Se aprecia que, en las dos últimas décadas en Perú, no se ha dado la debida importancia a la realización de sólidos estudios de Preinversión con su correspondiente Análisis Beneficio Costo (ABC), tanto en el caso de los Proyectos de Inversión Pública, como en el caso de los proyectos que se realizan mediante Asociaciones Público Privadas.

2.- La legislación reciente ha debilitado la posibilidad de contar con sólidos estudios de Preinversión con la aplicación del Análisis Beneficio Costo en los proyectos públicos, en desmedro del objetivo de lograr la mayor eficiencia de las inversiones públicas.

3.- Así mismo, se ha encontrado que en el sector público no se viene aplicando mayormente el Análisis Costo-Efectividad, el cual se recomienda para las inversiones públicas de menor magnitud. Esta omisión puede ocasionar que se desarrollen inversiones públicas de dudosa eficiencia económica. Este análisis está adecuadamente normado en otros países, como es el caso de Chile, conforme se presenta en Anexo.

4.- De mantenerse las normas y procedimientos de evaluación de los proyectos de inversión pública actualmente vigentes, existe la preocupante posibilidad de que en los futuros Planes Nacionales de Infraestructura se incluyan proyectos sin estudios de Preinversión o con estudios de dudosa calidad, lo

que afectaría el logro del objetivo de eficiencia en las inversiones involucradas.

B.- Recomendaciones

1.- Se recomienda la modificación del DL No. 1252 (Ley Invierte Perú), sus normas complementarias y los procedimientos actualmente aplicados para la selección de los proyectos de inversión pública, debiendo establecerse claramente la exigencia de desarrollar la fase de Preinversión, con aplicación del Análisis Beneficio-Costo (ABC) en los proyectos de mayor magnitud. Esta exigencia es tan importante que se recomienda considerar su inclusión en la Constitución de la República, a fin de asegurar el buen uso de los recursos públicos. Complementariamente, debe aplicarse el análisis de Costo Efectividad ACE en proyectos de menor magnitud.

2.- En los proyectos que se ejecutan con inversión pública (PIP), sí como en los proyectos que se ejecutan mediante Asociaciones Público Privadas (APP), debe establecerse el monto de inversión requerido, a partir del cual debe ser exigible el ABC. Este monto de inversión sería actualizable periódicamente. Se propone, para consideración inicial la cifra de 30 millones de dólares.

3.- Así mismo debe establecerse la obligación de aplicar el análisis Costo Efectividad (ACE), en el caso de proyectos de menor monto de inversión, análisis cuyo resultado debe ser determinante para la selección de los proyectos públicos a ejecutar.

Referencias

- [1] Edna Armendáriz y Haydeeliz Carrasco, “El gasto en inversión pública de América Latina”, BID, p. 12, 2019.
- [2] *Ibidem*, p. 4.
- [3] Jorge F. Baca Campodónico, Jorge R. Peschiera Cassinelli y Jorge A. Mesones, “The Impact of Public Expenditures in Education, Health, and Infrastructure on Economic Growth and Income Distribution in Peru”, IDB, p.45, 2014.
- [4] M.F. Rodríguez R. y O.R. Béjar Blácido, “Eficiencia de la Inversión Pública Peruana. Revisión sistemática de artículos publicados en revistas indexadas (2016-2022)”, Ciencia Latina Revista Multidisciplinar, México, 2022.
- [5] P. Dasgupta, A. Sen y S. Marglin, “Pautas para la Evaluación de Proyectos”, ONUDI, 1972.
- [6] I.M.D. Little y J.A. Mirrlees, “Project appraisal and planning for developing countries”, Heineman educational books, 1974.
- [7] Squire L., Van der Tack H., “Análisis Económico de Proyectos”, BM, 1977.
- [8] OECD, “Getting-infrastructure-right”, OECD, P. 9, 2016.
- [9] OECD, “Getting-infrastructure-right”, OECD, P. 10, 2016.
- [10] AFIN, Plan Nacional de Infraestructura 2016-2020, p. 171, 2015
- [11] Formatos para Fichas técnicas,
https://www.mef.gob.pe/es/?id=5539&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100280&lang=es-ES&view=article
- [12] Oficina de Planeamiento y Presupuesto, “Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas 2020-2023”, Ministerio de transportes y Comunicaciones, 2022.

- [13] J. Alberti J. y A. Pereyra, “Carretera Interoceánica IIRSA Sur de Perú”, BID, 2018.
- [14] Comisión Investigadora Multipartidaria encargada de investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas, “Informe”, Congreso de la República, 2016.
- [15] Proyecto Puente Nanay
<https://www.cosapi.com.pe/Site/Index.aspx?aID=1908>
- [16] Tramos cerrados en Ate por obras de la línea 2
<https://www.infobae.com/peru/2024/01/25/linea-2-del-metro-luego-de-casi-cinco-anos-reabriran-tramos-cerrados-por-obras-en-ate/>

ANEXO
METODOLOGÍAS EXISTENTES EN EL SNIP DE CHILE

Área	Tipo de Proyecto	Enfoque de Evolución
Servicios Básicos	Agua Potable Rural	COSTO EFICIENCIA
	Electrificación Rural	
	Alcantarilado y tratamiento de aguas servidas	
	Alumbrado Público	
	Sistemas de Energía Solar	
Infraestructura Pública	Caletas Pesqueras	COSTO BENEFICIO
	Aguas Lluvia	
	Obras Riego	
	Defensas Fluviales	
	Evacuación y drenaje de aguas lluvia	
Transporte	Edificación Pública	COSTO BENEFICIO
	Vialidad Urbana	
	Transporte Camicero	
	Mantenimiento Vial Urbano	
	Vialidad Intermedia (perfil)	
	Caminos de Bajo Estándar	
Servicios Sociales	Infraestructura Aeroportuaria	COSTO EFICIENCIA
	Atención Primaria de Salud	
	Educación	
	Deportes	
	Vigilancia Policial	
	Cuarteles de Bomberos	
	Equipamiento Policial	
	Centros de Justicia	
Arte y Cultura	Centros Deportivos	COSTO EFICIENCIA
	Recuperación del Patrimonio Nacional	
Medio Ambiente	Centros de Arte y Cultura	COSTO EFICIENCIA
	Residuos Sólidos	
	Rellenos Sanitarios	COSTO EFICIENCIA