

Documento de trabajo N° 03

Análisis de la capacidad de gestión de inversión pública

Álvaro Cubas Cunyas
Graciela Muñoz Cahuana

Setiembre, 2025



Documento de trabajo N° 03
Consejo Privado de Competitividad

Análisis de la capacidad de gestión de inversión pública

**Más proyectos, menos cierres: desafíos y oportunidades en
la capacidad de gestión de la inversión pública 2010–2024**

Álvaro Cubas Cunyas¹ y Graciela Muñoz Cahuana²

Setiembre, 2025

¹Economista del Consejo Privado de competitividad (email: acubas@cpc.pe)

²Economista principal del Consejo Privado de Competitividad (email: gmuniz@cpc.pe)

Tabla de Contenido

1. Resumen ejecutivo	4
2. Desarrollo del estudio	6
a. Viabilidad y tasa de cierre de proyectos	6
b. Velocidad de ejecución	9
Análisis periodo 2021 - 2024	15
3. Conclusiones y recomendaciones	18
4. Anexo metodológico: Índice de velocidad de ejecución	19

1 Resumen ejecutivo

Este estudio analiza la eficiencia en la gestión de la inversión pública en el Perú, incorporando un enfoque centrado en el desempeño de los proyectos cerrados. Se evalúan no solo cuántos logran cerrarse (tasa de cierre), sino también cuánto tiempo tardan en completarse, desde su declaratoria de viabilidad hasta el cierre. Sobre la base de ello, se construye un índice de velocidad de ejecución, estandarizado por millón de soles y transformado matemáticamente para asociar mayor eficiencia con valores más altos.

La principal conclusión es que los Gobiernos Locales (GL) concentran la mayor cantidad de proyectos declarados viables en el país, pero enfrentan serias limitaciones en su capacidad de gestión. Presentan los mayores tiempos relativos de ejecución en todas las fases del ciclo de inversión. Además, su desempeño promedio en el índice de velocidad de ejecución es el más bajo entre los tres niveles de gobierno, lo que sugiere una brecha estructural en capacidades técnicas y operativas.

Hallazgos adicionales importantes incluyen:

- Incremento sostenido de proyectos viables: A diciembre de 2024, existen más de 256,7 mil proyectos que recibieron viabilidad. Este número ha crecido de manera significativa en los últimos dos periodos municipales, concentrándose principalmente en los gobiernos locales (86,8%).
- Baja tasa de cierre de proyectos: Poco más de la mitad de los proyectos declarados viables entre 2010 y 2021 lograron cerrarse. Los Gobiernos Locales (GL) y Gobiernos Regionales (GR) tienen una tasa de cierre similar (53%), mientras que el Gobierno Nacional (GN) alcanza el 46%. Esto evidencia una debilidad estructural en la gestión de proyectos.
- Diferencias en escala de proyectos: El GN maneja proyectos de mayor envergadura (promedio S/ 10 millones), los GR están en una posición intermedia (promedio S/ 6 millones), y los GL concentran proyectos más pequeños (promedio S/ 1,5 millones).
- Retrasos por fase del ciclo de inversión: Los GL presentan los mayores retrasos relativos (3,6 años por millón de soles) en todas las fases del ciclo de inversión (planificación y ejecución). En contraste, el GR registra mejores tiempos (2,2 años por millón de soles), especialmente en la primera parte de la etapa de ejecución (entre la aprobación del expediente técnico y el inicio de obra).
- Recuperación gradual de la velocidad de ejecución: Tras alcanzar su valor más

alto en 2010 (0,689), el índice de velocidad de ejecución muestra una tendencia de descenso moderado y sostenido entre 2011 y 2021, pasando de 0,565 en 2011 a un mínimo de 0,488 en 2021. Durante este periodo, los valores se mantuvieron relativamente estables entre 2012 y 2019, fluctuando en torno a 0,52. A partir de 2022, se observa una recuperación progresiva: el índice sube ligeramente de 0,491 en 2022 a 0,504 en 2023, y alcanza 0,510 en 2024, consolidando una mejora, aunque aún lejos de los niveles observados al inicio del periodo.

- Proyectos más grandes se ejecutan con mayor eficiencia: Existe una correlación positiva entre el tamaño del proyecto y su velocidad de ejecución, siendo más marcado en GN y GR que en GL.
- Desempeño por entidad y departamento: En el periodo 2021 y 2024, algunos sectores del GN (como el sector Transporte y Comunicaciones) y departamentos como Cusco, Tacna y Loreto destacan por su eficiencia. En contraste, Pasco, Huancavelica y Junín muestran una menor velocidad de ejecución, tanto en los proyectos a cargo de los GR como de los GL.

2 Desarrollo del estudio

Desde el Consejo Privado de Competitividad (CPC) se han analizado diversos factores que inciden en la calidad de la gestión de la inversión pública en el país, tales como la capacidad de ejecución presupuestal y física de los proyectos, la continuidad o discontinuidad de su ejecución en el tiempo, y la incorporación de nuevos proyectos a la cartera, entre otros.

En este estudio, se incorpora un enfoque de análisis centrado en la gestión de los proyectos declarados viables, evaluando tanto su tasa de cierre como, en los casos en que logran concluirse, el tiempo que les toma alcanzar la etapa final de ejecución. El objetivo es fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas respecto del universo de proyectos que ingresan formalmente al sistema, y desincentivar la proliferación de proyectos sin una verdadera planificación para su realización.

Para ello, se ha desarrollado un análisis que comienza con una revisión histórica de todos los proyectos declarados viables entre 2010 y 2024. A partir de este universo, se profundiza en los proyectos que han sido efectivamente cerrados durante ese periodo. Para tal fin, se aproxima el cierre de un proyecto cuando este ha alcanzado una ejecución presupuestal superior al 85 %. Además, a fin de no distorsionar el análisis con proyectos de nulo impacto, se consideran únicamente a los proyectos con un costo total mayor a S/ 1.000. El estudio incluye además un desglose por etapas del ciclo del proyecto, con el fin de identificar en qué fases se concentra mayor retraso.

Sobre esta base, se construye un índice de velocidad de ejecución, que mide el tiempo transcurrido desde la declaración de viabilidad hasta el cierre del proyecto. Finalmente, se realiza un análisis específico del periodo de gobierno 2021-2024, elaborando un ranking de desempeño por nivel de gobierno en función del índice de velocidad, con el propósito de identificar brechas de gestión y orientar oportunidades de mejora.

a. Viabilidad y tasa de cierre de proyectos

A diciembre de 2024, existen 256.782 proyectos declarados viables entre 2010 y 2024. De estos, 86,8% (222.888 proyectos) corresponden a los Gobiernos Locales (GL); 6,7% (17.150 proyectos) a los Gobiernos Regionales (GR), y 6,5% (16.744 proyectos) al Gobierno Nacional (GN). Como se observa, los gobiernos subnacionales concentran una participación importante, por lo que a continuación se realiza un análisis de la evolución de declaratorias de viabilidad en función de los periodos de gestión municipal.

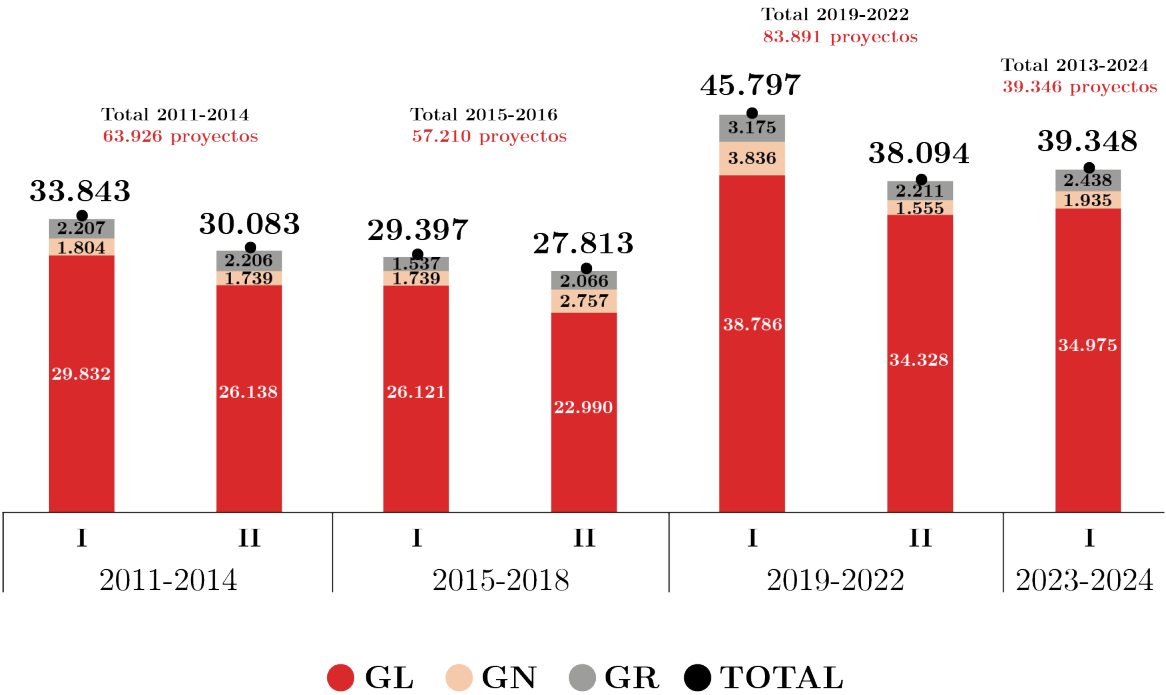
La cantidad de proyectos de inversión declarados viables ha mostrado una tendencia creciente. Como muestra el **Gráfico 1**, al analizar los últimos cuatro periodos municipales, se observa que durante los primeros dos años de cada gestión (etapa I) se concentra el mayor número de proyectos con

viabilidad aprobada, en comparación con los últimos dos años (etapa II). Esta pauta se mantiene constante en todos los ciclos analizados, y es especialmente pronunciada en el periodo 2019–2022, donde la primera mitad concentra 45.797 proyectos viables, muy por encima de los registros en periodos anteriores. Este incremento coincide con la aprobación de la Directiva N.º 001-2019 EF/63.01, que reguló de forma integral el funcionamiento del sistema Invierte.pe y operativizó la participación de un mayor número de entidades públicas en el ciclo de inversión.

Estos niveles se han sostenido en el actual periodo municipal (2023-2024), con más de 39 mil proyectos viables en tan solo dos años. Los GL también concentran la mayor parte del total de proyectos viables, siendo también los principales responsables del aumento en la cantidad de proyectos declarados viables a lo largo del tiempo.

En contraste, el GN mantiene un volumen relativamente bajo de proyectos viables en comparación con los demás niveles de gobierno. Sin embargo, durante el periodo 2019-2022 se observa un repunte relevante: los proyectos viables del GN pasaron de un promedio de 1.772 proyectos en las etapas I de gestiones anteriores, a 3.175 proyectos en el primer bienio de dicha gestión, un incremento de 79%.

Gráfico 1. Evolución de proyectos de inversión declarados viables por nivel de gobierno y periodo municipal (2011-2024)

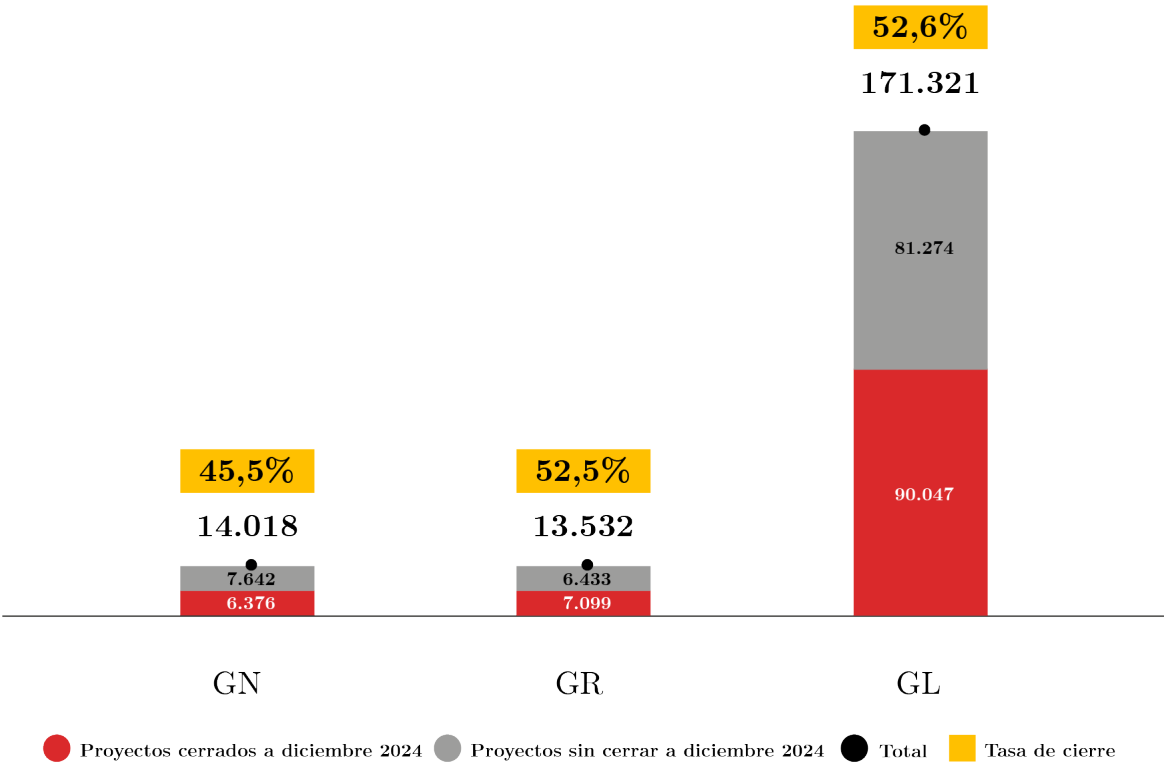


Fuente. Invierte.pe; CGR: Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. Elaboración: CPC. Nota: La etapa 1 de cada periodo municipal corresponde a los dos primeros años; y la etapa II, a los últimos dos años.

Los proyectos con declaratoria de viabilidad registrados en el sistema de inversiones deberían reflejar la planificación efectiva de la inversión pública por parte de las entidades. Para evaluar la calidad de dicha planificación, un indicador clave es la tasa de cierre de proyectos, que permite medir cuántas de estas iniciativas logran completarse en el tiempo.

Para ello se utilizan los proyectos declarados viables entre 2010 y 2021 (198.871 proyectos) y se analiza su condición a diciembre de 2024. El **Gráfico 2** desagrega el total por nivel de gobierno y lo clasifica según su estado de avance: proyectos cerrados y no cerrados. Se observa que los GL concentran ampliamente el volumen de proyectos viables, con más de 171.321 proyectos, de los cuales solo el 52,6% han logrado cerrarse. Por su parte, el GN registra una tasa de cierre de 45,5% y los GR, de 52,5%, pese a manejar un volumen mucho menor de proyectos en comparación con los GL. Así se evidencia una problemática generalizada: poco más de la mitad de los proyectos viables logran completarse, lo que sugiere limitaciones estructurales en la gestión del ciclo de inversión. Este rezago es especialmente notorio en los gobiernos subnacionales.

Gráfico 2. Tasa de cierre de proyectos por nivel de gobierno (evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2010-2024^{1/2/})

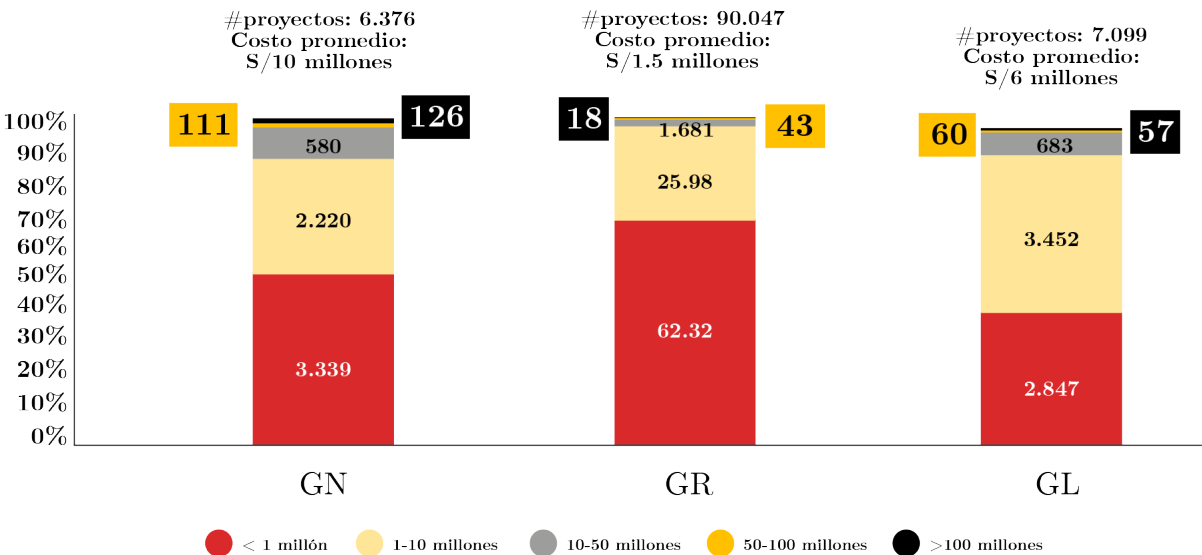


Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85% a diciembre de 2024.
2/ Solo se analizan a los proyectos cerrados que obtuvieron declaratoria de viabilidad entre 2010 y 2021.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. **Elaboración:** CPC.

El **Gráfico 3** muestra la distribución porcentual de los proyectos cerrados entre 2010 y 2024 según su rango de costo y por nivel de gobierno. Se observa que los GL concentran la mayor cantidad de proyectos cerrados, principalmente de baja escala: el 98% tiene un costo menor a S/ 10 millones y el 69% está por debajo de S/ 1 millón, con un costo promedio de S/ 1,5 millones.

En contraste, el GN gestiona proyectos de mayor envergadura, con más del 13% por encima de S/ 10 millones y un costo promedio por proyecto de S/ 10 millones. Por su parte, los GR presentan una estructura intermedia, con un 11% de proyectos por encima de S/ 10 millones y un costo promedio de S/ 6 millones. Esta distribución evidencia diferencias sustanciales en la escala de los proyectos gestionados por cada nivel de gobierno, lo que resulta clave al momento de evaluar sus tiempos y eficiencia de ejecución.

Gráfico 3. Caracterización de proyectos cerrados por nivel de gobierno
(evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2010-2024) ^{1/2/}



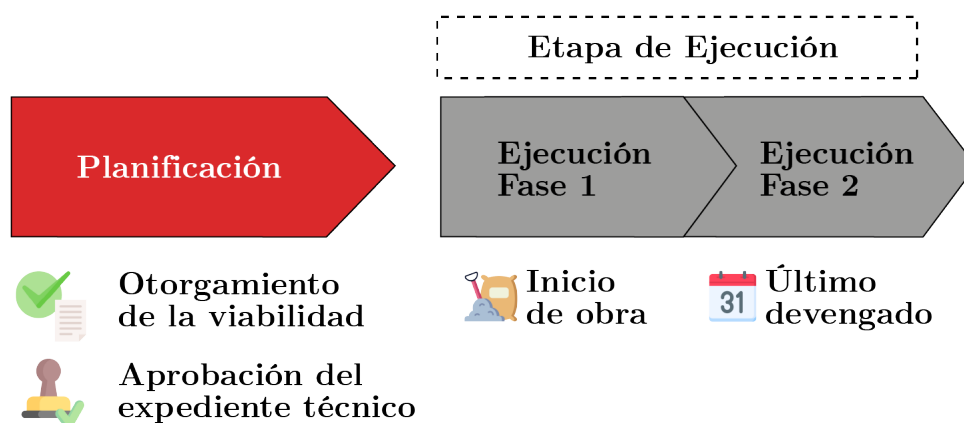
Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85%.
2/ Solo se analizan a los proyectos cerrados que obtuvieron declaratoria de viabilidad entre 2010 y 2021.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. **Elaboración:** CPC.

b. Velocidad de ejecución

Además de la tasa de proyectos cerrados, resulta fundamental evaluar el tiempo que tardan en completarse aquellos proyectos que sí logran culminar, desde su planificación inicial (declaratoria de viabilidad) hasta su cierre. Para ello, es útil descomponer el ciclo de vida del proyecto en hitos intermedios que permitan identificar dónde se concentran los mayores retrasos. En este estudio se

han considerado tres tramos clave: el plazo de planificación, que abarca desde la declaratoria de viabilidad hasta la aprobación del expediente técnico; y la etapa de ejecución, desagregada en dos fases: desde la aprobación del expediente técnico hasta el inicio de obra, y desde el inicio de obra hasta el cierre del proyecto. Con el fin de evitar distorsiones en el análisis debido al tamaño de los proyectos que gestiona cada nivel de gobierno, se ha utilizado como unidad de análisis el tiempo transcurrido por cada millón de soles ejecutados.

Gráfico 4. Etapas clave para el análisis del ciclo de inversión.



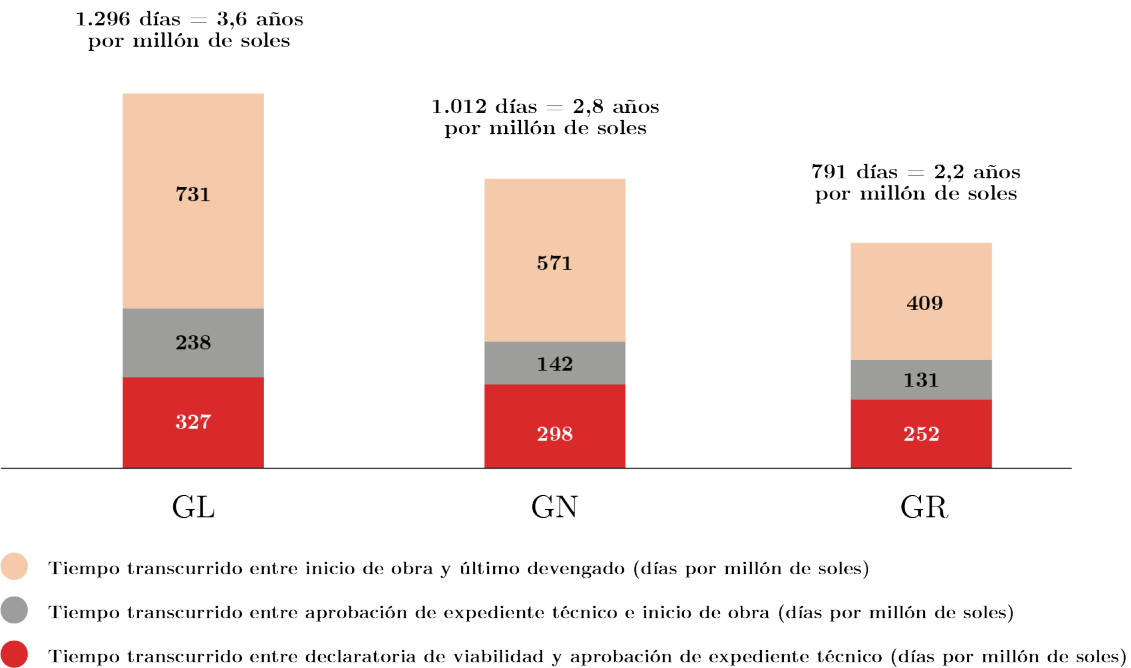
En este análisis se ha optado por utilizar la mediana como medida representativa del plazo por etapa, debido a su robustez frente a valores extremos y su capacidad para reflejar el comportamiento típico de los proyectos. Si bien es cierto que la mediana no es aditiva —es decir, la suma de las medianas de las etapas no equivale a la mediana del plazo total—, su uso por tramo permite identificar patrones generales de duración relativa entre etapas. Por ello, se presenta la suma de las medianas por etapa como una aproximación informativa del proceso completo.

Además, se debe precisar que el indicador de plazo por millón no debe interpretarse de forma lineal ni utilizarse para proyectar directamente la duración total de un proyecto mediante multiplicación. Es decir, no corresponde asumir que un proyecto de 2 millones tomará el doble de tiempo que uno de 1 millón. Esto se debe a que el indicador ya incorpora el tamaño del proyecto en el denominador, y la relación entre costo y tiempo no es proporcional.

El análisis revela que los GL enfrentan los mayores tiempos relativos en la fase de planificación (327 días por millón de soles en la declaratoria de viabilidad y aprobación de expediente técnico), así como en la ejecución (238 días por millón desde la aprobación de expediente hasta el inicio de obra y 731 días por millón desde el inicio de obra hasta el cierre del proyecto). En contraste, el GR presenta mejores tiempos en todas las etapas, destacando especialmente la etapa de planificación (252 días por millón de soles) y en la primera fase de ejecución (131 días por millón). Por su parte, el GN se sitúa en una posición intermedia, destacando en la primera fase de ejecución, pues presentan el menor tiempo transcurrido entre el inicio de obra y cierre del Análisis de la capacidad

de gestión de inversión pública proyecto (142 días por millón). Estos resultados evidencian que, en términos relativos al monto ejecutado, los gobiernos locales requieren más tiempo para avanzar en cada etapa del ciclo, lo que sugiere mayores ineficiencias.

Gráfico 5. Tiempo transcurrido hasta el cierre de un proyecto y desagregación de hitos principales (evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2010-2024)^{1/2/}



Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85%.
2/ El plazo por millón se construye entre el total de días transcurridos divididos entre el costo del proyecto deflactado a millones de soles 2007.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. **Elaboración:** CPC.

A partir de este análisis se definió un índice de velocidad de ejecución, que mide el tiempo transcurrido por millón de soles desde la declaratoria de viabilidad hasta el cierre del proyecto. Para reducir el impacto de valores típicos, se aplicó una transformación logarítmica, seguida de una transformación matemática que invierte el sentido del índice, de modo que valores más altos representen una mayor velocidad de ejecución y valores más bajos, una ejecución más lenta.

La construcción del índice de velocidad de ejecución parte de la metodología desarrollada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en el Reporte de Inflación junio 2025, el cual mide el plazo financiero de los proyectos concluidos como el cociente entre el tiempo de ejecución y el costo actualizado deflactado (en millones de soles). Sin embargo, este estudio introduce dos diferencias clave. En primer lugar, se considera como proyecto cerrado aquel que alcanza un avance financiero superior al 85%, lo que permite contar con un universo de proyectos más amplio y con menos

riesgo de sesgo. En segundo lugar, se amplía la medición del tiempo de ejecución incorporando dos hitos adicionales: desde la declaración de viabilidad hasta la aprobación del expediente técnico (planificación), y desde la aprobación del expediente técnico hasta el inicio de obra (primera fase de ejecución), además del tramo entre el inicio de obra y el cierre del proyecto.

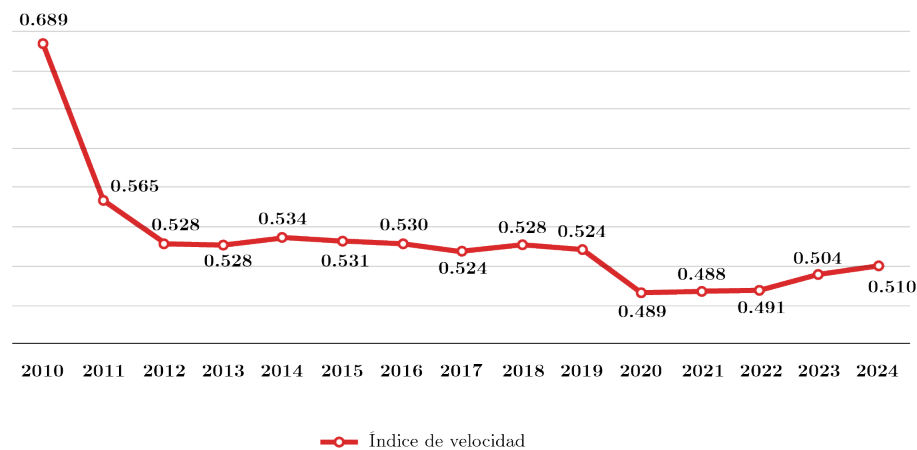
Tabla 1. Comparación metodológica del estudio del CPC con respecto al BCRP.

Aspecto	BCRP (Reporte de Inflación Junio 2025)	CPC (2025)
Criterio de cierre	Proyecto registrado cerrado registrado como culminado	Proyectos activos o cerrados con avance financiero > 85%
Plazo considerado	Plazo financiero: Meses entre primer y último devengado	Plazo total: Días entre viabilidad y cierre, dividido en tres fases: planificación, inicio de obra y cierre.
Unidad de medida	Plazo financiero / costo actualizado deflactado (millones de soles 2007)	Plazo total / costo actualizado deflactado (millones de soles 2007)
Trnasformaciones	Logaritmo + MinMax + (1 - indicador) para que valores altos = mayor velocidad	Logaritmo + MinMax + (1 - indicador) para que valores altos = mayor velocidad

Fuente. BCRP. Elaboración: CPC.

En primer lugar, el **Gráfico 6** muestra la evolución del índice de velocidad de ejecución de proyectos de los proyectos cerrados a nivel nacional entre 2010 y 2024. A lo largo del periodo analizado, se observa una reducción de la eficiencia en la ejecución de proyectos públicos, seguida de una etapa de estancamiento y una recuperación parcial en los años recientes. El índice de velocidad alcanzó su valor más alto en 2010 (0,689), pero cayó bruscamente en 2011 (0,565) y volvió a descender en 2012 (0,528). A partir de entonces, el índice se estabilizó durante varios años en torno a 0,52–0,53, sin registrar mejoras significativas. En 2020 y 2021, se produce un nuevo descenso, con el índice ubicándose en torno a 0,488. Sin embargo, desde 2022 se evidencia una recuperación progresiva, alcanzando 0,491 ese año, 0,504 en 2023 y 0,510 en 2024. Aunque se ha evidenciado una mejora reciente, la eficiencia continúa por debajo de los niveles prepandemia y mas lejos aún del valor alcanzado al inicio del periodo analizado, lo que refleja un deterioro acumulado aún no revertido.

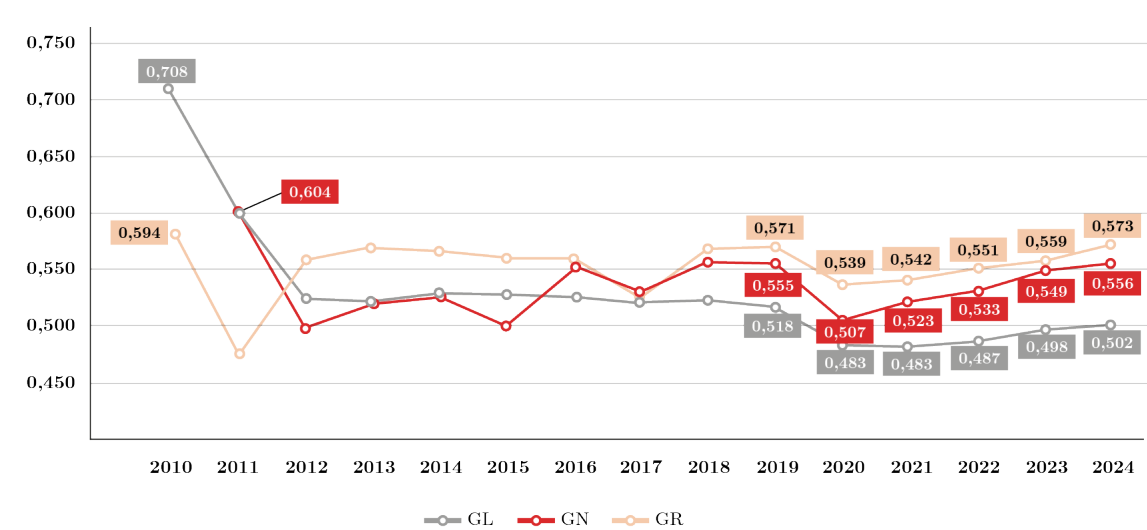
Gráfico 6. Evaluación del índice de velocidad de ejecución de proyectos (evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2010-2024)^{1/2/}



Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85%.
2/ Se considera el último año de devengado como el año de cierre del proyecto.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. Elaboración: CPC.

En la misma línea, el **Gráfico 7** muestra la evolución del índice de velocidad de ejecución de proyectos entre 2010 y 2024, desagregado por nivel de gobierno. Los GL registraban la mayor velocidad de ejecución (0,708). En los años siguientes, los GL mostraron una tendencia descendente, con una caída sostenida hasta 2020 (0,483). A partir de 2021, el índice se mantuvo bajo, aunque con una recuperación gradual que alcanza 0,502 en 2024. El GN comenzó en 0,604 en 2011 y mostró una caída pronunciada en 2012 (0,498). Luego presentó fluctuaciones, con un retroceso importante en 2020 (0,507) y una recuperación posterior hasta alcanzar 0,556 en 2024. Por su parte, los GR iniciaron con 0,594 en 2010 y mostraron una mejora sostenida durante varios años, alcanzando un pico de 0,573 en 2024. De esta manera, se observa que, mientras que el GN y los GR han mantenido una recuperación sostenida que les ha permitido retornar a los niveles prepandemia, el avance en el caso de los GL no ha sido suficiente para lograr lo mismo. Por otro lado, ninguno de los niveles de gobierno ha recuperado la velocidad de ejecución lograda al inicio del periodo analizado.

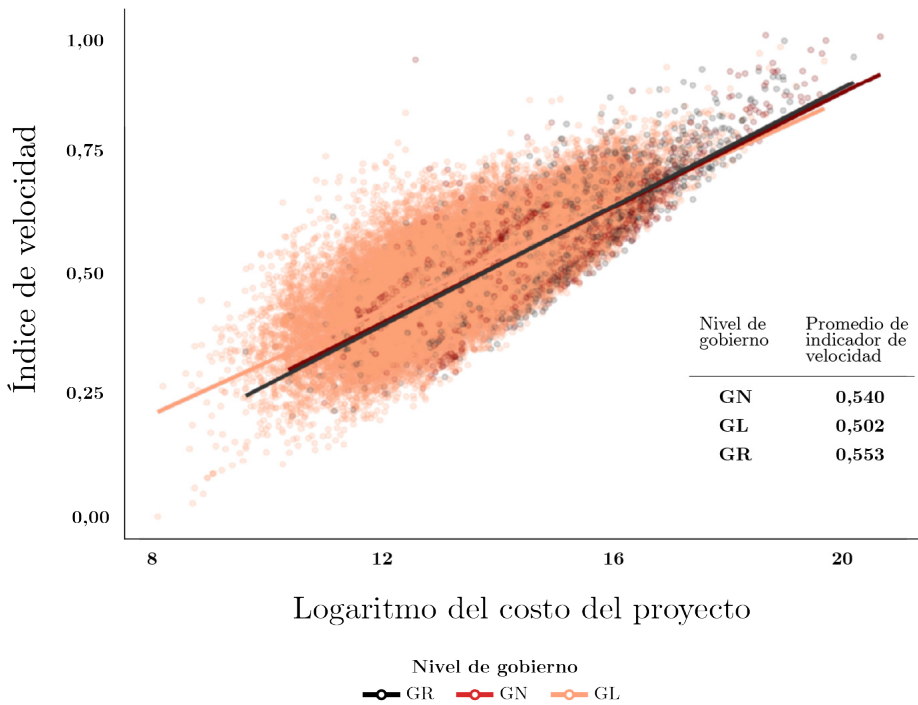
Gráfico 7. Evolución del índice de velocidad de ejecución de proyectos, por nivel de gobierno (evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2010-2024)^{1/2/}



Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85%.
2/ Para el año 2010 no se cuenta con información del GN.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. Elaboración: CPC.

Finalmente, el **Gráfico 8** muestra la relación entre el logaritmo del costo de los proyectos de inversión y su índice de velocidad de ejecución, diferenciada por nivel de gobierno. En primer lugar, se observa una relación positiva entre ambas variables: a mayor costo del proyecto, mayor tiende a ser el índice de velocidad, lo que sugiere que los proyectos de mayor escala se ejecutan, en promedio, con mayor rapidez relativa. En segundo lugar, las líneas de tendencia por nivel de gobierno presentan pendientes similares, aunque con diferencias en su posición: los GR y el GN muestran líneas por encima de la correspondiente a los GL, lo que indica que, para un mismo nivel de costo, estos niveles tienden a ejecutar con mayor eficiencia relativa. Este patrón es consistente con los promedios del índice de velocidad por nivel: los GL registran un valor de 0,50, mientras que el GN y los GR alcanzan 0,54 y 0,56, respectivamente. Esto evidencia que, aunque los GL gestionan el mayor número de proyectos, enfrentan mayores dificultades para ejecutar con eficiencia relativa, en comparación con los otros niveles de gobierno. Además, para proyectos de mayor costo, su nivel de eficiencia relativa se reduce aún más.

Gráfico 8. Índice de velocidad de ejecución de proyectos según su costo y nivel de gobierno (evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2010-2024)^{1/}



Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85%.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. **Elaboración:** CPC.

Análisis periodo 2021 - 2024

Tras realizar un análisis histórico de los proyectos cerrados, resulta especialmente relevante examinar el desempeño de la inversión pública durante el actual periodo de gobierno. Para ello, se acotó el análisis a los proyectos cerrados entre 2021 y 2024, evaluando su velocidad de ejecución en función del tiempo transcurrido desde la declaración de viabilidad hasta el cierre de la obra.

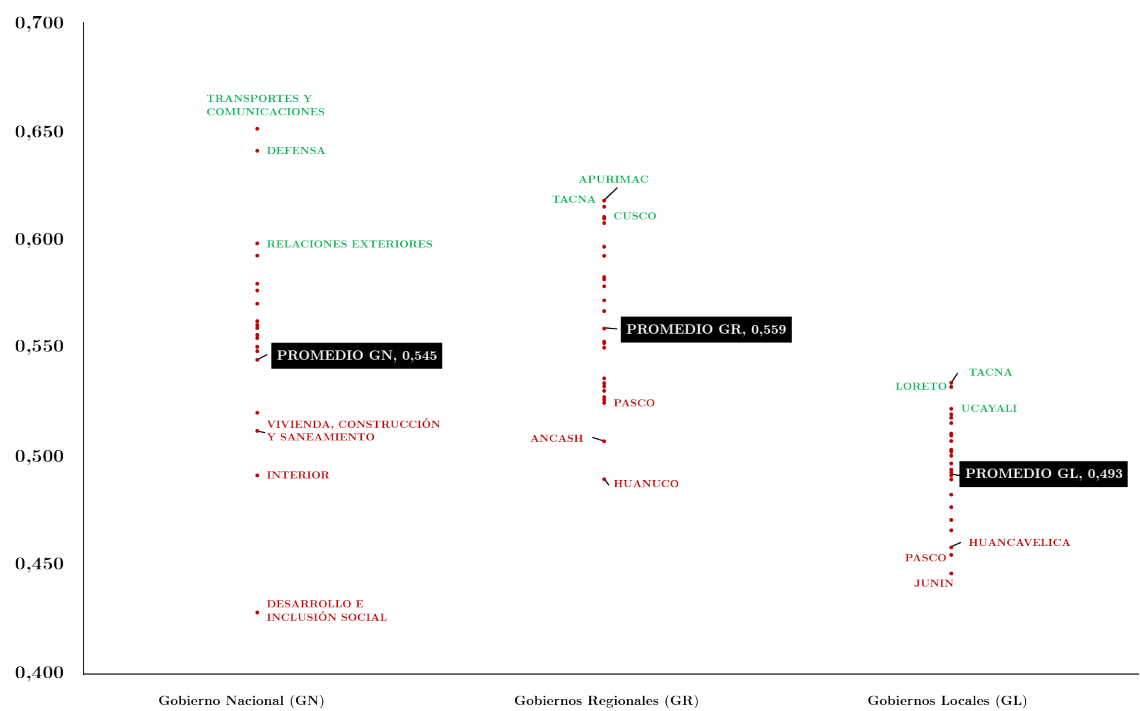
El **Gráfico 9** muestra la dispersión del índice de velocidad de ejecución de proyectos de inversión pública por entidad, diferenciando los tres niveles de gobierno. Cada punto representa una entidad ejecutora y su posición vertical indica su desempeño en términos de velocidad de ejecución.

En el GN, se observan ministerios con niveles de eficiencia significativamente por encima del promedio, como Transporte y Comunicaciones (con un índice superior a 0,65) y el sector Defensa, que superan ampliamente el promedio del GN (0,545). En contraste, los sectores de Desarrollo e Inclusión Social, Interior y Vivienda presentan los niveles por debajo del promedio de velocidad de ejecución.

En los GR, el promedio se ubica en 0,559. Algunas regiones como Tacna y Apurímac superan este promedio, mientras que Pasco, Áncash y Huánuco muestran índices considerablemente por debajo. Por su parte, en los GL, se repiten los resultados mostrados como tendencia histórica: el desempeño promedio es considerablemente más bajo. Este nivel de gobierno presenta un promedio de velocidad de ejecución de 0,493. Los GL de los departamentos de Loreto y Tacna se ubican por encima del promedio, mientras que los GL de los departamentos de Huancavelica, Pasco y Junín destacan negativamente con los valores más bajos.

De esta manera, el **Gráfico 9** evidencia que existe una alta heterogeneidad en la eficiencia de ejecución entre entidades del mismo nivel de gobierno. Si bien el GN y los GR muestran promedios similares, algunos sectores o regiones logran destacarse significativamente. En cambio, los GL no solo tienen un promedio más bajo, sino también una menor dispersión hacia niveles altos.

Gráfico 9. Distribución de entidades según el Índice de velocidad de Ejecución, por nivel de gobierno (evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2021-2024)^{1/2/}

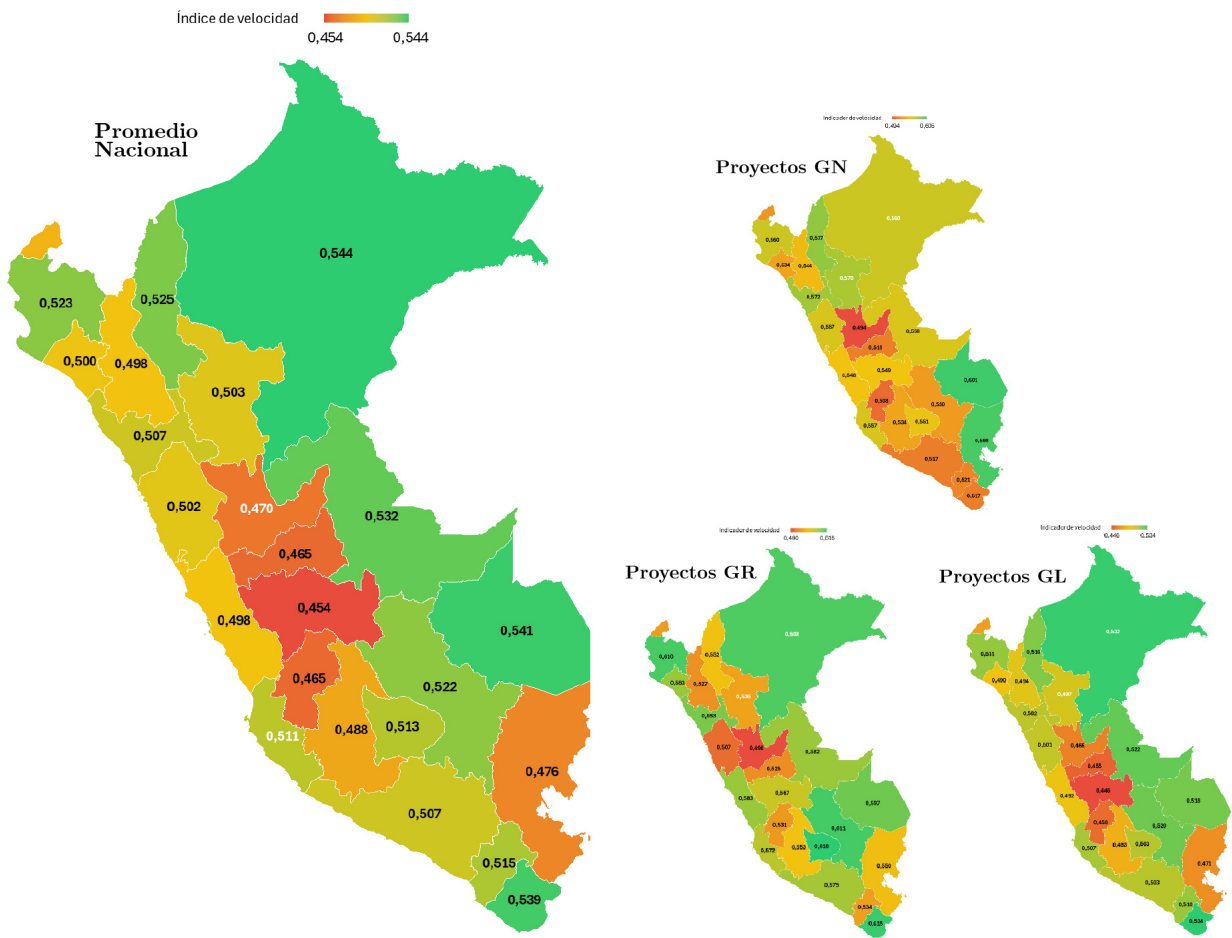


Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85%.
2/ Los sectores que no aparecen en el GN no registraron proyecto cerrado entre 2021 y 2024.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. **Elaboración:** CPC.

Complementariamente, el **Gráfico 10** muestra mapas de calor sobre la velocidad de ejecución por departamento, como promedio nacional y por nivel de gobierno. Se observa que en promedio los proyectos ejecutados en los departamentos de Loreto, Madre de Dios y Tacna son los que han mostrado una mayor eficiencia en la ejecución de sus proyectos, al analizar el último periodo gubernamental. En contraste, los departamentos de Huánuco, Pasco, Huancavelica y Junín son los que menor velocidad de ejecución evidencian.

Al desagregar el desempeño territorial por nivel de gobierno, se observa que el GN ha mostrado mayor eficiencia en los proyectos ejecutados en los departamentos de Madre de Dios y Puno, pero una menor eficiencia en los proyectos de la costa Sur, y de los departamentos de Huánuco y Pasco. Los GR, por su parte, muestran mejores resultados, aunque las regiones de Huánuco, Pasco y Ancash son las más rezagadas. Finalmente, en el caso de los GL, las regiones de sierra central (Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica) y Puno son las que evidencian mayores dificultades.

Gráfico 10. Mapas de calor del Índice de Velocidad de Ejecución, por departamento (evaluación de proyectos cerrados durante el periodo 2021-2024)^{1/}



Nota.
1/ Se consideran como cerrados los proyectos que alcanzan una ejecución presupuestal mayor al 85%.
Fuente. Invierte.pe; CGR; Plataforma Nacional de Datos Abiertos - MEF. **Elaboración:** CPC.

3 Conclusiones y recomendaciones

El análisis evidencia una paradoja estructural en la inversión pública en el Perú. Mientras el número de proyectos viables ha crecido de manera sostenida —superando los 256 mil en el periodo 2010–2024—, apenas poco más de la mitad logra cerrarse. Los gobiernos locales, responsables de casi el 87% de los proyectos, enfrentan serias limitaciones técnicas y presentan los tiempos más largos de ejecución en todas las fases del ciclo de inversión. Aunque desde 2022 se observa una recuperación gradual en la velocidad de ejecución, los niveles actuales se mantienen por debajo de los alcanzados hace más de una década. En suma, la gestión de la inversión pública se caracteriza por una cartera sobredimensionada, baja tasa de culminación, brechas territoriales y marcadas diferencias en eficiencia entre entidades.

Todo esto plantea una pregunta crucial: ¿cómo avanzar hacia un sistema de inversión pública más eficiente? Desde el CPC se insiste en racionalizar la cartera de proyectos, priorizando aquellos de mayor impacto. Para ello es fundamental agregar proyectos de alto impacto, escalándolos mediante gatillos y utilizando las mejores prácticas internacionales. Así, los proyectos que impacten de manera significativa en el ámbito productivo y social —por ejemplo, cierren brechas de condiciones mínimas territoriales— deberán ser encargados a unidades ejecutoras especializadas, a nivel regional o nacional, que cuenten con experiencia probada y facilidades para su ejecución. La creación de estas unidades se activará en caso de que los gobiernos locales no ejecuten sus recursos de manera eficiente. Finalmente, se plantea que la infraestructura generada a partir de la implementación de esta medida pase a ser adjudicada para su operación y mantenimiento por parte de Proinversión, vía Obras por Impuestos (OxI) o Asociaciones Público-Privadas (APP).

De igual manera, es importante diseñar una metodología para la habilitación de recursos para proyectos de inversión durante el transcurso del año fiscal, que permita identificar criterios objetivos para la selección y priorización de proyectos, garantizando la continuidad de los que ya se encuentran en cartera. Esto limitaría la expansión desordenada de proyectos manejados por las entidades subnacionales y contribuiría a mejorar la eficiencia de la inversión. De hecho, la OECD (2022) ha señalado que en el Perú las modificaciones presupuestarias son más significativas y frecuentes que en cualquier otro país miembro, lo que limita el debate inclusivo y dificulta una visión global del gasto. Esta volatilidad presupuestaria reduce la capacidad del presupuesto para priorizar estratégicamente.

En definitiva, el Perú no enfrenta un déficit de proyectos ni de recursos, sino un déficit de ejecución. Sin una reforma estructural que racionalice la cartera, discipline las reglas presupuestarias y profesionalice la gestión, los anuncios seguirán desbordando la capacidad real del Estado. El desafío ya no es planificar más obras, sino lograr que las que se planifican efectivamente transformen el territorio y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

4 Anexo metodológico: Índice de velocidad de ejecución

1. Introducción

El presente documento describe la metodología utilizada para construir el índice de velocidad de ejecución de proyectos de inversión pública. Este índice permite comparar el desempeño de ejecución entre entidades públicas de distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y entre grupos de proyectos de diferentes tamaños. A diferencia de una medición del plazo total de ejecución en días —que puede verse afectada por la magnitud del proyecto—, este índice se construye a partir del plazo por millón de soles deflactados, es decir, el tiempo que toma ejecutar cada millón de soles en inversión pública, ajustado por inflación.

A partir de esta métrica base, se aplican transformaciones estadísticas para construir un indicador—denominado “índice de velocidad de ejecución”— que se encuentra estandarizado entre 0 y 1. Este índice permite una lectura intuitiva: valores más cercanos a 1 reflejan una mayor velocidad de ejecución (menos días por millón), mientras que valores más cercanos a 0 reflejan menor velocidad. Se aplica esta metodología al universo de proyectos cerrados (aproximados como aquellos con más de 85% de ejecución presupuestal sobre su costo total), a fin de tener una trazabilidad completa desde su declaratoria de viabilidad.

2. Base de datos utilizada

Se utilizaron las siguientes fuentes de información:

Base de datos	Fecha de corte	Información extraída
Base de datos de Invierte.pe	31/12/24	Fecha de viabilidad Fecha de aprobación del expediente técnico Avance financiero acumulado Expediente técnico Costo actualizado
Dataset de la CGR	04/06/25	Fecha de inicio de obra
Plataforma Nacional de Datos Abiertos MEF	30/06/25	Fecha de último devengado

3. Criterios de selección de los proyectos analizados en el estudio

Utilizando las fuentes de información señaladas previamente, se depuraron los registros para conformar una muestra compuesta exclusivamente por proyectos con información completa y cronológicamente consistente y con un nivel de ejecución suficientemente avanzado. Para definir esta muestra, se aplicaron los siguientes criterios:

a. Criterio de cierre: Se consideran como cerrados a los proyectos con una ejecución acumulada igual o superior al 85% de su costo total actualizado. Este umbral busca asegurar que el análisis se centre en proyectos sustancialmente avanzados, cercanos a su etapa final.

b. Monto mínimo de inversión: Se excluyen del análisis los proyectos con un costo total actualizado menor a S/ 1.000. Esta decisión responde a la necesidad de reducir el impacto de valores atípicos en el indicador de velocidad, especialmente aquellos que, por su escala extremadamente baja, tienden a generar relaciones desproporcionadas entre el plazo de ejecución y el monto invertido.

c. Año de cierre: Se consideran solo los proyectos cerrados desde el año 2010, aproximando el año de cierre como el año del último devengado (año en el que se alcanzó el 85% de ejecución).

d. Información completa: Se consideran solo aquellos proyectos con expediente técnico aprobado y con información completa de los hitos del ciclo de inversión (fecha de viabilidad, fecha de aprobación del expediente técnico, fecha de inicio de obra y fecha de último devengado).

e. Validación de fechas: Se aplicaron tres validaciones para asegurar consistencia cronológica entre los principales hitos:

- i. La fecha de aprobación del estudio de preinversión (ET) no puede ser anterior a la fecha de viabilidad.
- ii. La fecha de inicio de obra debe ocurrir después de la aprobación del estudio.
- iii. La fecha del último devengado debe ser posterior a la fecha de inicio de obra.

4. Definición y cálculo del plazo del ciclo de inversión

El indicador se construye a partir del cálculo del plazo total del ciclo de inversión de cada proyecto, entendido como el tiempo transcurrido entre la fecha de viabilidad y la fecha del último devengado. Para ello, es útil descomponer el ciclo de vida del proyecto en hitos intermedios que permitan identificar dónde se concentran los mayores retrasos. Así, el plazo se descompone en tres tramos cronológicos consecutivos:

- Tramo 1 (fase de planificación): Desde la fecha de viabilidad hasta la aprobación del expediente técnico (ET). Este tramo refleja el tiempo que toma completar los estudios técnicos necesarios para la ejecución.
- Tramo 2 (fase de ejecución): Desde la aprobación del ET hasta la fecha de inicio de obra. Representa la etapa de preparación para la ejecución física, incluyendo procesos de convocatoria, selección y firma de contrato.
- Tramo 3 (fase de ejecución): Desde la fecha de inicio de obra hasta el último devengado registrado. Corresponde al periodo de ejecución física del proyecto y sus desembolsos.

El plazo total se calcula como la suma de estos tres tramos, medido en días calendarios.

5. Ajuste del costo de inversión y cálculo del plazo por millón

Con el fin de estandarizar la duración de los proyectos y permitir comparaciones más justas entre intervenciones de diferentes tamaños, se construye el indicador plazo por millón de soles invertidos, ajustado por inflación.

Para ello, el costo total actualizado de cada proyecto fue deflactado utilizando los índices de precios base 2007, según el año del último devengado, de modo que todos los valores monetarios sean expresados en términos reales comparables. El cálculo se realizó con la siguiente fórmula:

$$\text{Costo deflactado} = \frac{\text{Costo actualizado}}{(\text{Deflactor} / 100)}$$

Una vez obtenidos los costos reales, se calcula el plazo por millón como el cociente entre el plazo total del proyecto (en días) y el costo deflactado expresado en millones de soles:

$$\text{Plazo por millón} = \frac{\text{Plazo total}}{(\text{Costo deflactado} / 1.000.000)}$$

Este indicador representa cuántos días, en promedio, toma ejecutar cada millón de soles en un proyecto determinado. Valores más altos implican una menor eficiencia temporal, mientras que valores más bajos indican una ejecución más rápida por unidad monetaria. Es importante destacar que el tiempo no se escala linealmente con el tamaño del proyecto. Es decir, un proyecto de S/ 2 millones no necesariamente tarda el doble que uno de S/ 1 millón. De hecho, el análisis empírico evidencia una relación inversa entre tamaño del proyecto y plazo por millón: los proyectos más grandes tienden a tener mayor eficiencia relativa, pues aprovechan economías de escala y presentan mayor seguimiento técnico o financiero. Asimismo, en algunos análisis complementarios, se emplean

estadísticos robustos como la mediana del plazo por millón, con el fin de reducir la sensibilidad a valores extremos y obtener una mejor representación de los patrones típicos de ejecución.

6. Normalización y construcción del índice

Una vez calculado el plazo por millón de soles deflactados, se procede a construir el índice de velocidad de ejecución. El objetivo es transformar esta medida de duración —expresada en días por millón— en un indicador normalizado, que permita comparar de forma estandarizada el desempeño de ejecución entre proyectos, entidades y niveles de gobierno.

a. Transformación logarítmica.

Dado que la distribución del plazo por millón presenta una alta asimetría positiva (con casos extremos de proyectos que tardan muchos días por millón), se aplica una transformación logarítmica natural para reducir el sesgo y hacer más comparable la dispersión entre proyectos.

b. Normalización min-max

A continuación, se aplica una normalización tipo min-max sobre la variable logarítmica. Esta técnica escala todos los valores entre 0 y 1, utilizando como referencia el valor mínimo y máximo del logaritmo del plazo por millón, según la siguiente fórmula:

$$Normalización = \frac{(Log(plazo\ por\ millón) - \min)}{(\max - \min)}$$

c. Índice de velocidad de ejecución

El índice de velocidad resulta de la siguiente fórmula:

$$1 - Normalización = 1 - \frac{(Log(plazo\ por\ millón) - \min)}{(\max - \min)}$$

De este modo, **valores más altos del índice reflejan una mayor velocidad relativa de ejecución**. Es decir, un índice cercano a 1 indica que el proyecto se ejecutó con rapidez en relación con su tamaño económico, mientras que valores cercanos a 0 indican una ejecución más lenta. Por ejemplo, un índice de 0.9 implica que el proyecto se ubica entre los más veloces de la muestra, es decir, su plazo por millón fue significativamente menor al promedio. En cambio, un índice de 0.2, refleja una ejecución lenta relativa, con un número elevado de días por cada millón invertido.

7. Consideraciones metodológicas adicionales

La construcción del índice de velocidad de ejecución parte conceptualmente de la metodología desarrollada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), presentada en su Reporte de Inflación – junio 2025. En dicho documento, el BCRP introduce el concepto de **plazo financiero de ejecución**, el cual se define como número de meses entre el primer y último devengado. Esta variable es transformada con una función logarítmica para normalizar su distribución, y posteriormente escalado entre 0 y 1 mediante una normalización tipo Min–Max. El resultado final es el índice de velocidad de ejecución.

Si bien este estudio recoge la lógica central del enfoque del BCRP, introduce las siguientes diferencias metodológicas clave para ampliar la cobertura del análisis:

a. Primero, se redefine el criterio de cierre del proyecto. Por un lado, el BCRP considera únicamente proyectos concluidos formalmente (aquellos que cuentan con formato F9: Formato de registro de cierre en el Invierte.pe, que se elabora una vez culminada la ejecución física del proyecto). En contraste, este estudio amplía el universo de análisis, incluyendo todos los proyectos con una ejecución acumulada igual o superior al 85% del costo total actualizado, como una forma de aproximar el cierre de proyectos pero minimizando la pérdida de información ocasionada por el subregistro del formato F9.

b. Segundo, se amplía el rango de análisis para todo el ciclo de vida del proyecto. En otras palabras, en este estudio se considera el plazo total del ciclo de inversión, dividido en tres tramos: i) desde la declaración de viabilidad hasta la aprobación del expediente técnico; ii) desde la aprobación del expediente técnico hasta el inicio de obra; y iii) desde el inicio de obra hasta el último devengado. En contraste, el BCRP considera únicamente el tramo iii); es decir, la duración de la obra.



Dirección: Av. Emilio Cavenecia 151 (Piso 7) Miraflores - Lima - Lima

Teléfono: +51 (01) 2074900 o +51 941 866 699

Correo: compite@cpc.pe

Página web: <http://www.compite.pe/>

Twitter: @cpcperu

Facebook: @CPCPeruCompite

Instagram: @perucompite