

Obras y proyectos paralizados

Decreto de Urgencia N° 008-2019 (31/10/2019)
Decreto Legislativo N° 1486 (20/05/2020)

Comisión Especial Multipartidaria Pro-Inversión
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

NELSON SHACK YALTA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA



01

¿Qué es una obra paralizada?



Definición de obra paralizada*

- 3.1.** Para efectos del presente Decreto de Urgencia N°008-2019, se entiende por obra pública paralizada aquella contratada bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, que cuente con un avance físico igual o mayor al 50% y que, a la fecha de publicación de la presente norma:
- a) Provenga de un contrato vigente, sin reportar ejecución física por tres (03) meses o más, o;
 - b) Provenga de un contrato resuelto o declarado nulo.
- 3.2.** En el caso del literal a), la paralización incluye situaciones de controversias, abandono, deficiencias del expediente técnico, causas no previsibles en el expediente técnico u otras situaciones imprevisibles posteriores al perfeccionamiento del contrato que impiden su continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento.

(*) Artículo N° 3 del Decreto de Urgencia N° 008-2019

Competencia de la Contraloría General de la República en el marco del DU N° 008-2019

- El DU en su artículo 6 “reactivación de la obra pública paralizada priorizada”, numeral 6.7, menciona de forma excepcional, que la entidad podría ejecutar el saldo de obra por administración directa, con la condición que esta deba contar con capacidad técnica para su dirección y ejecución, así como presentar a la Contraloría General de La República (en adelante la CGR) un informe de análisis costo beneficio que determine que esta modalidad de ejecución es la más eficiente y que garantice su culminación.
- El DU en su artículo 8 “Ejercicio de Control Concurrente” en su numeral 8.1 y 8.2, establecen que todas las obras públicas a reactivar que se enmarquen dentro del DU, podrían sujetarse al Control Concurrente efectuado por la Contraloría General de la República. Según lo anterior, este mecanismo de control se financiaría hasta con el 2% del saldo de obra por reactivar, sujeto a la disponibilidad presupuestal de la entidad correspondiente.

02

¿Por qué se paraliza una obra?



Problemática transversal en la ejecución de proyectos y obras públicas



Fase de Programación Multianual de Inversiones

- Inversiones ejecutadas sin continuidad de inversiones, es decir, proyectos en ejecución sin presupuesto asignado por falta de priorización.
- Inversiones cerradas como "no culminadas", es decir concluidos con un avance físico menor al 100% sin cierre de brecha o mejora de capacidad.



Fase de Preinversión

- Sobredimensionamiento de beneficios, subestimación de costos.
- Incentivos perversos: formuladores, evaluadores y aprobadores son los mismos funcionarios.
- Falta de análisis y/o sustento de alternativas de solución.
- Atomización del alcance de los proyectos, desaprovechando las ventajas de económicas de escala que implica ejecutar agrupando un conjunto de proyectos que buscar resolver un mismo problema o son de similares características.



Fase de Ejecución: Elaboración del Expediente Técnico

- Baja calidad técnica de los expedientes técnicos (falta de partidas, partidas innecesarias, estudios previos que no están acordes a la realidad de la obra, obras sobre o sub dimensionadas, costos unitarios sobreestimados), conforme a la normativa.
- Cronogramas de obra sin sustento.
- No se recaban las autorizaciones sectoriales requeridas con la oportunidad debida, retrasando la inversión.
- Incumplimiento de las normas técnicas sectoriales (transporte, salud, educación, comunicaciones, saneamiento y otros).



Fase de Ejecución contractual: Obra Física

- Falta de disponibilidad de terrenos y liberación de interferencias.
- Falta de disponibilidad de maquinaria ofertada por el contratista.
- Obras con plazos incumplidos y paralizadas o, peor aún, quedan inconclusas y abandonadas permanente.
- Concertación entre postores.
- Limitadas capacidades técnicas, operativas y logísticas de gestores públicos.
- Adicionales de obra y ampliaciones de plazo sin sustento.
- Los participantes (entidad pública, contratista, subcontratista y proveedores) del proceso constructivo trabajan en equipos fragmentados y en conflictos, y no como un equipo con intereses alineados.
- Proliferación de controversias arbitrales y judiciales.
- Deficiente identificación, seguimiento y monitoreo de los riesgos asociados a la ejecución de obra.
- Normativa cuantiosa y compleja a cumplir, aun en el caso de obras de menor envergadura.
- Se gestiona los proyectos sin una visión de resultados, privilegiando los procedimientos y formalidades.



Fase de Ejecución Contractual: Supervisión de la Obra

- Triángulo colusorio (funcionarios públicos, los contratistas y los supervisores).

Problemática específica de las obras por administración directa



Fase de preinversión

- Desarrollo de alternativas de solución únicas, sin analizar otras alternativas.
- No se analizan las posibilidades relacionadas a las modalidades de ejecución de los proyectos de inversión, particularmente cuando se trata de proyectos para la generación de infraestructura mediante la ejecución de obras.



Fase de inversión: Elaboración del expediente técnico

- En el presupuesto de obra no se advierte, en los análisis de costos (directos y gastos generales) que la obra se ejecuta por Administración Directa.
- Las especificaciones técnicas no están orientadas a las reales capacidades técnico operativa y equipos con que cuenta la Entidad que ejecuta obras por Administración Directa.
- Se incluyen fórmulas polinómicas no contempladas en la normativa para la ejecución de obras por Administración Directa, correspondiendo en todo caso sustentarlas.
- No se adjuntan estudios previos como de suelos, canteras, geología, hidrológicos y, otros, al margen que la normativa no lo señale pero que técnicamente son necesarios.
- No se relaciona con el Plan de Reubicación de predios afectados por la ejecución de la obra.

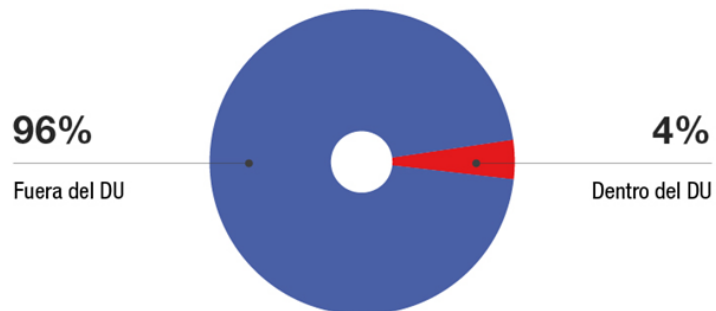
03

**Reporte de obras paralizadas
(Diciembre 2021)**



2369 obras por contrata paralizadas (Enmarcadas bajo el DU N° 008-2019 y fuera)

DISTRIBUCIÓN DE OBRAS PARALIZADAS



POR COSTO ACTUALIZADO



Marco



N° obras

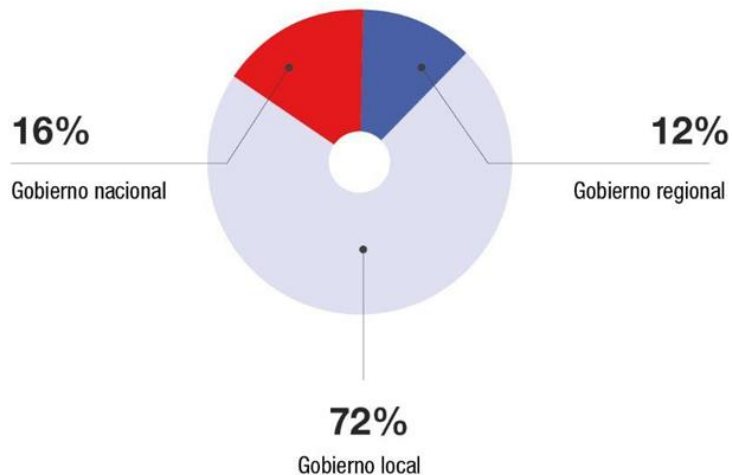


Costo actualizado S/.

Dentro del DU N°008-2019	85	680 502 253
Fuera del DU N°008-2019	2284	21 772 791 816
Total general	2369	22 453 294 069

A nivel de gobierno, el Gobierno Local concentra la mayor cantidad de obras por contrata paralizadas, mientras que el Gobierno Regional concentra mayor monto de inversión involucrado

POR NIVEL DE GOBIERNO



POR COSTO ACTUALIZADO



Nivel de gobierno



Nº obras



Costo actualizado S/.

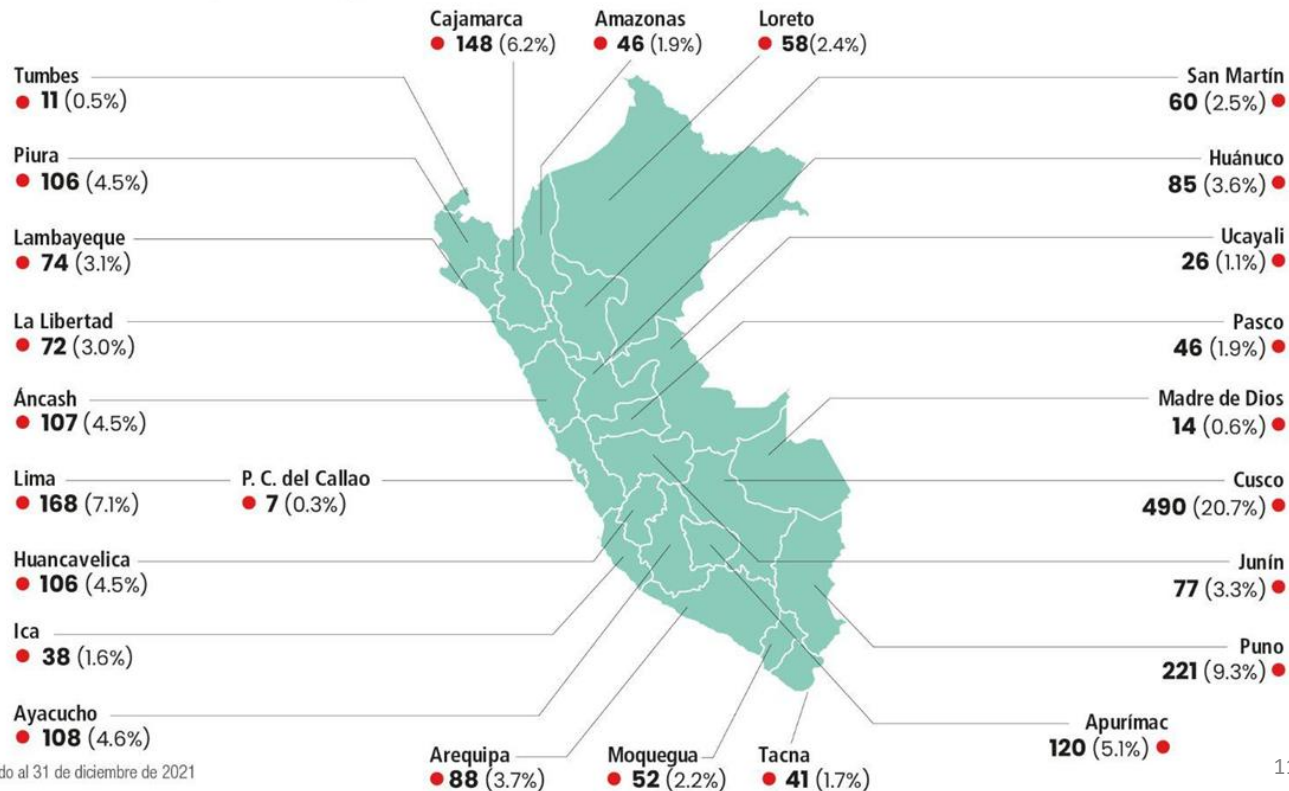
Nivel de gobierno	Nº obras	Costo actualizado S/.
Gobierno local	1714	6 449 642 153
Gobierno regional	276	12 287 409 995
Gobierno nacional	379	3 716 241 920
Total general	2369	22 453 294 069

Obras paralizadas distribuidas por región

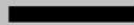


2369 (100%)

Obras paralizadas



**Obras paralizadas en
el marco del DU N°008-2019**



Clasificación del total de obras paralizadas inventariadas registradas en el portal de INVIERTE.PE e INFOBRAS

Clasificación de los registros	Obras paralizadas registradas
Factible del DU N°008-2019	359
Eliminada a solicitud de la entidad, cierre o desactivación	22
La modalidad de ejecución (Administración Directa), no corresponde en el marco del DU N°008-2019	62
Total	443

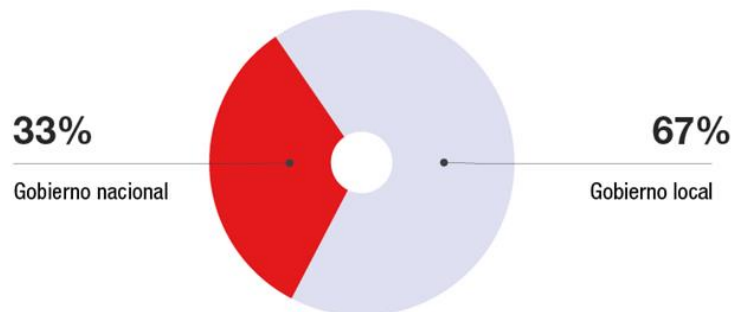
Obras inicialmente paralizadas que contaron con Resolución de lista priorizada, por nivel de gobierno y monto contractual

Nivel de gobierno	Obras paralizadas	Porcentaje (%)	Costo actualizado S/
Gobierno Nacional	40	25	3 716 241 920
Gobierno Regional	33	20	12 287 409 995
Gobierno Local	89	55	6 449 642 153
Total	162	100	22 453 294 069

Obras aún paralizadas dentro del DU N°008-2019 con resolución de lista priorizada

! DE LAS 162 OBRAS CON RESOLUCIÓN, AÚN PERMANECEN PARALIZADAS 61 OBRAS

POR NIVEL DE GOBIERNO



POR COSTO ACTUALIZADO



Nivel de gobierno



N° obras



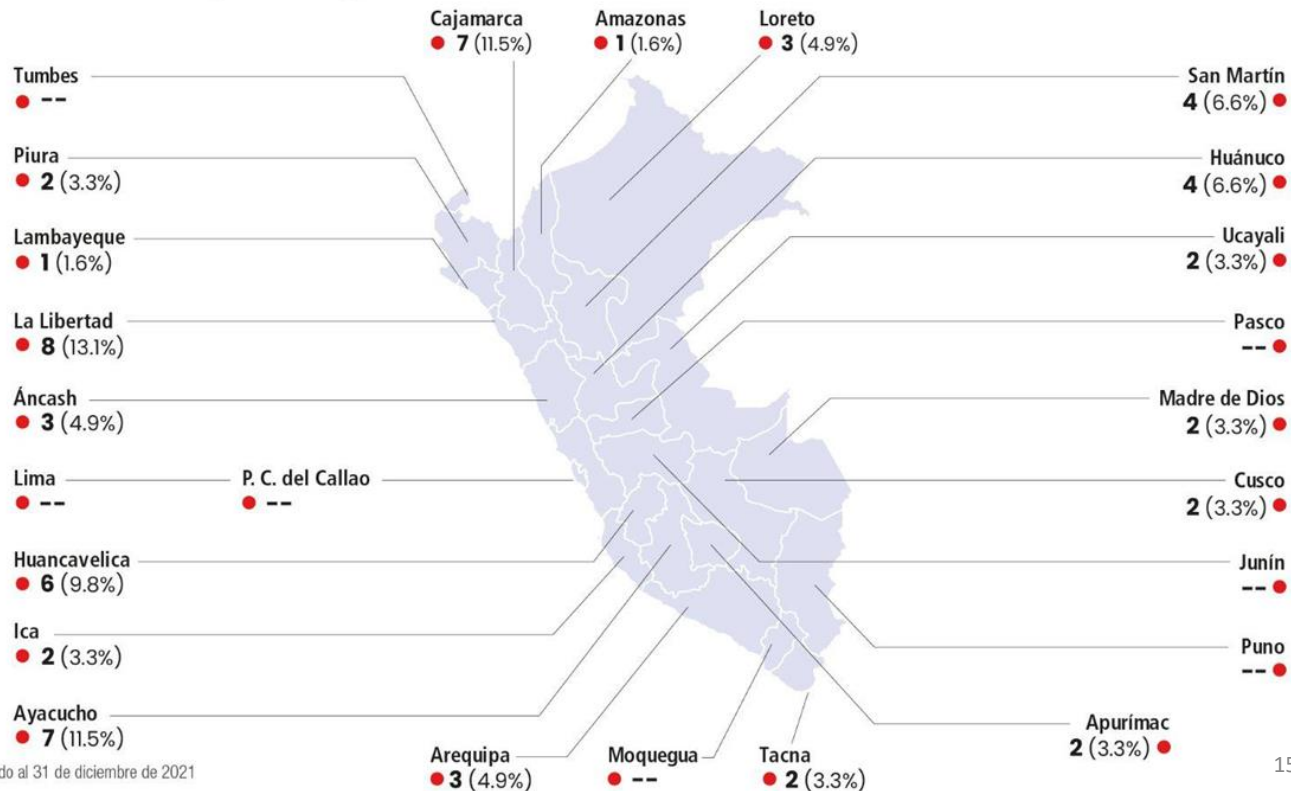
Costo actualizado S/.

Gobierno nacional	41	360 024 649
Gobierno local	20	148 750 961
Total general	61	508 775 610

Obras paralizadas distribuidas por región



61 (100%)
Obras paralizadas



04

**Seguimiento y control
a obras paralizadas**



Sistema INFOBRAS

¿QUÉ ES INFOBRAS?

Es un sistema de información de obras públicas, implementado por la CGR, donde se registra, articula, y publica la información de las obras públicas, con la finalidad de transparentar la información de las obras públicas que facilite el seguimiento para el correcto uso de los recursos públicos.

www.infobras.gob.pe



Articulado con **sistemas de información**



La **entidad pública** registra y publica información del avance de la obra



La información que contiene el sistema INFOBRAS **es de acceso público**

Responsabilidad de registro en INFOBRAS

- De acuerdo a la Directiva N° 007-2017-CG/OEA "Directiva de información y participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas", en el inciso 5.6. se establece que **es deber de las entidades del Estado, que intervengan de modo directo o indirecto en la ejecución de obras públicas, registrar la información requerida por el INFOBRAS.**
- Asimismo, dispone que el registro del seguimiento de la obra se encuentra a cargo del funcionario de la unidad orgánica responsable de la ejecución de las obras de la entidad o quien haga sus veces. Para registrar y efectuar la publicación del estado de avance de las obras las entidades contarán con un plazo que vencerá el último día hábil del mes siguiente de efectuado el avance.

Mecanismos de verificación de la información de INFOBRAS



Verificación del registro a cargo de OCI

Mensualmente los jefes de OCI realizan el seguimiento del nivel de actualización de las obras de la entidad bajo su ámbito de control.



Monitores Ciudadanos de Control

Mediante las visitas efectuadas es posible identificar algunas inconsistencias en el registro de datos de las obras.



Seguimiento interno en INFOBRAS

Mensualmente los jefes de OCI realizan el seguimiento del nivel de actualización de las obras de la entidad bajo su ámbito de control.



Operativo de actualización de obras en el INFOBRAS

Se realizan visitas de supervisión técnica al registro de información en el INFOBRAS en aquellas entidades que presenten mayores niveles de desactualización en el registro de las obras.



Seguimiento al nivel de actualización

Se realizan orientaciones de oficio en relación al incumplimiento de las entidades en el registro y publicación de información en INFOBRAS.



Gerencia de Control Social y Denuncias

A través de este mecanismos es posible identificar inconsistencias en el registro, para su posterior coordinación con la entidad para su subsanación.

Control de obras paralizadas



Operativo de obras paralizadas en el marco del D.U. N°008-2019

- La Subgerencia de Atención de Denuncias ha elaborado un plan de control social N°0372021, denominado: "Obras Públicas Paralizadas en el Marco del Decreto de Urgencia n.°008-2019".
- La base Legal para el desarrollo del plan es el DU N°008-2019 y DL N°1486, para un universo controlable de 115 obras inventariadas que tienen la condición de que cuenten con resolución de priorización.
- Meta: 115 obras públicas paralizadas (corresponden a 60 entidades).
- Línea Base: Nivel de impacto en la ejecución de las obras paralizadas y reactivadas en el marco del DU N°008-2019, con la transparencia de la información (portal web institucional y aplicativo INFOBRAS) y la corrección de las situaciones adversas o implementación de acciones correctivas, como producto de las diversas modalidades de intervención de control efectuadas a las entidades a cargo de dichas obras.

Operativo de obras paralizadas en el marco del D.U. N°008-2019



OBRAS PARALIZADAS PRIORIZADAS A SER REACTIVADAS EN EL MARCO DEL DECRETO



162 OBRAS PARALIZADAS CON RESOLUCIÓN DE PRIORIZACIÓN

22 obras cuyo monto viable es mayor a S/ 10 millones.

140 obras cuyo monto viable es menor a S/ 10 millones.

115 OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS PRIORIZADAS EN EL MARCO DEL DECRETO DE URGENCIA N° 008-2019

COORDINACIÓN REGIONAL	N° DE ENTIDADES	MUESTRA SELECCIONADA (OBRAS)
LIMA – CALLAO	8	23
LIMA PROVINCIAS	2	3
ÁNCASH	1	11
ICA	2	2
LORETO	3	4
AMAZONAS	2	2
CAJAMARCA	6	9
LA LIBERTAD	4	9
LAMBAYEQUE	1	1
PIURA	2	2
SAN MARTÍN	3	3
TUMBES	1	2
AYACUCHO	2	2
HUANCAVELICA	4	11
HUÁNUCO	5	11
JUNÍN	1	4
PASCO	2	2
UCAVALI	2	3
APURÍMAC	1	1
AREQUIPA	3	3
CUSCO	4	4
MADRE DE DIOS	1	2
PUNO	1	1
Total	60	115

Detalle de situaciones adversas identificadas

Tipología	Total
Problemas asociados a calidad de la obra	41
Problemática asociada a Plan COVID 19 y medidas de seguridad en el trabajo (incluye seguro de trabajadores)	32
Problemática asociada a deficiencias de expediente técnico	29
Adicionales y valorizaciones aprobadas sin sustento	29
Ausencia de personal clave o técnico en la obra	27
Problemática asociada a capacidades del personal técnico o del Supervisor	24
Deficiente supervisión de obra	23
Trabajos ejecutados que no consideran lo señalado en expediente técnico o expediente con deficiencia	20
Partidas y trabajos no ejecutados y pagados o con discrepancia en el pago	20
Inadecuado almacenamiento de materiales	17
No Registro Infobras	16
No existencia o desactualización de cuaderno de obra o informes mensuales de supervisión	14
Problemas con entrega o disponibilidad de terrenos	11
Problemática asociada a falta de equipamiento técnico del contratista	10
Problemática asociada a cartas fianzas y garantías	8
Problemática asociada a la calidad de materiales utilizados	7
Problemas asociados a disponibilidad presupuestal	2
Otros (*)	81
TOTAL GENERAL	411

(*) Otros:

- Demora en subsanación de observaciones por parte de la entidad.
- Atraso excesivo en componentes de la obra y trabajos realizados.
- Asociados a procesos a etapa de convocatoria.
- Reinicio de obra en fecha distinta a real.
- Relacionados con coeficientes de fórmula polinómica (costo de obra).

05

**Propuestas
de solución**



Principales iniciativas legislativas para impulsar la ejecución de obras y mejora de la gestión pública



PROYECTO DE LEY N° 00875/2021-CGR, LEY QUE REGULA EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE OBRAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA

Estado

Decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, el 06/12/2021.

Principales Disposiciones

- Establece el alcance y el ámbito de aplicación del proceso de ejecución de obras por administración directa, a las Entidades sujetas al DL. N° 1440, independientemente de su fuente de financiamiento.
- Las Entidades deben designar órganos responsables del proceso de ejecución de obras por administración directa.
- Los titulares de cada entidad son responsables administrativamente del cumplimiento de la norma.
- El Sistema Nacional de Control realiza el control concurrente sobre la ejecución de inversiones con componentes de infraestructura por administración directa, priorizando la utilización de herramientas tecnológicas para su fiscalización.
- El control es financiado con hasta el 2% del monto total de su inversión por ejecutar, con cargo al presupuesto institucional de las entidades que tengan a su cargo la ejecución de la inversión.



PROYECTO DE LEY N° 6566/2020-CGR, LEY QUE SISTEMATIZA LA INFORMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO PARA UN EFECTIVO CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (GARANTÍAS, CONTRATISTAS, SUPERVISORES Y PROYECTISTAS)

Estado

Archivado por Acuerdo de Consejo Directivo. Por su importancia correspondería retomar su debate.

Principales Disposiciones

- Sistematización a través del uso de tecnologías de información que permita ejercer control sobre los procesos de contratación pública, específicamente, la actuación de los proyectistas y supervisores de obra, así como sobre la recepción y conformidad a la presentación de garantías.
- Creación del registro de supervisores y proyectistas de obra.
- Medidas para el control de garantías derivadas de procesos de contratación pública.
- Creación del registro de control de garantías en contrataciones públicas, en el cual se inscribe información sobre las garantías que emiten las empresas autorizadas, conforme a Ley, para la suscripción de contratos con el estado destinados a la provisión de bienes, servicios u obras, bajo cualquier régimen de contratación empleado. Comprende a las cartas fianza, pólizas de caución, así como otras garantías que se establezcan en normas especiales.

Principales iniciativas legislativas para impulsar la ejecución de obras y mejora de la gestión pública



PROYECTO DE LEY N° 3995/2018-CGR, LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA U OBRAS PARALIZADAS

Estado

Archivado por Acuerdo de Consejo Directivo. Por su importancia correspondería retomar su debate.

Principales Disposiciones

- Régimen excepcional de reactivación de obras de necesidad pública
- Facilidades para la culminación de las obras
- Control concurrente de la CGR a los saldos de obra
- Promoción de la transparencia en los procesos arbitrales

GRACIAS

Servicios de control y obras invertidas

POR REGIÓN

	Visita de control	Control concurrente	AOP	Orientación de oficio	Obras intervenidas
Amazonas	2	--	--	--	2
Áncash	3	7	--	--	10
Arequipa	3	--	1 (*)	1 (*)	3
Cajamarca	--	4	--	--	4
Cerro de Pasco	1	--	--	--	1
Cusco	--	3	--	--	3
Huancavelica	--	1	--	--	1
Ica	--	1	--	--	1
Lima	4	--	--	--	4
Lima provincias	1	--	--	--	1
Madre de Dios	--	2	--	--	2
Piura	--	2	--	--	2
San Martín	1	--	--	--	1
TOTAL	15	20	--	--	35

(*) Pertenecen a la misma obra

ESTADO DE OBRA

