

Alertas de Obras Públicas Paralizadas en el Perú

Metodología

Carlos Vargas, Joaquin Rivadeneyra, Jorge Manrique y Naimid Vargas | Mayo de 2026

Acerca del equipo



Carlos Vargas Mas

Director del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas Subnacionales en el Perú, iniciativa de la Cooperación Económica Suiza e implementado por el Basel Institute on Governance. Cuenta con experiencia en gestión pública, control gubernamental y políticas públicas, habiendo trabajado en la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Es economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en Applied Economic Analysis por la Universidad Pompeu Fabra.

Correo electrónico: carlos.vargas@baselgovernance.org



Joaquin Rivadeneyra Bustamante

Investigador - Programa GFP Subnacional

Se desempeña como consultor en el Basel Institute on Governance, donde realiza investigación y análisis económico para el Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas Subnacionales. Cuenta con experiencia en investigación académica en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de Piura, y ha trabajado antes en el Ministerio de Cultura del Perú.

Es economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú y candidato a magíster en la misma universidad.

Correo electrónico: joaquin.rivadeneyra@gfpsubnacional.pe



Jorge Manrique Vela

Investigador - Programa GFP Subnacional

Se desempeña como consultor en el Basel Institute on Governance, donde realiza análisis técnico vinculado a la gestión de obras públicas y finanzas verdes en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas Subnacionales.

Cuenta con experiencia en el seguimiento y análisis de obras públicas, así como en el uso de herramientas geoespaciales aplicadas al control gubernamental y ambiental en la Contraloría General de la República.

Es administrador de empresas por la Universidad San Ignacio de Loyola y candidato a magíster en la Universidad Nacional Agraria La Molina.

Correo electrónico: jorge.manrique@gfpsubnacional.pe



Naimid Vargas Bardales

Asistente de investigación - Programa GFP Subnacional

Se desempeña como practicante de investigación en el Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas Subnacionales, implementado por Basel Institute on Governance.

Cuenta con experiencia en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde se desempeñó como practicante de investigación.

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Correo electrónico: vargasb.n@pucp.edu.pe

Acerca del Programa **GFP Subnacional**

Suiza, a través de su **Cooperación Económica**, impulsa el **Programa GFP Subnacional**, que busca mejorar la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en los trece (13) Gobiernos Subnacionales (GSN) donde interviene, a través del fortalecimiento de las capacidades de los GSN para cumplir de manera eficiente, efectiva y transparentemente con sus crecientes obligaciones en el manejo de los recursos públicos, bajo el proceso de descentralización en curso.

El **Programa GFP Subnacional** es implementado por el **Basel Institute on Governance**.



Escanea el QR
para visitar la página web

Gobiernos beneficiarios del Programa

Los beneficiarios del programa son los Gobiernos Regionales de Apurímac, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura y San Martín y los Gobiernos Municipales de las provincias de Abancay, Cusco, Maynas, Piura, San Martín y Trujillo.

Síguenos en:

Facebook: www.facebook.com/GFPsubnacional/
X: [@Programa_GFP](https://twitter.com/Programa_GFP)
LinkedIn: www.linkedin.com/company/programa-gfp-subnacional
Youtube: www.youtube.com/@GFPsubnacional
Web: www.gfpsubnacional.pe

Resumen

Las obras públicas paralizadas representan una de las expresiones más visibles de ineficiencia en la inversión pública, pues implican recursos inmovilizados, infraestructura inconclusa, servicios públicos que no llegan a la ciudadanía, costos de reactivación y pérdida de confianza en la capacidad del Estado para cerrar brechas. En sectores como transporte, saneamiento, salud, educación y agricultura, una obra paralizada puede significar también la postergación de beneficios sociales que ya habían sido presupuestalmente comprometidos.

En este documento se detalla una metodología alternativa para identificar obras públicas paralizadas —o en riesgo de paralización— en el Perú, propuesta por el Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas Subnacionales en el Perú, implementado por el Basel Institute on Governance con el apoyo de la Embajada de Suiza en el Perú, a través de su Cooperación Económica.

A diferencia de aproximaciones institucionales que combinan información pública con información no pública, en este informe se construye una identificación trazable y replicable con datos de Infobras, la Consulta Avanzada del Banco de Inversiones (MEF - Invierte.pe), el inventario de obras paralizadas del MEF y otros registros públicos de seguimiento.

En el Perú, cualquier sistema de identificación de obras públicas paralizadas hereda una restricción común: una parte significativa de la información disponible proviene de registros administrativos autorreportados por las entidades ejecutoras. En consecuencia, pueden existir diferencias entre lo registrado y lo real. Por tanto, siempre existirá un cierto grado de incertidumbre al reportar resultados solo con datos públicos. De allí la importancia de verificar *in situ* el estado de las alertas.

Para la identificación, se combinaron criterios físicos, financieros y administrativos, reconstruyendo variables de saldo de inversión, avance financiero y físico, y señales de reactivación o culminación. Además, se incorporaron validaciones adicionales que reducen los errores derivados del autorreporte y la falta de actualización de registros públicos.

En suma, este documento busca contribuir al debate técnico sobre inversión pública y gestión fiscal. La reactivación de obras paralizadas no requiere únicamente mayores recursos; sino también de información integrada, criterios transparentes de priorización, reglas de clasificación replicables y mecanismos de seguimiento.

Los autores agradecen el valioso aporte de Eduardo Padilla Carhuaz, Constante Castillo Alva, Nelson Báez Pacheco, Julio César Morales Palacios, Diana Castro Litano, Carla Berrios Delgado y Santos Elva Cruz Gálvez, consultores del Programa GFP Subnacional, cuya experiencia y contribuciones enriquecieron el presente estudio.

Índice

Resumen	4
I. Introducción	6
II. Marco institucional	7
1. Obra pública	7
2. Obra pública paralizada	7
III. Antecedentes	9
1. Medición institucional de la CGR	9
2. Infobras como sistema de registro	9
3. Aporte del enfoque propuesto	9
IV. Metodología propuesta	13
1. Etapa I: universo de candidatas a obras paralizadas	15
2. Etapa II: construcción de variables relevantes	16
3. Etapa III: clasificación preliminar	19
4. Etapa IV: depuración y exclusiones	20
V. Recomendaciones de política	22
VI. Referencias	26

I. Introducción

La paralización de obras públicas constituye un problema recurrente en la ejecución de la inversión pública peruana. Una obra paralizada no solo implica recursos inmovilizados; también puede significar infraestructura inconclusa, deterioro de activos, costos adicionales para su reactivación y pérdida de bienestar para la población beneficiaria. En sectores como transporte, saneamiento, salud, educación y agricultura, la paralización puede retrasar el acceso a servicios esenciales o reducir la calidad de los servicios existentes.

La Contraloría General de la República (CGR) publica informes periódicos sobre obras públicas paralizadas en el territorio nacional. En el informe a marzo de 2026, la CGR identifica 2 241 obras públicas paralizadas por un costo actualizado superior a S/ 73 166 millones y un saldo por ejecutar de más de S/ 32 196 millones. Estos resultados muestran la magnitud fiscal y territorial del problema, aunque la metodología institucional utiliza fuentes y procesos de validación que no son completamente reproducibles por terceros.

El presente informe toma como punto de partida la discusión institucional existente, pero plantea una estrategia metodológica distinta: construir una base de datos con fuentes públicas y reglas de negocio explícitas. Así, no solo se busca estimar un número de obras paralizadas (o en riesgo de paralización), sino documentar los supuestos aplicados y qué limitaciones persisten.

Objetivo general

Diseñar y documentar una metodología replicable para identificar obras públicas paralizadas (o en riesgo de paralización) en el Perú utilizando únicamente fuentes públicas de información.

Objetivos específicos

1. Definir reglas transparentes para la identificación de obras paralizadas o en riesgo de paralización.
2. Construir una base de datos consolidada de obras con información de Infobras, Banco de Inversiones, inventario de obras paralizadas del MEF y otros registros públicos de seguimiento.

II. Marco institucional

El marco vigente de la inversión pública peruana sigue teniendo como base el Decreto Legislativo N.º 1252, que creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, hoy Invierte.pe, posteriormente modificado por diversas normas, entre ellas el Decreto Legislativo N.º 1664. Este sistema busca orientar los recursos públicos a la efectiva prestación de servicios y provisión de infraestructura, y uno de sus principios rectores es promover transparencia y calidad a través de la competencia (MEF, 2023). En ese mismo ecosistema, el Banco de Inversiones es la base de datos estandarizada donde las UF, UEI y la DGPMI almacenan, actualizan y publican fichas de proyectos; y el sistema de seguimiento y consulta de Invierte.pe permite a cualquier ciudadano consultar el estado de los proyectos mediante su código único. Además, el MEF mantiene los formatos oficiales de seguimiento y cierre, entre ellos el Formato N.º 12-B para seguimiento a la ejecución y el Formato N.º 09 para el registro de cierre de la inversión.

En paralelo, la CGR ha reforzado el componente de trazabilidad de obra mediante Infobras. Esta plataforma integra información en tiempo real sobre avance físico y financiero de las obras, plazos de ejecución y liquidación, y las entidades públicas responsables deben registrar y actualizar la información mensualmente hasta la finalización. Esa obligación fue regulada por la Directiva N.º 005-2023-CG/GMPL, que rige la gestión del registro en Infobras. Para las obras por administración directa, la Contraloría además emitió la Directiva N.º 017-2023-CG/GMPL, que establece funciones, requisitos, plazos y responsabilidades para esta modalidad y exige también el registro y la actualización de la ejecución en Infobras.

1. Obra pública

Para efectos de este informe, se entiende por obra pública toda acción resultante de una inversión con componente de infraestructura cuya ejecución, operación o mantenimiento involucra participación del Estado. Esto incluye, entre otros, proyectos de construcción, reconstrucción, remodelación, renovación, rehabilitación, habilitación o mantenimiento de bienes inmuebles, carreteras, puentes, edificaciones u otra infraestructura pública.

Las obras públicas pueden ejecutarse bajo distintas modalidades, entre ellas: por contrata, administración directa, núcleos ejecutores, Obras por Impuestos, Asociaciones Público-Privadas, organismos internacionales, convenios entre entidades u otras modalidades autorizadas por norma.

2. Obra pública paralizada

Definición normativa

Conforme al marco de la Ley N.º 31589 y su modificatoria mediante el Decreto Legislativo N.º 1584, se define como obra pública paralizada aquella que cumpla con los siguientes criterios:

- Obra paralizada sin ejecución por más de seis meses o con contrato resuelto.
- Avance físico mayor o igual a 40 % para obras por contrata.
- Avance físico mayor o igual a 50 % para obras por administración directa.
- Causal compatible con abandono de obra, incumplimiento contractual, controversias, conflictos sociales, deficiencias del expediente técnico, interferencias, eventos climáticos u otras causales admitidas.

Definición institucional: Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR), en el marco de sus labores de control, define una obra pública paralizada como aquella que no registra avance en su ejecución física durante un período mínimo de seis meses; o aquella que proviene de un contrato resuelto o declarado nulo por causas que impiden la continuidad de la ejecución.¹



Unidad de análisis

La unidad de análisis al identificar paralización es la de obra pública, no proyecto de inversión. Si bien la obra pública se asocia al componente de infraestructura de una inversión, un proyecto puede tener más de una obra (aunque es lo menos frecuente).

La identificación de obra paralizada utilizada en este documento combina evidencia de avance físico, ejecución financiera y estado administrativo, priorizando el avance físico. Para efectos de este informe, la definición de obra paralizada y la metodología de identificación son equivalentes.

¹Contraloría General de la República. Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a marzo 2026.

III. Antecedentes

1. Medición institucional de la CGR

La CGR ha desarrollado una línea de seguimiento periódico a las obras públicas paralizadas. Sus informes suelen organizar los resultados por departamento, nivel de gobierno, sector, modalidad de ejecución, rango de inversión, avance físico, causal, evento asociado y asignación presupuestal.

En el informe de marzo de 2026, la CGR señala que el universo de obras paralizadas se construye a partir de información de unidades orgánicas de la propia Contraloría, Infobras, SSI, SIAF y el inventario de obras públicas paralizadas del Banco de Inversiones. Además, incluye en su procesos información interna del Órganos de Control Institucional mediante la Verificación OCI. Esta amplitud fortalece la cobertura institucional, pero también introduce una limitación para la replicabilidad externa: parte de la información utilizada no es de acceso público directo.

2. Infobras como sistema de registro

Infobras constituye una fuente central para el seguimiento de obras públicas. Su valor radica en que concentra información de obras ejecutadas por entidades públicas y permite consultar variables como entidad, ubicación, estado, modalidad, avance físico y otros datos de seguimiento. No obstante, su naturaleza de registro administrativo implica una limitación importante: la información –en particular la condición de obra paralizada– es registrada y actualizada por las propias entidades ejecutoras.

En la Directiva vigente 005-2023-CG/GMPL “Gestión del registro de las obras públicas en el Sistema de Información de Obras Públicas - INFOBRAS”, que actualiza la Directiva 007-2013-CG/OEA, no hace explícita la obligatoriedad del registro de información de obras públicas en Infobras, aunque esto sí indica que la Ley de Presupuesto (2013).

Por tanto, aunque Infobras es público y de cobertura nacional, sus datos pueden estar sujetos a omisiones, retrasos de actualización, errores de registro o inconsistencias entre entidades.

3. Aporte del enfoque propuesto

La metodología propuesta busca ubicarse entre dos extremos: por un lado, evita depender de bases internas no públicas; por otro, no se limita a aceptar el autorreporte de Infobras sin validación. El enfoque integra Infobras con variables financieras y de seguimiento disponibles públicamente, y establece reglas explícitas para clasificar la situación de la obra.

Metodología de la CGR

La metodología de la CGR tiene como fortaleza su acceso institucional a diversas fuentes, incluyendo información de unidades orgánicas del Sistema Nacional de Control, Infobras, SSI, SIAF y el inventario de obras paralizadas. Esto le permite construir una medición oficial con respaldo institucional y cobertura amplia.

No obstante, desde la perspectiva de investigación aplicada y replicabilidad, presenta tres limitaciones:

1. **Uso de información no pública:** parte de las fuentes o validaciones no puede ser descargada directamente por un tercero.
2. **Metodología no completamente abierta:** el informe publica resultados y definiciones, pero no todo el procedimiento operativo de construcción, depuración y decisión registro

por registro.

3. **Replicabilidad limitada:** un investigador externo no puede reconstruir exactamente el universo CGR sin acceso a las mismas bases internas.

Sistema Infobras

La principal limitación de este sistema como fuente de información es que depende del registro y actualización por parte de las propias entidades responsables de la obra. Por ello, puede contener errores, retrasos, registros incompletos o diferencias de criterio entre entidades.

El uso directo de Infobras puede ser útil para una primera aproximación, pero no permite distinguir con suficiente precisión entre paralización real, falta de actualización, obra reactivada, obra culminada sin actualización o inconsistencia físico-financiera.



Ventaja central

La metodología propuesta usa datos públicos al 100 %. No requiere solicitudes de acceso a la información pública ni bases internas. Además, explicita cada regla de cálculo, lo que permite replicar, auditar y mejorar el procedimiento.

La siguiente tabla resume las ventajas de la metodología propuesta comparada con los criterios de la CGR e Infobras.

Criterio	CGR	Infobras	Metodología propuesta
Fuente principal	Fuentes públicas y fuentes internas ² .	Registro público Infobras.	Infobras + MEF + SSI + Invierte.pe
Replicabilidad externa	Parcial	Parcial	Alta.
Riesgo de autorreporte	Mitigado institucionalmente.	Alto.	Mitigado mediante técnicas de análisis de datos.
Transparencia del cálculo	Parcial	Parcial	Completa.

Aportes y limitaciones de la metodología propuesta

La metodología propuesta presenta varios aportes relevantes desde la perspectiva de transparencia, replicabilidad y monitoreo de la inversión pública.

En primer lugar, y a diferencia de otras metodologías de identificación, el procedimiento es completamente replicable. Además, es en gran parte automatizable, dado que utiliza exclusivamente fuentes públicas y reglas de clasificación explícitas. Esto permite reconstruir la base analítica y actualizar el reporte sin depender de validaciones internas no accesibles a terceros.

En segundo lugar, la metodología incorpora criterios de validación cruzada entre Infobras, la Consulta Avanzada del Banco de Inversiones (MEF - Invierte.pe) y registros de seguimiento, reduciendo el riesgo de clasificación basado únicamente en autorreportes administrativos. Asimismo, el uso de palabras clave en los estados situacionales permite disminuir parcialmente los falsos positivos asociados a registros desactualizados o inconsistentes.

²La CGR activa procedimientos de verificación con los Órganos de Control Institucional a fin de mejorar la validación del estado situacional de las obras.

En tercer lugar, la metodología permite una actualización relativamente frecuente del reporte, potencialmente mensual o quincenal, dependiendo de la disponibilidad y periodicidad de actualización de las fuentes utilizadas. Esto abre la posibilidad de construir sistemas de monitoreo continuo sobre obras paralizadas y posibles reactivaciones.

En cuarto lugar, el enfoque propuesto puede servir como herramienta complementaria de apoyo para los Órganos de Control Institucional y otras entidades de seguimiento, al facilitar la identificación de obras con alertas persistentes de inactividad física o financiera. Así, se puede priorizar acciones orientadas a resolver las causas de paralización, para contribuir finalmente a la reactivación de dichas obras.

Finalmente, esta metodología puede servir como insumo para el debate y mejora en la academia, y gradualmente optimizar la identificación de obras paralizadas en el Perú.

No obstante, la metodología también presenta limitaciones importantes. La principal es que hereda una restricción estructural común a cualquier intento de identificar obras paralizadas en el Perú: una parte significativa de la información disponible proviene de registros administrativos autorreportados por las propias entidades ejecutoras. En consecuencia, pueden existir obras registradas como paralizadas que hayan sido reactivadas o culminadas sin que dicha actualización haya sido reflejada oportunamente en Infobras u otros sistemas públicos.

Adicionalmente, la metodología depende de la consistencia entre distintas fuentes administrativas, las cuales pueden presentar diferencias en fechas, nomenclaturas, estados situacionales o niveles de actualización. Por ello, los resultados deben interpretarse como una aproximación analítica replicable y transparente, más que como un inventario definitivo o exhaustivo de obras paralizadas.

IV

Metodología propuesta

La metodología se basa en cuatro principios:

1. **Publicidad de fuentes:** todas las bases deben ser descargables o consultables sin solicitudes de transparencia.
2. **Trazabilidad:** cada variable debe tener una fuente identificada y una regla de construcción documentada.
3. **Replicabilidad:** otro analista debe poder reconstruir la base siguiendo los mismos pasos.
4. **Validación cruzada:** el estado de una obra no debe depender de una sola fuente autorreportada.

A continuación se presentan las bases de datos utilizadas para la construcción del reporte de obras paralizadas:

Fuente	Descripción
Consulta Avanzada del Banco de Inversiones (MEF - Invierte.pe)	Información sobre inversiones públicas, incluyendo Código Único de Inversiones (CUI), costo actualizado, ejecución financiera acumulada, ejecución física acumulada y ubicación geográfica de las inversiones.
Infobras (bases de datos y web-scraping)	Registro administrativo de obras públicas que incluye características, modalidad de ejecución, avance físico, estado situacional, entidad ejecutora, etc.
Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI)	Base de monitoreo de inversiones públicas que proporciona información sobre el estado de ejecución de las inversiones y registros de seguimiento utilizados para validar el avance de las obras.
Formato 12-B (Invierte.pe)	Registro de seguimiento de inversiones que contiene información actualizada sobre el estado situacional, avance físico y observaciones reportadas durante la ejecución de las inversiones.
Inventario de Obras Paralizadas (MEF)	Registro oficial de obras públicas paralizadas de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI): Unidades Ejecutoras de Inversiones (UEI) y Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI).
Sistema Integrado de Administración Financiera	Registro de gasto ejecutado de proyectos de inversión a nivel nacional (MEF).
Base histórica de obras paralizadas	Base consolidada proveniente del reporte anterior de obras paralizadas, utilizada para contrastar registros, identificar cambios de estado y facilitar el seguimiento temporal de las intervenciones ³

La unidad de análisis es la obra pública o registro de obra asociado a un código Infobras y, cuando corresponda, a un Código Único de Inversiones (CUI). En los casos de duplicidad

³En esta versión se utiliza el último informe de obras paralizadas de la CGR. En versiones posteriores, se empleará también el último documento de alertas de Basel Institute on Governance.

entre registros de una misma inversión, se prioriza la consistencia entre código Infobras, CUI y nombre de obra.

1. Etapa I: universo de candidatas a obras paralizadas

La base de datos del universo inicial de candidatas a obras paralizadas se construye a partir de obras que en Infobras cuentan con estado de paralización, obras que pertenecen al inventario de obras paralizadas del MEF, obras paralizadas identificadas por el último informe de la CGR, y obras paralizadas identificadas por el último documento de alertas de Basel Institute on Governance. A este universo se le imputan características relevantes del Banco de Inversiones, el Formato 12B (Invierte.pe) e Infobras, principalmente sus características de identificación, estado, estado situacional, ubicación, modalidad, costo y avance físico.



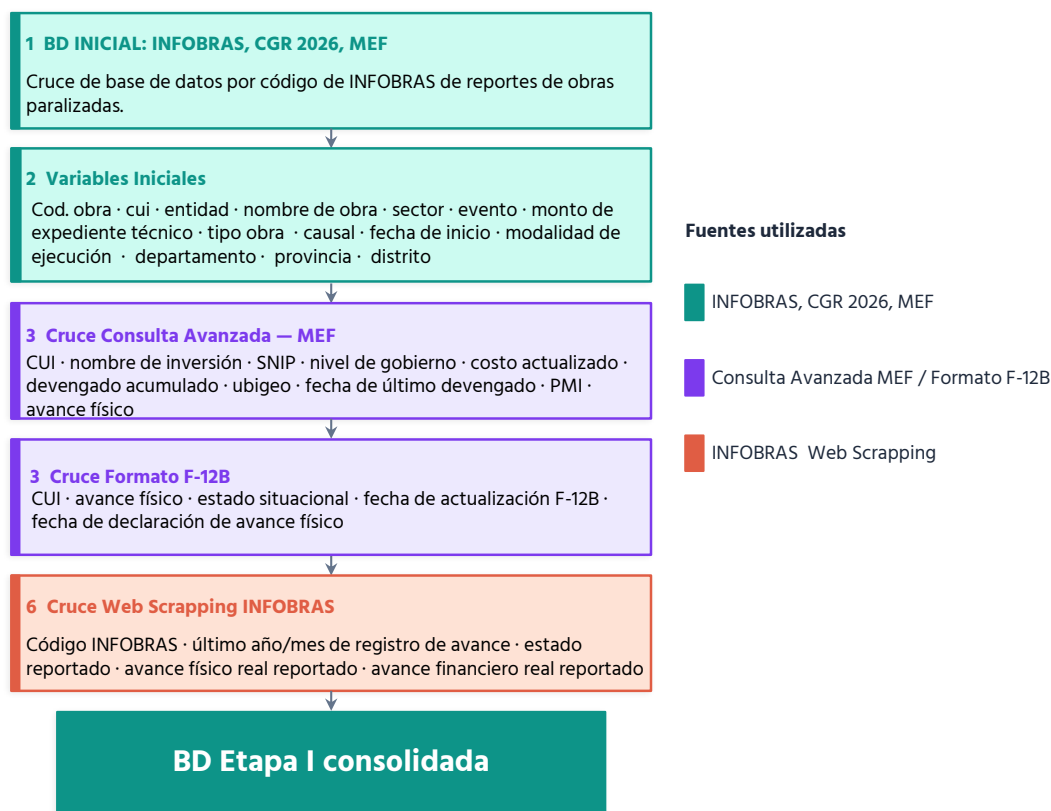
Regla de integración

Al incorporar datos del Invierte.pe, se identifica por código único de inversión (CUI). Obras sin CUI se mantienen como registradas en Infobras y se documenta la ausencia del identificador.

Las variables mínimas incluidas en esta etapa son:

- Código Infobras.
- CUI.
- Nombre de inversión y nombre de obra.
- Entidad ejecutora.
- Nivel de gobierno.
- Sector.
- Departamento, provincia, distrito y ubigeo.
- Tipo de obra
- Modalidad de ejecución.
- Costo actualizado.
- Devengado acumulado
- Avance físico.
- Causal reportada.

Figura 1: Flujo de construcción de BD: Etapa I



Fuente: Elaboración propia.

2. Etapa II: construcción de variables relevantes

En la segunda etapa se construyen variables derivadas que permiten evaluar el estado de la obra más allá del estado declarado.

Variables financieras

Se calcula el saldo de inversión y el porcentaje de inversión.

$$\text{Saldo de inversión}_i = \text{Costo actualizado}_i - \text{Devengado acumulado}_i$$

$$\text{Porcentaje de inversión}_i = \frac{\text{Devengado acumulado}_i}{\text{Costo actualizado}_i} \times 100$$

Cuando el saldo calculado es negativo, se corrige a cero y se marca el registro para revisión. Cuando el costo actualizado es cero o nulo, el porcentaje financiero no se calcula y se clasifica como dato faltante.

Avance físico

Debido a que en una gran cantidad de casos el avance físico declarado en Infobras, Formato 12B y Banco de Inversiones, se utiliza la siguiente regla de negocio, que procura seleccionar la información con mejor confiabilidad en cuanto a veracidad y actualización de datos.

Para obras únicas⁴, la determinación del avance físico analítico sigue una jerarquía de decisión basada en disponibilidad y actualización de información:

1. Si ambas fuentes cuentan con fecha válida de actualización de datos, tanto en Infobras como en el Banco de Inversiones, se prefiere aquella con fecha de actualización más reciente⁵. Cuando la fecha del Invierte.pe es igual o posterior a la de Infobras, se privilegia la información más actualizada de Invierte.pe. En caso contrario, se prefiere el avance físico de Infobras.
2. Si la fecha de actualización del Invierte.pe es inválida, pero registra un avance físico positivo, se toma el máximo entre ambas fuentes para capturar el progreso más favorable documentado, asumiendo que es también el más reciente.

Para obras no únicas, se utiliza exclusivamente el avance físico registrado en Infobras, pues el avance de otra fuente no permitiría distinguir el dato de la obra en cuestión del de sus obras hermanas.

Variables físicas

Se calcula el saldo físico como

$$\text{Saldo físico}_i = 100 - \text{Avance físico}_i$$

Si el avance físico es cero o está vacío, se contrasta con el SSI y con el historial de avance físico disponible. Si no existe información complementaria, se conserva el dato original.

Inactividad financiera

La inactividad financiera se mide como el número de meses transcurridos desde el último devengado registrado hasta la fecha de corte.

$$\text{Meses sin devengado}_i = \text{meses entre diciembre 2025 y último devengado}_i$$

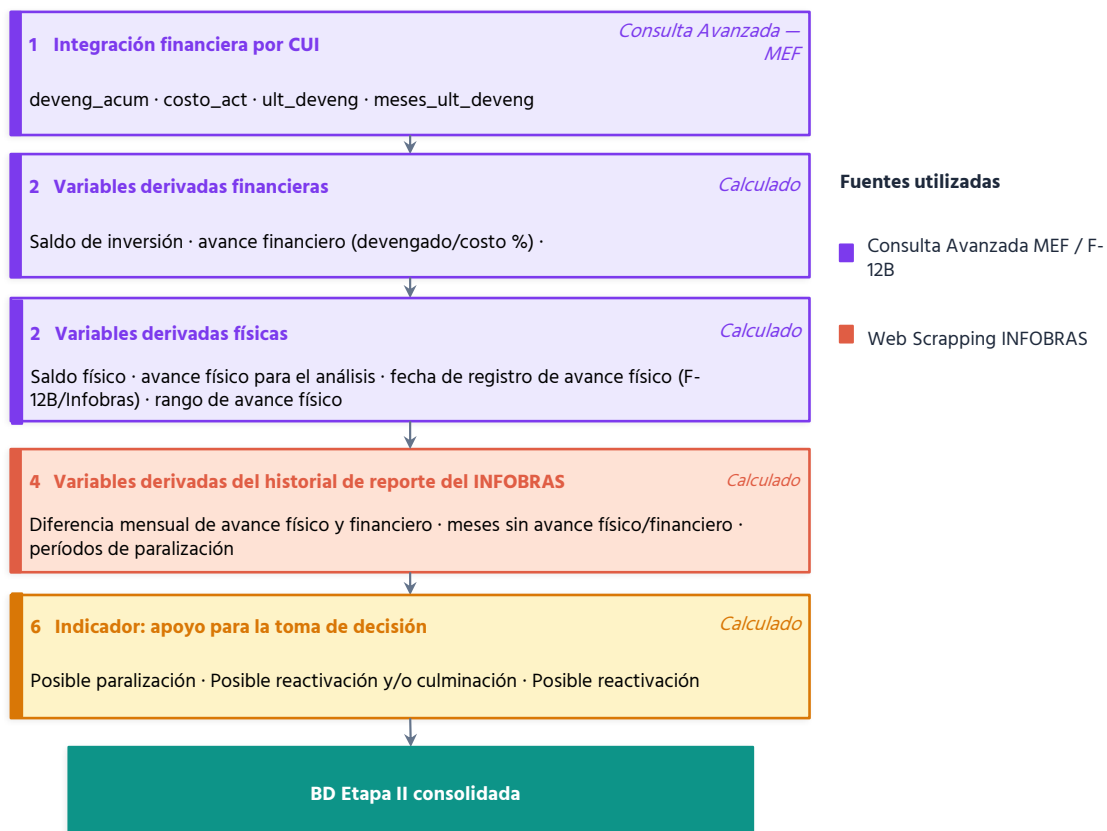
Variación de avance físico y financiero

Cuando se dispone de información mensual de Infobras o SSI, se calcula la variación entre periodos consecutivos:

$$\begin{aligned}\Delta \text{Avance físico}_{i,t} &= \text{Avance físico}_{i,t} - \text{Avance físico}_{i,t-1} \\ \Delta \text{Avance financiero}_{i,t} &= \text{Avance financiero}_{i,t} - \text{Avance financiero}_{i,t-1}\end{aligned}$$

⁴Se definen “obras únicas” como obras públicas que pertenecen a un proyecto de inversión no asociado con ninguna otra obra pública. Son relevantes porque representan (a la fecha) el 93 % de las obras del universo de candidatas y por su unicidad hay una relación equivalente entre avances físicos/financieros de la obra y de la inversión.

⁵La fecha de actualización podría ser no válida si el avance físico del Invierte.pe no ha sido registrado en el Formato 12-B.

Figura 2: Flujo de construcción de BD: Etapa II

Fuente: Elaboración propia.

Por último, los criterios de la Figura 3 se aplican secuencialmente hasta llegar a un universo más reducido de obras candidatas a paralizadas.

Figura 3: Resumen de criterios de indicador preliminar de “obras paralizadas”

Condición	Clasificación
Antigüedad último devengado ≥ 6 meses AND % ejecutado del proyecto $< 80\%$	Possible paralización
% ejecutado del proyecto $> 95\%$	Possible reactivación y/o culminación
Antigüedad último devengado ≤ 2 meses	Possible reactivación
Todos los demás registros	Possible paralización

Fuente: Elaboración propia.

3. Etapa III: clasificación preliminar

La aplicación de filtros en la Etapa III adopta una estructura consecutiva y excluyente. Una obra que cumple criterios de clasificación en un filtro no es evaluada en los posteriores, garantizando clasificación única y evitando solapamientos.

El análisis se restringe a obras con fecha de inicio a partir del año 2017. Esta delimitación temporal permite:

- Capturar obras con ciclo de vida que garantiza consistencia en la disponibilidad de registros en sistemas de monitoreo.
- Excluir obras con períodos de inactividad atribuibles a contextos normativos anteriores (SNIP).
- Excluir obras con un tiempo de paralización alto, que cuenta con motivo de culminación y cuyo cierre no ha sido registrado en el Formato 9 del Banco de Inversiones⁶.

$$\text{Año de inicio}_i \geq 2017$$

Para cada obra, se establece la fuente de estado situacional más reciente mediante comparación de fechas:

$$\text{Fecha de referencia}_i = \max(\text{F12B}_i, \text{Infobras}_i)$$

donde:

- F12B_i : Fecha de última actualización en sistema INVIERTE (formato F12B)
- Infobras_i : Fecha de última actualización en sistema Infobras

La identificación de obras paralizadas se realiza solo sobre el conjunto residual de obras no culminadas ni reactivadas. Se introduce una variable de apoyo que facilita la pre-clasificación:

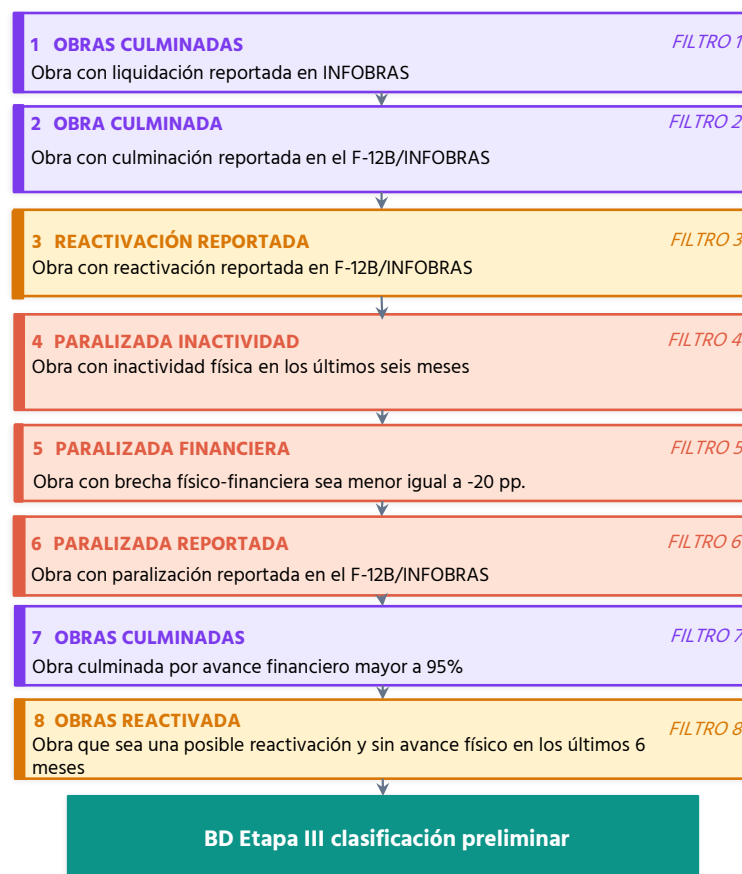
$$\text{apoyo}_i = \text{"posible paralización"}$$

Esta variable identifica el subconjunto de obras candidatas a clasificación como paralizada. Se aplicarán los siguientes criterios:

- **Paralización física:** Ausencia de variación en avance físico durante períodos consecutivos
- **Paralización financiera:** Ausencia de devengado en períodos especificados y brecha física-financiera alta
- **Paralización reportada:** Clasificación explícita en registros de F-12B o Infobras

⁶Según la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31589.

Figura 4: Flujo de construcción de BD: Etapa III



Fuente: Elaboración propia.

Una vez que una obra es clasificada en una categoría (culminada, reactivada, paralizada física, paralizada financiera, etc.), no es reevaluada en filtros subsecuentes.

4. Etapa IV: depuración y exclusiones

Antes de clasificar el estado final de las obras, se aplican criterios de depuración:

1. Eliminación de duplicados por código Infobras, CUI y nombre de obra.
2. Exclusión de inversiones desactivadas permanentemente o con cierre identificado en el Banco de Inversiones.
3. Revisión de registros que evidentemente no corresponden a obras, como adquisiciones o registros de prueba, cuando puedan identificarse públicamente.
4. Identificación de obras finalizadas solo cuando exista sustento público suficiente.
5. Obras públicas con inconsistencia entre su monto de expediente técnico y costo de inversión actualizado (ver anexo).

La clasificación se realiza combinando evidencia financiera, física y administrativa. La regla general se resume en la siguiente tabla:

Clasificación	Criterio principal	Sustento esperado
Paralizada en riesgo de paralización	Sin avance físico o financiero por más de seis meses, brecha financiera alta o registro de paralización	Último devengado antiguo, avance físico sin variación, causal reportada, estado F-12B o Infobras.
Sin ejecución	Obra con registro, pero sin evidencia suficiente de inicio o ejecución efectiva.	Avance físico y financiero nulo o sin fecha clara de inicio.
En ejecución	Evidencia reciente de devengado o variación positiva de avance físico/financiero.	Último devengado reciente, variación de avance, estado SSI activo.
Posible reactivación	Obra previamente paralizada con movimiento reciente.	Devengado reciente o avance físico/financiero positivo en periodos recientes.
Posible culminación	Avance físico o financiero muy alto, usualmente mayor a 95 %.	Avance elevado, bajo saldo físico o financiero, revisión de estado final.
Finalizada	Evidencia de culminación, recepción, liquidación o cierre.	Formato de cierre, estado SSI, información pública de culminación.

Finalmente, se adopta una codificación de causales compatible con Infobras:

1. Abandono de obra
2. Incumplimiento de contrato
3. Discrepancias, controversias y arbitraje
4. Conflictos sociales
5. Deficiencia en el expediente técnico
6. Disponibilidad de terreno
7. Falta de permisos, licencias y autorizaciones
8. Interferencias
9. Eventos climáticos
10. Otros

Dinalmente, las obras con alerta corresponden al universo de obras paralizadas paralizadas o en riesgo de paralización resultante de la Etapa IV.

V

Recomendaciones de política

La evidencia revisada sugiere que una agenda eficaz de reforma debe enfocarse en reactivar obras tanto como en corregir la arquitectura de información y los incentivos a la culminación y registros de cierre, que hoy debilitan la gestión pública de inversiones. En particular:

1. El Estado debe tratar la calidad del registro como una política pública en sí misma. Ello supone tratar el Banco de Inversiones de Invierte.pe y el sistema Infobras como infraestructura de gestión y repositorios administrativos, pero también como herramienta de control social. El primero almacena, actualiza y publica la información estandarizada de los proyectos de inversión; el segundo integra y publica, a nivel de obra, información sobre avance físico y financiero, plazos y liquidación. En consecuencia, mejorar el registro en ambos sistemas debe asumirse como una intervención orientada a elevar la calidad de la información, la capacidad de monitoreo y, con ello, el desempeño de la inversión pública.
2. Se requiere profundizar la trazabilidad entre la contratación y la ejecución. El SEACE ya opera bajo los principios de transparencia y publicidad y dispone de buscadores públicos; Infobras, por su parte, registra hitos relevantes de la ejecución física y financiera de las obras. Sin embargo, la vinculación entre convocatoria, contrato, ejecución y cierre no siempre ha sido consistente ni automática. En la práctica, la falta de asociación adecuada entre el proceso convocado en SEACE, el CUI del Banco de Inversiones y el registro de Infobras ha generado duplicidades, registros independientes o asociaciones incorrectas, muchas veces por desconocimiento del usuario registrador o por diferencias en la denominación de los proyectos. Por ello, debe avanzarse hacia una interoperabilidad entre SEACE, Infobras y el Banco de Inversiones, sustentada en identificadores únicos y reglas de validación. Esa interoperabilidad debería permitir que el ciudadano y el controlador puedan reconstruir, sin errores, la historia completa de cada obra.
3. El seguimiento financiero debe bajar del nivel de inversión al nivel de obra. El problema institucional actual es que Invierte.pe y el Banco de Inversiones están estructurados fundamentalmente en torno a la inversión, mientras que Infobras es el único sistema organizado a nivel de obra. Cuando un proyecto contiene varias obras o frentes de ejecución, el seguimiento financiero agregado del proyecto no basta para identificar desvíos, sobrecostos o rezagos específicos.
4. Se requiere uniformizar los registros de avance físico de obra. Hoy existen varios puntos de captura y reporte —Infobras, Invierte.pe, formatos de ejecución y cierre— que en casos registran discrepancias. La respuesta de política debería ser estandarizar el registro a nivel de actividad o partida, vinculando los metrados aprobados por la supervisión con el cuaderno digital de obra, con el cronograma vigente y con el seguimiento de ejecución. El cuaderno de incidencias de obra ya permite registrar ocurrencias, órdenes, consultas y hechos relevantes durante la ejecución, mientras que el Formato N.º 12-B forma parte de los instrumentos oficiales de seguimiento a la ejecución de inversiones. Sin embargo, el entrelazamiento de estos sistemas puede mejorar. El registro periódico por actividad debería alimentar automáticamente los reportes de seguimiento y las alertas de riesgo, reduciendo la doble contabilidad del avance físico entre Infobras, Invierte.pe y el Formato N.º 12-B.
5. La modalidad de administración directa debe ser restringida, regulada con mayor severidad y utilizada solo cuando la entidad demuestre capacidades efectivas de ejecución y cierre. La propia respuesta regulatoria de la Contraloría revela el problema: la Directiva N.º 017-2023-CG/GMPL y su directriz complementaria exigen reglas especiales sobre presupuesto, responsables, cronogramas, plan de abastecimiento, supervisión, culminación, liquidación y transferencia. Una reforma razonable es que la administración directa quede sujeta a una justificación ex ante reforzada, a una acreditación mínima de

capacidades técnicas y logísticas, y a opciones de salida hacia modalidades alternativas cuando la entidad no pueda sostener oportunamente el abastecimiento, la supervisión o la ejecución.

6. Las obras grandes requieren un régimen de gestión diferenciado. Un estudio del Basel Institute on Governance muestra que los problemas más frecuentes no se limitan a una mala contratación inicial, sino que incluyen atrasos, expedientes técnicos deficientes, prestaciones adicionales sin sustento, valorizaciones inconsistentes, demoras en entrega de terrenos y deficiencias de supervisión (Basel Institute on Governance, 2023). Por ello, se justifica institucionalizar PMO (Oficinas de Gestión de Proyectos, por sus siglas en inglés) para megaproyectos o carteras complejas, juntas de cambios, mapas de riesgos para saneamiento y liberación de interferencias, y procedimientos estandarizados para aprobación de cambios, valorizaciones y adicionales. En grandes proyectos, la política ya no puede descansar solo en controles ex post: debe crear capacidades permanentes de planificación, seguimiento y alerta temprana dentro de la propia unidad ejecutora.
7. El registro de cierre debe institucionalizarse como obligatorio para obras que caigan en causales de cierre, para evitar sobrestimar la paralización. Concluir físicamente o cerrar una obra implica cerrarla administrativamente y/o dejarla operativa. El Formato N.º 09 del MEF exige registrar culminación física, funcionamiento de la unidad productora, pagos pendientes, liquidación física y financiera, entrega de activos e incluso contempla el cierre de oficio. Además, la Contraloría ha estandarizado anexos para acta de culminación, informe final de obra, informe de liquidación y acta de transferencia en administración directa. Por ello, se recomienda crear una plataforma o módulo de seguimiento del cierre que publique obras culminadas sin liquidación, inversiones con pagos pendientes, controversias, arbitrajes o transferencias no concluidas, con información de antigüedad y responsabilidad institucional. El cierre debe convertirse en un resultado de gestión visible y medible.
8. Sería importante incorporar herramientas de inteligencia artificial en las plataformas de gestión de la inversión pública, como Infobras e Invierte.pe, para atender consultas frecuentes, orientar a los usuarios en los procesos de registro y resolver problemas operativos cotidianos. Esto permitiría descongestionar la atención centralizada y liberar tiempo del personal técnico, de modo que pueda concentrarse en brindar asistencia técnica especializada en territorio, especialmente en las regiones con mayores brechas de capacidades institucionales.
9. La política anticorrupción y de control social debe construirse sobre mejor información pública y mejores incentivos internos. Infobras ya fue concebido como un instrumento de control social y el Índice de Riesgos en la Inversión Pública de la Contraloría ya busca aproximarse a los riesgos de los proyectos en distintas fases del ciclo de inversión y su gobernanza. Sobre esa base, conviene avanzar hacia tableros ciudadanos simples, con lenguaje claro, fotografías, hitos comprometidos, avances, adendas, controversias, liquidación y fecha prevista de funcionamiento. Al interior de las entidades, debe crearse un régimen de incentivos y responsabilidades para quienes registran información en Infobras e Invierte.pe: certificación obligatoria, indicadores de cumplimiento y consistencia del dato, alertas automatizadas, ranking público de calidad de registro y responsabilidad funcional por omisiones o registros tardíos o inconsistentes.
10. Se recomienda evaluar la reincorporación de INFOBRAS dentro de los indicadores del Programa de Incentivos Municipales del MEF, considerando que durante su vigencia se logró mejorar significativamente los niveles de registro y actualización de información de obras públicas, fortaleciendo los mecanismos de transparencia y control ciudadano sobre

la inversión pública local.

11. Se recomienda promover el uso de imágenes satelitales de alta resolución como herramienta complementaria para el seguimiento de obras públicas a través del sistema. Esta medida permitiría fortalecer la verificación remota del avance físico de las inversiones, identificar posibles retrasos, inconsistencias o paralizaciones, y generar información oportuna para la toma de decisiones, contribuyendo a una gestión más transparente y eficiente de la inversión pública.
12. Se recomienda implementar mecanismos de participación ciudadana dentro del sistema, permitiendo que la población pueda registrar la información de las obras públicas y su estado de ejecución. Esta funcionalidad contribuiría a complementar la información proporcionada por las entidades ejecutoras, fortaleciendo el control social y la vigilancia ciudadana sobre la inversión pública. Asimismo, permitiría ampliar la cobertura del registro, mejorar la calidad de la información disponible y facilitar la identificación temprana de posibles retrasos, paralizaciones o inconsistencias en la ejecución de las obras.

En particular, es importante establecer mecanismos de responsabilidad institucional para asegurar el registro oportuno y adecuado de información en Infobras por parte de los Gobiernos Locales. Si bien la plataforma identifica a la persona encargada del registro, en muchos casos esta función recae en terceros contratados, lo que genera alta rotación, pérdida de continuidad y omisiones en la actualización de la información. Por ello, la responsabilidad formal no debería recaer únicamente en el registrador operativo, sino en los funcionarios responsables de las gerencias competentes, o quienes hagan sus veces, a fin de garantizar mayor control, trazabilidad y rendición de cuentas sobre la calidad y oportunidad del registro.

VI. Referencias

- Basel Institute on Governance. (2023). Desafíos para la ejecución de grandes proyectos de inversión desde los gobiernos subnacionales del Perú. <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2023-02/Desafios-para-la-ejecucion-de-grandes-proyectos.pdf>
- Contraloría General de la República. *Informe de obras públicas paralizadas en el territorio nacional a marzo 2026*. Informe N.º 001-2026-CG/SESNC.
- Contraloría General de la República. Sistema de Información de Obras Públicas - Infobras.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Avanzada del Banco de Inversiones.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Sistema de Seguimiento de Inversiones - Formato 12-B.