

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE CONDICIONAN LA EFICACIA EN LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS MUNICIPALES

ESCRITO POR:

VERÁSTEGUI SÁNCHEZ, RONALD
BAYONA CASTRO, ESTHEL Y ROSA
BRUNO ZAPATA, JIMMY MANUEL ÁNGEL
ZAPATA PERICHE, ISIDORA CONCEPCIÓN
ZAPATA PERICHE, SIMÓN

WWW.EDITORIALMARCARIBE.ES

ISBN: 978-9915-698-65-6



Análisis de los factores que condicionan la eficacia en la ejecución de inversiones públicas municipales

Verástegui Sánchez, Ronald; Bayona Castro, Esthely Rosa; Bruno Zapata, Jimmy Manuel Ángel; Zapata Periche, Isidora Concepción; Zapata Periche, Simón

© Verástegui Sánchez, Ronald; Bayona Castro, Esthely Rosa; Bruno Zapata, Jimmy Manuel Ángel; Zapata Periche, Isidora Concepción; Zapata Periche, Simón, 2026

Primera edición (1.^a ed.): febrero, 2026

Editado por:

Editorial Mar Caribe ®

www.editorialmarcaribe.es

Av. Gral. Flores 547, 70000 Col. del Sacramento, Departamento de Colonia, Uruguay.

Diseño de carátula e ilustraciones: *Luisa Fernanda Lugo Rojas*

Libro electrónico disponible en:

<https://editorialmarcaribe.es/ark:/10951/isbn.9789915698656>

Formato: Electrónico

ISBN: 978-9915-698-65-6

ARK: [ark:/10951/isbn.9789915698656](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:org:arameo:9789915698656)

[Editorial Mar Caribe \(OASPA\)](#): Como miembro de la Open Access Scholarly Publishing Association, apoyamos el acceso abierto de acuerdo con el código de conducta, la transparencia y las mejores prácticas

de OASPA para la publicación de libros académicos y de investigación. Estamos comprometidos con los más altos estándares editoriales en ética y deontología, bajo la premisa de «Ciencia Abierta en América Latina y el Caribe»

OASPA

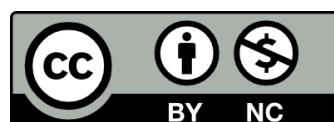
Editorial Mar Caribe, firmante N° 795 de 12.08.2024 de la [Declaración de Berlín](#)

"... Nos sentimos obligados a abordar los retos de Internet como un medio funcional emergente para la distribución del conocimiento. Obviamente, estos avances pueden modificar significativamente la naturaleza de la publicación científica, así como el actual sistema de garantía de calidad...." (Max Planck Society, ed. 2003, pp. 152-153).



[CC BY-NC 4.0](#)

Los autores pueden autorizar al público en general a reutilizar sus obras únicamente con fines no lucrativos, los lectores pueden utilizar una obra para generar otra, siempre que se dé crédito a la investigación, y conceden al editor el derecho a publicar primero su ensayo bajo los términos de la licencia CC BY-NC 4.0.



Editorial Mar Caribe se adhiere a la "Recomendación relativa a la preservación del patrimonio documental, comprendido el patrimonio digital, y el acceso al mismo" de la UNESCO y a la Norma Internacional de referencia para un sistema abierto de información archivística ([OAIS-ISO 14721](#)). Este libro está preservado digitalmente por [ARAMEO.NET](#)

ARAMEO.NET

Editorial Mar Caribe

**Análisis de los factores que condicionan la
eficacia en la ejecución de inversiones públicas
municipales**

Colonia, Uruguay

2026

**Análisis de los factores que condicionan la
eficacia en la ejecución de inversiones públicas
municipales**

Contenido

Introducción	8
Capítulo 1	12
Factores que condicionan la eficacia en la ejecución de inversiones públicas municipales	12
Marco macroeconómico y el entorno de la inversión sub nacional.....	12
Evolución histórica y desempeño de la ejecución presupuestal.....	13
Factores institucionales y capital humano: El núcleo del problema	15
Capacidad técnica y especialización	15
Rotación de personal y ciclos políticos.....	16
El marco regulatorio y la Ley General de Contrataciones Públicas.....	18
La transición hacia el valor por dinero	18
Cuellos de botella operativos: Saneamiento y saneamiento técnico.....	19
El problema del saneamiento físico-legal	20
Atomización y fragmentación de la inversión	20
La crisis de las obras públicas paralizadas	21
Factores financieros y dependencia de rentas extractivas.....	22
La volatilidad del canon y regalías.....	23
La situación financiera de los gobiernos locales	23
Conflictividad social y entorno político.....	24
Conflictos socioambientales y demandas básicas	24
El impacto del ciclo electoral.....	25
Transformación digital y modernización de la gestión.....	25
Building Information Modeling (BIM) en el Estado	25
Sistemas de información y transparencia	26
Lecciones de éxito: Los casos de Cusco y Tacna	26
El liderazgo de Cusco en la inversión agrícola y social.....	26
Tacna y la eficiencia en saneamiento	27
Recomendaciones de organismos internacionales (OCDE y BID)	28
La propuesta de la OCDE: Integración y predictibilidad.....	28

La visión del BID: Evaluación independiente y proporcionalidad	29
Capítulo 2	31
Determinantes del desempeño municipal en el Perú: Clasificación, autonomía financiera y capacidad organizativa en la eficiencia del gasto público	31
Arquitectura de la clasificación municipal y su impacto en la gestión por resultados	32
Autonomía Financiera y la Dinámica de los Ingresos Propios (RDR)	34
Correlación entre Fuente de Financiamiento y Eficiencia del Gasto	35
El Eje Organizativo: Capital Humano y Estructura Administrativa	37
El Impacto de la Rotación Laboral en la Eficiencia	37
Ejecución Presupuestaria y Eficiencia: Análisis de la Gestión 2023-2024...38	
Desempeño Territorial y por Funciones Prioritarias.....	38
El Programa de Incentivos (PI) como Catalizador de la Modernización	40
Limitaciones Estructurales y Cuellos de Botella en la Ejecución	42
El Problema de los Expedientes Técnicos y las Licitaciones.....	42
La Brecha de Infraestructura y la Selección de Proyectos	43
Sinergia entre Capacidad Organizativa y Eficiencia Operativa	43
Casos Emblemáticos: De la Ineficacia a la Excelencia	43
Perspectivas y Futuro de la Gestión Local en el Perú.....	45
Capítulo 3	46
Dinámicas de la gobernanza multinivel, transparencia institucional y gestión de la conflictividad social en el estado peruano.....	46
El Marco Normativo y la Arquitectura de la Descentralización.....	47
Distribución de Competencias y Niveles de Gobierno	48
Articulación Intergubernamental y el Rol de la PCM	49
El Centro de Gobierno y la Coordinación Estratégica.....	50
Factores Sociales: La Dinámica de la Conflictividad	51
El Mapa de la Conflictividad y las Zonas Críticas.....	52
Estrategias de Gestión y el Rol de la SGSD.....	53
Transparencia y Ética en la Función Pública	54

Evaluación de la Transparencia Activa	54
La Integridad como Pilar de la Modernización	56
Debilidad Institucional y Riesgos de Corrupción: El Informe INCO 2024...	56
Hallazgos Críticos por Nivel de Gobierno	57
Corrupción en Cifras y Casos Emblemáticos	58
La Crisis de Infraestructura: Obras Paralizadas y su Impacto Social	59
Dinámica Regional de las Obras Detenidas	60
Factores Políticos: Inestabilidad y Rotación de Cuadros Técnicos.....	61
Fragmentación Partidaria y Representación	61
Perspectiva Internacional: El Camino hacia la OCDE	62
Capítulo 4	66
Logística y procesos de contratación: Cuellos de botella, selección de proveedores y gestión de contratos.....	66
El Fenómeno de los Cuellos de Botella en el Ciclo de Adquisiciones.....	67
Taxonomía y Orígenes de las Restricciones Operativas.....	67
Dimensiones Normativas y Desafíos de Articulación	68
La Fase de Licitación: Errores Críticos y Barreras a la Competencia	70
Errores Comunes de los Licitadores y su Impacto	70
Requisitos Excesivos como Barreras de Entrada	71
Selección Estratégica de Proveedores y Valor por Dinero	71
Metodologías de Evaluación Técnica y Económica	72
Gestión de Contratos y Monitoreo del Desempeño	74
Indicadores Clave de Desempeño (KPI) en la Administración Contractual	74
Seguimiento de Hitos y Gestión de Pagos.....	75
Digitalización y e-Procurement: La Transformación de la Cadena de Suministro.....	76
Beneficios de la Automatización y el P2P	76
Trazabilidad Documental y Seguridad de la Información	76
Análisis de Casos: El Sistema de Contratación Pública en el Perú (2023- 2025)	77

Corrupción e Incidencia de Inconducta Funcional.....	77
Obras Paralizadas y Deficiencias en Expedientes Técnicos	79
Modelos Contractuales Colaborativos (NEC) como Solución Estratégica.....	79
Strategic Sourcing vs. Abastecimiento Táctico en Logística	80
El Proceso de Strategic Sourcing de Siete Etapas.....	81
Gestión de Riesgos en la Cadena de Suministro Global	81
Conclusión	84
Bibliografía	87

Introducción

El fenómeno de la inversión pública en los gobiernos locales del Perú representa uno de los desafíos más complejos y multifacéticos de la administración estatal contemporánea. En un contexto donde la descentralización fiscal ha transferido responsabilidades significativas a las municipalidades, la capacidad de estas para transformar recursos financieros en infraestructura y servicios de calidad es el eje sobre el cual pivota el desarrollo territorial. Sin embargo, la realidad operativa revela una brecha persistente entre la disponibilidad de fondos y el cierre efectivo de brechas sociales.

El análisis de la eficacia en este ámbito no puede limitarse a una revisión contable del devengado; exige una inmersión profunda en las variables institucionales, técnicas, humanas y políticas que determinan por qué, a pesar de contar con presupuestos históricamente altos, los niveles de ejecución y el impacto social siguen siendo insuficientes.

El problema: Durante el año 2024, el Perú alcanzó un récord histórico de ejecución en inversión pública, superando los S/ 57,735 millones en los tres niveles de gobierno, lo que representó un incremento del 16.4% respecto al año anterior. No obstante, este dinamismo no fue uniforme. Mientras el Gobierno Nacional logró ejecutar el 96% de su presupuesto de inversiones, los Gobiernos Locales se estancaron en un 67.8%.

Esta disparidad subraya una crisis de gestión en el nivel sub nacional, donde factores como la falta de predictibilidad presupuestaria, la deficiencia en la elaboración de expedientes técnicos y la alta rotación de personal técnico configuran un escenario de ineficiencia estructural. Al cierre de abril de 2025,

la brecha se mantiene: las municipalidades apenas lograron ejecutar el 19.8% de su presupuesto, situándose por detrás del nivel regional (22.8%) y del nacional (27.3%). Este reporte analiza exhaustivamente los condicionantes de esta situación, proponiendo una visión integral que trasciende la métrica financiera para enfocarse en la calidad del gasto y la sostenibilidad de la inversión.

El contexto: La inversión pública en el primer bimestre de 2025 mostró señales de dinamismo inicial con una ejecución de S/ 6,888 millones, un crecimiento del 29% respecto al mismo periodo del año anterior. Empero, esta cifra agregada suele esconder la debilidad de las municipalidades rurales y pequeñas, que a menudo carecen de los ingresos por canon o regalías que impulsan a distritos más favorecidos. La inversión en los gobiernos locales se caracteriza por una fragmentación extrema: miles de pequeñas unidades ejecutoras operando con capacidades técnicas dispares y objetivos a menudo desconectados de los planes nacionales.

Propósito: La inversión pública constituye uno de los pilares fundamentales para el crecimiento económico y el bienestar social de cualquier nación. En el ámbito local, las municipalidades actúan como la primera línea de contacto entre el Estado y el ciudadano, asumiendo la responsabilidad crítica de transformar recursos financieros en infraestructura y servicios que cierren brechas sociales. Sin embargo, la experiencia histórica en la región demuestra que la disponibilidad de presupuesto no garantiza, por sí sola, la generación de valor público.

Este libro surge de la necesidad de comprender por qué, a pesar de los esfuerzos de descentralización y modernización del Estado, persisten niveles alarmantes de subejecución y deficiencias en la calidad de las obras públicas

locales.

Justificación: En las últimas décadas, el proceso de descentralización ha transferido competencias y recursos significativos a los gobiernos locales. No obstante, esta transferencia no siempre ha ido acompañada de un fortalecimiento proporcional de las capacidades institucionales. La eficacia en este contexto no se limita únicamente al gasto del 100% del presupuesto anual (devengado), sino a la capacidad de las municipalidades para cumplir con las metas físicas, los cronogramas establecidos y los estándares de calidad que las comunidades demandan.

Los factores que intervienen en este proceso son multicausales y complejos. Van desde la rigidez de los sistemas de contratación pública y la debilidad en la formulación de expedientes técnicos, hasta variables políticas que priorizan la visibilidad a corto plazo sobre la sostenibilidad técnica. Esta obra analiza estas dimensiones para ofrecer un diagnóstico integral que sirva tanto a académicos como a tomadores de decisiones.

Objetivo: El propósito central de esta investigación es identificar, categorizar y evaluar la incidencia de los diversos factores que obstaculizan o facilitan la ejecución de inversiones en el nivel municipal. Este libro además de ser una contribución académica al estudio de la gestión pública, es una herramienta de consulta para alcaldes, gerentes municipales y funcionarios que enfrentan el desafío diario de gestionar el desarrollo de sus territorios con recursos escasos y demandas crecientes.

Para tener en cuenta; la baja eficacia de las municipalidades peruanas en la ejecución de inversiones responde a una combinación de factores estructurales y coyunturales. El análisis de las obras paralizadas al cierre de 2024 y primer trimestre de 2025 ofrece una radiografía de estos

impedimentos. Existen más de 2,500 obras detenidas que representan un perjuicio económico de miles de millones de soles, afectando principalmente a los sectores de agua, saneamiento y transporte.

A partir de este libro, se espera que la comunidad científica y empleados del sector público ahonden en revisar los conceptos de inversión pública, eficacia gubernamental y el sistema administrativo que rige las inversiones a nivel nacional, ejecuten análisis estadísticos y comparativos de los niveles de ejecución en las municipalidades durante el último quinquenio. Esto, con base en el núcleo de la investigación, donde se desglosan las variables administrativas, legales y técnicas que condicionan el éxito de los proyectos.

Capítulo 1

Factores que condicionan la eficacia en la ejecución de inversiones públicas municipales

La inversión pública en el Perú constituye un eje fundamental para la dinamización de la economía nacional y el cierre de brechas sociales. En un sistema democrático descentralizado, las municipalidades desempeñan un rol protagónico al ser las entidades más cercanas a la ciudadanía, encargadas de transformar los recursos fiscales en infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, el tránsito desde la asignación presupuestal hasta la entrega de la obra terminada está plagado de desafíos estructurales, institucionales y operativos. Durante el periodo 2024-2025, la inversión pública ha mostrado un comportamiento dual: por un lado, se registran niveles históricos de ejecución agregada; por otro, persiste una preocupante cantidad de obras paralizadas y deficiencias técnicas que comprometen la calidad del gasto.

Marco macroeconómico y el entorno de la inversión sub nacional

El desempeño de la inversión municipal no puede analizarse aisladamente del contexto económico global y nacional. Para el año 2025, se proyecta que la economía peruana crecerá un 3.5%, impulsada por el fortalecimiento de la demanda interna y la recuperación de sectores

estratégicos como la minería y la infraestructura. No obstante, este crecimiento se produce en un entorno de incertidumbre geopolítica internacional, marcada por tensiones comerciales y volatilidad en los precios de las materias primas, lo que ejerce presión sobre la sostenibilidad fiscal y la disponibilidad de recursos para los gobiernos sub nacionales.

En el Perú, la inversión pública ha mantenido una trayectoria resiliente, promediando el 3.8% del Producto Bruto Interno (PBI) entre los años 2000 y 2024. Un dato revelador de la estructura estatal peruana es que la inversión de los gobiernos sub nacionales representa aproximadamente el 61.8% del total de la inversión pública del país, una cifra que supera ampliamente el promedio de los países de la OCDE, donde la inversión sub nacional suele representar cerca del 39.5%. Dentro de este esquema, las municipalidades son el actor con mayor peso relativo, ejecutando cerca del 42.6% del total nacional en el año 2021, frente al 37.4% del gobierno nacional (Gobierno del Perú, 2024).

Esta alta dependencia de la ejecución municipal para el cumplimiento de las metas nacionales de crecimiento subraya la urgencia de identificar y mitigar los factores que limitan su eficacia. Al primer trimestre de 2025, el déficit fiscal anualizado alcanzó el 3.4% del PBI, impulsado en parte por un crecimiento del gasto en inversión pública y gasto corriente superior al crecimiento de los ingresos fiscales.

Evolución histórica y desempeño de la ejecución presupuestal

La gestión de las inversiones en el Perú ha transitado por diversas etapas, desde el antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) hasta el actual Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conocido como Invierte.pe. Este sistema fue diseñado para agilizar los procesos de formulación y evaluación, otorgando mayor autonomía a las municipalidades, pero también exigiendo mayores capacidades técnicas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).

A inicios de 2025, la inversión pública alcanzó cifras récord, totalizando S/ 6,888 millones en el primer bimestre, lo que representó un crecimiento del 29% respecto al mismo periodo del año anterior. Este dinamismo se explica por el acompañamiento técnico intensivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hacia los gobiernos locales y regionales, enfocado en la culminación, liquidación y cierre de proyectos, así como en la reactivación de obras paralizadas (véase la Tabla 1).

Tabla 1: Evolución histórica y ejercicio de la ejecución presupuestal

Nivel de Gobierno	Avance Ejecución 2023 (%)	de Mayo	Avance Ejecución 2024 (%)	de Mayo	Avance Ejecución 2025 (%)	de Mayo
Gobierno Nacional	23.4		28.1		34.4	
Gobiernos Regionales	21.6		24.5		30.0	
Gobiernos Locales	18.2		22.3		25.1	

Total Público	Sector	21.3	25.8	29.8
------------------	--------	------	------	------

A pesar de los récords agregados, el análisis comparativo por nivel de gobierno revela que las municipalidades presentan la ejecución más lenta de los tres niveles, con un avance del 25.1% al mes de mayo de 2025. Esta brecha de ejecución sugiere que existen factores condicionantes específicos al ámbito municipal que obstaculizan la celeridad del gasto de capital en comparación con los sectores del gobierno nacional.

Factores institucionales y capital humano: El núcleo del problema

La eficacia de la inversión pública municipal está intrínsecamente ligada a la capacidad institucional de las municipalidades, la cual se manifiesta principalmente a través de la calidad de su capital humano y la estabilidad de sus estructuras organizativas. Diversos estudios académicos y reportes técnicos coinciden en que la debilidad institucional es el cuello de botella más persistente de la inversión sub nacional en el Perú (García, 2025).

Capacidad técnica y especialización

La formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión requieren conocimientos técnicos altamente especializados en ingeniería, economía, gestión pública y normativas de contrataciones. No obstante, existe una carencia crítica de estas competencias en los funcionarios de los gobiernos

locales, especialmente en las zonas rurales y alejadas. Según el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) 2024, el 55% de las municipalidades del país solicitó asistencia técnica general para sus procesos de inversión, mientras que el 57% requirió apoyo específico en la fase de evaluación de proyectos.

Esta falta de capacidad técnica se traduce en la elaboración de perfiles de proyecto y expedientes técnicos de baja calidad, los cuales presentan errores de diseño, omisiones presupuestales y deficiencias en los estudios de suelo o ambientales. Cuando un proyecto se licita con un expediente técnico deficiente, la probabilidad de paralización durante la fase de ejecución física aumenta exponencialmente, generando adendas, ampliaciones de plazo y sobrecostos que afectan la rentabilidad social del proyecto.

Rotación de personal y ciclos políticos

La inversión pública municipal se ve severamente afectada por la alta rotación del personal técnico y directivo. En muchas municipalidades, los cambios de gestión política —o incluso cambios internos de gabinete— conllevan el reemplazo masivo de los cuadros técnicos encargados de las Unidades Formuladoras (UF) y las Unidades Ejecutoras de Inversiones (UEI) (Instituto Peruano de Economía, 2023).

Este fenómeno interrumpe la continuidad de los proyectos, ya que los nuevos equipos deben pasar por una curva de aprendizaje que retrasa la toma de decisiones. Además, la falta de una carrera pública meritocrática bajo la Ley del Servicio Civil en el ámbito municipal impide que se retenga el talento calificado, incentivando el éxodo de profesionales hacia el sector privado o el

gobierno nacional, donde los salarios y la estabilidad son mayores. Los estudios sugieren que la experiencia acumulada del alcalde y su equipo técnico tiene una influencia positiva significativa en los niveles de inversión, contribuyendo incluso con aumentos de hasta siete millones de soles anuales por cada año de experiencia en la gestión (véase la Tabla 2).

Tabla 2: Impacto en la eficacia según factor institucional

Factor Institucional	Impacto en la Eficacia	Mecanismo de Afectación
Escasa Capacidad Técnica	Alta	Generación de expedientes técnicos deficientes que causan paralizaciones.
Alta Rotación de Personal	Media-Alta	Pérdida de memoria institucional y retrasos en la toma de decisiones.
Corrupción y Percepción de Riesgo	Alta	Retraso en adjudicaciones por temor de los funcionarios a represalias legales.
Falta de Meritocracia	Media	Incapacidad para atraer y retener talento especializado en zonas rurales.

El marco regulatorio y la Ley General de Contrataciones Públicas

El sistema de contrataciones del Estado ha sido identificado durante décadas como uno de los principales obstáculos para la agilidad de la inversión. La rigidez de la norma anterior y el exceso de trámites administrativos crearon un entorno de desconfianza y lentitud. En respuesta a esta problemática, en junio de 2024 se publicó la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, la cual entró en vigencia plena a inicios de 2025 para modernizar el sistema.

La transición hacia el valor por dinero

La Ley 32069 introduce un cambio de paradigma: el paso de una gestión basada en el cumplimiento de formas a una enfocada en el principio de valor por dinero. Este concepto obliga a las municipalidades a considerar no solo el precio más bajo al seleccionar a un proveedor, sino también la calidad, el ciclo de vida del producto o servicio, y la eficiencia en la satisfacción de la necesidad pública (Gobierno del Perú, 2024).

Entre las innovaciones más relevantes de la nueva norma se encuentran:

- **Transformación de la Gobernanza:** El reemplazo del OSCE por el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), con un enfoque más preventivo y de acompañamiento técnico que meramente sancionador.
- **Contratos Estandarizados:** La ley permite el uso de modelos de contratos de ingeniería y construcción de reconocimiento internacional, como los

contratos FIDIC y NEC. Estas herramientas mejoran la predictibilidad, establecen reglas claras para la gestión de riesgos y reducen la probabilidad de arbitrajes prolongados.

- **Segmentación de Contrataciones:** Las entidades deben ahora segmentar sus compras por cuantía y riesgo. Las contrataciones de alto riesgo o alta cuantía exigen un análisis de mercado y una estrategia de contratación más rigurosa, mientras que las compras rutinarias se agilizan a través de catálogos electrónicos y fichas técnicas.
- **Profesionalización del Arbitraje:** La creación del Registro de Instituciones de Arbitraje (REGAJU) busca elevar los estándares de calidad en la resolución de controversias, evitando que los procesos de construcción se detengan indefinidamente por laudos arbitrales deficientes.

Sin embargo, la implementación de esta ley representa un reto operativo para las municipalidades con menores recursos tecnológicos y humanos, las cuales deben adaptarse a los nuevos módulos del SEACE y a los requerimientos de segmentación y análisis de riesgos en un tiempo récord.

Cuellos de botella operativos: Saneamiento y saneamiento técnico

Incluso con un marco legal moderno, la inversión municipal tropieza con barreras operativas en el terreno. El saneamiento físico-legal de los predios y la calidad de la planificación técnica son los eslabones más débiles de la cadena de inversión.

El problema del saneamiento físico-legal

La ejecución de cualquier obra de infraestructura requiere que el Estado posea la libre disponibilidad de los terrenos. No obstante, es frecuente que las municipalidades declaren la viabilidad de un proyecto y convoquen a licitación sin haber culminado el saneamiento de las áreas afectadas. Esto genera conflictos con propietarios privados, comunidades campesinas o la superposición con zonas arqueológicas y naturales protegidas.

El saneamiento físico-legal no solo es un requisito administrativo; es una herramienta de desarrollo que garantiza la seguridad jurídica y facilita la inversión. En 2024, se promulgaron leyes como la N° 32019 para fortalecer el saneamiento estatal, estableciendo que las entidades que incumplan con la regularización de sus inmuebles estarán sujetas a responsabilidades administrativas. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1661 permite el saneamiento automático de zonas arqueológicas declaradas para agilizar la inversión pública en áreas de patrimonio cultural, siempre que se garantice la preservación (Gestión, 2024).

Atomización y fragmentación de la inversión

Un factor que deteriora la eficacia de la inversión municipal es la alta fragmentación de los recursos. En el Perú, las municipalidades distritales presentan el nivel más alto de atomización de proyectos, con montos promedio de inversión de apenas S/ 1.3 millones por proyecto. Para el año 2020, el 61.3% de los proyectos de inversión pública fueron considerados pequeños (menores a S/ 1 millón).

Esta atomización impide que se aprovechen economías de escala y

genera mayores costos de transacción, ya que la municipalidad debe gestionar decenas de contratos pequeños en lugar de enfocarse en proyectos estratégicos de mayor impacto territorial. La OCDE ha recomendado que el sistema Invierte.pe incentive la planificación conjunta entre municipalidades vecinas para cofinanciar proyectos de impacto regional, superando la visión parcelada de la inversión actual.

La crisis de las obras públicas paralizadas

Uno de los indicadores más alarmantes de la ineficacia en la inversión es la cantidad de obras que, habiendo iniciado su construcción, se encuentran detenidas. A diciembre de 2024, el número de obras paralizadas a nivel nacional ascendió a 2,474. De este total, el 72% (1,782 obras) corresponde a la gestión de los gobiernos locales (véase la Tabla 3).

Tabla 3: Causa de paralización de obras públicas

Causa de Paralización	Número de Obras (Aprox.)	Porcentaje Relativo (%)
Incumplimiento de Contrato	628	25.4
Falta de Recursos Financieros y Liquidez	526	21.2
Deficiencias en el Expediente Técnico	271	11.0
Conflictos Sociales / Otros	1,049	42.4

El costo actualizado de estos proyectos paralizados supera los S/ 33,149 millones, de los cuales queda pendiente por ejecutar un saldo de más de S/ 15,000 millones. Un dato preocupante es que el 55.3% de las obras paralizadas tienen un avance físico superior al 50%. Esto significa que se han enterrado millones de soles en estructuras de concreto que, al no ser concluidas, no brindan ningún servicio a la población y sufren un deterioro progresivo por falta de mantenimiento, incrementando el costo final de su eventual culminación (Instituto Peruano de Economía, 2026).

Para abordar esta crisis, la Ley 31589 estableció un marco para la reactivación de obras paralizadas, permitiendo a las municipalidades contratar la elaboración de nuevos expedientes técnicos para los saldos de obra y facilitando la resolución de disputas a través de Juntas de Resolución de Disputas en proyectos de mayor envergadura.

Factores financieros y dependencia de rentas extractivas

La eficacia de la inversión está condicionada por la estructura de ingresos de las municipalidades. Existe una brecha significativa entre las municipalidades que generan ingresos propios (impuestos municipales) y aquellas que dependen enteramente de las transferencias del gobierno nacional.

La volatilidad del canon y regalías

Para muchas municipalidades, el Canon Minero y las Regalías representan la mayor parte de su presupuesto de inversión. No obstante, estos recursos son altamente volátiles y dependen de la producción de las empresas y de los precios internacionales de los minerales. La llegada de estos recursos suele concentrarse en el mes de julio, lo que genera un desfase en la programación financiera y obliga a las municipalidades a acelerar el gasto en los últimos meses del año, a menudo comprometiendo la calidad de los procesos.

La OCDE ha recomendado la creación de fondos de estabilización para mitigar esta volatilidad y asegurar que los proyectos tengan continuidad financiera independientemente de los ciclos del mercado extractivo.⁵ Asimismo, se ha observado una tendencia preocupante: el aumento del gasto corriente (remuneraciones) ha crecido un 120.3% entre 2014 y 2025 en todo el sector público, lo que reduce el espacio fiscal para la inversión si no hay un incremento proporcional en los ingresos permanentes (OCDE, 2025).

La situación financiera de los gobiernos locales

Al cierre de 2023 (proyectado al informe de 2025), las municipalidades presentaban un activo total de S/ 265,277 millones y un patrimonio de S/ 246,917 millones. Aunque el patrimonio se incrementó un 6.9% respecto al año anterior, los pasivos totales crecieron un 23.6%, impulsados principalmente por deudas de sentencias judiciales y arbitrales que ascienden a miles de millones de soles. Esta situación financiera precaria en algunos pliegos limita su capacidad de endeudamiento y su margen para financiar

gastos operativos y acuerdos de negociación colectiva, los cuales deben ser cubiertos con recursos propios según la Ley Orgánica de Municipalidades.

Conflictividad social y entorno político

La inversión pública municipal no ocurre en el vacío, sino en territorios complejos con dinámicas sociales a menudo contrapuestas. La conflictividad social es un factor determinante que puede paralizar proyectos incluso cuando cuentan con financiamiento y contratos vigentes.

Conflictos socioambientales y demandas básicas

Según la Defensoría del Pueblo, a mediados de 2025 se registraron 195 conflictos sociales, de los cuales el 50.3% son de tipo socioambiental, vinculados a la minería e hidrocarburos. Las regiones con mayor conflictividad suelen ser Loreto, Puno y Cusco. Estos conflictos se originan por el rechazo a proyectos mineros, pero también por la demanda histórica de servicios básicos como salud, educación y saneamiento, que la población percibe que no llegan a pesar de los millonarios recursos recaudados por canon.

En muchas ocasiones, las protestas y el rechazo social detienen obras municipales de transporte o saneamiento debido a la falta de consulta previa o a la percepción de que la obra afectará el medio ambiente o el acceso al agua de la comunidad. La ausencia de una comunicación efectiva entre la autoridad municipal y la sociedad civil erosiona la licencia social de la inversión pública.

El impacto del ciclo electoral

Los ciclos electorales municipales tienen un impacto directo en la ejecución. Durante el primer año de gestión de los nuevos alcaldes, la inversión suele caer drásticamente debido al cambio de equipos técnicos y a la revisión de los proyectos heredados de la gestión anterior. Por el contrario, en el último año de gestión, se observa un repunte acelerado de la inversión, a menudo con fines políticos, lo que puede llevar a una menor calidad en la supervisión de las obras (Lara, 2020).

Transformación digital y modernización de la gestión

Para contrarrestar las deficiencias históricas, el Estado peruano ha apostado por la digitalización y el uso de estándares internacionales de gestión de proyectos. El Plan BIM Perú y el uso de sistemas informáticos robustos son los pilares de esta transformación.

Building Information Modeling (BIM) en el Estado

El BIM (Building Information Modeling) es una metodología de trabajo colaborativo que utiliza modelos digitales integrales de los proyectos de infraestructura. Su implementación busca:

1. **Reducir Errores de Diseño:** La detección temprana de interferencias en el modelo digital evita paralizaciones por cambios en el expediente técnico durante la fase de obra.
2. **Transparencia y Calidad:** El BIM deja una traza digital auditable de cada

decisión técnica, reduciendo el margen para la corrupción y mejorando el control de calidad.

3. **Sostenibilidad:** Facilita la planificación de la operación y el mantenimiento, asegurando que el activo sea funcional a largo plazo.

Para 2025, el uso de BIM es aplicado en proyectos seleccionados del gobierno nacional y regional, y se espera que para 2030 su uso sea obligatorio en las municipalidades. Eventos masivos como el Plan BIM Perú 2025, que reunió a más de 4,000 participantes, demuestran el creciente interés de los funcionarios locales por estas herramientas digitales.

Sistemas de información y transparencia

La presencia de sistemas informáticos robustos y una infraestructura de internet adecuada en las municipalidades se correlaciona positivamente con una ejecución más efectiva. Los portales de transparencia estándar y el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras) permiten un mayor control social y una rendición de cuentas más ágil. No obstante, el acceso limitado a internet en municipalidades rurales sigue siendo una barrera para la implementación plena de estos sistemas.

Lecciones de éxito: Los casos de Cusco y Tacna

A pesar del panorama de dificultades generales, algunas municipalidades han logrado niveles sobresalientes de eficacia en la ejecución. En el año 2024, las municipalidades de Cusco y Tacna destacaron por superar el 80% de ejecución de su presupuesto total.

El liderazgo de Cusco en la inversión agrícola y social

Las municipalidades del departamento de Cusco alcanzaron una ejecución del 86.1% en sus proyectos de inversión pública en 2024, destacando especialmente en la función agropecuaria con un avance del 90.4%. El éxito de Cusco se atribuye a:

- **Planificación Estratégica:** El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2030 de la Municipalidad Provincial del Cusco establece una ruta clara hacia la modernización de servicios y la eficiencia institucional.
- **Gestión con Metodologías Modernas:** Cusco ha implementado esquemas de gestión similares a los PMO (Oficinas de Gestión de Proyectos) en colaboraciones con el Banco Mundial, asegurando plazos realistas y un filtrado riguroso de la solvencia de los contratistas.
- **Capacidad Técnica Multidisciplinaria:** Se ha priorizado la retención de equipos técnicos que conocen el territorio, financiados en parte con recursos del canon destinados a la operación y mantenimiento de la infraestructura.

Tacna y la eficiencia en saneamiento

Tacna se ubicó en el segundo lugar nacional de ejecución presupuestal regional en 2024, liderando el sector de saneamiento con un impresionante 98.1% de avance (Exitosa, 2026). Su estrategia se ha basado en:

- **Uso Intensivo de Obras por Impuestos (OxI):** La municipalidad ha priorizado esta modalidad para delegar la ejecución técnica al sector privado, aprovechando su eficiencia logística y financiera para reducir los plazos de obra.
- **Estandarización y Disciplina:** Un enfoque pragmático en el cierre de brechas de servicios básicos, alineado con el Programa Multianual de

Inversiones (PMI), ha evitado la dispersión de recursos en proyectos no prioritarios.

Recomendaciones de organismos internacionales (OCDE y BID)

El proceso de adhesión del Perú a la OCDE y las evaluaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proporcionan una hoja de ruta para fortalecer la inversión sub nacional.

La propuesta de la OCDE: Integración y predictibilidad

La OCDE ha subrayado que la fragmentación de la inversión es un obstáculo para el desarrollo regional. Sus recomendaciones principales incluyen:

1. **Vincular Planificación y Presupuesto:** Desarrollar instrumentos de compromiso multianual que aseguren que un proyecto iniciado tenga los fondos garantizados en los ejercicios fiscales siguientes, evitando que la obra se detenga por negociaciones anuales de presupuesto.
2. **Full Funding Upfront:** No iniciar proyectos que no tengan el financiamiento total asegurado desde su fase de diseño hasta su operación inicial.
3. **Priorización Basada en Brechas:** Fortalecer la disciplina en la selección de inversiones, aplicando evaluaciones mucho más estrictas para proyectos que no contribuyan directamente al cierre de brechas prioritarias identificadas en el diagnóstico territorial.

La visión del BID: Evaluación independiente y proporcionalidad

El BID sugiere que la gestión de la inversión pública debe profesionalizarse a través de:

1. **Evaluación Ex Ante Independiente:** Crear unidades de evaluación ajenas a la unidad que promueve el proyecto para garantizar la objetividad y viabilidad técnica de los estudios antes de la licitación.
2. **Criterio de Proporcionalidad:** Destinar mayores esfuerzos analíticos y de supervisión a los proyectos más grandes y riesgosos, mientras se simplifican los procesos para obras pequeñas y rutinarias de bajo impacto presupuestal.
3. **Fortalecimiento del Gasto Corriente Crítico:** Reconocer que la inversión de calidad requiere un gasto corriente adecuado para contratar supervisores, liquidadores y gestores de proyecto de alto nivel.

La eficacia en la ejecución de inversiones públicas municipales en el Perú es un fenómeno multidimensional condicionado por una herencia de debilidad institucional, un marco regulatorio en plena transformación y un entorno social de alta exigencia. A pesar de los avances normativos representados por la nueva Ley General de Contrataciones Públicas y la implementación progresiva de tecnologías como el BIM, la realidad operativa de las municipalidades sigue enfrentándose a cuellos de botella críticos como la deficiencia de los expedientes técnicos, la atomización de los proyectos y la persistente conflictividad social.

La evidencia del periodo 2024-2025 demuestra que la simple

asignación de recursos no es suficiente para garantizar el cierre de brechas. Las municipalidades más exitosas, como Cusco y Tacna, han demostrado que la clave reside en la capacidad técnica para planificar con visión de largo plazo, el uso de modalidades eficientes de contratación como Obras por Impuestos y la retención de capital humano calificado. Para el resto del país, el desafío radica en superar la inercia de la gestión reactiva y adoptar los estándares internacionales de transparencia, predictibilidad y eficiencia propuestos por organismos como la OCDE.

Finalmente, la superación de la crisis de las obras paralizadas debe ser la prioridad inmediata. Esto requiere no solo leyes de reactivación, sino un cambio profundo en la cultura de gestión municipal, donde la culminación de los proyectos y la calidad del servicio entregado al ciudadano pesen más que el simple anuncio político de la primera piedra. El éxito de la descentralización y el bienestar de millones de peruanos dependen de la capacidad de las municipalidades para convertir, finalmente, el presupuesto público en desarrollo real y sostenible.

Capítulo 2

Determinantes del desempeño municipal en el Perú: Clasificación, autonomía financiera y capacidad organizativa en la eficiencia del gasto público

La gestión pública sub nacional en el Perú ha evolucionado hacia un modelo de gestión por resultados donde la eficiencia no es una variable aislada, sino el producto de una arquitectura institucional compleja. La interacción entre la clasificación municipal establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la capacidad de generación de ingresos propios y la solidez de la estructura organizativa constituye el eje fundamental para explicar por qué algunas entidades logran niveles óptimos de ejecución presupuestaria mientras que otras permanecen rezagadas. Este fenómeno no responde únicamente a la disponibilidad de recursos financieros, sino a la madurez de los sistemas administrativos y la calidad del capital humano encargado de transformar el presupuesto en valor público para el ciudadano.

Arquitectura de la clasificación municipal y su impacto en la gestión por resultados

La clasificación municipal en el Perú no es un mero ejercicio estadístico, sino una herramienta de política pública que permite al Gobierno Central diferenciar las capacidades y necesidades de los 1,891 gobiernos locales. Según los criterios del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), las municipalidades se dividen en categorías que van desde las ciudades principales con alta densidad poblacional hasta los distritos rurales con carencias básicas insatisfechas.

Esta estratificación es determinante para la asignación de metas y compromisos, ya que una municipalidad de Tipo A, como Lima Metropolitana o Arequipa, enfrenta retos de gestión tributaria y seguridad ciudadana radicalmente distintos a los de una municipalidad de Tipo G en zonas de alta dispersión rural.

La lógica subyacente a esta clasificación sugiere que las municipalidades con mayor densidad urbana y dinamismo económico poseen estructuras organizativas más complejas y, por ende, una mayor responsabilidad en la provisión de servicios sofisticados. No obstante, los resultados del año fiscal 2024 demuestran que la clasificación por sí misma no garantiza la eficiencia técnica.

Mientras que las municipalidades de Tipo C alcanzaron niveles de cumplimiento del 100% en indicadores de recaudación del Impuesto Predial, las de Tipo B registraron apenas un 71%, lo que evidencia una disparidad en

la respuesta institucional frente a los incentivos del MEF (véase la Tabla 4).

Tabla 4: Tipología Municipal y Criterios de Estratificación en el Sistema de Incentivos

Categoría	Descripción Técnica	Enfoque de Compromisos Estratégicos
Tipo A	Municipalidades de ciudades principales con mayor población y recursos.	Recaudación Predial, Seguridad Ciudadana, Gestión de Residuos.
Tipo B	Municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas.	Saneamiento, Salud Materno-Infantil, Gestión Tributaria.
Tipo C	Municipalidades urbanas intermedias con capacidades de gestión media.	Residuos Sólidos, Recaudación de Arbitrios, Anemia.
Tipo D	Municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas y retos específicos.	Saneamiento Rural, Inversión Pública, Salud.

Tipo E, F, G	Municipalidades predominantemente rurales o de frontera.	Empadronamiento de hogares, Saneamiento, Prevención de Anemia.
--------------	--	--

Esta diferenciación operativa permite que el presupuesto se vincule a resultados específicos, evitando la aplicación de metas genéricas que ignoran la realidad territorial. La clasificación también influye en la percepción de los especialistas del MEF y de los organismos de control, ya que las entidades de mayor rango son supervisadas con mayor rigor en su cumplimiento de reglas fiscales y de saldo de deuda.

Autonomía Financiera y la Dinámica de los Ingresos Propios (RDR)

La autonomía financiera de un gobierno local se define por su capacidad para financiar la provisión de servicios públicos mediante recursos generados localmente, principalmente el Impuesto Predial y los Arbitrios Municipales, reduciendo su dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional. El marco teórico de la eficiencia municipal sostiene que las municipalidades con ingresos propios robustos operan bajo un esquema de mayor rendición de cuentas, ya que el ciudadano, al pagar impuestos directos, ejerce una presión fiscal sobre la autoridad para asegurar que cada sol recaudado se traduzca en obras y servicios de calidad (Duran y Mejía, 2015).

La gestión del Impuesto Predial (IP) es el indicador crítico de esta autonomía. Para el tramo III del Programa de Incentivos 2025, el MEF ha

establecido indicadores de efectividad que obligan a las municipalidades de Tipo A, B, C y D a superar umbrales mínimos de recaudación respecto a su emisión inicial. La efectividad de la recaudación se calcula mediante la fórmula:

$$\text{Efectividad IP} = \left(\frac{\text{Monto Recaudado IP Corriente}}{\text{Emisión Inicial IP 2025}} \right) \times 100$$

Esta métrica no solo evalúa el flujo de caja, sino la solidez del sistema de administración tributaria. Las municipalidades que han implementado Servicios de Administración Tributaria (SAT) independientes han demostrado una eficiencia superior al separar la recaudación de los vaivenes políticos, logrando una planificación financiera más estable y técnica.

Correlación entre Fuente de Financiamiento y Eficiencia del Gasto

Existe una correlación compleja entre el origen de los recursos y la eficiencia técnica. Los estudios indican que las transferencias incondicionadas, como el Canon y el Sobre canon, a menudo generan desincentivos para la eficiencia técnica, un fenómeno conocido como el efecto del presupuesto blando. En municipalidades con altos ingresos por recursos naturales pero baja capacidad institucional, como el caso de San Marcos en Áncash, se observan los niveles más bajos de ejecución presupuestaria, llegando a dejar de ejecutar casi el 50% de su presupuesto total en 2024, equivalente a S/ 497 millones.

Por el contrario, municipalidades con una estructura de ingresos

basada en la recaudación directa presentan una mayor propensión a la eficiencia operativa. En estos entornos, la gestión municipal se relaciona significativamente con la generación de valor público y la confianza ciudadana. La autonomía financiera permite a estas entidades financiar gastos de mantenimiento y operación que las transferencias del gobierno central a menudo restringen a la inversión de capital (véase la Tabla 5).

Tabla 5: Eficiencia del gasto en los distritos de San Isidro, Miraflores, San Marcos y Megantoni

Distrito	Dependencia de Ingresos Propios (RDR)	Ejecución Presupuestaria Total 2024	Observación de Gestión
San Isidro	Alta	100.0% (Inversión)	Referente de planificación eficiente.
Miraflores	Alta	Incremento de 26.5 puntos	Mejora significativa en proyectos.
San Marcos	Muy Baja (Canon)	49.9%	Baja eficiencia pese a altos recursos.
Megantoni	Muy Baja (Canon)	88.9%	Desempeño superior en zona de canon.

La evidencia empírica sugiere que los municipios con presupuestos más ajustados y dependientes de su propia gestión tributaria tienden a cuidar más los recursos y a ser más eficientes en la provisión de bienes y servicios básicos,

evitando elefantes blancos u obras de baja rentabilidad social.

El Eje Organizativo: Capital Humano y Estructura Administrativa

La solidez organizativa de una municipalidad se manifiesta en su capacidad para ejecutar procesos técnicos complejos, desde la elaboración de expedientes técnicos hasta la liquidación de obras públicas. Sin embargo, el diagnóstico del servicio civil peruano al 2022 revela un retroceso en la calidad de la gestión pública, con un índice de desarrollo que cayó de 41 a 39 puntos. Esta fragilidad institucional afecta de manera directa a los gobiernos locales, donde la alta rotación de personal y la falta de profesionalización del talento humano se convierten en los principales cuellos de botella para la inversión.

El Impacto de la Rotación Laboral en la Eficiencia

La rotación laboral en el sector público peruano, especialmente bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), tiene un efecto disruptivo en la ejecución del gasto. Las investigaciones indican que una rotación anual superior al 10% en puestos clave (gerencias municipales, administradores, jefes de logística) debilita la memoria institucional y paraliza los proyectos de inversión (Mangia et al., 2025). En las municipalidades donde los cargos técnicos están sujetos a cambios de confianza política frecuentes, el tiempo promedio de permanencia es insuficiente para completar el ciclo de un proyecto de inversión pública, que suele durar más de un año fiscal.

Las municipalidades con estructuras sólidas mitigan este riesgo mediante:

1. **Institucionalización de Sistemas Administrativos:** El uso intensivo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el sistema SISREPRE permite que la información fluya independientemente de las personas.
2. **Capacitación Descentralizada:** El aprovechamiento de la oferta académica de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la asistencia técnica de los CONECTAMEF fortalece las capacidades de los servidores municipales en regiones.
3. **Alineamiento con el Invierte.pe:** La capacidad técnica para formular expedientes técnicos sin errores sustanciales reduce la variabilidad de costos, la cual aumenta en promedio un 3% a 5% en gobiernos locales durante la fase de ejecución debido a deficiencias de diseño.

Ejecución Presupuestaria y Eficiencia: Análisis de la Gestión 2023-2024

El análisis del desempeño presupuestario de los gobiernos locales en 2024 muestra una ejecución total de S/ 39,832 millones, lo que representa un incremento del 10.3% respecto al año anterior. A pesar de este crecimiento nominal, el avance relativo de ejecución se situó en un 77.2%, siendo el nivel de gobierno con el menor rendimiento en comparación con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales (Comex, 2024).

Desempeño Territorial y por Funciones Prioritarias

La ejecución presupuestaria varía significativamente según el departamento y la tipología de las municipalidades involucradas. Los

departamentos con mayor eficacia de gasto total en 2024 incluyeron a Cusco (87.9%), Lima (86.6%) y Tacna (83.7%). En contraste, departamentos como Áncash apenas superaron el 64.9%, evidenciando que la abundancia de recursos (por canon minero) no se traduce automáticamente en ejecución si no existe una estructura organizativa que la respalde (Comex, 2024) (véase la Tabla 6).

Tabla 6: Función de gasto en el sector público

Función de Gasto	Nivel de Ejecución (%)	Importancia Estratégica
Orden Público y Seguridad	87%	Prioridad política y ciudadana.
Salud	74%	Enfoque en prevención de anemia y desnutrición.
Agropecuaria	71%	Vital para municipalidades rurales Tipo G.
Saneamiento	67%	Sector con mayores brechas de infraestructura.
Educación	66%	Alta rotación de personal afecta su eficiencia.
Transporte	65%	Proyectos complejos con demoras en licitación.

La baja ejecución en funciones críticas como Transporte y Saneamiento (menos del 70%) refleja problemas estructurales en la planificación y la

gestión de contrataciones. Municipalidades de cuatro regiones ejecutaron menos del 50% de su presupuesto para mejora de vías urbanas, lo que se traduce en una pérdida de oportunidades para mejorar la calidad de vida y reducir costos logísticos locales.

El Programa de Incentivos (PI) como Catalizador de la Modernización

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal ha sido el instrumento más eficaz para inducir comportamientos eficientes en los gobiernos locales. Al condicionar las transferencias adicionales al cumplimiento de metas cuantificables, el PI ha logrado que incluso municipalidades con estructuras débiles prioricen temas de interés nacional como la salud infantil y la recaudación (Charaja, 2026).

Para el año 2024, el cumplimiento de metas mostró una tendencia interesante: las municipalidades de Tipo A (ciudades principales) cumplieron en un 92% sus metas de recaudación del Impuesto Predial, mientras que las municipalidades de Tipo G (rurales) destacaron en indicadores de visitas domiciliarias para la prevención de anemia con un 83% de cumplimiento. Esto demuestra que cuando los incentivos están bien diseñados y se adaptan a la clasificación municipal, las entidades responden positivamente, independientemente de su ubicación geográfica (véase la Tabla 7).

Tabla 7: Resultados de Cumplimiento PI 2024 - Tramo I (Selección de Indicadores)

Categoría Municipal	Recaudación Predial (Ind 2.1)	Prevención Anemia (Ind 1.2)	Patrullaje Municipal (Ind 5.3)
Tipo A	92%	36%	83%
Tipo B	71%	N/A	39%
Tipo C	100%	31%	93%
Tipo D	81%	36%	62%
Tipo G	77% (Ind 2.2)	83%	22%

El éxito de las municipalidades Tipo C (100% en recaudación) sugiere que estas entidades intermedias han logrado un equilibrio óptimo entre el tamaño de su administración y las exigencias del MEF. En cambio, las municipalidades Tipo B enfrentan dificultades mayores, posiblemente debido a que su tamaño poblacional ha crecido más rápido que sus capacidades organizativas internas.

Limitaciones Estructurales y Cuellos de Botella en la Ejecución

A pesar de los avances, la ineficiencia en el gasto público municipal sigue siendo un problema estructural que genera saldos no ejecutados por miles de millones de soles. Las causas principales de esta ineficacia, según informes de la Contraloría General de la República y análisis académicos, se centran en la fase de inversión y en la debilidad de la planificación institucional (Charaja, 2026).

El Problema de los Expedientes Técnicos y las Licitaciones

Una de las barreras más significativas para una ejecución superior al 80% es la deficiente elaboración de los expedientes técnicos. Cuando un estudio de preinversión es superficial, los problemas surgen durante la ejecución física, obligando a realizar modificaciones presupuestarias y ampliaciones de plazo que incrementan el costo de la obra y retrasan el beneficio social. En los gobiernos locales, el 40% de los proyectos declarados viables no presentan ejecución alguna durante su primer año de vigencia, lo que demuestra una falta de alineamiento entre la oficina de proyectos y la de presupuesto.

Además, la engorrosa normatividad de contrataciones del Estado es citada frecuentemente como un obstáculo para la rapidez de la ejecución. Sin embargo, los datos sugieren que las municipalidades con equipos técnicos estables y capacitados logran navegar esta normativa con éxito, mientras que las entidades con personal de baja competencia técnica o alta rotación se ven

paralizadas ante las observaciones del organismo supervisor.

La Brecha de Infraestructura y la Selección de Proyectos

La brecha de infraestructura en el Perú, estimada en US\$ 160 mil millones hacia el año 2025, exige que cada sol invertido sea socialmente rentable. No obstante, existe un manejo atomizado de las inversiones a nivel municipal. En lugar de concentrar recursos en proyectos de alto impacto regional o provincial, muchas municipalidades distritales dispersan su presupuesto en múltiples obras pequeñas que no contribuyen significativamente al cierre de brechas en sectores estratégicos como Salud o Educación (Observatorio Ceplan, 2023).

Sinergia entre Capacidad Organizativa y Eficiencia Operativa

La evidencia analizada permite concluir que la eficiencia en la gestión municipal en el Perú es una función de la madurez organizativa y la autonomía financiera. Las municipalidades que logran una alta clasificación no lo hacen solo por su población, sino por su capacidad para cumplir con las reglas fiscales y generar recursos propios que les otorgan libertad de acción fuera de las transferencias condicionadas.

Casos Emblemáticos: De la Ineficacia a la Excelencia

El caso de la Municipalidad de San Isidro, que reportó una ejecución del 100% en su presupuesto de inversión en el año 2025, representa el ideal de una gestión eficiente basada en la planificación histórica y la disciplina fiscal.

En el otro extremo, municipalidades con presupuestos de inversión superiores, como San Marcos en Áncash, demuestran que sin una estructura organizativa sólida y sin incentivos para la recaudación propia, los recursos financieros se pierden en la ineficiencia y la burocracia (véase la Tabla 8).

Tabla 8: Ejecución del presupuesto en municipios de Perú

Municipio	PIM Inversión (Dato Referencial)	Tasa de Ejecución (%)	Factor Clave de Éxito o Fracaso
San Isidro	(Optimizado)	100.0%	Estabilidad técnica y planificación.
Pichari	(Priorizado)	96.1%	Foco en ejecución de proyectos.
San Marcos	S/ 990 M	44.8%	Exceso de recursos vs. baja capacidad.
Marcona	(Medio)	58.3%	Dificultades en el ciclo de inversión.

La diferencia entre estas entidades radica en la capacidad de su talento humano para gestionar el ciclo de inversión pública y en la fortaleza de sus sistemas internos de control y rendición de cuentas. La autonomía fiscal, reflejada en la recaudación del Impuesto Predial, actúa como un disciplinador de la gestión pública: cuanto más depende el municipio de sus vecinos, más eficiente debe ser para justificar el cobro de los tributos.

Perspectivas y Futuro de la Gestión Local en el Perú

El futuro de la gestión municipal eficiente en el Perú depende de la consolidación de las reformas iniciadas por el MEF y SERVIR. La digitalización de la administración tributaria y la implementación de sistemas de información geográfica para el catastro son pasos fundamentales para fortalecer los ingresos propios sin aumentar las tasas impositivas.

Asimismo, el Programa de Incentivos debe seguir evolucionando para no solo premiar el cumplimiento de procesos (como el registro de información en SISREPRE), sino para vincular el financiamiento a resultados de impacto real en la calidad de vida, como la reducción efectiva de la anemia o la mejora medible en la seguridad ciudadana. La capacitación continua del personal a través de ENAP y la descentralización de la asistencia técnica serán los motores que permitirán a las municipalidades de menor rango (Tipo E, F, G) cerrar la brecha de eficiencia que hoy las separa de las ciudades principales.

En síntesis, la correlación entre una alta clasificación, ingresos propios robustos y una estructura sólida es una realidad empírica en el sistema municipal peruano. La eficiencia no es un accidente, sino el resultado de una política deliberada de fortalecimiento institucional que reconoce la diversidad territorial y utiliza los incentivos económicos para alinear los objetivos locales con las metas de desarrollo nacional. La superación de los cuellos de botella técnicos y la estabilidad del capital humano siguen siendo las tareas pendientes para asegurar que el crecimiento del presupuesto se traduzca en un bienestar tangible para toda la población.

Capítulo 3

Dinámicas de la gobernanza multinivel, transparencia institucional y gestión de la conflictividad social en el estado peruano

El proceso de descentralización en el Perú, concebido a principios del siglo XXI como la reforma estructural más ambiciosa para democratizar el poder y promover un desarrollo territorial equitativo, atraviesa en la actualidad una fase de profunda revisión crítica debido a la persistente brecha entre el diseño normativo y la ejecución operativa. La articulación entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades no solo representa un desafío administrativo, sino que constituye el eje central de la estabilidad política y la paz social del país.

Este fenómeno se encuentra intrínsecamente ligado a la transparencia en la gestión pública y a la capacidad institucional para transformar el conflicto social de un motor de violencia en una oportunidad de diálogo y consenso. El presente análisis examina exhaustivamente la compleja interrelación entre estos factores, integrando datos estadísticos recientes, marcos legales vigentes y proyecciones de gobernanza alineadas con estándares internacionales como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El Marco Normativo y la Arquitectura de la Descentralización

La base legal que rige la organización territorial del Estado peruano se asienta en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización, las cuales establecen que este es un proceso permanente, dinámico y gradual. La finalidad última de este ordenamiento es el desarrollo integral y sostenible del país mediante la separación de competencias y el ejercicio equilibrado del poder en beneficio de la población. Sin embargo, la implementación de estos preceptos ha enfrentado obstáculos que van desde la debilidad técnica de los cuadros regionales hasta la falta de una rectoría clara por parte del gobierno central en ciertos sectores estratégicos.

El principio de subsidiaridad, pilar de la Ley N° 26922, dicta que la prestación de servicios debe ser responsabilidad de la entidad más cercana a la ciudadanía, siempre que cuente con la capacidad efectiva para ello. Este criterio de asignación de competencias busca optimizar la infraestructura básica y el abastecimiento de servicios esenciales, evitando la duplicidad de funciones que históricamente ha caracterizado al aparato burocrático peruano.

La realidad operativa, no obstante, muestra que la transferencia de funciones a menudo no ha sido acompañada por la transferencia equivalente de capacidades técnicas y recursos humanos calificados, lo que ha generado una asimetría en la calidad de la gestión pública según la región o municipalidad de la que se trate.

Distribución de Competencias y Niveles de Gobierno

La estructura del Estado se organiza en tres niveles, cada uno con jurisdicción en su respectiva circunscripción, pero obligados por ley a mantener mecanismos de coordinación y concertación. Las competencias se clasifican en exclusivas, compartidas y delegadas, un esquema que busca dotar de autonomía a las regiones y municipios sin comprometer la unidad del Estado nacional (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008) (véase la Tabla 9).

Tabla 9: Definición, alcance y responsabilidad según las competencias

Tipo de Competencia	Definición y Alcance	Responsabilidad Primaria
Exclusiva	Atribuciones que corresponden únicamente a un nivel de gobierno.	Gobierno Nacional, Regional o Local según la materia.
Compartida	Materias donde intervienen dos o más niveles de gobierno de manera concurrente.	Coordinación multinivel bajo rectoría sectorial.
Delegada	Facultades transferidas de un nivel a otro bajo convenio y condiciones específicas.	Nivel receptor con supervisión del nivel delegante.
Residual	Competencias no asignadas expresamente	Corresponden al Gobierno Central.

	por ley a municipios o regiones.	
--	----------------------------------	--

El sistema de competencias se complementa con el proceso de acreditación regulado por la Ley N° 28273, el cual exige que los gobiernos regionales y locales demuestren capacidad de gestión para recibir transferencias. Los requisitos para la acreditación incluyen la aprobación de planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos y planes institucionales alineados con las políticas nacionales (Defensoría del Pueblo, 2005). A pesar de esta estructura formal, el análisis institucional sugiere que la acreditación se convirtió en muchos casos en un trámite administrativo más que en un filtro de eficiencia, permitiendo que entidades con debilidades estructurales asumieran responsabilidades críticas sin el soporte necesario del nivel central.

Articulación Intergubernamental y el Rol de la PCM

La articulación entre el gobierno nacional y las instancias subnacionales es gestionada primordialmente a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la cual actúa como el ente rector de la descentralización y la gobernanza territorial. Esta función es vital para evitar la lógica de silo, donde cada ministerio o gobierno regional opera de manera independiente, ignorando las sinergias necesarias para el cierre de brechas sociales. El Viceministerio de Gobernanza Territorial supervisa secretarías clave que buscan armonizar la relación política con los gobernadores y alcaldes,

mientras se gestionan los conflictos sociales latentes en el territorio.

El Centro de Gobierno y la Coordinación Estratégica

La noción de Centro de Gobierno (CdG) ha cobrado relevancia en el debate sobre la modernización del Estado peruano. El CdG se refiere a las instituciones que brindan apoyo directo al jefe del Ejecutivo para la toma de decisiones estratégicas, la coordinación de políticas y el monitoreo de resultados. En el Perú, aunque la PCM ejerce esta función, existe una desconexión crítica entre la formulación de objetivos de gobierno y su implementación en las regiones. El fortalecimiento del CdG es visto como el primer paso esencial para desarrollar capacidades estatales genuinas que trasciendan la coyuntura política (OCDE, 2016) (véase la Tabla 10).

Tabla 10: Espacios de articulación en el sector público

Espacio de Articulación	Objetivo y Función	Impacto Esperado
GORE-Ejecutivo	Diálogo directo entre Gobernadores Regionales y el Gabinete Ministerial.	Destabe de inversiones regionales y priorización de proyectos sectoriales.
MUNI-Ejecutivo	Plataforma de coordinación entre Alcaldes Provinciales/Distritales y el Ejecutivo.	Articulación de políticas locales de saneamiento, seguridad y educación.
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.	Coordinación horizontal para la reducción de la pobreza y desnutrición.

CCV	Consejo de Coordinación Viceministerial.	Alineamiento técnico de las políticas sectoriales antes de su aprobación.
-----	--	---

La falta de una burocracia profesional estable y la alta rotación de funcionarios en los niveles de decisión política socavan estos espacios de coordinación. Cuando un ministro o un mando medio es reemplazado con frecuencia, se pierde la continuidad de los acuerdos alcanzados en los espacios GORE o MUNI-Ejecutivo, lo que genera una sensación de frustración en las autoridades locales y debilita la legitimidad del gobierno central ante la población regional. La OCDE ha enfatizado que para que la gobernanza multinivel sea efectiva, el Perú debe transitar hacia un sistema de servicio civil meritocrático que asegure que el conocimiento institucional no se evapore con cada cambio de gestión.

Factores Sociales: La Dinámica de la Conflictividad

La gestión de los conflictos sociales en el Perú es una de las tareas más complejas de la administración pública, ya que estos fenómenos no son eventos aislados, sino manifestaciones de tensiones estructurales asincrónicas vinculadas a la desigualdad, la protección ambiental y la demanda de servicios básicos. Al cierre de junio de 2025, el panorama de la conflictividad mostraba una persistencia de casos activos, concentrados mayoritariamente en regiones con alta actividad extractiva o con marcadas brechas de infraestructura.

El Mapa de la Conflictividad y las Zonas Críticas

Los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo revelan que el Estado se enfrenta a una tipología de conflicto predominantemente socioambiental, representando este rubro más del 60% de los casos registrados en los últimos años. Regiones como Loreto, Puno y Cusco encabezan consistentemente la lista de departamentos con mayor número de conflictos, debido a una combinación de factores que incluyen el reclamo por compensaciones ambientales, la disputa por el uso de la tierra y la demanda de mayor inversión pública en zonas rurales (véase la Tabla 11).

Tabla 11: Tendencia de conflictividad en departamentos de Perú

Departamento	Conflictos (Junio 2025)	Conflictos (Diciembre 2024)	Tendencia y Observación
Loreto	29	31	Reducción ligera, pero mantiene el liderazgo nacional.
Puno	19	18	Incremento marginal vinculado a temas comunales y extractivos.
Cusco	17	17	Estabilidad en la alta conflictividad socioambiental.
Áncash	Variable	Variable	Foco recurrente de protestas por

			canon y minería.
Lima Met.	Alertas (25.8%)	Alertas (19.4%)	Aumento significativo en alertas defensoriales preventivas.

La asincronía del conflicto, término acuñado en estudios del PNUD citados en los informes oficiales, describe situaciones donde las demandas ciudadanas corren por una vía de urgencia social mientras que las respuestas institucionales se mueven con la lentitud de la burocracia tradicional. Esta disparidad de velocidades erosiona la confianza en la mediación estatal y empuja a los colectivos sociales a utilizar la protesta violenta como mecanismo para forzar la atención del gobierno central. Resulta alarmante que más del 60% de los conflictos que pasan a una etapa de diálogo lo hagan solo después de que se hayan producido hechos de violencia, lo que refleja una falla sistémica en la prevención temprana.

Estrategias de Gestión y el Rol de la SGSD

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la PCM tiene la misión de transformar esta realidad mediante la promoción de una cultura de paz y la mediación técnica. A través de la publicación periódica de la revista *Willaqniki* (El que avisa), la SGSD busca transparentar el estado de los compromisos asumidos por el Ejecutivo y alertar sobre posibles escaladas de violencia.²² La estrategia institucional se divide en tres ejes: prevención, gestión del diálogo y seguimiento de acuerdos.

El seguimiento de acuerdos es, quizá, el eslabón más débil de la cadena de gestión. La firma de un acta en una mesa de diálogo a menudo se percibe como el fin del conflicto para las autoridades, pero para las comunidades es apenas el inicio de una expectativa que, de no cumplirse, generará una crisis de mayor intensidad en el futuro. La falta de un presupuesto garantizado para cumplir con las promesas hechas en el fragor de la protesta y la rotación de los funcionarios que firmaron dichas actas son factores que alimentan el ciclo de la conflictividad (OCDE, 2016).

Transparencia y Ética en la Función Pública

La transparencia no es solo un mandato legal bajo la Ley N° 27806, sino un pilar de la responsabilidad social que permite el control ciudadano y reduce los espacios para la corrupción. En el Perú, se ha institucionalizado el Portal de Transparencia Estándar (PTE) como el vehículo principal para que las entidades rindan cuentas sobre sus ingresos, gastos, personal y contrataciones. Sin embargo, el nivel de cumplimiento real en los gobiernos regionales y locales es dispar y, en muchos casos, preocupante.

Evaluación de la Transparencia Activa

Según el Informe Defensorial N° 001-2023, la transparencia activa —la disposición proactiva de información para el ciudadano— presenta debilidades críticas en aspectos que son esenciales para la vigilancia de la gestión. Mientras que la implementación de mesas de partes virtuales ha avanzado significativamente (superando el 94% de adopción en municipalidades y regiones), la transparencia en el uso del poder y el manejo de intereses sigue siendo opaca (véase la Tabla 12).

Tabla 12: Valoración de transparencia de gestión pública

Ítem de Transparencia	Cumplimiento GORE (%)	Cumplimiento MUNI (%)	Implicancia para la Gobernanza
Mesa de Partes Virtual	96.15%	94.44%	Éxito en la digitalización de trámites básicos.
Libro de Reclamaciones	88.46%	85.00%+	Buen nivel de canales para la queja ciudadana.
Organigrama	86.54%	Variable	Información estructural disponible.
Registro de Visitas	23.08%	13.89%	Grave falta de control sobre el lobby e intereses.
Rendición de Cuentas	19.23%	33.33%	Resistencia a transparentar resultados de gestión.
Denuncias Anticorrupción	Variable	16.67%	Canales preventivos casi inexistentes.

Este bajo nivel de cumplimiento en el Registro de Visitas y en los informes de Rendición de Cuentas sugiere que existe una cultura de secreto en torno a quiénes se reúnen con las autoridades y cómo se están utilizando realmente los recursos públicos. Esta opacidad es el terreno fértil para el clientelismo y la captura del Estado por intereses particulares, especialmente

en contextos de debilidad institucional donde los partidos políticos han sido reemplazados por movimientos regionales sin ideología ni controles internos.

La Integridad como Pilar de la Modernización

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), adscrita al Ministerio de Justicia, supervisa el cumplimiento del régimen sancionador y brinda asistencia técnica a las entidades para mejorar sus portales. No obstante, la transparencia por sí sola no garantiza la integridad. Como señala la literatura sobre gestión pública, la integridad implica que los servidores tomen decisiones basadas en criterios técnicos y éticos, alineados con el bienestar general y no con beneficios indebidos.

El Perú ha adoptado el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, el cual busca institucionalizar el enfoque preventivo. Este enfoque es crucial dado que el país nunca ha superado el umbral de 50 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, manteniéndose históricamente en el grupo de naciones con alta percepción de irregularidades (OCDE, 2016). La desconfianza ciudadana resultante no solo afecta la legitimidad política, sino que impacta en el cumplimiento tributario: los ciudadanos son menos propensos a pagar impuestos si perciben que su dinero es malgastado o robado por funcionarios corruptos.

Debilidad Institucional y Riesgos de Corrupción: El Informe INCO 2024

La Contraloría General de la República ha desarrollado el Índice de Riesgos de Corrupción e Inconducta Funcional (INCO), una herramienta

técnica que utiliza datos de múltiples sistemas de información para identificar las entidades con mayores vulnerabilidades. Los resultados de 2024 son reveladores de la magnitud del problema en el ámbito descentralizado.

Hallazgos Críticos por Nivel de Gobierno

El informe identifica a 321 entidades públicas con riesgos muy altos de inconducta funcional. A nivel regional, más del 50% de las sedes centrales de los gobiernos regionales alcanzan puntajes de riesgo alto o muy alto. Esto es particularmente grave si se considera que estas instancias manejan presupuestos significativos para salud, educación e infraestructura vial en sus jurisdicciones (véase la Tabla 13).

Tabla 13: Hallazgos críticos por nivel de gobierno

Entidad / Región	Puntaje INCO 2024	Nivel de Riesgo	Factores Preponderantes
M. Metrop. de Lima	80.4	Muy Alto	Opacidad en contrataciones y gestión de personal.
M. S. Juan de Lurigancho	79.3	Muy Alto	Alta recurrencia de denuncias y contrataciones directas.
GORE Junín	71.6	Alto	Inconducta funcional y sanciones administrativas.
GORE Arequipa	70.2	Alto	Problemas en la

			ejecución de inversiones clave.
GORE Huancavelica	68.6	Alto	Deficiencias en la rendición de cuentas y control.
GORE Áncash / Loreto	67.9	Alto	Brechas entre presupuesto y resultados tangibles.

Una de las prácticas más preocupantes detectadas es el uso extensivo de contrataciones bajo modalidades no competitivas.³⁶ El 94% de las entidades evaluadas contratan más del 10% de sus bienes y servicios mediante modalidades sin competencia (contratación directa o sin proceso), lo que suma un monto de S/ 22 mil millones a nivel nacional. Esta discrecionalidad reduce la eficiencia del gasto y aumenta exponencialmente las probabilidades de colusión entre funcionarios y proveedores. Además, se ha detectado que el 32% de las entidades evaluadas tienen funcionarios con sanciones vigentes en el Registro Nacional de Sanciones, lo que indica una falla en los filtros de idoneidad para el ejercicio del cargo público.

Corrupción en Cifras y Casos Emblemáticos

El Mapa de la Corrupción elaborado por la Defensoría del Pueblo para el segundo semestre de 2024 complementa este panorama. Existen más de 6,000 casos de corrupción en trámite a nivel nacional, de los cuales el 99% se encuentra aún en etapa de investigación fiscal, lo que resalta la lentitud del sistema judicial para sancionar efectivamente estos delitos.

Lima concentra el 21% de estos casos, seguida por Junín y Áncash. Las municipalidades son las entidades más agraviadas, concentrando el 37% de los casos totales y el 40% de los casos considerados emblemáticos por su impacto social o económico. Los delitos de negociación incompatible (donde el funcionario se interesa indebidamente en un contrato) y peculado (apropiación de fondos públicos) representan más del 40% de la incidencia delictiva reportada. Estas cifras no son meras estadísticas; representan puentes no contruidos, medicamentos no comprados y escuelas en ruinas.

La Crisis de Infraestructura: Obras Paralizadas y su Impacto Social

La desarticulación entre los niveles de gobierno y la debilidad técnica de las unidades ejecutoras se manifiesta de manera más dramática en la crisis de las obras públicas paralizadas. A inicios de 2025, el Perú enfrentaba la paralización de más de 2,700 proyectos públicos, una cifra que ha ido en aumento a pesar de las medidas de destrabe impulsadas por el gobierno central (Instituto IDARC, 2026).

La inversión total comprometida en estas obras detenidas supera los S/ 43,000 millones, de los cuales S/ 22,512 millones aún están pendientes de ejecución financiera. El análisis de la Comisión Especial del Congreso revela que el problema no es solo la falta de dinero, sino la profunda deficiencia en la gestión técnica y contractual (véase la Tabla 14).

Tabla 14: Causas Estructurales de la Paralización

Causa de Paralización	Incidencia (%)	Consecuencia Directa
Incumplimiento Contractual	25.4% - 26.4%	Litigios prolongados y abandono de obra.
Falta de Financiamiento	20.8% - 21.2%	Interrupción de pagos y desmovilización.
Expedientes Deficientes	9.8% - 10.9%	Sobrecostos masivos y fallas estructurales.
Controversias Legales	9.1%	Refugio en arbitrajes para evitar penalidades.

El impacto social de esta crisis es incalculable. Miles de peruanos en regiones como Cusco, Puno y Áncash esperan por hospitales y colegios que tienen avances físicos del 80% o 90%, pero que permanecen abandonados debido a arbitrajes o intereses políticos de las nuevas autoridades que se niegan a continuar las obras de sus predecesores. La fragmentación del Estado —donde cada entidad actúa como una isla— impide que el Ministerio de Economía y la Contraloría articulen soluciones rápidas para estas inversiones estancadas. Resulta revelador que el 72% de las advertencias del control concurrente sean ignoradas por las entidades, lo que sugiere que muchos funcionarios prefieren paralizar la obra antes que corregir una irregularidad que podría implicarles responsabilidad administrativa.

Dinámica Regional de las Obras Detenidas

La distribución geográfica de las obras paralizadas coincide, en gran

medida, con las zonas de mayor conflictividad social. Regiones como Puno (277 obras) y Áncash (alrededor de 200) concentran proyectos críticos de agua, saneamiento y vialidad que no avanzan. Esta parálisis alimenta el descontento popular y proporciona una justificación para las medidas de fuerza de los colectivos sociales, quienes perciben que el Estado es incapaz de satisfacer sus necesidades básicas a pesar de contar con el presupuesto asignado.

Factores Políticos: Inestabilidad y Rotación de Cuadros Técnicos

La articulación efectiva entre el gobierno central y local se ve severamente comprometida por la inestabilidad de los equipos técnicos. En el Perú, la rotación de funcionarios de alta dirección y mandos medios ha alcanzado niveles que impiden la maduración de cualquier reforma administrativa.

Fragmentación Partidaria y Representación

La crisis del sistema de partidos políticos agrava esta situación. En el Perú existen más de 40 agrupaciones inscritas, pero la mayoría son vehículos electorales sin vida orgánica ni ideología. Esto ha llevado a una política vaciada de contenido, donde el poder se diluye entre actores débiles incapaces de construir consensos de largo plazo. En las regiones, la predominancia de movimientos regionales personalistas impide que las demandas ciudadanas se canalicen de manera institucional, favoreciendo en su lugar la irrupción de redes clientelares e incluso de economías ilegales que capturan espacios de

poder local.

Perspectiva Internacional: El Camino hacia la OCDE

El proceso de adhesión del Perú a la OCDE representa una oportunidad histórica para reformar la gobernanza pública y alinearse con estándares de integridad y eficiencia global. La OCDE ha señalado que el Perú debe realizar reformas audaces para reducir las desigualdades territoriales y mejorar la calidad del gasto. La evaluación de la OCDE destaca que el Perú ha avanzado en planificación estratégica y en el uso de datos territoriales, pero que persisten desafíos críticos en la coordinación intergubernamental y la descentralización fiscal (véase la Tabla 15).

Tabla 15: Recomendaciones de la OCDE para la Gobernanza Multinivel

Área de Reforma	Recomendación OCDE	Objetivo Estratégico
Coordinación Horizontal	Crear un comité interministerial permanente para el desarrollo regional.	Superar la fragmentación sectorial y la lógica de silos.
Descentralización Fiscal	Vincular la inversión multianual a presupuestos predecibles a largo plazo.	Reducir la incertidumbre financiera en las regiones.
Servicio Civil	Acelerar la implementación de la Ley	Profesionalizar la burocracia y reducir la rotación política.

	del Servicio Civil en regiones.	
Desarrollo Rural	Fomentar vínculos urbano-rurales más allá de la agricultura.	Diversificar la economía regional y reducir la pobreza rural.

La OCDE subraya que la gobernanza multinivel efectiva requiere no solo de mecanismos de consulta, sino de una toma de decisiones compartida que reconozca las particularidades de cada territorio. En este sentido, la PCM debe evolucionar de ser un ente coordinador de crisis a ser un facilitador del desarrollo regional sostenido, integrando la gestión de la conflictividad con la planificación de la infraestructura y el fortalecimiento institucional.

El análisis de los factores políticos y sociales que rigen la articulación entre el gobierno central y local en el Perú revela un Estado con una arquitectura legal sólida pero con una ejecución operativa fragmentada y vulnerable a la inconducta funcional. La descentralización, lejos de ser un proceso culminado, se encuentra en una etapa de estancamiento técnico agravado por la inestabilidad política (Chessman, 2022).

La transparencia activa en municipalidades y regiones muestra avances en la fachada digital, pero fallas críticas en la rendición de cuentas real, especialmente en el control de intereses y lobby. La gestión de los conflictos sociales sigue siendo reactiva y no preventiva, con un sistema de diálogo que a menudo se activa solo ante la violencia y que sufre por el incumplimiento de acuerdos (Durand, 2025). La crisis de las obras públicas paralizadas es el

síntoma más visible de esta desarticulación, donde la debilidad técnica, la corrupción y la falta de continuidad administrativa conspiran contra el bienestar del ciudadano. Para superar este escenario, es imperativo:

1. **Fortalecer el Centro de Gobierno:** Dotar a la PCM de capacidades reales de monitoreo y sanción técnica sobre los sectores y gobiernos regionales, asegurando que los objetivos nacionales se cumplan efectivamente en el territorio.
2. **Profesionalizar el Servicio Civil Descentralizado:** Priorizar la transición de los gobiernos regionales y municipalidades grandes al régimen de la Ley del Servicio Civil, reduciendo drásticamente la rotación de los equipos técnicos que gestionan inversiones y conflictos.
3. **Transparencia Radical y Control Social:** Implementar de manera obligatoria y auditable el Registro de Visitas en línea y los módulos de denuncias anticorrupción en todas las entidades, vinculando el cumplimiento de estas normas a la transferencia de recursos presupuestales.
4. **Reforma del Sistema de Inversión Pública:** Simplificar los trámites para el destrabe de obras paralizadas, pero fortaleciendo el control concurrente de la Contraloría desde la etapa de elaboración de los expedientes técnicos para evitar fallas de origen.
5. **Gestión Preventiva de Conflictos:** Migrar hacia un modelo de gestión de crisis que priorice el cumplimiento de los acuerdos de las mesas de diálogo y que integre el ordenamiento territorial como herramienta para prevenir disputas socioambientales antes de que estas escalen a la violencia.

La viabilidad del Estado peruano depende de su capacidad para reconciliar a las regiones con el gobierno central mediante una gestión que sea percibida como honesta, técnica y, sobre todo, eficaz en la resolución de los problemas cotidianos de la población. La adhesión a la OCDE no debe ser vista como un fin, sino como el estándar mínimo al que el Perú debe aspirar para garantizar su estabilidad y desarrollo en las décadas por venir.

Capítulo 4

Logística y procesos de contratación: Cuellos de botella, selección de proveedores y gestión de contratos

La eficiencia de los sistemas de contratación, tanto en el sector público como en el corporativo, constituye un factor determinante para la estabilidad macroeconómica y el éxito operativo de las organizaciones modernas. La magnitud de estos procesos es evidente al considerar que los recursos destinados a las contrataciones públicas representan, en promedio, el 13% del Producto Interno Bruto (PIB) en los países miembros de la OCDE.

Este volumen financiero no solo subraya la importancia de la transparencia y la libre competencia, sino que también resalta cómo cualquier ineficiencia, por pequeña que sea, puede derivar en pérdidas millonarias y en el incumplimiento de objetivos estratégicos o de política pública. La gestión de la cadena de suministro y los procesos de adquisición no deben entenderse como tareas administrativas aisladas, sino como un ecosistema dinámico donde la logística, la planificación presupuestal y el rigor jurídico convergen para asegurar el principio de valor por dinero (Value for Money).

El Fenómeno de los Cuellos de Botella en el Ciclo de Adquisiciones

Un cuello de botella se define técnicamente como una restricción en el flujo de trabajo que limita el rendimiento total de un sistema, reduciendo la rentabilidad y afectando la agilidad empresarial. En el ámbito de la contratación, estos puntos de congestión actúan como barreras que ralentizan la entrega de bienes y servicios esenciales. El análisis de los cuellos de botella revela que estos pueden clasificarse en categorías operativas, normativas y de articulación, cada una con causas raíz y efectos específicos sobre la cadena de valor.

Taxonomía y Orígenes de las Restricciones Operativas

Las fallas en la infraestructura tecnológica y física representan uno de los desencadenantes más comunes de los retrasos operativos. La persistencia de tareas manuales y repetitivas, como la entrada de datos en sistemas no integrados, no solo consume tiempo valioso, sino que introduce un margen de error humano que puede invalidar procesos completos. Cuando la información se gestiona en silos de sistemas, los empleados pierden productividad transfiriendo datos manualmente entre plataformas que no se comunican entre sí, lo que genera una falta de visibilidad en tiempo real para la toma de decisiones gerenciales (Observatorio Ceplan, 2023).

La planificación deficiente se manifiesta frecuentemente en una indebida identificación de la necesidad. Si el área usuaria no define con precisión qué requiere antes de iniciar el proceso, se generan retrasos en la

etapa de selección del contratista debido a la necesidad de aclaraciones constantes y modificaciones a los términos de referencia. Además, la falta de capacidad técnica de los operadores y los problemas de talento humano, como la alta rotación o la falta de cualificación específica, impiden que los procesos fluyan con la celeridad necesaria. En el sector de la producción, esto se asemeja a una máquina que se detiene porque el único técnico capaz de repararla no está disponible, paralizando toda la línea de salida.

Dimensiones Normativas y Desafíos de Articulación

Los cuellos de botella normativos surgen de la rigidez, inexistencia o duplicidad de marcos regulatorios que ralentizan el desarrollo de programas. La inflación presupuestal, la sobreestimación de ingresos y la omisión en la constitución de reservas son conductas deficientes que obstaculizan el cumplimiento de los compromisos financieros del gobierno o la empresa. Un marco normativo desactualizado o una multiplicidad de actores con visiones divergentes sobre una misma norma generan confusión y demoras en la reglamentación, lo que se traduce en una inoperancia del sistema (OECD, 2025).

Por otro lado, los problemas de articulación se presentan cuando existe una escasa distribución de roles y competencias. La proliferación de instancias desorganizadas y un direccionamiento estratégico débil limitan la intersectorialidad y la colaboración. La asimetría de información y la falta de comunicación efectiva detienen el trabajo en las bandejas de entrada de los responsables, creando colas de trabajo que se acumulan especialmente en períodos de alta demanda (véase la Tabla 16).

Tabla 16: Tipos de cuello de botella

Tipo de Cuello de Botella	Causas Principales	Consecuencias Inmediatas
Operativo	Tareas manuales, falta de personal cualificado, mala planificación inicial.	Sobrecostos, retrasos en la entrega, acumulación de trabajo pendiente (WIP).
Normativo	Inflexibilidad de las leyes, duplicidad de normas, marcos desactualizados.	Incertidumbre jurídica, paralización de proyectos, procesos sancionatorios.
Financiero	Baja ejecución presupuestal, clasificación indebida de ingresos, demoras en transferencias.	Incumplimiento de pagos, pérdida de proveedores, falta de liquidez en proyectos.
Sistémico	Silos de información, falta de integración tecnológica, ausencia de alertas.	Errores en datos, falta de trazabilidad, decisiones basadas en información inexacta.

La Fase de Licitación: Errores Críticos y Barreras a la Competencia

El proceso de licitación pública es la herramienta principal para garantizar la transparencia y la libre competencia. No obstante, las empresas participantes suelen cometer errores básicos que derivan en su exclusión prematura, mientras que las entidades convocantes a menudo imponen requisitos que limitan la participación de nuevos actores.

Errores Comunes de los Licitadores y su Impacto

La falta de comprensión profunda de los pliegos de condiciones es el error más recurrente. Muchas empresas realizan lecturas superficiales y subestiman la importancia de los requisitos técnicos y financieros. La presentación de ofertas incompletas, documentos sin firmar digitalmente o con firmas caducadas, y la falta de coherencia entre la propuesta técnica y la económica son causales directas de rechazo que no admiten subsanación en muchos marcos legales.

Otro fallo estratégico consiste en la reutilización de memorias técnicas de licitaciones anteriores sin personalización. El tribunal evaluador busca entender cómo el licitador abordará el proyecto específico, y el uso de frases vacías o promesas comerciales sin sustento técnico resta puntos críticos en la evaluación final. La gestión del tiempo también juega un papel vital; dejar la carga de documentos en las plataformas electrónicas para el último momento expone al licitador a riesgos de fallas en la conexión a internet o saturación del sistema, lo que resulta en la presentación de ofertas fuera de plazo (Marco

y Nicasio, 2015).

Requisitos Excesivos como Barreras de Entrada

Desde la perspectiva de la entidad convocante, el establecimiento de requisitos injustificados o discriminatorios constituye una de las mayores amenazas para la competencia. Las barreras de entrada son obstáculos que impiden el acceso de nuevos actores al mercado, tales como exigencias de experiencia previa desproporcionadas respecto al objeto del contrato, garantías financieras excesivas o especificaciones técnicas que solo un proveedor puede cumplir.

Estas prácticas no solo afectan la legalidad de los actos públicos, sino que propician condiciones para la colusión entre empresas establecidas, lo que eleva los precios y reduce la capacidad del Estado para generar ahorros. Para mitigar esto, las recomendaciones internacionales sugieren determinar especificaciones basadas en requisitos técnicos mínimos y desempeño funcional, permitiendo que la innovación y los productos alternativos tengan un espacio de competencia real.

Selección Estratégica de Proveedores y Valor por Dinero

El concepto de Valor por Dinero (VFM) ha transformado la selección de proveedores de un modelo basado únicamente en el precio más bajo a uno que busca la combinación óptima de calidad, precio, eficiencia e impacto positivo. Lograr el VFM implica evaluar la capacidad de la organización para obtener el máximo beneficio de los recursos disponibles a lo largo de todo el

ciclo de vida de la adquisición.

Metodologías de Evaluación Técnica y Económica

La evaluación de las ofertas debe seguir una metodología clara y transparente establecida desde el inicio del proceso. Esto incluye la definición de rubros con puntaje para atributos no relacionados con el precio, como la experiencia técnica, la metodología propuesta, la gestión de riesgos y la sostenibilidad ambiental (Banco Mundial, 2023). Las entidades deben realizar investigaciones de mercado previas para verificar la existencia de proveedores suficientes y la competitividad de los precios, evitando así licitaciones desiertas o con sobreprecios (véase la Tabla 17).

Un proceso de evaluación robusto suele dividirse en pasos jerarquizados:

1. **Examen preliminar:** Verificación de la integridad de la oferta y cumplimiento de requisitos formales.
2. **Calificación:** Aplicación de criterios obligatorios y requisitos mínimos técnicos.
3. **Evaluación Cualitativa:** Aplicación de criterios con puntaje para factores técnicos y de desempeño.
4. **Evaluación Económica:** Análisis del precio y, en modelos avanzados, del costo total de propiedad.

Tabla 17: Criterios derivados de marcos internacionales de adquisición y guías de selección estratégica

Factor de Selección	Importancia Estratégica	Criterios de Medición
Capacidad Técnica	Asegura que el proveedor puede ejecutar el objeto del contrato con calidad.	Perfiles del equipo, certificaciones, tecnología disponible.
Solvencia Financiera	Garantiza la continuidad de la prestación sin interrupciones por falta de recursos.	Ratios de liquidez, estados financieros, respaldo crediticio.
Sostenibilidad	Alinea la contratación con objetivos ambientales y de responsabilidad social.	Huella de carbono, prácticas laborales éticas, gestión de residuos.
Experiencia Relevante	Reduce el riesgo de errores operativos basados en el historial del proveedor.	Contratos similares ejecutados, referencias de clientes previos.

El análisis del Costo Total de Propiedad (TCO) eleva la decisión de compra más allá de la comparación de precios unitarios. Este enfoque considera todos los costos asociados a la adquisición y gestión de bienes

durante su vida útil, incluyendo operación, mantenimiento, reparaciones, consumibles, licencias y costos de disposición final (Chica, 2020). Al integrar el TCO en la selección de proveedores, las organizaciones pueden identificar ahorros que no son evidentes en el precio de etiqueta, mitigando riesgos de fallas prematuras o gastos operativos imprevistos.

Gestión de Contratos y Monitoreo del Desempeño

La firma del contrato no representa el fin del proceso de adquisición, sino el inicio de una fase crítica de gestión que asegura la realización efectiva del valor esperado. Una gestión de contratos deficiente conduce a fugas de ingresos, incumplimiento de normativas y un deterioro de la relación con los proveedores.

Indicadores Clave de Desempeño (KPI) en la Administración Contractual

Para evaluar la eficacia de la gestión de contratos, es esencial implementar un sistema de KPIs que permita medir la eficiencia operativa, el cumplimiento de obligaciones y la gestión de riesgos. Estos indicadores proporcionan a los equipos de finanzas, compras y legal una visión compartida de la ejecución contractual.

- **Eficiencia del Contrato:** Medida a través del tiempo del ciclo del contrato (desde la iniciación hasta la ejecución) y la velocidad de las aprobaciones internas.
- **Eficacia del Contrato:** Evaluada mediante la tasa de cumplimiento de los

acuerdos de nivel de servicio (SLA), la tasa de entrega a tiempo del proveedor y el porcentaje de contratos renovados frente a los terminados.

- **Valor del Contrato:** Monitoreo del ahorro de costos logrado en las negociaciones y la detección de fugas de ingresos por una mala administración de términos y condiciones.
- **Riesgo del Contrato:** Seguimiento de la frecuencia de disputas, la variación de cláusulas respecto a estándares legales y el número de penalizaciones aplicadas por incumplimientos.

Seguimiento de Hitos y Gestión de Pagos

El seguimiento riguroso de los hitos es fundamental para evitar retrasos que puedan comprometer proyectos de gran escala, especialmente en infraestructura. Las herramientas digitales permiten automatizar las alertas sobre vencimientos de hitos y plazos de renovación, reduciendo el riesgo de multas o de la pérdida de continuidad del servicio.

En el ámbito financiero, la gestión de las cuentas por pagar y cobrar es un componente crítico de la logística de contratación. Los Días Pendientes de Pago (DPO) indican cuánto tiempo tarda la empresa en pagar a sus proveedores; un DPO elevado puede mejorar el flujo de caja interno pero, si es excesivo, indica una posible incapacidad de pago que daña la reputación y la relación estratégica con los proveedores (Jiménez et al., 2013). Por otro lado, el monitoreo del número de facturas revisadas revela ineficiencias en el proceso de facturación que generan retrasos innecesarios en los pagos.

Digitalización y e-Procurement: La Transformación de la Cadena de Suministro

La implementación de tecnologías de e-procurement y la digitalización del ciclo Purchase to Pay (P2P) ofrecen beneficios que impactan directamente en la competitividad organizacional. Esta transformación no es solo la puesta en marcha de un software, sino un cambio estratégico continuo que demanda una gestión del cambio robusta (Del Do et al., 2023).

Beneficios de la Automatización y el P2P

El proceso P2P abarca desde la solicitud de compra hasta el pago al proveedor. La digitalización de este viaje permite automatizar la emisión de órdenes de compra, el cotejo con pedidos y la validación de facturas mediante Procesamiento Inteligente de Documentos (IDP) y OCR. Esto reduce significativamente los tiempos muertos asociados a tareas manuales y repetitivas, liberando recursos para actividades de mayor valor estratégico.

Casos de éxito global, como el de Unilever, demuestran que la adopción de estas tecnologías puede reducir el ciclo de pedido de 15 días a solo 48 horas. La centralización de la documentación en repositorios únicos y seguros mejora la transparencia y facilita las auditorías, ya que cada transacción deja un registro inmutable y rastreable.

Trazabilidad Documental y Seguridad de la Información

La trazabilidad documental es crítica para mitigar riesgos de fraude y asegurar el cumplimiento legal y tributario. Una gestión deficiente de los

documentos digitales puede llevar al extravío de archivos, el uso de versiones obsoletas y el incumplimiento de normativas de privacidad de datos. El uso de software de gestión de contratos que permite el control de versiones y firmas electrónicas garantiza que los acuerdos sean firmados por personas con los poderes adecuados y que todas las ediciones sean autorizadas.

La IA puede analizar grandes volúmenes de datos para detectar patrones de gasto y predecir tendencias, mientras que el Blockchain proporciona un registro inalterable que es vital en sectores donde la integridad de la procedencia de los bienes es innegociable.

Análisis de Casos: El Sistema de Contratación Pública en el Perú (2023-2025)

El estudio del entorno peruano ofrece una perspectiva reveladora sobre los desafíos sistémicos que enfrentan las naciones en desarrollo en materia de adquisiciones estatales. Los informes del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Contraloría General de la República (CGR) detallan un panorama marcado por pérdidas económicas significativas y debilidades institucionales.

Corrupción e Incidencia de Inconducta Funcional

En el año 2023, el Perú sufrió un perjuicio económico estimado en más de S/24,000 millones debido a la corrupción y la inconducta funcional, lo que equivale al 12.7% del presupuesto público ejecutado. Este daño no es uniforme a través de los niveles de gobierno, siendo los gobiernos regionales los que presentan la mayor incidencia de corrupción (15.4%), seguidos por los

gobiernos locales (13.1%) (Gobierno del Perú, 2024).

Una de las modalidades de mayor riesgo identificadas es la contratación a dedo o sin proceso de selección. Entre 2018 y 2022, el Estado contrató proveedores sin concurso público por un monto de S/72,000 millones, utilizando los mecanismos de excepción para montos iguales o menores a 8 o 9 UIT. Aunque estas contrataciones buscan agilizar la adquisición de bienes menores, su uso extensivo se ha convertido en una vía para eludir los principios de libre concurrencia y transparencia (véase la Tabla 18).

Tabla 18: Distribución regional del impacto de la corrupción según el reporte anual de la Contraloría 2024

Región Peruana	Perjuicio Económico 2023 (Millones S/)	Tasa de Incidencia (%)
Callao	S/ 1,227	17.9%
Piura	S/ 1,501	Incidencia Media-Alta
Cusco	S/ 1,352	Incidencia Media
Áncash	S/ 1,311	Incidencia Alta en Obras

La Libertad	S/ 1,131	Incidencia en Gestión Local
--------------------	----------	-----------------------------

Obras Paralizadas y Deficiencias en Expedientes Técnicos

La parálisis de la infraestructura pública es una de las consecuencias más visibles de una mala contratación. Casos como los hospitales en Áncash (Pomabamba y Yungay) o la sede del Gobierno Regional de Moquegua ilustran cómo la ausencia de controles en la fase de diseño y supervisión conduce a costos inflados y retrabajos. Entre 2017 y 2021, se aprobaron más de 22,000 adicionales de obra por un valor de S/28,000 millones, causados mayoritariamente por deficiencias en los expedientes técnicos elaborados por las áreas usuarias.

La supervisión de OSCE ha detectado que el 48% de las contrataciones se realizan bajo la modalidad de suma alzada sin un alcance bien definido, lo que transfiere riesgos injustificados al proveedor y fomenta la aparición de conflictos durante la ejecución. Además, se han identificado certificados irregulares otorgados para acceder a información confidencial del SEACE, lo que compromete la integridad de todo el sistema nacional de abastecimiento.

Modelos Contractuales Colaborativos (NEC) como Solución Estratégica

Ante el fracaso del sistema de contratación tradicional, marcado por relaciones adversariales y arbitrajes interminables, los contratos colaborativos

NEC (New Engineering Contract) han surgido como una alternativa de éxito en el Perú. El modelo NEC se diferencia por su enfoque orientado a la prevención en lugar de la sanción, y a la colaboración en lugar de la confrontación (Medina, 2019). Los mecanismos clave incluyen:

- **Alerta Temprana (Early Warning):** Las partes están obligadas a notificar cualquier evento que pueda afectar el cronograma o el costo, permitiendo una resolución conjunta antes de que el problema escale a una disputa formal.³⁶
- **Eventos de Compensación:** Procedimientos estandarizados para procesar cambios en el alcance de manera ágil y transparente.
- **Incentivos Shared Pain/Gain:** Un sistema donde tanto el contratista como el contratante comparten los ahorros logrados o los sobrecostos imprevistos, alineando los incentivos hacia la eficiencia máxima.

La nueva Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N° 32069), que entró en vigor en marzo de 2025, habilita formalmente el uso de estos contratos estandarizados de uso internacional para entidades de todos los niveles de gobierno, lo que representa un paso firme hacia la profesionalización de la gestión de infraestructuras.

Strategic Sourcing vs. Abastecimiento Táctico en Logística

La logística internacional y el abastecimiento corporativo moderno exigen una distinción clara entre el sourcing táctico (enfocado en necesidades inmediatas y gestión de crisis) y el strategic sourcing (orientado a objetivos a

largo plazo y creación de valor).

El Proceso de Strategic Sourcing de Siete Etapas

El strategic sourcing implica un enfoque estructurado para alinear la estrategia de compras con las metas globales de la empresa. Este proceso incluye:

1. Análisis de procesos internos y patrones de gasto.
2. Análisis del mercado de suministro y creación de un portafolio de proveedores.
3. Desarrollo de una estrategia de abastecimiento basada en objetivos empresariales.
4. Selección de proveedores y negociación de acuerdos de valor.
5. Implementación y *onboarding* de nuevos socios.
6. Monitoreo continuo del desempeño.
7. Optimización y mejora constante del plan de sourcing.

Gestión de Riesgos en la Cadena de Suministro Global

La logística internacional se enfrenta a desafíos constantes derivados de tensiones geopolíticas, desastres naturales y fluctuaciones económicas. Para mitigar estos riesgos, las organizaciones líderes están adoptando estrategias de diversificación de proveedores, evitando la dependencia de una fuente única (single-sourcing) y construyendo redundancias en sus rutas de transporte.

Las mejores prácticas internacionales para una logística eficiente incluyen el uso de torres de control logístico para el monitoreo en tiempo real,

la capacitación continua en normativas aduaneras y la formación de alianzas estratégicas con operadores logísticos (3PL) de confianza. La integración de tecnologías como el IoT para el rastreo de condiciones de carga (humedad, temperatura) y el análisis de datos para anticipar interrupciones son ahora requisitos fundamentales para la competitividad global (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

El análisis de los cuellos de botella en la logística y los procesos de contratación revela que la ineficiencia es, en gran medida, una consecuencia de la fragmentación de la información y la rigidez de los marcos operativos. La transición hacia sistemas digitalizados y modelos de colaboración no es solo una mejora técnica, sino un imperativo para la supervivencia organizacional y la integridad pública. Para optimizar el ciclo de contratación, se recomienda:

1. **Rediseñar los flujos de trabajo:** Eliminar tareas manuales y repetitivas mediante la automatización de procesos P2P y la integración de silos de datos para lograr una visibilidad total del gasto.
2. **Fortalecer la planificación inicial:** Invertir en la correcta identificación de necesidades y la elaboración de expedientes técnicos de alta calidad para evitar adicionales de obra y paralizaciones.
3. **Adoptar marcos colaborativos:** Masificar el uso de contratos tipo NEC o similares para reducir la conflictividad en proyectos de infraestructura y alinear los incentivos de todas las partes involucradas.
4. **Implementar una cultura de monitoreo basada en datos:** Utilizar KPIs específicos para medir la eficiencia, el riesgo y el cumplimiento de hitos, permitiendo intervenciones proactivas antes de que se produzcan fallos

sistémicos.

5. **Promover la transparencia y la competencia:** Eliminar barreras de entrada injustificadas y fomentar la pluralidad de postores mediante la simplificación de requisitos y la apertura a la innovación.

La gestión de las contrataciones y la logística debe evolucionar de ser una función de soporte administrativo a convertirse en un motor de valor estratégico, capaz de navegar la volatilidad del mercado global y de asegurar que cada recurso invertido se traduzca en beneficios reales para la sociedad y la organización.

Conclusión

La presente investigación ha permitido identificar y desglosar la compleja red de variables que determinan el éxito o el fracaso en la ejecución de proyectos de inversión pública a nivel municipal. A continuación, se presentan las conclusiones generales derivadas del análisis empírico y teórico realizado:

i. La Capacidad Institucional como Eje Determinante

Se ha evidenciado que la eficacia no depende únicamente de la disponibilidad de recursos financieros, sino, fundamentalmente, de la capacidad técnica y administrativa del capital humano. Los municipios con mayores índices de ejecución son aquellos que cuentan con equipos profesionales estables, capacitados en los sistemas administrativos del Estado y con una baja rotación de personal vinculada a ciclos políticos.

ii. La Calidad de la Pre-inversión

Uno de los hallazgos más críticos es la correlación directa entre la calidad de los expedientes técnicos y la celeridad en la ejecución. La mayoría de los retrasos y paralizaciones de obra no ocurren durante la construcción técnica *per se*, sino que son consecuencia de deficiencias estructurales en la fase de formulación. La improvisación en los estudios previos deriva en constantes modificaciones presupuestarias y ampliaciones de plazo que erosionan la eficiencia del gasto.

iii. Factores Políticos y Ciclos de Gestión

La investigación confirma que el ciclo político local condiciona el ritmo de la inversión. Se observa una tendencia a la desaceleración en el primer año de gestión (debido a la curva de aprendizaje y reestructuración administrativa)

y un gasto acelerado —muchas veces de menor calidad— en el último año de mandato. La falta de una visión de largo plazo que trascienda los periodos de gobierno municipal es un obstáculo mayor para la sostenibilidad de las inversiones.

iv. Limitaciones en los Sistemas de Seguimiento y Monitoreo

La eficacia se ve seriamente comprometida por la debilidad de los mecanismos de supervisión y liquidación de proyectos. El análisis demuestra que muchos municipios priorizan el inicio de nuevas obras sobre la culminación y liquidación de las existentes. Esto genera un stock de proyectos en proceso que no reportan beneficios reales a la ciudadanía y dificulta la rendición de cuentas.

v. *El Impacto de la Burocracia y la Normativa Centralizada*

Si bien el marco normativo nacional busca garantizar la transparencia, se ha identificado que la excesiva rigidez de los procesos administrativos actúa como un cuello de botella para los gobiernos locales más pequeños o alejados. La falta de una asistencia técnica diferenciada por parte del gobierno central impide que los municipios rurales compitan en igualdad de condiciones en la ejecución de sus carteras de inversión.

vi. *Recomendaciones Estratégicas*

A partir de estos hallazgos, se proponen las siguientes líneas de acción:

- Servicio Civil Meritocrático: Fortalecer la profesionalización de las unidades formuladoras y ejecutoras mediante regímenes laborales que incentiven la permanencia del talento técnico.
- Banco de Proyectos Robusto: Invertir más tiempo y recursos en la fase de pre-inversión para minimizar las contingencias durante la ejecución física.

- Digitalización y Transparencia: Implementar herramientas de *Building Information Modeling* (BIM) y sistemas de monitoreo en tiempo real para permitir un control social y técnico más efectivo.
- Descentralización de la Asistencia Técnica: Crear centros de apoyo regional que brinden soporte directo a los municipios con menores capacidades institucionales.

En conclusión, la eficacia en la ejecución de inversiones públicas municipales es un fenómeno multicausal donde la gestión del conocimiento y la voluntad política pesan tanto como el presupuesto. Para cerrar las brechas sociales, es imperativo transitar de una cultura de gasto por presupuesto hacia una de inversión por resultados, donde el valor público creado sea el principal indicador de éxito.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Mejores prácticas en logística internacional*. BID.

<https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-pr%C3%A1cticas-en-log%C3%ADstica-internacional.pdf>

Banco Mundial. (2023). *Evaluación de ofertas y propuestas*. Washington: Banco Mundial.

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/460e9f35007e5476df428e497811d842-0290012023/original/Evaluating-Bids-and-Proposals-Spanish.pdf>

Charaja Vilca, L.M. (2026). Análisis del impacto del Programa de Incentivos en la eficiencia de la gestión municipal. *Revista InveCom*, 6(3), e603156. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18168380>

Chessman Olaechea, Y. A. (2022). Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú. *IUS ET VERITAS*, (65), 24–40. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.002>

Chica, E.X. (2020). Análisis de costo total de propiedad (TCO) en un proyecto/inversión TI para el modelo tradicional y su comparación con la implementación en nube pública (IAAS) para las empresas ecuatorianas. *Revista Tecnológica ESPOL*. 32(1), 47-72. <https://portal.amelica.org/ameli/journal/844/8445255005/>

Comex. (2024). *Reporte eficacia del gasto público*. Lima: COMEXPERU-Sociedad de Comercio Exterior del Perú. <https://comex-assets.s3.amazonaws.com/comex-assets/web/posts/9456/boletin-eficacia-del-gasto-023.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2005). *Importancia del sistema de acreditación para la transferencia de competencias sectoriales y para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales*. Lima: Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/sistema_acreditacion.pdf

Del Do, A. M., Villagra, A., & Pandolfi, D. (2023). Desafíos de la Transformación Digital en las PYMES. *Informes Científicos Técnicos - UNPA*, 15(1), 200–229. <https://doi.org/10.22305/ict-unpa.v15.n1.941>

Durán Rojo, L., & Mejía Acosta, M. (2015). El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales. *Contabilidad y Negocios*, 10(19), 43-66. <https://www.redalyc.org/pdf/2816/281642519004.pdf>

Durand Ato, D. . (2025). Sujeto del acto: el uso político del monólogo dramático en la poesía de César Vallejo. *Archivo Vallejo*, 8(16), 53-79. <https://revistas.urp.edu.pe/index.php/archivovallejo/article/view/8306>

Exitosa. (2026, 02 de enero). *Tacna Lidera en ejecución, pero alerta por la calidad del gasto especialista advierte que el reto es invertir mejor*. [Comunicado de prensa]. <https://www.exitosanoticias.pe/exitosa-peru/tacna-lidera-ejecucion-pero-alerta-calidad-gastoespecialista-advierte-reto-invertir-mejor-n165864>

García Montalbán, M. (2025). Impacto de la inversión pública y cierre de brechas en servicios públicos del Callao: Un análisis cuantitativo con Invierte.pe. *Gestión En El Tercer Milenio*, 28(56), 53-79. <https://doi.org/10.15381/gtm.v28i56.30590>

Gestión. (2024, 10 de mayo). *Congreso aprueba ley que promueve el saneamiento físico legal de la propiedad estatal*. [Comunicado de prensa]. <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-aprueba-ley-que-promueve-el->

[saneamiento-fisico-legal-de-la-propiedad-estatal-noticia/#google_vignette](#)

Gobierno del Perú. (2024, 22 de noviembre). *Producto Bruto Interno creció 3,8% en el tercer trimestre de 2024* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/1062679-producto-bruto-interno-crecio-3-8-en-el-tercer-trimestre-de-2024>

Gobierno del Perú. (2024, 25 de junio). *La nueva Ley General de Contrataciones Públicas optimizará procesos y acelerará acciones estatales a favor de los ciudadanos* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/977802-la-nueva-ley-general-de-contrataciones-publicas-optimizara-procesos-y-acelerara-acciones-estatales-a-favor-de-los-ciudadanos>

Gobierno del Perú. (2024, 27 de febrero). *Corrupción e inconducta funcional habrían ocasionado pérdidas por S/ 24 268 millones en el 2023* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/912182-corrupcion-e-inconducta-funcional-habrian-ocasionado-perdidas-por-s-24-268-millones-en-el-2023>

Instituto IDARC. (2026). *Perú Enfrenta Crisis de Infraestructura: Más de 2 700 Obras Públicas Permanecen Paralizadas, Revela Contraloría* [Comunicado de prensa] <https://idarc.org/publicacion/noticia/peru-enfrenta-crisis-de-infraestructura-mas-de-2-700-obras-publicas-permanecen-paralizadas-revela-contraloria>

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2008). *Estado: funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas*. Estocolmo: IDEA. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/\\$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3)

n.pdf

Instituto Peruano de Economía. (2023, 25 de marzo). Municipios podrían invertir 50% más con mejora de productividad. <https://ipe.org.pe/municipios-podrian-invertir-50-mas-con-mejora-de-productividad/>

Instituto Peruano de Economía. (2026, 16 de febrero). *Deficiencias en planificación explican paralización de obras públicas* [Comunicado de prensa]. <https://ipe.org.pe/deficiencias-en-planificacion-explican-paralizacion-de-obras-publicas/>

Jiménez, J.I., Rojas, F.S., & Ospina, H.J. (2013). La importancia del ciclo de caja y cálculo del capital de trabajo en la gerencia PYME. *Clio América*. 7(13), 48-63. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5114823.pdf>

Lara, J. (2020). *La ciudadanía y lo político. Ciudadanía y crisis de la democracia liberal en un mundo en transformación*. Lima: ONPE, Facultad de Letras y Ciencias Humanas y Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marco. <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/ciudadania-politico.pdf>

Mangia, A.E., Garcés, K.G., & Guaman, R.E. (2025). Impacto de la rotación del personal en la eficiencia de la implementación de políticas en el sector público. (2025). *Nexus Research Journal*, 4(2), 175-197. <https://doi.org/10.62943/nrj.v4n2.2025.352>

Marco, J., & Nicasio, B. (2015). *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*. Valencia: AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos.

Medina Flores, J. C. (2019). El Acuerdo de Gobierno a Gobierno y los Contratos NEC: ¿Soluciones a las deficiencias de la normativa de contrataciones del

Estado que puedan ser replicadas por todas las entidades?. *IUS ET VERITAS*, (58), 110–127. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.006>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *El nuevo sistema de inversión pública*. Lima: Invierte.pe. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/invierte/INVIERTE.PE.pdf

Observatorio Ceplan. (2023). *Reducción de la brecha y mantenimiento de infraestructura crítica* [Comunicado de prensa] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/o8_pas

Observatorio Ceplan. (2023, 01 de abril). *Fallos en servicios o infraestructura de TIC*. [Comunicado de prensa]. https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/r55_2023

OCDE. (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. París: Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es>

OCDE. (2025, 29 de septiembre). *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025* [Comunicado de prensa]. https://www.oecd.org/es/publications/2025/09/oecd-economic-surveys-peru-2025_d9bfa904/full-report/achieving-strong-growth-and-safeguarding-fiscal-sustainability_000545c6.html

De esta edición de *“Análisis de los factores que condicionan la eficacia en la ejecución de inversiones públicas municipales”*, se terminó de editar en la ciudad de Colonia del Sacramento en la República Oriental del Uruguay el 20 de febrero de 2026

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE CONDICIONAN LA EFICACIA EN LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS MUNICIPALES

ESCRITO POR:

VERÁSTEGUI SÁNCHEZ, RONALD
BAYONA CASTRO, ESTHEL Y ROSA
BRUNO ZAPATA, JIMMY MANUEL ÁNGEL
ZAPATA PERICHE, ISIDORA CONCEPCIÓN
ZAPATA PERICHE, SIMÓN

ISBN: 978-9915-698-65-6



WWW.EDITORIALMARCARIBE.ES