

# The problem of paralyzed public works in Peru

Arturo Velásquez Jara, Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Universidad Ricardo Palma, Perú, [avelasquez@urp.edu.pe](mailto:avelasquez@urp.edu.pe)

*Abstract– In recent years in Peru, the importance of achieving an extension and quality infrastructure has been highlighted, as a requirement to achieve adequate economic competitiveness. For this, efforts have been made to close the existing infrastructure gap, corresponding to an important role for this an end to public investment, however it is cause for concern that a significant proportion of public works have been facing notable difficulties in their management and development, leading, in many cases, to the stoppage of works in progress,*

*In evaluations carried out in December 2022, it has been found that the number of public works paralyzed at the national level reached 1,879, implying an updated investment of 21,595 million soles, which indicates that an important part of public projects are facing this serious problem, with significant investment resources detained.*

*The problem of stoppage of works has been occurring at the 3 levels of government (National, Regional and Local), with the highest number of works stopped in local governments, and 63% of the works corresponding to the Transport and Communications, Housing, Construction and Sanitation and Health sectors.*

*In the present work, the main causes of such work stoppages are briefly analyzed, having found that, in a good part of the cases, this worrying situation would be improved simply by improving the requirements regarding management capacity, integrity and ethics, to the public official. involved in the various activities for the development of public projects. A more rigorous and correct application of current regulations is also required at all stages.*

*Likewise, given the significant number of public works paralyzed for reasons that occur in the execution stage of the works, it would be convenient to study in depth the causes of such paralyzes, in order to propose the necessary corrective measures that allow minimizing the causes that lead to breach of contract, discrepancies, controversies and arbitration, and abandonment of work.*

*Finally, it is proposed to consider the application of a flexible and temporary project organization that establishes Project Managers fully responsible for their proper development, but with the hierarchy and attributions necessary for the fulfillment of the order received.*

*Keywords– public works, stoppage, causes, management capacity, responsible.*

**ORCID: 0000-0002-4778-9593**

# El Problema de las Obras públicas paralizadas en Perú

Arturo Velásquez Jara, Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Universidad Ricardo Palma, Perú, [avelasquez@urp.edu.pe](mailto:avelasquez@urp.edu.pe)

## I. INTRODUCTION

**Resumen**– En los últimos años en el Perú se ha destacado la importancia de lograr una infraestructura de calidad y extensión, como requisito para lograr una adecuada competitividad económica. Para ello, se han realizado esfuerzos para cerrar la brecha de infraestructura existente, correspondiendo a la inversión pública un papel importante para tal fin, sin embargo, es motivo de preocupación que una proporción importante de las obras públicas han venido enfrentando notables dificultades en su gestión y desarrollo, ocasionando, en muchos casos, la paralización de obras en curso.

En evaluaciones realizadas en diciembre de 2022, se ha encontrado que el número de obras públicas paralizadas a nivel nacional llegó a 1,879, lo que implica una inversión actualizada de 21,595 millones de soles, lo que indica que una parte importante de los proyectos públicos están enfrentando este grave problema, con importantes recursos de inversión detenidos.

El problema de paralización de obras se ha venido presentando en los 3 niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), con el mayor número de obras paradas en los gobiernos locales, y el 63% de las obras correspondientes a Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y los sectores de Saneamiento y Salud.

En el presente trabajo se analizan someramente las principales causas de dichos paros laborales, habiéndose constatado que, en buena parte de los casos, esta preocupante situación se mejoraría simplemente mejorando los requisitos en materia de capacidad de gestión, integridad y ética, para la designación de los funcionarios públicos involucrados en las diversas actividades para el desarrollo de los proyectos públicos. También se requiere, en todas las etapas, una aplicación más rigurosa y correcta de la normativa vigente.

Asimismo, dado el importante número de obras públicas paralizadas por causas que se producen en la etapa de ejecución de las obras, sería conveniente profundizar en las causas de dichas paralizaciones, a fin de proponer las medidas correctivas necesarias que permitan minimizar las causas que dan lugar al incumplimiento de los contratos, discrepancias, controversias y arbitrajes, y abandono del trabajo.

Finalmente, se propone considerar la aplicación de una organización de proyectos flexible y temporal, que establezca Gerentes de Proyectos plenamente responsables de su adecuado desarrollo, pero con la jerarquía y atribuciones necesarias para el cumplimiento del encargo recibido.

**Palabras clave**– obra pública, paralización, causas, capacidad de gestión, responsables.

En años recientes en Perú se ha venido remarcando la importancia de lograr una infraestructura de extensión y calidad, como requisito para lograr una adecuada competitividad en estas épocas de globalización. La Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) estimó [1] que la inversión requerida para cerrar la brecha infraestructura ascendería a US\$160,000 millones a realizar entre los años 2016 y 2025. Una parte importante de esta brecha debe ser atendida mediante inversión pública, aunque preocupa la limitada capacidad de las entidades públicas para llevar adelante con eficiencia y calidad las inversiones que le corresponden.

Es motivo de preocupación apreciar que una significativa proporción de las obras públicas vienen afrontando notables dificultades en su gestión y desarrollo, llegándose en muchos casos a la paralización de las obras en ejecución, con el consiguiente problema de importantes recursos de inversión detenidos en obras sin fechas de culminación y puesta en servicio, postergándose así la atención de múltiples demandas insatisfechas, y afectando el logro de una mayor competitividad económica y mayores niveles de Bienestar.

Según Informe de la Gerencia de Modernización y Planeamiento de la Contraloría General de la República [2], a diciembre del año 2022, el número de obras públicas paralizadas llegó a 1879, implicando una inversión actualizada de 21,595 millones de soles. La magnitud del problema se resalta si se considera que según el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) [3], la formación bruta de Capital del Gobierno General en el año 2022 llegó a 44, 599 Millones de soles.

El objetivo del presente trabajo es identificar las principales causas del problema de gran número de obras públicas paralizadas y formular algunas recomendaciones específicas para aminorar esta preocupante situación.

## II. SITUACIÓN GENERAL DE LAS OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

La referida Gerencia de Modernización y Planeamiento de la Contraloría General de la República, considera como obra paralizada, aquella que se encuentra en ejecución física y no se ha concluido y no reporta avance en su ejecución física por seis meses o más, por causas atribuibles a situaciones de controversia, abandono, deficiencias del expediente técnico, factores climáticos, situaciones imprevisibles posteriores al

**Digital Object Identifier:** (only for full papers, inserted by LACCEI).  
**ISSN, ISBN:** (to be inserted by LACCEI).  
**DO NOT REMOVE**

perfeccionamiento del contrato u otras causas que puedan ocasionar la suspensión prolongada del plazo.

En el Reporte de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a diciembre 2022 de la Gerencia de Modernización y Planeamiento, las inversiones paralizadas corresponden principalmente a los sectores de Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento y Salud, significando el 63% de las inversiones involucradas, conforme se puede apreciar en la tabla 1.

Así mismo en dicha tabla se observa que el 71 % de las obras paralizadas corresponden a aquellas a cargo de los Gobiernos locales, mientras que el 19% corresponden al Gobierno Nacional, lo que indica que el problema de limitada capacidad de gestión de las entidades públicas se hace aún más crítico a nivel de dichos gobiernos locales o municipales.

TABLA 1  
OBRAS PARALIZADAS POR SECTOR DE GOBIERNO

Sector	Nivel de gobierno				
	Nacional Cantidad	Regional Cantidad	Local Cantidad	Total General Cantidad	%
Transportes y Comunicaciones	44	53	396	493	26.2%
Vivienda, Construcción y Saneamiento	2	24	330	356	18.9%
Salud	32	33	23	88	4.7%
Agricultura	71	31	128	230	12.2%
Educación	42	27	86	155	8.2%
Cultura	3	5	117	125	6.7%
Otros sectores	157	20	255	432	23.0%
Total	351	193	1335	1879	100%

FUENTE: Sistema Nacional de Obras Públicas –Infobras de la Contraloría General de la República

El problema de paralización de las obras, genera mayor preocupación si se considera que el 36% de tales obras se encuentran con un avance físico superior al 70%, agravando el problema de inmovilización de los recursos de inversión pública. En cuanto al causal u origen de las paralizaciones, se aprecia que el 24.6% del total de obras paralizadas tiene como causal la falta de recursos financieros y liquidez, el 13.7% tiene como causal el incumplimiento contractual, mientras que un 5.1% de las paralizaciones se debe a discrepancias, controversias y arbitrajes. El detalle correspondiente se presenta en la Tabla 2.

TABLA 2  
OBRAS PARALIZADAS SEGÚN CAUSAL DE PARALIZACIÓN  
REPORTADO POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Causales de paralización declarada por la entidad	N° obras paralizadas	Porcentaje %	Costo actualizado	
			S/	%
Falta de recursos financieros y liquidez	421	24.6	1 655 409 086	7.7
Incumplimiento de contrato	247	13.7	7 316 670 464	33.9
Eventos climáticos	37	2.8	357 072 890	1.7
Discrepancias, controversias y arbitraje	111	5.1	5 664 281340	26.2
Conflictos sociales	37	2.6	555 912 875	2.6
Falta de permisos, licencias y autorizaciones	5	0.4	14 847 962	0.1
Deficiencia en el Expediente Técnico	13	0.9	509 258 160	2.4
Disponibilidad de terreno	12	0.6	427 531 150	2.0
Interferencias	7	0.4	399 461656	1.8
Abandono de obra	4	0.3	9 529 488	0.0
Otros (*)	985	48.5	4 685 067 253	21.7
Total	1879	100%	21 595 042322	100%

FUENTE: Portal Invierte.pe del Ministerio Economía y Finanzas e Infobras de la CGR.

### III. DISCUSIÓN SOBRE LAS CAUSAS DE PARALIZACIÓN

Las posibles causas que generan la paralización de las obras públicas pueden ser diversas y variadas y abarcan todo el amplio campo de la gestión de Proyectos y su normatividad, y en nuestra opinión amerita estudios más profundos y de mayores alcances que escapan ampliamente a las posibilidades del presente trabajo, cuyo objetivo es precisamente llamar la atención sobre este importante problema.

A continuación, se presenta una revisión somera de las posibles causas de paralización que podrían darse en las diferentes etapas que abarca el planeamiento y ejecución de las obras públicas, sin pretender presentar una relación completa, dada la ya comentada amplitud del tema:

#### *En la etapa de Planeamiento y Pre-inversión:*

Deficiente definición de los aspectos tecnológicos y sus implicancias con la ubicación del proyecto y su dimensionamiento, ligera atención a la disponibilidad de terrenos adecuados, deficiente ingeniería conceptual, débiles estudios de impacto ambiental, de impacto social, y de disponibilidad de los recursos necesarios.

#### *En la etapa de Estudio Definitivo o formulación del Expediente Técnico:*

Estudios de ingeniería básica deficientes, planos de ingeniería deficientes, incompletos o con incompatibilidades, insuficiente análisis de interferencias, inadecuada programación de la ejecución de la obra desligada de aspectos climáticos y de los necesarios trámites de autorizaciones y licencias.

*En la etapa de licitación y contratación:*

Bases y términos de referencia inadecuados para asegurar contratistas con solvencia técnica, económica y ética, comités de selección con insuficiente experiencia y sentido de responsabilidad y honestidad, condiciones contractuales no apropiadas a la naturaleza de la obra por ejecutar.

*En la etapa de ejecución de obras:*

Residente o director de proyecto sin suficiente solvencia técnica y administrativa para el tipo de proyecto a ejecutar, empresa contratista con limitada capacidad técnica, administrativa y financiera, inadecuada relación con los interesados del proyecto, supervisión sin suficiente solvencia técnica y administrativa y no colaborativa.

Considerando la relación anterior, se aprecia que la lista de causas presentadas en la Tabla 2 no cubre todas las posibilidades, requiriendo una mayor especificación de las mismas. Esto se evidencia al considerarse que dicha tabla se indica que el 48.5% de las obras tendrían otras causas diferentes a las especificadas.

Sin embargo, con un criterio práctico, en el presente trabajo se analizan con cierto detalle, aquellas causas que podrían considerarse como de mayor facilidad de solución, tomando el criterio propuesto por Ishikawa [4] de prestar atención a las causas de mayor impacto y fáciles de implementar.

#### IV. FORMA DE ATACAR LAS CAUSAS DE PARALIZACIÓN DE OBRAS

Se presenta una discusión resumida de las causas tipificadas en la Tabla 2, ubicándolas según las etapas propuestas en el punto anterior, haciendo comentarios y proponiendo recomendaciones de acción según los casos.

*En la etapa de Planeamiento y Pre-inversión:*

Como causas que provienen del débil desarrollo de las etapas de planeamiento y Pre-inversión se tienen: la presencia de conflictos sociales y problemas de disponibilidad de terrenos. Para evitar la ocurrencia de estas causas solamente se requiere una mayor exigencia y rigurosidad en el desarrollo de las actividades en esta etapa. No se considera necesaria una mayor normatividad.

*En la etapa de Estudio Definitivo o formulación del Expediente Técnico:*

Como causas que provienen de la etapa de Estudio Definitivo o formulación del Expediente Técnico se tienen: deficiencia en el expediente técnico, eventos climáticos y problemas de Interferencias. Para evitar la ocurrencia de estas causas solamente se requiere una mayor exigencia y rigurosidad en el desarrollo de las actividades en esta etapa. No se considera necesaria una mayor normatividad.

*En la etapa de licitación y contratación:*

Como causas que provienen de la etapa de licitación y contratación se tienen: falta de recursos financieros y liquidez y falta de permisos, licencias y autorizaciones. Para evitar la ocurrencia de estas causas solamente se requiere una mayor exigencia y rigurosidad en el desarrollo de las actividades en esta etapa. No se considera necesaria una mayor normatividad.

*En la etapa de ejecución de obras:*

Como causas que se presentan en la etapa de ejecución de obras se tienen: Incumplimiento de contrato, discrepancias, controversias y arbitraje, y abandono de la obra. Para evitar la ocurrencia de estas causas se requiere una relación más colaborativa entre contratista y contratante, lo que dependerá mayormente de una fluida relación entre el Supervisor y el Residente. Evidentemente la relación más colaborativa también es requerida al nivel de la entidad contratante y el contratista.

Dado que las causas que se dan en esta etapa de ejecución de obras, constituyeron el 18.9% de las obras paralizadas a diciembre 2022, se requeriría un estudio más profundo y detallado de las causas específicas que explicarían tales paralizaciones, a fin de proponer acciones para reducirlas, incluyendo posibles medidas administrativas y mejoras en la normatividad.

En general, luego de esta somera revisión integral de la problemática de la paralización de las obras públicas, se podría concluir que, en buena proporción de casos, solamente se requiere una mayor exigencia en la capacidad de gestión y mayor integridad y ética por parte de los funcionarios públicos involucrados en las diversas actividades a realizar para el desarrollo de los proyectos públicos, además de una aplicación más rigurosa y correcta de la normatividad vigente en todas las etapas.

#### V. IMPORTANCIA DE LA DEFINICIÓN DE RESPONSABLES INTEGRALES EN LOS PROYECTOS PÚBLICOS

Una característica predominante en la gestión pública, relacionada con el desarrollo de los proyectos de inversión, es la poco efectiva estructura orgánica de las entidades, la que presenta unidades con funciones especializadas y con responsabilidades también especializadas (planificación, estudios, diseño, contratación y ejecución de obras, además de otras tales como expropiaciones, trámites de licencias, etc.), pero con una muy relativa vinculación entre ellas. Esta situación adquiere dimensiones de mayor complejidad en el caso de grandes proyectos en cuyo desarrollo participan diversas entidades, como es el caso por ejemplo, de los proyectos que se desarrollan en la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP).

Esta participación de un gran número de unidades, muchas veces sin mayores vínculos orgánicos entre sí, no es lo más conveniente para llevar adelante de manera eficiente los

proyectos públicos. Esta situación ocasiona que en la gestión pública, con demasiada frecuencia, no se tiene nítidamente identificados a los responsables integrales del desarrollo de los diversos proyectos, ya que las responsabilidades son parciales y en algunos casos se diluyen. Aunque se podría considerar que la responsabilidad integral en el desarrollo de los proyectos recae en los niveles de mayor jerarquía de la entidad, el problema real es que tales funcionarios de mayor jerarquía deben atender también muchas otras responsabilidades de diversos tipos y magnitudes.

Un principio muy importante de la buena administración es el de “Autoridad y responsabilidad” [5], que se concreta en la importancia de identificar plenamente al líder, el cual será responsable del logro del objetivo principal buscado, y a quien debe otorgársele todas las atribuciones y grados de libertad necesarios para el logro exitoso de su encargo, que en el caso de las obras públicas será el realizarlas con oportunidad, calidad, eficiencia y sostenibilidad. Para atender este principio podría ser conveniente establecer, como práctica recomendable que, en las entidades públicas, se considere el nombramiento de “Jefes de Proyecto” temporales, con responsabilidad integral, y con las atribuciones y autonomía necesarias para asumir la dirección integral del desarrollo de todas las etapas de los proyectos.

En proyectos de gran magnitud tales Jefes de Proyecto podrían tener un alto nivel jerárquico como ya se ha dado en satisfactorias experiencias en el pasado, y en el caso de proyectos pequeños o medianos podrían nombrarse Jefes de Programa o conjunto de Proyectos, siendo muy importante la definición de sus atribuciones y responsabilidades.

Un ejemplo extremo de dilución de responsabilidades, lo que llevó a un atraso significativo en el desarrollo del proyecto, fue el caso del proyecto de Ampliación del Aeropuerto Jorge Chávez en Lima, en el cual la 2ª. Pista, prevista inicialmente para iniciarla en el año 2006, recién se está desarrollando con un atraso de más de 15 años. Este desfase ha sido consecuencia del exagerado tiempo que han tomado las expropiaciones de los terrenos requeridos, proceso que recién culminó 19 años después de firmado el contrato, no existiendo ningún responsable individualizado de semejante ineficiencia, debido a la mencionada dilución o dispersión de responsabilidades.

El nombramiento de un “Jefe de Proyecto” responsable del desarrollo integral del mismo, con la jerarquía y atribuciones requeridas, con vigencia durante el tiempo que tome el desarrollo del proyecto, posiblemente permitiría disminuir de manera significativa el porcentaje de obras paralizadas.

## VI. CONCLUSIONES

1.- Para disminuir la frecuencia de los casos de obras públicas paralizadas, posiblemente solo se requeriría que los funcionarios públicos involucrados en las diversas actividades del desarrollo de los proyectos ostenten una mayor capacidad de gestión, integridad y ética, además se requiere una

aplicación más rigurosa y correcta de la normatividad vigente en todas las etapas.

2.- Dado el significativo número de obras públicas paralizadas por causas que se dan durante la etapa de ejecución de las obras, sería conveniente profundizar el estudio de tales causas que llevan al incumplimiento del contrato, a discrepancias, a controversias y arbitraje y en algunos casos al abandono de la obra.

3.- Posiblemente una organización flexible que reconozca Jefes de Proyecto temporales, totalmente responsables del desarrollo integral de los mismos, pero con la jerarquía y atribuciones necesarias para el cumplimiento del encargo recibido, permitiría minimizar el número de obras paralizadas en el Sector Público.

## REFERENCIAS

- [1] Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional – AFIN. “Plan Nacional de Infraestructura 2016 - 2025”, Lima, octubre 2015.
- [2] Gerencia de Modernización y Planeamiento, Contraloría General de la República, “Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional en el marco de la Ley N° 13589 a diciembre 2022, Lima, enero 2023.
- [3] Ministerio de Economía y Finanzas, “Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026, agosto 2022.
- [4] Ishikawa Kaoru, [https://es.wikipedia.org/wiki/Diagrama\\_de\\_Ishikawa](https://es.wikipedia.org/wiki/Diagrama_de_Ishikawa), febrero 2023.
- [5] Fayol Henri, "Administración General e Industrial", Londres, 1949.