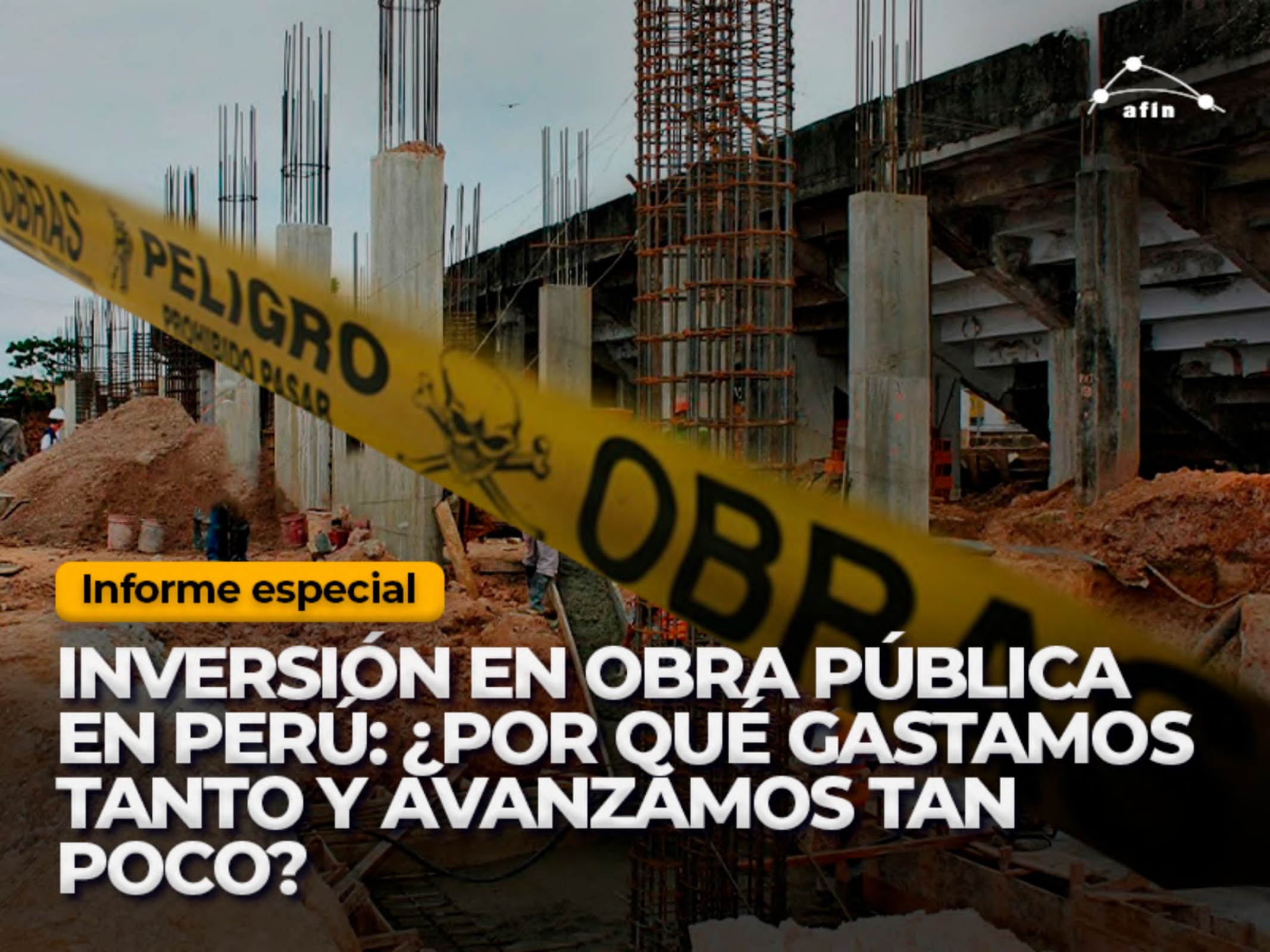
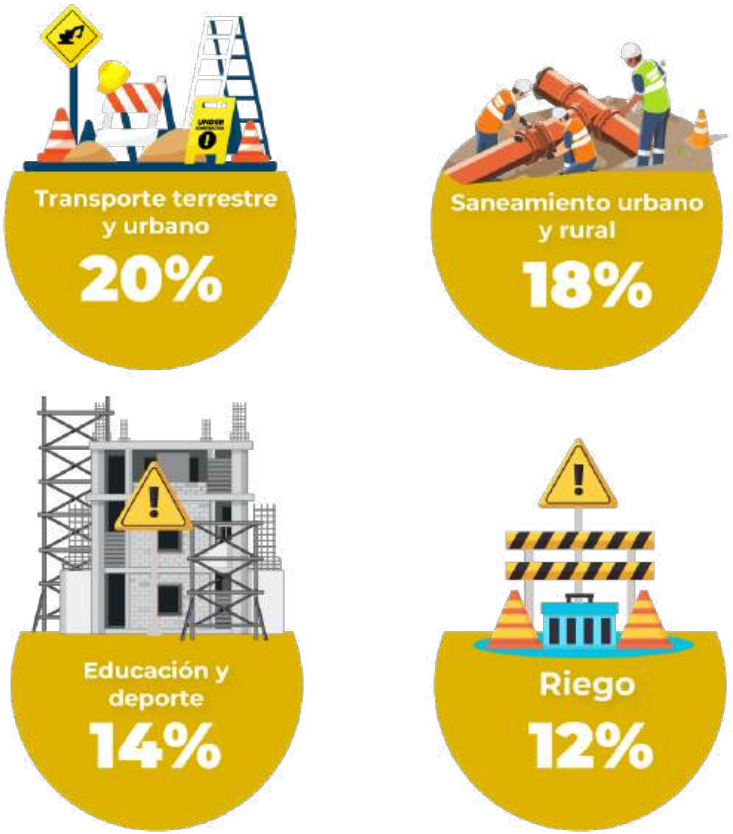


Informe especial

INVERSIÓN EN OBRA PÚBLICA EN PERÚ: ¿POR QUÉ GASTAMOS TANTO Y AVANZAMOS TAN POCO?

A marzo de 2025[1], la Contraloría General de la República identificó 2 572 obras paralizadas[2] cuyos montos de inversión ascienden a 43 163 millones de soles, con un saldo de 52% pendiente de ejecución. El 48% del total iniciaron ejecución antes de 2020, reportando algunos casos de obras que iniciaron hace 18 años.

Según su tipo, la mayor cantidad de obras paralizadas corresponden a:



El 72% de obras pertenecen a los gobiernos locales, 15% al gobierno nacional y 13% a gobiernos regionales.

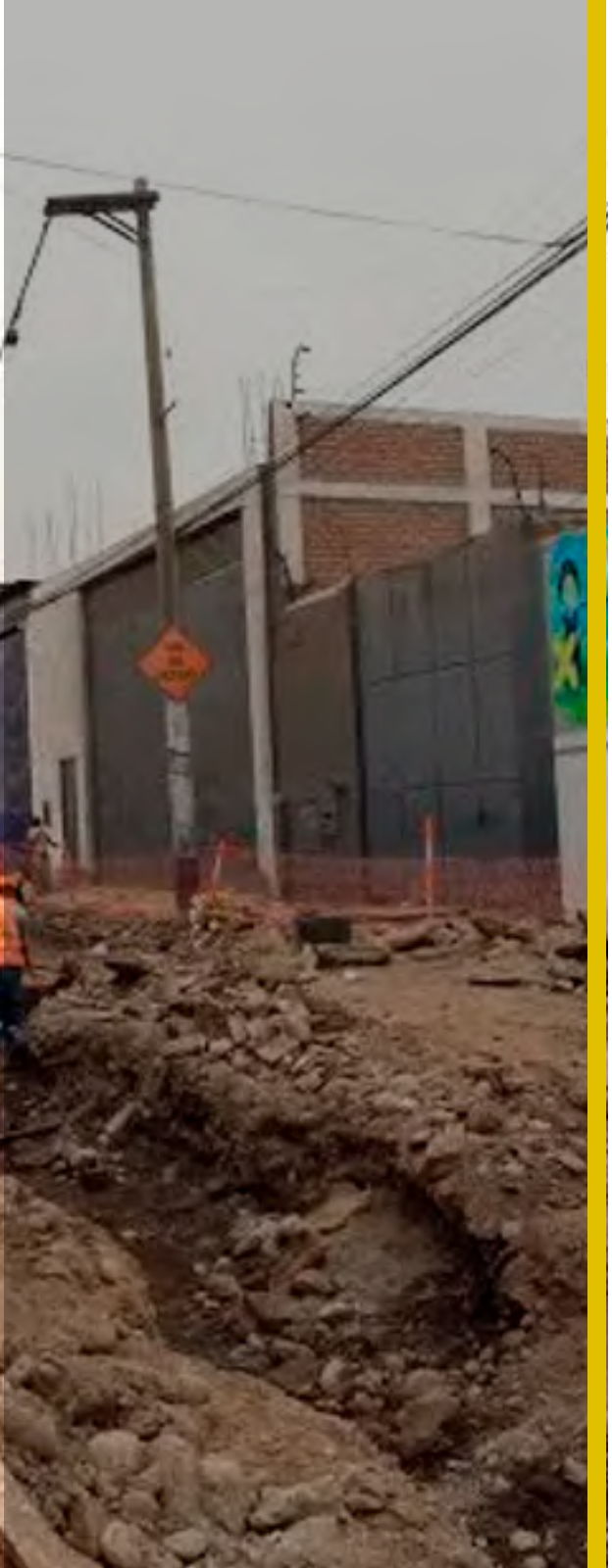
1. Contraloría General de la República. Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a marzo 2025
2. Una obra paralizada es aquella que no ha concluido y no reporta avance en su ejecución física por 6 meses o más

El **57%** de obras paralizadas corresponden a inversiones de menos de 3 millones de soles, **46%** tienen montos entre 3 y 10 millones de soles, **15%** de 10 a 100 millones de soles y **2%** corresponden a proyectos de más de 100 millones de soles.

Las causales de paralización, a marzo de 2025, según la información declarada por las entidades ejecutoras, son:

- Incumplimiento de contrato (23%)
- Falta de recursos financieros y liquidez (21%)
- Deficiencia en el expediente técnico (10%)
- Abandono de obra (10%)
- Discrepancias, controversias y arbitraje (8%)
- Eventos climáticos (3%)
- Conflictos sociales (3%)
- Incumplimiento del pago de valorizaciones u otros (3%)
- Disponibilidad de terreno (2%)
- Falta de permisos, licencias y autorizaciones (2%)
- Desabastecimiento sostenido de materiales (1%)
- Interferencias (1%), entre otros (13%).

Del total de obras paralizadas a marzo de 2025, el 38% no reportan avances en su ejecución física desde hace dos años o más. Se trata de 987 obras, de las cuales 75% tuvo cambios de las causales de paralización en los dos últimos años y 25% se mantienen paralizadas por la misma causal durante ese periodo.



Al comparar las causales que reportaban en marzo 2025 con las de hace 2 años se encuentra que el 41% de obras paralizadas por abandono de obra, antes lo estuvieron por falta de recursos financieros; el 47% de las paralizadas por discrepancias, controversias y arbitraje, anteriormente lo estuvieron debido a incumplimiento de contrato; el 51% de obras paralizadas por deficiencia en el expediente técnico, antes lo estuvieron por incumplimiento de contrato o falta de recursos financieros.

Las principales causas de paralización, y también las más persistentes, son

La falta de recursos financieros

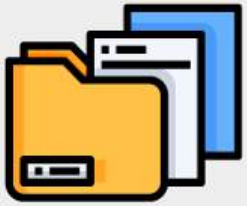
Incumplimientos de contrato

que constituyen el **80%** de casos que presentan la misma causal de paralización desde hace dos años o más.

Además de la suspensión de obras por falta de liquidez, iniciar obras sin contar con el presupuesto asegurado para su culminación genera incumplimiento de pagos al contratista y la acumulación de deuda pública. Esto puede presentarse por cambios de prioridades en las entidades públicas, agravado por cambios de autoridades o recortes presupuestales por parte del Gobierno Central, que aumenta los riesgos de incumplimiento de cronogramas, caducidad de contratos y mayor exposición a procesos legales.

Las disputas entre las entidades contratantes y los contratistas, originadas por ampliaciones de plazo, adicionales de obra, penalidades o interpretación del contrato, son una causa significativa de paralización. Pueden derivarse de la inadecuada aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y de la falta de capacidad técnica o de experiencia de la entidad pública para resolver controversias contractuales.

Otra causa frecuente de paralización es la relacionada a la elaboración del expediente técnico. Muchos proyectos son aprobados con estudios incompletos, errores de diseño, omisiones de partidas o sin la debida evaluación del terreno y del impacto ambiental, llevando a reformular o modificar el expediente técnico en plena ejecución. Esto genera el aumento de costos no previstos y la suspensión de plazos contractuales por controversias, extendiendo la ejecución de los proyectos. De las 255 obras paralizadas por deficiencias del expediente técnico a marzo de 2025, 11% iniciaron obras entre 2011 y 2015.



La información disponible para el **70%** de obras paralizadas por deficiencias del expediente técnico indica que el costo de elaboración del expediente técnico representa en promedio **2.6%** del costo total del proyecto[3].

Asimismo, el Consejo Privado de Competitividad[4] identificó que, de 25 proyectos culminados en 2023 con montos mayores a 25 millones de soles, el costo final de las obras fue 43% mayor al definido en el expediente técnico.

En los últimos 10 años, la inversión pública fue casi el triple de la inversión privada en infraestructura. Entre 2015 y 2024, expresados a precios constantes de 2024, el gasto devengado en inversión pública fue de 427 593 millones de soles constantes (a precios de 2024); en tanto que la inversión privada en transporte, electricidad, hidrocarburos, telecomunicaciones y saneamiento, conforme a su alcance permitido, ascendió a más de 153 000 millones de soles constantes (a precios de 2024).

3. Estimación propia a partir de cada Formato N° 08-A del Invierte.pe (Consulta de Inversiones al 24/06/2025).

4. Consejo Privado de Competitividad. Informe de Competitividad 2024-2025

No obstante, el gasto público no se está trasladando al cierre de brechas, presentando retrasos en la ejecución y obras paralizadas.

¿Cuáles son las raíces de la ineficacia de la inversión pública que lleva a bajas tasas de finalización de proyectos?

Para el Banco Mundial[5] la respuesta se encuentra en la poca credibilidad de las asignaciones presupuestarias anuales y multianuales para proyectos de inversión y el creciente número de nuevos proyectos propuestos.

La poca credibilidad de las asignaciones presupuestarias para proyectos de inversión se relaciona con la débil articulación entre el Programa Multianual de Inversiones y el presupuesto anual, las dificultades para realizar modificaciones técnicas aun cuando sean para mejorar un proyecto, el temor de los funcionarios públicos a la Contraloría, y la limitada capacidad de las entidades ejecutoras. Todo ello enmarcado en un diseño institucional que fragmenta la gestión de activos.

El aumento en el número de proyectos de inversión pública, en su mayoría de pequeña escala y gestionados por entidades subnacionales, ha generado atomización de la inversión pública.

Entre los principales factores que explican esta dinámica se encuentra la centralización de la formulación y evaluación de viabilidad en un mismo organismo, la complejidad técnica de la agrupación de proyectos (y los elevados costos de transacción asociados), la ausencia de lineamientos claros para la priorización de proyectos multisectoriales, las limitadas capacidades técnicas para la formulación de proyectos complejos y la escasa coordinación intersectorial e intergubernamental.

5. World Bank. (2025). Perú - Aprovechando las Oportunidades para el Crecimiento y la Prosperidad (Spanish). Washington, D.C.: World Bank Group.

La atomización de la inversión congestiona la capacidad resolutiva de las distintas entidades públicas involucradas en la ejecución de inversiones generando demoras en las actividades de revisión de documentación, aprobaciones de licencias y permisos, entrega de terrenos, procesos de contratación, pagos a contratistas, recepción de obras, etc., creando sobrecostos al Estado, más si se incluyen los gastos por controversias y arbitrajes ligados al incumplimiento del Estado.

No solo es cuestión de la cantidad de proyectos formulados, sino también la calidad de los mismos. En la programación, existen insuficientes datos actualizados disponibles para la aplicación de los criterios de priorización a nivel subnacional. En la formulación, la baja calidad de los estudios de preinversión se relaciona con las débiles capacidades técnicas de los formuladores. Además, persiste el foco en la construcción sin asegurar los recursos para la operación y mantenimiento.

La OCDE[6] identifica que en Perú se carecen de procesos especiales de garantía de calidad para los grandes proyectos de infraestructura. Según ese organismo, las prácticas internacionales más avanzadas sugieren incorporar una instancia autónoma dedicada a la validación técnica de los componentes críticos del proyecto, incluyendo la estimación de costos, la estrategia de mitigación de riesgos y el marco institucional de ejecución. Pone como ejemplo a Noruega que aplica un proceso de garantía de calidad de dos fases y al Reino Unido que ha institucionalizado una unidad central especializada en el seguimiento y soporte a la dirección estratégica de megaproyectos.

Según un estudio[7], Reino Unido, Australia, Corea del Sur y Chile han implementado revisiones independientes en el proceso de evaluación de los proyectos, realizada por una entidad especializada y distinta a la promotora del proyecto, lo que permite minimizar los conflictos de interés y que solo se aprueben los proyectos viables y beneficiosos.

6. OECD (2023), Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE, OECD Publishing, Paris

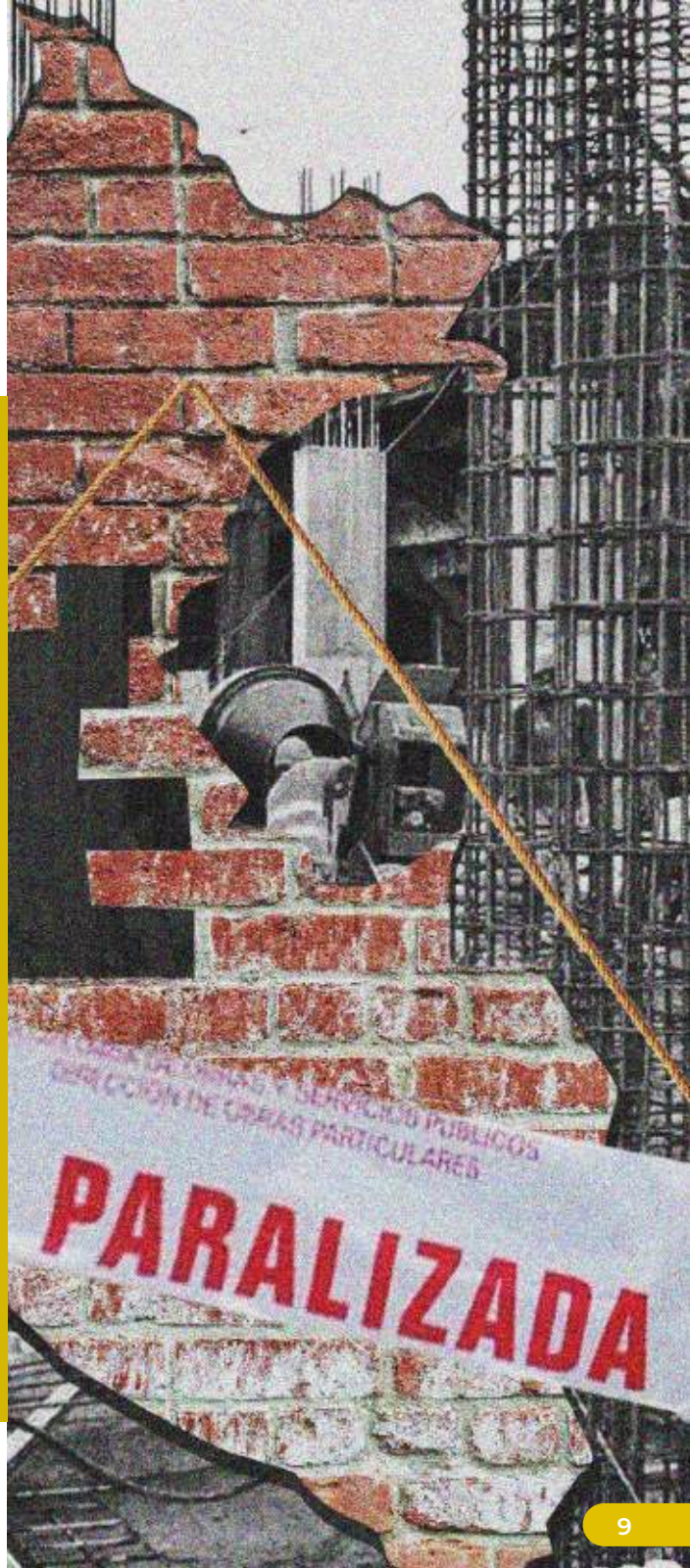
7. Choi, J., Carrasco, H., Cartes, F., Contreras, E., Groom, S., Mac Dowell, M. C., & Tamblay, L. (2024). Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública: una revisión de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe y experiencias destacadas. Armendáriz, E., Llempén, Z., & Aron, S. (Eds.).

SOLUCIONES DESDE AFIN

- La paralización de obras públicas constituye una falla estructural en la gestión de la inversión pública, con impactos negativos en la eficiencia del gasto y en el cierre de brechas de infraestructura. **Su abordaje requiere un enfoque multisectorial** orientado a fortalecer la capacidad operativa y de planificación de los gobiernos subnacionales, asegurar el aseguramiento financiero integral de los proyectos, mejorar la calidad de los expedientes técnicos y establecer mecanismos ágiles y eficaces de resolución de controversias, así como abordar problemas estructurales de la gestión pública relativas al capital humano.

- Una estrategia integral desde la prevención involucra el fortalecimiento de la fase de formulación y evaluación de proyectos a fin de mejorar la calidad de los proyectos desde el origen. **Es clave programar un adecuado presupuesto para el diseño de proyectos** ajustándolo según la complejidad de cada caso e incluyendo todos los estudios esenciales (topografía, ambientales, hidrológicos, etc.).

- Los proyectos de infraestructura bien planificados y ejecutados tienen menos riesgos sociales y ambientales (conflictividad socioambiental) y demandan importantes recursos de inversión en preinversión. En los países en desarrollo, los costos de preparación de proyectos de infraestructura generalmente oscilan entre 5% y 10% de la inversión total del proyecto[8].



8. Suárez-Alemán, A., Silva Zuniga, M. C., & INERCO Consultoría Colombia (2020). Hacia una preparación eficiente y sostenible de proyectos de infraestructura: Identificando mejoras de eficiencia en la preparación de los componentes ambientales, prediales, y sociales de las asociaciones público-privadas y obra pública tradicional en América Latina y el Caribe. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo

- Siguiendo a la OCDE[9], considerar procesos específicos para grandes proyectos de infraestructura, como procedimientos diferenciados de evaluación y autorización —mediante órganos independientes— que permiten asegurar estándares robustos de calidad y control en la planificación y ejecución.

- De acuerdo con el Banco Mundial[10], apuntando a una reforma de la inversión pública, el gobierno debería **lograr un balance entre las unidades de formulación y aprobación** para un mejor control de calidad de proyectos, **fortalecer el vínculo entre la programación multianual de inversiones y el presupuesto anual** para proteger mejor el financiamiento de los proyectos multianuales (para lo cual la priorización de nuevos proyectos en la programación multianual podría estar sujeta al espacio fiscal disponible luego de las asignaciones para la continuidad de proyectos en curso) y **limitar la inclusión de nuevos proyectos en el presupuesto anual** durante el ejercicio. Además, este organismo encuentra que existe margen para **reducir la burocracia** en los procedimientos de contrataciones.

- Establecer un mecanismo de acreditación para evaluadores y firmas de ingeniería, con el objetivo de asegurar la calidad técnica de los expedientes. En los concursos, debería darse prioridad a la experiencia incluso más que a la oferta económica.

9. OECD (2023), Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE, OECD Publishing, Paris

10. World Bank. (2025). Perú - Aprovechando las Oportunidades para el Crecimiento y la Prosperidad (Spanish). Washington, D.C.: World Bank Group.

- Definir estándares para el desarrollo de proyectos que deben cumplir las unidades ejecutoras, especificando el grado de definición esperado en cada fase, junto con la metodología y el nivel de precisión requerido en la estimación de costos y en la programación de actividades.

- Implementar mecanismos de reactivación de obras paralizadas que incluyan la revisión acelerada de expedientes, mejora de procesos de supervisión y sanción a proyectistas y consultoras que elaboran expedientes defectuosos (por ejemplo, inhabilitación temporal o permanente).

- Se requiere un rol de supervisión más activo. Ello involucra fortalecer los criterios de selección de los supervisores de obra exigiendo certificación profesional y experiencia. Finalmente, resulta clave implementar sistemas de transparencia, seguimiento digital y control para destrabar las obras inconclusas, así como la simplificación del monitoreo de seguimiento de inversiones para hacer transparente el desfinanciamiento de proyectos en ejecución en favor de nuevos por incorporar.