

Artículo inédito**Paralización de obras públicas en el Perú: causas estructurales y desafíos para la gestión de inversiones**

Paralysis of public works in Peru: structural causes and challenges for investment management

Daniel Enrique Ríos Padilla

Universidad Nacional de Ingeniería (Perú)

caminc19@hotmail.com | ORCID: 0000-0003-1470-1011

Cómo citar este artículo /citation:

Ríos Padilla, D. E. (2026). Paralización de obras públicas en el Perú: causas estructurales y desafíos para la gestión de inversiones. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 90-120. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.05>

Recibido: 18/01/2026

Revisado: 21/05/2026

Aceptado: 02/06/2026

Publicado: 07/07/2026



Resumen

Los retrasos, sobrecostos y paralizaciones en las obras públicas impactan negativamente en la efectividad y el uso de los fondos públicos. Actualmente, existe una gran cantidad de proyectos paralizados que han supuesto cuantiosas inversiones y que, a pesar de haberse cumplido sus plazos de ejecución, no han llegado a brindar los servicios prometidos a la ciudadanía. En ese sentido, urge adoptar medidas que reviertan este panorama.

La presente investigación identifica las principales causas asociadas a las paralizaciones y propone acciones de mejora según el nivel del gobierno. Para ello, se realizó un análisis documental con diseño descriptivo-comparativo y análisis causal exploratorio. En concreto, se evaluaron reportes de obras detenidas emitidos por la Contraloría General de la República, informes de control, normativa vinculada a la inversión pública y documentos relacionados con la gestión de proyectos. Las causas directas de paralización fueron clasificadas según los niveles de gobierno nacional, regional y local. Posteriormente, se aplicaron técnicas de análisis causa-efecto para identificar los posibles factores subyacentes (causas raíz) del problema.

Los resultados evidencian diferencias en la incidencia de las causas según el nivel de gobierno. En el ámbito nacional predominan los incumplimientos y las controversias contractuales; en las regiones destacan las deficiencias en los expedientes técnicos y las limitaciones financieras; y a escala local priman las fallas en la administración directa, correspondientes a la gestión, el control interno y las capacidades institucionales. Asimismo, de forma general, se identificaron retrasos en la implementación de sistemas de control interno (SCI), la metodología *Building Information Modeling* (BIM) y las oficinas de gestión de proyectos (PMO, por sus siglas en inglés), factores que, además, limitan la capacidad institucional para prevenir nuevas paralizaciones.

Finalmente, entre otros aspectos, se concluyó que las paralizaciones de obras públicas constituyen un fenómeno multicausal cuya naturaleza varía según el nivel de gobierno y la modalidad de ejecución. Para enfrentar esta problemática, se recomienda plantear estrategias diferenciadas de acuerdo con las características de la entidad pública, orientadas al fortalecimiento institucional, mejora de los expedientes técnicos, administración de riesgos, consolidación del control interno y de metodologías modernas de gestión de proyectos.

Palabras clave: obras públicas, paralizaciones de obras, gestión de inversiones, control interno

Abstract

Delays, cost overruns, and stoppages in public works projects undermine the efficiency and proper use of public funds. Currently, a significant number of stalled projects have entailed considerable investments and, despite having reached their execution deadlines, have failed to provide the services promised to citizens. Accordingly, urgent measures are required to reverse this situation.

This study identifies the main causes underlying project stoppages and proposes improvement measures tailored to each level of government. To this end, a documentary analysis was conducted, employing a descriptive-comparative design and an exploratory causal approach.

Specifically, the study reviewed reports on halted projects issued by the Office of the Comptroller General of the Republic, audit reports, regulations on public investment, and documents related to project management. The causes of stoppages were classified across the national, regional, and local levels of government. Subsequently, cause-and-effect analysis techniques were applied to identify the potential underlying drivers (root causes) of the problem.

The results highlight differences in the incidence of causes depending on the level of government. At the national level, non-compliance and contractual disputes predominate; at the regional level, deficiencies in technical files and financial constraints stand out; and at the local level, shortcomings in direct administration prevail, particularly in management, internal control, and institutional capacities. More broadly, delays were identified in the implementation of internal control systems (ISC), the Building Information Modeling (BIM) methodology, and project management offices (PMOs), factors that further constrain institutional capacity to prevent further stoppages.

Finally, among other aspects, the study concluded that public works stoppages constitute a multicausal phenomenon whose nature varies according to the level of government and the execution method. To address this problem, differentiated strategies are recommended, according to the characteristics of each public entity and oriented toward institutional strengthening, improvement of technical files, risk management, and the consolidation of internal control systems and modern project management methodologies.

Keywords: public works, public works stoppage, root causes, investment management, internal control

1. Introducción

1.1. Importancia y propósito del tema

En las últimas décadas, el Estado peruano ha realizado cuantiosas inversiones en infraestructura pública; sin embargo, estas no han producido los resultados esperados debido a la paralización de obras. Esta situación ha generado consecuencias más severas que las inicialmente previstas, ya que no solo se han destinado importantes recursos provenientes del fisco y de fondos financiados mediante préstamos que deben ser devueltos con intereses, sino que, además, tampoco se han atendido las necesidades que justificaron la ejecución de estos proyectos. Así, las inversiones, el buscado cierre de brechas y la mejora de los índices de competitividad internacional han sufrido un retraso.

Si bien la Contraloría General de la República (CGR) ha identificado las principales razones de la paralización de obras públicas, se mantiene un desconocimiento acerca de las causas raíz que las originan y cómo estas se diferencian según los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, el presente estudio busca identificar estos factores subyacentes que provocan las paralizaciones mediante un análisis de causa-efecto y proponer medidas correctivas orientadas a prevenir futuras detenciones de proyectos.

1.2. Presentación del problema de investigación e hipótesis

De acuerdo con la *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión* (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2024a), un problema central se puede definir como “una situación que se ha corroborado o determinado como parte del análisis de la información que se sustenta en el diagnóstico, que afecta a toda la población o una parte de ella” (p. 40).

En el marco de esta investigación, las paralizaciones de obras públicas representan el problema central al postergar de manera directa la adecuada provisión de servicios a la ciudadanía y el cierre de brechas sociales y de infraestructura. Para abordarlo, el marco metodológico oficial del estudio establece la identificación de las causas raíces determinantes como requisito previo al diseño de alternativas de solución viables dentro de la administración del Estado.

La literatura especializada suele abordar estas causas raíz desde una perspectiva general y homogénea, dejando un claro vacío sobre las asimetrías y diferencias entre ellas. A partir de lo expuesto, se plantea como hipótesis de trabajo que las causas principales de la paralización de obras públicas difieren significativamente en función del nivel de gobierno ejecutor y la modalidad de ejecución contractual. Asimismo, se postula que la inobservancia de las disposiciones normativas y directivas técnicas emitidas por el gobierno central para la optimización de inversiones actúa como un factor coadyuvante en la interrupción de los proyectos.

1.3. Objetivo general

Identificar las acciones que la administración pública podría adoptar para evitar la ocurrencia del problema central: la paralización de inversiones en infraestructuras públicas.

1.3.1. Objetivos específicos

- Determinar los factores causales asociados a la paralización física, sobrecostos y plazos extendidos en la ejecución de inversiones públicas.
- Evaluar la viabilidad operativa de las herramientas de gestión de proyectos y las disposiciones normativas orientadas a mitigar la suspensión de las obras.
- Formular recomendaciones técnicas y medidas correctivas aplicables a las unidades ejecutoras para optimizar la gestión de inversiones.

1.4. Marco teórico referencial

1.4.1. Antecedentes de la investigación

Según el *Boletín anual de ejecución de la inversión pública 2023* (MEF, 2024b), de las 6983 intervenciones programadas a culminar en el 2023, solo se culminaron 1417 (20.29%). En esa línea, el gobierno nacional apenas alcanzó el 14% de avance de la meta prevista, mientras que los gobiernos regionales registraron el 31.6%.

Asimismo, de acuerdo con el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2026) en 2024 el devengado de la ejecución de los proyectos de inversión pública, entendido formalmente en el artículo 4 de la Directiva de Ejecución del Gasto Público como la etapa en la que "se reconoce una obligación de pago previa acreditación documental" (Resolución Directoral n.º 001-2024-

EF/52.01, 2024), a cargo de las instituciones en los tres niveles de gobierno ascendió a más de 58 000 millones de soles. Las entidades del gobierno nacional alcanzaron un 94.3% de ejecución presupuestaria y los locales reportaron un 67. 2% (ver Tabla 1)

Tabla 1
Devengados en proyectos de inversión durante el período 2024

Nivel de gobierno	PIM (Presupuesto Institucional Modificado)	Ejecución			Avance %
		Atención de compromiso mensual	Devengado	Girado	
Gobierno nacional	26 700 374 226	25 265 490 222	25 175 373 061	23 123 860 726	94.3
Gobiernos locales	28 862 408 542	21 906 162 722	19 400 449 632	17 900 069 940	67.2
Gobiernos regionales	15 819 158 472	14 254 910 024	13 915 157 673	12 623 831 461	88.0
Adquisición de activos no financieros	71 381 941 240	61 426 562 968	58 490 980 366	53 647 762 128	81.9

Nota. Datos obtenidos de *Consulta Amigable. Consulta de Ejecución del Gasto*, por MEF, 2026.

Por otro lado, de acuerdo con el Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a *setiembre 2024* (CGR, 2024a), el devengado invertido en la ejecución de las obras detenidas era aproximadamente de 43 555 millones de soles. Los gobiernos regionales registraron el menor monto comprometido en obras paralizadas, en tanto los gobiernos locales concentraron los mayores niveles de inversión (ver Tabla 2). Estos datos revelan que cada año se dedican importantes recursos a la gestión de proyectos de inversión, pero las paralizaciones impiden alcanzar las metas propuestas, truncándose los beneficios esperados.

Tabla 2
Ejecución financiera de los presupuestos invertidos en las obras paralizadas a setiembre 2024

Nivel de gobierno	PIM (Presupuesto Institucional Modificado) (S/)	Ejecución	
		Total, obras paralizadas	% de lo girado
Gobierno nacional	17 178 935 372	436	16.50
Gobiernos locales	15 729 538 202	335	12.70
Gobiernos regionales	10 646 852 188	1 877	70.90
Total	43 555 315 743	2 648	100.00

Nota. Datos obtenidos de las Tablas 16 y 20 del *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre de 2024*, por CGR, 2024a.

Cabe indicar que el proceso de inversión y los niveles de gastos varían considerablemente en cada nivel de gobierno, por lo que el análisis para identificar las causas de las paralizaciones se realiza de manera diferenciada en este estudio.

1.4.2. Esfuerzos en la reactivación de las obras paralizadas

Según la CGR (2024a), el gobierno central habría impulsado en 2023 la reactivación de 675 obras paralizadas, quedando un remanente de 1150 obras por reactivar; sin embargo, durante ese mismo año se paralizaron otros 1391 proyectos, quedando finalmente para 2024 un total de 2648 obras paralizadas

Con el fin de reducir la cantidad de obras paralizadas, los esfuerzos de reactivación deben complementarse con otras acciones que eviten futuras interrupciones de las obras reactivadas y que garanticen la continuidad de los nuevos proyectos. Resulta necesario identificar y comprender con profundidad las causas de la problemática para, luego, proceder a diseñar las medidas para gestionarlas oportunamente.

1.4.3. Causas del problema central

De acuerdo con la guía propuesta por la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (MEF, 2024a), la formulación de soluciones a un problema público exige, como paso previo, identificar las causas directas y, a partir de ellas, determinar las causas raíz que lo motivan. Solo entonces se podrán adoptar las medidas correctivas necesarias.

En el marco del estudio, para identificar las causas directas, se evaluaron los reportes de las obras paralizadas emitidas por la CGR durante el periodo 2019-2025, exceptuando los años 2020 y 2021. La propuesta excluyó del análisis los informes correspondientes a los años 2020 y 2021 dado a que la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 generó condiciones extraordinarias de ejecución de inversiones públicas. Estas condiciones representan una ruptura estructural que alteró las condiciones normales en la ejecución de proyectos caracterizadas por restricciones de movilidad, suspensión de actividades productivas y medidas excepcionales de gestión pública.

Ahora bien, los referidos informes se elaboran a partir de la información recopilada en Infobras, portal que permite realizar el registro y el seguimiento de las obras públicas, y cuyos datos

son ingresados por los propios servidores públicos a cargo de la gestión de las obras. Estos funcionarios seleccionan, de acuerdo con su criterio, las causas que motivan las paralizaciones según las alternativas que figuran preestablecidamente en el sistema. En ese sentido, los resultados deben analizarse tomando en cuenta que están supeditados a los juicios asumidos por los responsables de la selección.

1.4.4. Bases teóricas revisadas

Para el análisis de la información, se utilizaron teorías científicas relacionadas con el estudio de datos estadísticos e interpretación de resultados, con el objetivo de proporcionar un marco teórico técnico que contribuya a garantizar la confiabilidad de los hallazgos.

La teoría estadística de tipo probabilístico permite asignar un valor numérico a cada posible resultado, con el fin de cuantificar y determinar si un suceso es más probable que otro. De esta manera, al cuantificar los datos históricos sobre las causas que motivaron las paralizaciones, es posible afirmar que, ante situaciones similares, su ocurrencia se repetirá probablemente con un valor probabilístico equivalente o aproximado.

Además, se empleó el principio de causa y efecto, según el cual toda acción provoca una reacción (Newton, 1687/2011). Esta teoría tiene su contraparte en la idea de que todo efecto está causado por una acción o acciones previas, lo que permite aseverar que, reduciendo las causas identificadas, disminuye la probabilidad de ocurrencia del efecto observado.

Una teoría complementaria es la de la causalidad, que sostiene que las causas preceden siempre a sus efectos y que cada efecto suele responder a múltiples causas (Williams et al., 2022). Este enfoque sirve de apoyo para la elaboración de esquemas o árboles de causa y efecto, recurso que, en la presente investigación, ayuda a formular alternativas de solución eficaces al problema planteado.

2. Materiales y metodología

El trabajo se realizó mediante el análisis del registro documental e institucional de las obras públicas paralizadas en el Perú. Como fuentes secundarias se utilizaron los reportes del sistema de información de obras públicas Infobras de la CGR y las bases de datos de ejecución financiera del MEF. Esta evaluación se complementó con una revisión de literatura científica, tesis de posgrado y normas técnicas emitidas en el periodo 2019-2025.

El estudio responde a un enfoque cualitativo, con un diseño documental, descriptivo-comparativo y un análisis causal de alcance exploratorio. Su condición de investigación documental se sustenta en la recopilación, la sistematización, el procesamiento y el análisis de fuentes oficiales, directivas nacionales e informes de control gubernamental relacionados con la gestión de inversiones públicas.

El componente descriptivo-comparativo tuvo por objetivo categorizar las variables explicativas asociadas a la paralización de proyectos de infraestructura, lo que permitió contrastar las recurrencias y diferencias operativas entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.

El análisis causal-exploratorio se orientó a la identificación de causas raíz mediante la convergencia de técnicas analíticas y revisión bibliográfica. El propósito no se basó en demostrar correlaciones estadísticas de tipo cuantitativo, sino en reconocer y comprender la estructuración sistémica de los factores normativos y administrativos subyacentes al problema central.

Para identificar los factores determinantes, se aplicó la técnica de los cinco porqués, que consiste en formular preguntas retrospectivas encadenadas sobre las desviaciones reportadas, con el fin de identificar progresivamente sus causas subyacentes. Este método iterativo permitió transitar desde síntomas técnico-contractuales superficiales hasta brechas importantes de capacidad institucional y gestión operativa.

La adopción de estas herramientas se encuentra alineada con las disposiciones detalladas en la *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión* (MEF, 2024a) para el diagnóstico situacional de las inversiones en el marco propuesto por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

Finalmente, con la identificación de las causas raíz, se elaboró un árbol de problemas, técnica que sirvió para representar gráficamente las relaciones entre causas y efectos, con miras a proponer acciones destinadas a mitigar o eliminar los factores que originan las paralizaciones (Ortegón et al., 2005).

La investigación se efectuó en cuatro etapas: (a) recolección de información documental; (b) clasificación de las causas de paralización según el nivel de gobierno; (c) análisis comparativo de frecuencias y porcentajes; y (d) identificación de causas raíz mediante técnicas de análisis

causal —diagrama de causa-efecto y metodología de los cinco porqués—, complementadas con revisión bibliográfica especializada.

3. Resultados y discusión

3.1. Causas de las paralizaciones en la ejecución de proyectos de infraestructura pública

Para determinar las causas directas de la paralización de obras, se evaluó información publicada por la CGR en el periodo 2019-2025, exceptuando los años 2020 y 2021 (ver Tabla 3). A partir de esta revisión, se identificaron las cinco causas directas de mayor incidencia. Esta selección se realizó considerando el principio de Pareto, según el cual basta identificar y gestionar el 20% de las causas de un fenómeno para abarcar hasta el 80% de su impacto (Koch, 1997).

Tabla 3
Causas directas de paralizaciones de las obras 2019-2025*

Causas de paralización	31/07/2019 (CGR, 2019)		31/12/2022 (CGR, 2023c)		31/12/2023 (CGR, 2024b)		01/03/2024 (CGR, 2025)		31/12/2025 (CGR, 2026)		Prom.
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Limitaciones presupuestales o falta de recursos financieros	126	15	421	24.6	515	22.4	553	23.8	554	22.9	21.74
Incumplimiento de contrato	170	19.5	247	13.7	540	22.4	531	22.8	634	26.2	20.92
Discrepancias, controversias y arbitrajes	242	28	111	5.1	109	4.7	159	6.8	211	8.7	10.66
Deficiencias y discrepancias en el expediente técnico	170	19.5	13	0.9	74	3.2	91	3.9	220	9.1	7.32
Conflictos sociales	0	0	37	2.6	101	4.4	106	4.6	80	3.3	2.98
Abandono de obra			4	0.3	15	0.7	26	1.1	183	7.6	1.94
Eventos climáticos	2	0.1	37	2.8	46	2	64	2.8	44	1.8	1.9
Disponibilidad de terreno	27	3	12	0.6	8	0.3	14	0.6	55	2.3	1.36
Falta de permisos, licencias y autorizaciones			5	0.4	8	0.4	9	0.4	41	1.7	0.58
Inferencias			7	0.4	3	0.1	8	0.3	27	1.1	0.38
Otras causas	130	14.9	985	48.6	879	39.4	763	32.9	367	15.3	30.22
Total	867	100	1879	100	2298	100	2324	100	2416	100	100
Monto invertido paralizado	16,870'855,767		21,595'042,322		26,992'199,613		33,167'158,078		67'139,130		

Nota. *Exceptuando los años 2020 y 2021 dado a que la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 generó condiciones extraordinarias de ejecución de inversiones públicas.

En los resultados se observa que las causas principales que motivaron las paralizaciones de obras durante los últimos años son limitaciones presupuestales o falta de recursos financieros; incumplimiento contractual; discrepancias, controversias y arbitrajes; deficiencias y discrepancias en el expediente técnico; y conflictos sociales.

3.2. Causas de obras paralizadas por nivel de gobierno

Una vez identificadas las principales causas directas, se procedió a revisar el Anexo Nº 02 del informe de obras paralizadas emitido por la CGR al mes de septiembre de 2024 (2024a) (ver Tabla 4). Las causas fueron examinadas y comparadas según los niveles de gobierno para establecer posibles semejanzas y diferencias en su probabilidad de incidencia. En este caso, procedimos a separar todas las obras según el tipo o nivel de gobierno y luego se agruparon siguiendo el orden de las causas directas previamente identificadas en la tabla 3. Los resultados fueron comparados mutuamente para establecer posibles semejanzas y diferencias en su probabilidad de incidencias

Tabla 4
Causas que motivaron las paralizaciones de obras por nivel de gobierno, a setiembre de 2024

Nº	Causas directas	Gobierno nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos locales	
1	Limitaciones presupuestales	18	4.1%	27	7.8%	537	28.6%
2	Incumplimiento de contrato	225	50.8%	139	39.9%	272	14.5%
3	Discrepancias, controversias y arbitrajes	75	16.9%	43	12.4%	188	10.0%
4	Deficiencia en expediente técnico	25	5.6%	41	11.8%	223	11.9%
5	Eventos climáticos	22	5.0%	21	6.0%	75	4.0%
6	Conflictos sociales	11	2.5%	11	3.2%	0	0.0%
7	Abandono de obra	8	1.8%	13	3.7%	271	14.4%
9	Disponibilidad de terreno	26	5.9%	14	4.0%	40	2.1%
8	Falta de permisos, licencias y autorizaciones	4	0.9%	7	2.0%	38	2.0%
10	Incumplimiento del pago de valorizaciones u otros	5	1.1%	3	0.9%	22	1.2%
11	Desabastecimiento sostenido de materias	0	0.0%	5	1.4%	10	0.5%
11	Transferencia de gestión	0	0.0%		0.0%	2	0.1%
12	Otros	24	5.4%	24	6.9%	201	10.7%
Totales		443	100.0%	348	100.0%	1879	100.0%

Causa: mayor probabilidad Causa: regular probabilidad Causa: poco probable

Nota. Los porcentajes son de cálculo propio. Datos obtenidos del Anexo N°2 del Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre del 2024, por CGR, 2024a.

Como se observa, los porcentajes de probabilidad correspondientes a las causas principales de paralizaciones difieren significativamente entre los niveles de gobierno. En el caso del gobierno nacional, las causas revelan una incidencia distinta en comparación con las registradas en proyectos ejecutados por gobiernos regionales y, más aún, locales.

3.3. Identificación de las causas raíz

Ya definidas las causas directas que motivan las paralizaciones, el paso siguiente fue ahondar en los factores subyacentes que las originan: las causas indirectas o causas raíz. Su adecuada identificación resulta necesaria para comprender las variables más profundas que desencadenan el problema y, de esta manera, proponer acciones correctivas articuladas (MEF, 2024a).

Para elaborar el diagrama de flujo de causas y efectos y, luego, plantear una solución pertinente, es necesario encontrar las respuestas apropiadas que se obtienen mediante la técnica de los cinco porqués, de la que depende la calidad de la identificación de las causas. Como punto de partida, se analizó el *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre 2024* (CGR, 2024a) para, a partir de allí, determinar las causas raíz que motivan las paralizaciones durante las fases del proceso de ejecución en el marco del *invierte.pe*, y según el tipo de entidad (gobierno nacional, regional o local) que desarrolla el proyecto. Esta información nutrió posteriormente el proceso de análisis y formulación del diagrama de causa y efecto.

Adicionalmente, se consideró la distribución de obras paralizadas según el tipo de entidad y la modalidad de ejecución: por contrata o administración directa. En ese sentido, los gobiernos municipales o locales concentran la mayor cantidad de proyectos detenidos por administración directa (91.4%), mientras las entidades regionales y del gobierno nacional solo representan el 8.6% (CGR, 2024a). Tomando como base el principio de Pareto (Koch, 1997), entonces resultaba relevante analizar las causas de paralización de obras en gobiernos locales, priorizando la modalidad de administración directa seguido de por contrata, a diferencia de los casos del gobierno nacional y los gobiernos regionales, en los que el foco del análisis de las causas debía estar en la modalidad por contrata debido a su escasa incidencia en la de administración directa.

Identificar las causas raíz es un requisito para implementar medidas de mejora o reactivación orientadas a intervenir sobre las causas principales de las paralizaciones, siguiendo el principio de que la reducción o eliminación de estas podría anular el problema central (Ortegón et al., 2005).

3.3.1. Obras paralizadas en el gobierno nacional

De acuerdo con lo observado en la Tabla 4, el incumplimiento contractual constituye la causa con mayor incidencia en la paralización de obras ejecutadas por entidades del gobierno nacional. Entonces, basada en la técnica de los porqués, la primera pregunta a plantear es “¿por qué ocurre este incumplimiento?”. La razón puede estar en la modalidad de tercerización con que se ejecuta gran parte de las obras, bajo el marco de la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N.º 32069, 2024). Dicha normativa establece que la resolución de contrato puede efectuarse ante las siguientes causales:

- Cuando se incumple injustificadamente las obligaciones contractuales, legales o reglamentarias.
- Cuando se acumula penalidades por mora u otras hasta en un 10% del monto contractual vigente.
- Cuando se paraliza o reduce las prestaciones de forma injustificada.

Por tanto, la siguiente pregunta es “¿por qué suceden estos incumplimientos contractuales y paralizaciones o reducciones de avance injustificados de obra?”. El incumplimiento contractual y la consiguiente paralización están asociados a la selección de contratistas privados sin óptima capacidad técnica y financiera. Entre las causas raíz de estas selecciones, una de las más resaltantes son las deficiencias en los procesos de procura, vinculados a prácticas de colusión entre los postores y a una limitada capacidad técnica y logística de las entidades responsables de la contratación y la administración del contrato. (CGR, 2022).

Es importante indicar que el contrato también puede resolverse con la acumulación del monto máximo por penalidades. Si bien es una condición que busca garantizar el óptimo cumplimiento del proceso de ejecución, muchas veces las resoluciones se concretan en fases muy próximas a la culminación de la obra. Con ello, el logro de la finalidad pública del proyecto se retrasa y los costos para finalizar la obra se incrementan, poniendo en riesgo la inversión ya efectuada.

Una causa también relevante son las discrepancias, controversias y arbitrajes. Por eso, la nueva pregunta es “¿por qué surgen estas discrepancias?”. Según Ramos (2019), estas obedecen a errores administrativos de la entidad (con una incidencia de 19.8%), seguido de deficiencias en los expedientes técnicos o términos de referencia (11.9%), incumplimiento de obligaciones por

parte del contratista (11.5%) y solicitudes de ampliación de plazos (10.2%), entre otras razones. De acuerdo con el autor, los arbitrajes se originan por responsabilidad de las entidades (67%) y, en menor medida, de los contratistas (25%) y de causas naturales asociadas al desarrollo de las obras (8%) (p. 72).

A partir de la información evaluada, es posible establecer las causas raíz y ordenarlas según su relevancia:

- Deficiencias en los procesos de procura por prácticas de colusión.
- Limitada capacidad técnica logística de los gestores a cargo de la procura y de la administración de contrato.
- Errores en la formulación de los presupuestos y la programación de la obra.
- Errores en actos administrativos internos de las entidades gestoras.
- Deficiencias en los expedientes técnicos o los términos de referencia.

Identificadas las causas raíz, es necesario ahondar en el análisis de información vinculante con el fin de crear alternativas de soluciones más eficientes. Respecto a prácticas de colusión en las procuras, diversos juristas han abordado el tema desde una postura crítica. Ugaz (2021) enfatiza que la corrupción en el Perú no es un fenómeno aislado, sino una práctica de impunidad que ha permeado las diversas esferas del Estado, especialmente en la gestión de los recursos públicos. Además, la falta de controles efectivos y la debilidad institucional han favorecido el mantenimiento de estos actos ilícitos, afectando la legitimidad del sistema de contratación estatal.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) sostiene que la transparencia constituye uno de los pilares de una gobernanza pública sólida, en tanto permite la participación informada de la ciudadanía, fortalece la rendición de cuentas y favorece el escrutinio de las decisiones públicas. En este sentido, la apertura de los procesos gubernamentales y la disponibilidad de información clara, oportuna y accesible contribuyen al fortalecimiento de la integridad pública, la prevención de la corrupción y la supervisión social de ámbitos especialmente sensibles como las contrataciones estatales.

En línea con el análisis del contexto estatal, Guzmán (2011) señala que la implementación de programas de cumplimiento normativo (*compliance* público) busca asegurar que las entidades del Estado actúen conforme a la ley, a las políticas internas y a los principios éticos, minimizando así las oportunidades para la corrupción. Desde esta perspectiva, enfrentar la arbitrariedad y las malas prácticas no se trata solo de reaccionar ante la ilegalidad de manera punitiva, sino que exige construir una cultura de integridad proactiva. En consonancia con ello, la Presidencia del Consejo de Ministros (2026), a través del modelo de integridad pública del Estado peruano, establece que un sistema de cumplimiento efectivo debe basarse en pilares fundamentales como la evaluación constante de riesgos, la transparencia proactiva, las políticas claras de gestión, la capacitación del personal, los canales de denuncia seguros y el monitoreo continuo, abordando la mitigación de las conductas infractoras de manera integral en cada etapa del proceso estatal.

Los autores consultados coinciden en que la lucha integral contra la corrupción en la esfera pública demanda el fortalecimiento de los controles internos, la administración de amenazas, la formación continua, la vigilancia y las fiscalizaciones ciudadanas. Cabe subrayar que estas actividades son similares a las que promueve el Sistema de Control Interno (SCI), regido por la CGR, el cual se basa en la metodología COSO para la gestión de riesgos y optimización de procesos. Asimismo, el SCI se encuentra amparado por la Ley n.º 28716 (2006), Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, cuyo artículo 3 lo define formalmente como el "conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organizaciones, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal" orientados al logro de los objetivos institucionales. El propósito de este sistema es implementar, perfeccionar y evaluar el control en las instituciones públicas, factor decisivo para proteger los sistemas administrativos y operativos frente a actos de corrupción y prácticas indebidas que afectan la transparencia e imagen institucional.

En consecuencia, las acciones correctivas en el nivel de gobierno nacional podrían enfocarse en la aplicación de la gestión de riesgos en los procesos de procura, la definición de políticas más claras, la capacitación permanente, el funcionamiento de canales de denuncia, el monitoreo externo, el fomento de la transparencia y, sobre todo, la implementación integral y eficiente del SCI en las organizaciones del aparato estatal.

3.3.2. Obras paralizadas en los gobiernos regionales

Las causas de las paralizaciones en los gobiernos regionales son similares a las observadas en el ámbito nacional, aunque varían en la probabilidad de ocurrencia. En los casos de los incumplimientos de contrato y las discrepancias, controversias y arbitrajes, por ejemplo, su influencia es menor (ver Tabla 4); sin embargo, dado que ambos niveles de gobierno se rigen por el mismo marco legal de contratación pública, es posible considerar que las causas raíz de los factores directos que motivan las paralizaciones son similares entre ellos y, por tanto, que las acciones de mejora aplicadas al gobierno nacional funcionen también para las entidades regionales.

En tanto, las causas referidas a deficiencias en el expediente técnico y falta de recursos financieros y liquidez sí influyen en mayor grado en este nivel regional que en el nacional. Para explicar este resultado, conviene analizar el caso del Gobierno Regional de Áncash, cuyo elevada cantidad de obras detenidas llevó a la elaboración del *Informe n.º 078-2023-OCI/5332-SOO, Paralización y/o suspensión en la ejecución de obras públicas en el Gobierno Regional de Ancash* (CGR, 2023b). En dicho documento se identificó como causa central del problema los retrasos en las evaluaciones de los adicionales de obras, originados principalmente por fallas en los expedientes técnicos. Tal como se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5
Identificación de causas que generaron paralizaciones o suspensiones en la ejecución de obras en el Gobierno Regional de Áncash (al 25 de mayo de 2023)

Causas	Cantidad	% de participación
Adicional de obra por deficiencias del expediente técnico, falta de permisos y autorizaciones	34	61%
Incumplimiento de obligaciones del contratista	1	2%
Discrepancias sobre el expediente técnico y/o interferencias y conflictos sociales	4	6%
Falta de pagos, no asistencia del residente de obra	6	11%
Evento climático	11	20%
Total	56	100%

Nota. De *Informe de orientación de oficio N° 078-2023-OCI/2-5332-SOO: Paralización y/o suspensión en la ejecución de obras públicas en el Gobierno Regional de Áncash* (p. 2), por CGR, 2023b.

A partir de estos datos, se observa que el incumplimiento contractual por parte del contratista —una de las causas de mayor incidencia a nivel nacional— solo representa el 2% de las paralizaciones, mientras los adicionales de obra, las discrepancias sobre el expediente técnico, las interferencias por falta de permisos y los conflictos sociales ocupan el 67% de los casos registrados.

Aquí resulta oportuno formular las preguntas “¿por qué aparecen los adicionales de obras?”, “¿por qué existen discrepancias en los expedientes técnicos?”, “¿por qué faltan permisos y autorizaciones?”, “¿por qué surgen interferencias y conflictos sociales?”. El análisis de la mayoría de estas situaciones, a partir del informe de la CGR, parecen sugerir un elemento común: la aprobación frecuente de expedientes técnicos defectuosos e incompletos, provocada por debilidades en los mecanismos de revisión y supervisión especializada antes de la validación.

Otro factor desencadenante en el caso de Áncash es la falta de pago y la no asistencia del residente de obra (11% de ocurrencia). Esta situación podría estar vinculada a una débil gestión pública y de control de proyectos. Por consiguiente, la nueva pregunta es “¿por qué la gestión de proyectos muestra debilidad?”. La respuesta parece apuntar a un control deficiente de la planificación y el desarrollo de la obra. Frente a esta realidad, una solución apuntaría a la implementación eficiente del SCI en los gobiernos regionales (CGR, 2023c).

Dicho sistema de control incorpora el proceso de gestión de riesgos, capaz de identificar, analizar y administrar los eventos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos institucionales; por el contrario, la ausencia de esta herramienta podría seguir provocando deficiencias en la elaboración de expedientes técnicos y la contratación de proveedores confiables, aumentando la posibilidad de sobre costos, ampliaciones de plazos y nuevas paralizaciones.

Conviene precisar que los problemas en los expedientes técnicos también pueden obedecer a retrasos en la implementación de herramientas modernas para el desarrollo de obras públicas, como el plan *Building Information Modeling* (BIM) y las oficinas de gestión de proyectos (PMO) (CGR, 2023c).

- **Implantación del BIM y las PMO en la gestión de proyectos**

El gobierno central impulsó mejoras en la gestión de proyectos, estableciendo la aplicación del BIM y las PMO, mediante el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (Decreto Supremo n.º 237-2019-EF, 2019; Decreto Supremo n.º 203-2024-EF, 2024).

Las medidas promovidas se detallan a continuación:

- **Medida de política 1.2: Plan BIM**

Consiste en la adopción progresiva de la metodología colaborativa de modelamiento digital de la información BIM en el sector público, aplicable a todas las modalidades de ejecución de inversión en infraestructura. Su implementación no solo ayuda al proyectista y ejecutor a mejorar la información del proyecto, sino también al supervisor y la entidad pública a establecer un mejor control de los avances. Por eso, contribuye a mejorar la calidad y eficiencia de las obras, desde su diseño y construcción hasta su operatividad y mantenimiento (MEF, 2021).

- **Medida de política 1.3: Oficinas de gestión de proyectos (PMO)**

Mediante la incorporación de asistencia técnica de equipos especializados y la adopción de mejores prácticas de gestión, las PMO buscan atender las limitaciones en torno a la gerencia de proyectos de gran envergadura a cargo del gobierno nacional y los gobiernos regionales (MEF, 2021).

Pese a la utilidad del BIM, los plazos previstos para su implementación —hasta julio de 2025— en todas las entidades del gobierno nacional y los gobiernos regionales no se cumplieron. Asimismo, diversas acciones relacionadas con la implementación y la revisión del impacto de las PMO también sufrieron retrasos.

- **Avances de la aplicación del BIM y las PMO, establecidos en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2024-2030)**

El Consejo Nacional de Competitividad y Formalización desarrolló AYNI, aplicativo informático que permite realizar el seguimiento del Plan Nacional de Competitividad y Productividad. De acuerdo con la información disponible en esta tecnología, al 27 de mayo de 2026 el avance del plan BIM y de las PMO solo alcanzaban el 45.45% y 60.00%, respectivamente, de las metas establecidas de implementación.

Si bien ambas iniciativas configuran dos valiosas acciones de mejora en la gestión de proyectos para los tres niveles de gobierno, estas demoras en su implementación integral corroboran lo sugerido en el análisis causal: la adopción incompleta de estos instrumentos contribuye al mantenimiento de deficiencias en la ejecución de obras y, por consiguiente, a un mayor número de paralizaciones.

Entonces con la información obtenida podríamos plantear las causas raíz en orden de importancia:

- Deficiencias en los procesos de procura por prácticas de colusión.
- Limitada capacidad técnica de los comités sobre aspectos logísticos.
- Inadecuada revisión y aprobación de los expedientes técnicos.
- Retrasos en la implantación de la gestión de riesgos como parte del SCI.
- Deficientes actos administrativos de la entidad referidas a la gestión de proyectos y la administración de los contratos de ejecución y supervisión de obras.
- Retrasos en la implementación de metodologías BIM y oficinas PMO en la gestión de proyectos.

Finalmente, las acciones de mejora podrían centrarse en la aplicación de procesos de transparencia proactiva, el establecimiento de políticas más claras, la capacitación constante, la ampliación de los canales de denuncia, el monitoreo externo continuo, el desarrollo de la gestión de riesgos a nivel institucional como parte de la implantación del SCI, la puesta en marcha de la metodología BIM y la instalación de las PMO.

3.3.3. Obras paralizadas en los gobiernos locales

Según lo presentado en la Tabla 2, el abandono de obra es la causa que origina el 14.4% de paralizaciones en gobiernos locales, a diferencia de lo que ocurre en las instituciones de los niveles nacional y regional, donde este factor muestra una influencia mínima (CGR, 2025b). Esta diferencia parece explicarse por la modalidad de administración directa (AD), a través de la cual muchas municipalidades provinciales y distritales abandonan la obra en pleno proceso de ejecución (CGR, 2024a). La Directiva n.º 005-2023-CG/GMPL (Resolución de Contraloría N.º 185-2023-CG, 2023), que regula el reporte y llenado de datos en la plataforma Infobras, establece precisamente que la causa abandono de obra corresponde a proyectos ejecutados por AD.

Los reportes de la CGR de los años 2024 y 2025 revelan una reducción de obras paralizadas; sin embargo, las paralizaciones de proyectos ejecutados por AD han aumentado, representando más del 91.4% del total de proyectos paralizados bajo esta modalidad (CGR, 2025b, 2026a) (ver Tabla 6). Probablemente, este incremento esté vinculado a las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para cumplir las disposiciones de la Directiva n.º 017-2023-CG/GMPL (Resolución de Contraloría N.º 432-2023-CG, 2023), que regula la ejecución de obras por AD.

Tabla 6

Obras paralizadas bajo administración directa en los gobiernos locales

Periodo de informes	Total de obras paralizadas	Obras paralizadas en gobiernos locales	Obras paralizadas bajo administración directa en gobiernos locales. (OP AD GL)	Total de obras paralizadas bajo administración directa (OP AD)	Porcentaje de OP AD GL según OP AD
30/09/2024	2648	1847	1122	1228	91.4%
(CGR, 2024a)	100%	70%	42.4%	46.4%	
30/03/2025	2572	1846	1202	1311	91.7%
(CGR, 2025a)	100%	72%	46.7%	51.0%	

Nota. OP = Obras Paralizadas; GL = Gobiernos Locales; AD = Administración Directa. Los porcentajes entre paréntesis representan la proporción respecto al total nacional de obras paralizadas de cada periodo.

Entonces la pregunta es “¿por qué los gobiernos locales presentan dificultades para cumplir las normas que regulan la ejecución de obras por AD?” La respuesta aborda variables ya señaladas por algunos expertos. Según Núñez (2024), la falta de capacitación adecuada sobre los requerimientos de la nueva directiva, los vacíos en el control interno de las obras por AD, las limitaciones en la capacidad institucional y la ausencia de equipos, especialistas y recursos logísticos mínimos durante la ejecución de los proyectos exponen a los gobiernos locales a numerosos riesgos, no solo aquellos relacionados con el abandono de obra, sino también incluso con investigaciones fiscales por uso indebido de recursos públicos.

Frente a este panorama, la capacitación resulta fundamental para la aplicación exitosa de la directiva. Además, la Contraloría General de la República indica que el fortalecimiento de los mecanismos administrativos al interior de los organismos resulta clave para la óptima ejecución de las obras por AD. Entre esas herramientas, destaca claramente el control interno como una de las respuestas estructurales para prevenir las paralizaciones. En esa línea, la implementación del SCI genera grandes beneficios a los gobiernos locales al contribuir al logro de los objetivos institucionales, favorecer el uso eficiente de los recursos y anticipar riesgos o plantear medidas correctivas antes y durante la ejecución de las operaciones (CGR, 2010).

Por otro lado, las debilidades o la falta del SCI pueden derivar en modificaciones de las metas o los plazos de ejecución, inconsistencias técnicas, cambios perjudiciales y, por supuesto, paralizaciones. Mientras, las deficiencias técnicas en los expedientes técnicos son un problema recurrente que complica los procedimientos y la autorización (CGR, 2010).

Otras causas raíz que influyen en la paralización de obras en el gobierno local

Causas raíz adicionales de las paralizaciones en este nivel de gobierno son la falta de recursos financieros, los incumplimientos de contrato y las deficiencias en los expedientes técnicos. Respecto a la insuficiencia de recursos financieros, se debe aclarar que, para iniciar el proceso de contratación o de ejecución directa, se requiere la certificación presupuestal¹ correspondiente, que cubre financieramente una parte o el total del costo de la obra. El déficit de liquidez, entonces, respondería a las modificaciones que sufre el proyecto durante su ejecución y que terminan por incrementar su monto final.

En la modalidad por contrata, estos cambios se materializan a través de adendas, que aumentan el importe del contrato de obra. Si la entidad cuenta con escasa capacidad financiera, como suele ser el caso de los gobiernos locales, la imposibilidad de cubrir esos excedentes podría derivar en el cese del proyecto.

Entonces, la siguiente pregunta es “¿por qué existen modificaciones del proyecto?”. Ocurren cuando se ejecutan trabajos complementarios no previstos. La nueva pregunta es “¿por qué no se han previsto estos trabajos?”. Sin perjuicio de los casos fortuitos, la falta de previsión se debería a las deficiencias en los expedientes técnicos y al débil gerenciamiento del proyecto. Por tanto, la nueva pregunta es “¿por qué se mantienen las deficiencias en los expedientes técnicos y un débil gerenciamiento?”. Independientemente del análisis realizado por la CGR, Cáceres (2005) señala que los adicionales o sobrecostos de obras se deben sobre todo a problemas de carácter técnico. Frente a ello, la alternativa de solución estaría en reforzar la capacidad técnica profesional y mantener una supervisión rigurosa sobre el cumplimiento de las tareas.

1 Certificación presupuestal es el documento que garantiza la existencia de fondos disponibles y libres de afectación para la asunción de compromisos, con cargo al presupuesto aprobado.

Asimismo, Cáceres (2005) indica:

No se están estimando adecuadamente los plazos de ejecución, lo cual está generando plazos adicionales. Los proyectos municipales tienen una tendencia muy fuerte a culminarse en un tiempo mayor al plazo previsto y, en el caso de los proyectos por administración directa, esta extensión del plazo es ligeramente mayor. (p. 95)

Por otro lado, la mejora de los expedientes técnicos depende especialmente del fortalecimiento de las competencias técnicas del equipo a cargo de su elaboración, revisión y aprobación, así como de la verificación de si los tiempos contemplados de ejecución en los cronogramas son adecuados (Cáceres, 2005).

Problemática de la ingeniería de consulta

Es fundamental para el éxito de todo proyecto realizar una adecuada elaboración de los expedientes técnicos: es la garantía de calidad de los estudios básicos, los diseños, las especificaciones técnicas y el presupuesto de obra.

Lu et al. (2015) demuestran que los cambios en los diseños, durante y después de la elaboración del proyecto, generan sobrecostos significativos; por el contrario, diseños bien planificados y consistentes antes de la ejecución, reducen la posibilidad de sufrir gastos adicionales. De esta manera, parte de la solución estaría en lograr un diseño que sufra la menor cantidad de modificaciones durante la etapa de ejecución, a fin de evitar costos innecesarios y, en especial, paralizaciones indefinidas de la obra.

Además, destinar mayores esfuerzos económicos y técnicos en la etapa de formulación de la idea, conceptualización del proyecto, elaboración de los estudios básicos o de ingeniería y desarrollo de los diseños definitivos considerados en el expediente técnico coadyuvaría, en gran medida, a mejorar la gestión de la obra y reducir la posibilidad de suspensiones o paralizaciones.

De acuerdo con la Asociación Peruana de Consultoría (APC, 2025), uno de los factores que incide en la deficiente calidad de la información contenida en los expedientes técnicos es la reducida valoración económica de los servicios de consultoría para la elaboración de estudios y diseños. Según la APC, los honorarios destinados a la elaboración de expedientes técnicos en el Perú representan entre el 0,6% y el 1% del valor de la obra, mientras que en otros países de

América Latina alcanzan, como mínimo, el 3%, y en España pueden llegar hasta el 5%. Esta situación evidencia una escasa inversión en las etapas tempranas del ciclo de los proyectos, lo que podría afectar la calidad del diseño y conllevar mayores costos y modificaciones durante la fase de ejecución.

Como parte del análisis de los factores asociados a las deficiencias en los expedientes técnicos, se revisaron los planteamientos formulados por representantes del sector de la consultoría de ingeniería respecto a las limitaciones que enfrenta la elaboración de proyectos de inversión pública. Entre los principales problemas identificados se encuentra la ausencia de un marco normativo específico para la consultoría de proyectos, lo que genera incertidumbre en los procesos de revisión y aprobación de los productos entregables. Asimismo, se destacó que las deficiencias presentes en los estudios preliminares y anteproyectos repercuten negativamente en la calidad de los expedientes técnicos y, por consiguiente, pueden ocasionar modificaciones posteriores en el alcance de los servicios contratados, retrasos en la ejecución y mayores costos de transacción (Lau et al., 2024).

Adicionalmente, la experiencia del sector evidencia elevados niveles de incertidumbre en torno a la gestión de los plazos de consultoría. Entre los factores que explican esta situación destacan la ausencia de plazos máximos para la revisión y aprobación de entregables, así como la dependencia de autorizaciones emitidas por diversas entidades competentes en materias ambientales, arqueológicas, territoriales e hídricas (Gutiérrez, 2019; Morón, 2021).

Dichas condiciones pueden extender significativamente la duración de los contratos y comprometer su equilibrio económico-financiero. A ello se suma la frecuente subestimación de los costos y plazos requeridos para la prestación de los servicios de consultoría, lo que limita la calidad de los productos desarrollados y genera riesgos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de los proyectos de inversión (Villavicencio, 2019).

Esta situación trae como consecuencia que, desde la declaración de viabilidad de un proyecto hasta la aprobación del expediente técnico, pueda transcurrir un tiempo muy prolongado en el que muchas de las características antrópicas y ambientales en la zona de estudio hayan variado. Cuando eso ocurre, surgen incongruencias durante la ejecución de la obra que deben ser corregidas bajo la denominación “modificaciones por deficiencias en los expedientes técnicos”. Sin embargo, la causa raíz de esta problemática no recae en los diseños, sino en la extensa demora de la tramitología para las autorizaciones y aprobaciones de los estudios.

• Avances en la implementación del Sistema de Control Interno

La CGR ha estado reglamentando, a través de diversas resoluciones y directivas, el proceso de implementación del SCI en las entidades del Estado, en el marco de la Ley n.º 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado. La importancia de este sistema fue ratificada por la Ley n.º 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, cuyas disposiciones complementarias establecieron la obligación de implementar el SCI en la totalidad de entidades públicas en un plazo de dieciocho meses, bajo responsabilidad funcional. En este escenario, la CGR consideró necesario emitir nuevas directivas para regular el proceso de implementación del SCI, con el enfoque de incorporarlo como herramienta de gestión permanente dentro de las instituciones.

Sin embargo, tras la evaluación del grado de madurez alcanzado por los componentes del SCI en los tres niveles de gobierno durante los años 2020 y 2021, se concluyó que las entidades públicas no registraban la madurez deseada en la implantación del sistema (CGR, 2023a). En particular, los gobiernos locales mostraron el menor avance en comparación con los gobiernos regionales e instituciones del gobierno nacional.

El retraso en la implementación del SCI afecta la gestión de proyectos de inversión: sin una herramienta de control que asegure el logro de los objetivos, las organizaciones se encuentran expuestas a distintos riesgos que podrían atentar contra la gestión y la culminación de las obras en los plazos y las condiciones esperadas.

Con la información obtenida, es posible plantear las causas raíz en orden de relevancia:

- Implementación incompleta del SCI en las entidades municipales: sigue pendiente su aporte en la gestión de proyectos de inversión y, de forma más acentuada, en los procesos de ejecución de obras por AD.
- Insuficiente capacitación para la adecuada implementación de la directiva de ejecución de obras por AD emitida por la CGR.
- Fallas en los procesos de revisión y aprobación de anteproyectos y expedientes técnicos.
- Escasas políticas de capacitación dirigidas a funcionarios públicos responsables de la gestión de proyectos.

- Deficiencias en los anteproyectos, bajos costos y plazos poco realistas en la contratación de la consultoría de ingeniería, y retrasos en las revisiones y autorizaciones de entidades rectoras vinculantes.
- Falta de políticas meritocráticas como eje de la selección de funcionarios y personal de confianza.

Finalmente, las acciones de mejora pueden estar asociadas a la implementación del SCI en toda la gestión de proyectos; el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva n.º 017-2023-CG/GMPL, Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa, referidas al ámbito municipal; la capacitación del personal técnico a cargo de la gestión de proyectos; la mejora de las condiciones de contratación de la ingeniería de consulta a través de la adecuada definición de los costos, plazos y calidad de los servicios; y la promoción de la meritocracia en la gestión de proyectos de inversión, para lo cual puede recurrirse al Cuerpo de Gerentes Públicos².

3.4. Discusión

Los resultados obtenidos sobre las causas raíz y sus respectivas acciones correctivas constituyen recomendaciones generales que pueden servir como punto de partida o base conceptual para que cada entidad realice su propio análisis de causa y efecto y determine, a partir de sus características particulares, las acciones correctivas o de mejora más adecuadas para reactivar las obras detenidas y prevenir futuras paralizaciones.

Las causas raíz que originan el riesgo de paralizaciones varían según el tipo de entidad y la modalidad de ejecución. Por esta razón, resulta aconsejable que cada organización identifique y evalúe las causas que influyen en la ocurrencia de paralizaciones con el fin de implementar acciones concretas para gestionirlas y/o prevenirlas. Por el contrario, plantear un esquema de causa y efecto único para todas las entidades públicas es una medida escasamente productiva.

Los resultados indican que, si bien el gobierno central ha dispuesto algunas de las principales acciones correctivas para mitigar las causas raíz de las paralizaciones a nivel nacional, su ejecución aún padece retrasos significativos: los avances en la aplicación del SCI, la implementación del Plan BIM Perú y la instalación de las PMO se encuentran muy por debajo de lo previsto. Estas demoras contribuyen a mantener el elevado número de obras paralizadas en el país, dificultan

2 El Cuerpo de Gerentes Públicos busca asegurar una gestión de alta calidad en puestos estratégicos del Estado. Fue creado mediante el Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM.

su reactivación y aumentan el riesgo de nuevas interrupciones, lo cual resulta consistente con la hipótesis planteada en este estudio.

Además, se ha identificado que, durante las etapas de conceptualización y formulación de proyectos de inversión complejos, aún existe una limitada adopción de enfoques colaborativos e integrados para la gestión de la información y la toma de decisiones. Esta situación contrasta con los principios asociados al enfoque BIM y a la integración temprana de actores y procesos, originalmente representados mediante la curva de MacLeamy (Lu et al., 2015), instrumento que determina la relación entre el esfuerzo invertido en el diseño y la construcción de un proyecto, y su impacto en costos y calidad.

Asimismo, dichos principios han sido incorporados en los lineamientos del Plan BIM Perú, los cuales enfatizan la necesidad de concentrar los esfuerzos de planificación, coordinación y definición técnica en las fases iniciales del proyecto (MEF, 2021). La aplicación de estos enfoques contribuiría a mejorar la calidad de los estudios y diseños, reducir modificaciones durante la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra, y disminuir el riesgo de sobre costos, ampliaciones de plazo y paralizaciones de la inversión.

Por otro lado, está comprobada la importancia de mejorar los procesos de contratación de la ingeniería de consulta, no solo en la etapa de evaluación o calificación de los postores, sino también en el establecimiento de condiciones de servicio basadas en variables reales de plazo, costos y cantidad de productos.

A pesar de los esfuerzos realizados en los tres niveles de gobierno para destrabar las obras paralizadas, incluyendo disposiciones de priorización para determinadas inversiones y herramientas legales para agilizar los trámites de autorizaciones y permisos, estas iniciativas han tenido un impacto pasajero. La verdadera solución reside en el fortalecimiento institucional y el cumplimiento normativo.

Si bien es cierto que la implantación del BIM, PMO y SCI debe ser realizada por las instituciones en los tres niveles de gobierno para mejorar la gestión de los proyectos de inversión, en realidad el rol de monitoreo, la disposición de recursos necesarios y la capacitación quedan bajo responsabilidad del gobierno central. En ese sentido, considerando los atrasos observados, las oportunidades de mejora son evidentes.

Finalmente, cabe precisar que las causas raíz identificadas constituyen inferencias analíticas elaboradas a partir de la información disponible, y no relaciones causales demostradas empíricamente.

4. Conclusiones

- El análisis permitió identificar las principales acciones correctivas a implementarse en las entidades de cada nivel de gobierno, con la finalidad de reducir las paralizaciones en proyectos de inversión.
- No resulta factible plantear una solución general para evitar las paralizaciones en los tres niveles de gobierno, dado que las causas que las motivan presentan diferencias apreciables según el tipo de entidad y la modalidad de ejecución. En consecuencia, destrabar proyectos detenidos o evitar nuevas paralizaciones requiere identificar las causas raíz específicas que las originan en cada proyecto. Posteriormente, se deben realizar estudios de causa y efecto y formular un árbol de problemas a partir de la información obtenida directamente de la gestión institucional. Cabe destacar que los resultados de este estudio son generales y la identificación de causas directas se basa en valores cercanos al promedio, por lo que debe considerarse como información referencial.
- El problema de las paralizaciones de obras en el país es complejo y severo, provocado por múltiples causas, entre ellas deficiencias administrativas, falta de capacidades y ausencia de aplicación de técnicas y metodologías adecuadas. En ese sentido, un cambio efectivo no depende de la emisión de más disposiciones, sino de la implementación de acciones efectivas que garanticen el cumplimiento de las normas ya existentes.
- Los resultados sugieren que las deficiencias en los estudios de preinversión y los expedientes técnicos están frecuentemente asociados a las paralizaciones, especialmente en gobiernos regionales y locales. No obstante, debido a la naturaleza descriptiva de este estudio, no es posible afirmar que constituyan la causa predominante en todos los contextos institucionales. Una vía de solución consiste en lograr diseños que sufran la menor cantidad posible de modificaciones durante la ejecución, para lo cual se necesita mejorar la normativa relacionada con la contratación de la ingeniería de consulta y destinar mayores recursos económicos y técnicos en la etapa de formulación de la idea y conceptualización del proyecto, así como en la elaboración de los estudios básicos o de ingeniería formulados en el expediente técnico. Esta medida contribuiría a un mejor uso de recursos económicos y a reducir las paralizaciones de obra.
- Existen normativas dictadas por el gobierno central para fortalecer la administración

institucional y la gestión de proyectos en las entidades del Estado, que podrían contribuir a reducir los factores asociados que motivan las paralizaciones y, por ende, a prevenirlas. Sin embargo, las instituciones públicas responsables no han asumido plenamente su ejecución a pesar del tiempo transcurrido.

- La aplicación de metodologías que requieren la participación de los actores involucrados en la gestión de proyectos debería implementarse desde la conceptualización, es decir, desde la etapa de planificación y elaboración del perfil del proyecto, con el fin de contar con información confiable desde el inicio del ciclo de inversión y garantizar que la obra cubra satisfactoriamente la necesidad pública que justifica su ejecución.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

- Asociación Peruana de Consultoría. (diciembre de 2025). *Consultoría y desarrollo: Boletín especializado en ingeniería de consulta*, 3(4).
[Heyzine. https://heyzine.com/flip-book/e82ac6c824.html#page/1](https://heyzine.com/flip-book/e82ac6c824.html#page/1)
- Cáceres, K. (2005). *Estimación de costos de proyectos de infraestructura municipal* [Tesis de licenciatura, Universidad de Piura]. Repositorio Institucional de la Universidad de Piura. <https://hdl.handle.net/11042/1430>
- Contraloría General de la República. (febrero de 2026). *Informe de obras paralizadas en el territorio a diciembre del 2025* (N.º 001-2026-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/7715417>
- Contraloría General de la República. (mayo de 2025a). *Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a marzo del 2025* (N.º 002-2025-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/6792710>
- Contraloría General de la República. (enero de 2025b). *Informe de obras paralizadas en el territorio nacional a diciembre 2024* (N.º 001-2025-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/6555301>
- Contraloría General de la República. (octubre de 2024a). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a setiembre 2024* (N.º 0008-2024-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/es/i/6146671>

Contraloría General de la República. (enero de 2024b). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a diciembre 2023* (N.º 0001-2024-CG/SESNC).

<https://www.gob.pe/es/i/5056992>

Contraloría General de la República. (2023a). *Impacto de la implementación del Sistema de Control Interno en el Perú: Evidencia de la importancia de la gestión de riesgos en las entidades públicas* (Documentos de investigación).

<https://www.gob.pe/es/i/4198285>

Contraloría General de la República. (16 de octubre de 2023b). *Informe de orientación de oficio N.º 078-2023-OCI/2-5332-SOO: Paralización y/o suspensión en la ejecución de obras públicas en el Gobierno Regional de Áncash. Periodo de evaluación del 8 de junio al 13 de octubre de 2023* (Tomo I)

https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2023CSI533200088&TIPOARCHIVO=ADJUNTO

Contraloría General de la República. (mayo de 2022). *Presentación: Obras y proyectos paralizados*.

<https://www.gob.pe/es/i/3868032>

Contraloría General de la República. (marzo de 2019). *Reporte de obras paralizadas 2019*.

<https://www.gob.pe/es/i/1635195>

Contraloría General de la República. (2010). *Orientaciones básicas para el fortalecimiento del control interno en gobiernos locales*.

<https://www.gob.pe/es/i/3823190>

Decreto Supremo N.º 203-2024-EF, Decreto Supremo que aprueba la Actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019 - 2030 y cambio de denominación a Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024 - 2030 (26 de octubre del 2024).

[Decreto Supremo N.º 203-2024-EF - Normas y documentos legales - Ministerio de Economía y Finanzas - Plataforma del Estado Peruano](#)

Decreto Supremo N.º 237-2019-EF, aprueban el Plan Nacional de competitividad y productividad 2019-2030 Ministerio de Economía y Finanzas (28 de julio de 2019).

<https://www.gob.pe/es/l/286762>

Gutiérrez, R. (2019). Factores críticos que influyen en la gestión de ejecución de obras y su impacto en el desarrollo de la región Puno. *Revista de Investigaciones*, 8(4), 1242-1253.

<https://doi.org/10.26788/riepg.v8i4.1111>

Guzmán, C. (2011). *Tratado del Derecho Administrativo y la Gestión Pública en el Perú*. Ediciones Caballero Bustamante.

https://www.mpf.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2275_tratado_de_la_administracion_publica.pdf

Koch, R. (1997). *The 80/20 Principle: The Secret of Achieving More with Less*. Crown Currency.

- Lau, C., Silva, S., & Zúñiga, J. (2024). *El problema de la paralización de obras públicas en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado* [Tesis de maestría, Universidad del Pacífico], Repositorio institucional del Pacífico.
<https://hdl.handle.net/11354/4229>
- Ley N.º 28716. Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (18 de abril de 2006).
<https://www.gob.pe/es/l/396705>
- Ley N.º 32069. Ley General de Contrataciones Públicas (24 de junio de 2024).
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7594705/6444155-ley-general-de-contrataciones-publicas-con-modificaciones-al-5-12-2025.pdf?v=1768513184>
- Lu, W., Fung, A., Peng, Y., Liang, C., & Rowlinson, S. (2015). Demystifying construction project time-effort distribution curves: BIM and Non-BIM comparison. *Journal of Management in Engineering*, 31(6), 1-8.
[https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000356](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000356)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2026). *Consulta Amigable. Consulta de Ejecución del Gasto*. Portal de Transparencia Económica. Recuperado el 26 de junio de 2026 de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2025&ap=Proyecto>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024a). *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_PI/GUIA_EX_ANTE_InviertePe.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024b). *Boletín anual de ejecución de la inversión pública 2023*.
https://mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/boletin/boletin_Anual_Ejecucion_Inversion_Publica_2023.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Plan de implementación y Hoja de ruta del Plan BIM Perú*.
https://mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/anexos/anexo_RD0002_2021EF6301.pdf
- Moron, J. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS) (16a ed., Tomo 1). Gaceta Jurídica.
- Newton, I. (2011). *Principios matemáticos de la filosofía natural* (A. Eschoatdo, trad.). Tecnos. (Obra original publicada en 1687).
- Núñez, C. (2024). *Implementación de la Directiva N°017-2023-CG/GMPL, en la Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa y el delito de colusión en el Gobierno Regional de Arequipa, 2024* [Tesis de licenciatura, Universidad Tecnológica del Perú], Repositorio de la Universidad Tecnológica del Perú.
<https://hdl.handle.net/20.500.12867/11791>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Roura, H. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública* (Manuales 39; LC/IP/L.257). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ; CEPAL.
<https://hdl.handle.net/11362/5608>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2026). *Reporte Nacional de la implementación del Modelo de Integridad 2025: Resultados de la aplicación del índice de capacidad preventiva frente a la corrupción – ICP*.
<https://www.gob.pe/es/i/7738863>
- Ramos, J. (2019). *El origen de las controversias en los arbitrajes de las contrataciones de obras públicas en el Perú durante el periodo 2019 al 2022* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio Institucional UNAP.
<https://repositorio.unap.edu.pe/handle/20.500.14082/21500>
- Resolución de Contraloría N.º 185-2023-CG. Directiva N.º 005-2023-CG/GMPL “Gestión del registro de las obras públicas en el Sistema de Información de Obras Públicas – INFOBRAS”. (19 de mayo de 2023).
<https://www.gob.pe/es/l/4266479>
- Resolución de Contraloría N.º 432-2023-CG. Directiva N.º 017-2023-CG/GMPL “Ejecución de obras públicas por administración directa”. (29 de diciembre de 2023).
<https://www.gob.pe/es/l/4984570>
- Resolución Directoral N.º 001-2024-EF/52.01. Directiva N.º 001-2024-EF/52.06, Directiva para la formalización sustento y registro del Gasto Devengado (15 de febrero de 2024).
<https://www.gob.pe/es/l/5195844>
- Ugaz, J. (2021). Hacia el procesamiento de la gran corrupción en los sistemas de derechos humanos. En I.Meini, I. & Y. Montoya. (Coords.), *Libro Homenaje en memoria del profesor doctor Felipe Villavicencio Terreros* (pp. 479-498). Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/182710>
- Villavicencio, L. F. (2019). El equilibrio económico financiero del contrato y las prestaciones adicionales en las contrataciones del Estado: a propósito de las materias no sujetas a los mecanismos de solución de controversias. *Revista de Derecho Administrativo*, (18), 161–187.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22861>
- Williams, T., Samset, K., & Volden, G. (Eds.). (2022). *The front-end of large public projects: Paradoxes and ways ahead*. Routledge.