

Imprimir

Los debates acerca de asuntos públicos basados en posturas apocalípticas, cuando no falaces, por lo general anulan la transparencia de la discusión

No son pocos en Colombia quienes se rasgan las vestiduras viendo la paja de su ojo en el ojo ajeno. Una práctica que se ha convertido casi que en un postulado filosófico de la cultura colombiana en diversos ámbitos, del que no ha estado a salvo el de los negocios, y más específicamente el de la construcción.

Al día siguiente de la aprobación del Plan de Desarrollo Nacional (PDN) por el Congreso de la República, la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) en su portal web tituló una publicación con el siguiente rótulo: *“Aprobación de seis artículos en el PDN: Corrupción y obras fallidas, advierte CCI”* (Camacol , 2023) y de inmediato los medios de comunicación del tradicional establecimiento informativo se convirtieron en caja de resonancia de la controversial hipótesis lanzada por la Cámara Colombiana de Infraestructura (CCI).

En el centro de la discusión que propone la CCI está la consagración de la figura de las alianzas público-populares, que habilitaría al Estado para contratar la construcción de obras públicas de alcance comunal o vecinal con organizaciones sociales y Juntas de Acción Comunal (JAC).

La virtud de tal supuesto es que puso en la palestra pública una vez más la tensión entre los intereses privados o particulares versus los intereses colectivos, por lo que no ha de ser incuestionable. Si es por la corrupción, un fenómeno generalizado en la contratación de obras públicas, nos dejaría sin a quién contratar; el origen de la acción comunal; y el principio general de que no pueden haber obras publicas sin estudios previos y diseños, son razones que ponen en entredicho el reclamo de la CCI.

La Hipótesis Integral del CCI

La esencia del planteamiento del CCI se resume en una especie de subtítulo contenida en la

misma publicación según el cual *“En la noche de ayer, tras la aprobación -en el Congreso de la República- del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) en su último debate, el sector de la infraestructura sufrió un duro e histórico revés”*. Acompaña a esta declaración otras tres subsidiarias: La primera reza que *“El PDN también es terreno fértil para que la contratación especializada quede en manos inexpertas”*; la segunda sugiere que *“El futuro de las pymes de ingeniería queda en vilo”*; y la tercera alerta sobre que el PDN *“tira por la borda los pliegos tipo”*.

Contratación en manos inexpertas

Según el CCI el PDN promoverá la concentración de obras en manos inexpertas, asunto que favorecerá a ciertos grupos poblacionales en detrimento de las pequeñas y medianas empresas de ingeniería que se asientan en las regiones. Para dicho organismo gremial este es un contrasentido puesto que serán grupos comunales quienes realizarán labores especializadas y no los ingenieros que son los profesionales idóneos para tal fin.

Corrupción y obras fallidas

Sostiene la CCI que el PDN al promover la contratación directa abre una gran puerta para la corrupción cuando de adjudicar un proyecto de infraestructura se trate. En este sentido las normas limitan la pluralidad de oferentes y coarta la libre competencia en ciertos procesos de contratación que adelante el Estado. Agrega que esto necesariamente conducirá a que se adjudiquen contratos que no contarán con la planeación requerida -estudios y diseños- por lo que los recursos destinados nunca serán suficientes y la consecuencia obvia serán las obras inconclusas y con muy bajos estándares de calidad.

Muerte de Pymes de Ingeniería y Construcción

El mismo portal acude a lo que llama frase lapidaria: *“el fin de las pequeñas y medianas empresas de ingeniería”*. Argumenta que son todos los asuntos antes referidos los que concurren para crear un ambiente que amenaza seriamente la supervivencia de pequeñas y medianas empresas constructoras que actúan en las localidades y territorios. Agrega que el

enfoque erróneo del PDN estimula la mediocridad técnica e incluso el fracaso de las obras, pero que además tira por la borda la conquista histórica de los pliegos tipo -Ley 1882 de 2018- que evita las licitaciones amañadas y promueve la pluralidad de oferentes en las mismas.

Ese mismo día el portal eltiempo.com subtituló que *“La Cámara Colombiana de la Infraestructura rechazó artículos aprobados del Plan de Desarrollo”* (García Castro , 2023) y dos días después el portal elcolombiano.com (2023) realizó una publicación en la que se lee *“en el PDN se incluyeron seis artículos que abrirán un gran boquete para que proliferen la entrega de obras civiles fallidas”* (elcolombiano.com, 2023).

En fin, se observa claramente un total inconformismo y rechazo por parte del sector privado de la construcción frente al PDN recientemente aprobado, específicamente con las seis disposiciones aludidas. La agremiación sectorial más que verlo como una solución social lo concibe como una amenaza al empresariado del mismo.

El Espíritu de las Normas del PDN

La historia de las obras fallidas tanto de obras civiles como de viviendas en el país no es corta y el listado de ellas es más bien extenso. Si observamos esa historia en los archivos filmográficos de la sección *“El elefante blanco de todos los lunes”* del Noticiero CM& que se emite en el Canal Uno, encontraríamos suficientes evidencias de obras fallidas -de las que no pocos han estado permeados por actos de corrupción-, ejecutadas por supuestas reconocidas firmas de arquitectura o ingeniería, siendo las que más han resonado la Ruta del Sol, el Puente de Chirajara, la Terminal de Transportes de Cúcuta, el Edificio Space de Medellín, el Blas de Lezo de Cartagena, etc. Y sin que frente a ello se haya escuchado con tal resonancia el reclamo de dicha organización gremial frente al fraude en el que han incurrido sus afiliados -con la complicidad de algunos servidores públicos-, ni se haya escuchado de llamado a juicio alguno por los colegios profesionales de cada ramo, e incluso por la misma agremiación.

Ahora bien, lo cierto es que la inmensa mayoría de esos *elefantes blancos* que pululan por todo el país han sido contratados, algunas por administraciones departamentales y en mayor volumen por las alcaldías distritales y municipales.

En la nota que escribió Ahumada (2019) refiriéndose al sin número de obras civiles y construcciones fallidas en Colombia subtítulo: *“Illegalidad, malos diseños y ejecución, falta de experiencia y experticia de las personas que están al frente de los proyectos son algunas de las causas de los problemas”*. Y agregó que *“Por un lado hay constructores violadores de las leyes, que no cumplen con los requisitos. Si no se hace una vigilancia seria se seguirán cayendo las construcciones y obras de ingeniería, ya que muchas veces les importa más ver esto como un negocio donde no se respetan procedimientos, planos, curaduría y más aspectos...”* (Ahumada Pulido, 2019).

En el país ha hecho carrera la generalizada percepción de que algunas -no pocas- firmas constructoras y de ingeniería civil se han especializado en ganar licitaciones, solicitar anticipos, no cumplir los contratos y solicitar prorrogas, para luego demandar al Estado ante tribunales de arbitramento en los que por lo general resultan triunfantes así sean ellos los responsables de los denominados *elefantes blancos* en las que terminan muchas de las obras que se desarrollan en Colombia.

No siendo ello suficiente, también se tienen referencias ciertas de obras que han sido entregadas y recibidas -con complicidad de servidores públicos, interventores- con materiales y cantidades de obra muy por debajo de las especificaciones técnicas pactadas contractualmente que terminan derivando en obras de mala calidad amenazando ruina, provocando muertes y deterioro de patrimonios familiares, o convirtiéndose en inservibles que no solo implica la configuración de un daño emergente, sino que también, lucro cesante e incommensurable afectación a la rentabilidad pública.

Esta historia real fue lo que inspiró la inclusión de estas normas en el PDN bajo la consideración de que las JAC y organizaciones de la sociedad civil al tener una participación más directa en los procesos de construcción de obras comunales y vecinales por ser los más

directos beneficiarios o dolientes, a su vez garantiza un control social más directo y efectivo que puede llevar a buen término cualesquiera proyecto de esta naturaleza.

Una errada interpretación de dichas normas consagradas en el PDN es creer que por ello se está sacando del ruedo a las firmas de ingeniería y paralelamente se estaría habilitando a las organizaciones comunales o sociales como técnicamente constructoras. No, nada más desatinado, pues la figura de las asociaciones público-populares lo que pretende es que las JAC y otras organizaciones similares se involucren directamente en la etapa de construcción en las que el Estado aportará el 50% de la inversión y el otro 50% la aportarán las comunidades en especie o en mano de obra como se establece en el segundo párrafo y numeral 3 del artículo 101 de la ley del plan -Ley 2294 de 2023-.

No hay que olvidar que lo de la participación social y comunitaria en los asuntos públicos no es novedoso, solo que con la constitución del 91 el espectro de espacios y mecanismos se ampliaron con lo que normativamente se logró el tránsito de una democracia exclusivamente representativa a una deliberativa y participativa.

Particularmente es preciso recordar que los primeros intentos normativos para involucrar a los sectores locales y populares se encuentran, según lo reseña Ramírez, en la concepción de las Juntas de Acción Comunal -JAC- a finales de la década del cincuenta con el aval de la Alianza Para el Progreso, que fundamentalmente se orientó a involucrar a los vecindarios de bajos recursos económicos en la gestión de servicios, mejoras y todo lo concerniente a la vida barrial y luego veredal.

Y si bien es cierto que estas JAC terminaron coptadas por el proselitismo politiquero y clientelista del bipartidismo liberal-conservador, que las convirtieron en depositarias por excelencia de los deplorables “auxilios parlamentarios”, y paralelamente terminaron siendo la caja menor del presupuesto nacional para la financiación de las campañas electoreras -o compra de votos de caciques locales y regionales-, también es cierto que dichos auxilios fueron proscritos por la constitución del 91 -prohibición constitucional por la cual se separó del cargo e inhabilitó al recién elegido Alcalde de Bogotá de ese entonces, quién hoy es el

Presidente Ejecutivo de la CCI-, lo que inspiró otras estrategias de articulación estado-comunidad más sanas y productivas.

Tampoco hay que olvidar que ya bajo todo ese marco o espectro de espacios y mecanismos participativos del nuevo orden constitucional, una experiencia práctica que fue muy benéfica para la comunidad y la administración distrital de Bogotá, y con la que se materializó en este nuevo contexto la vinculación real y material de las comunidades en la construcción de obras locales y comunitarias, fue el que se dio con el programa ya mencionado *“Obras con Saldo Pedagógico”* del Plan de Desarrollo Distrital *“Formar Ciudad”* de la Administración de Antanas Mockus.

Este estrategia nació en estrecha relación con los programas pedagógicos de *“Cultura Ciudadana y Tributaria”*, que en una primera fase buscaba el fortalecimiento comunal, pero especialmente se proponía promover liderazgos juveniles a través de la planeación participativa. Y como bien lo subraya Ramírez, lo que más interesaba era *“dejar el saldo pedagógico en la comunidad que participa, la obra es solo un medio. El fin es una comunidad organizada, integrada, en convivencia con todos sus vecinos...”*.

Se trata de algo similar a la contratación de la Alimentación Escolar con cargo al PAE que se piensa delegar en las Asociaciones de Padres de Familia en su condición de directos beneficiarios -o perjudicados-, con lo que, de seguro, se garantizará una mayor transparencia y un control social más directo conducente a la provisión de manera eficiente y eficaz de una adecuada alimentación a los estudiantes, financiada con recursos del presupuesto nacional.

De otro lado, según la legislación y la jurisprudencia en Colombia no es permitido que se construyan obras públicas sin que existan estudios previos y diseños, como que tampoco es dado por principio que se adquiera bajo un mismo contrato los estudios previos y diseños con la construcción de la obra.

Bajo este esquema las oficinas de planeación o de obras públicas de las administraciones municipales y departamentales pueden aportar el componente técnico de estudios previos y

diseños, al igual que la dirección técnica de las obras, o la asesoría a las organizaciones comunales en los procesos contractuales, constructivos y administrativos, cuando las circunstancias particulares lo demanden o permitan. Inclusive podrá contratarse a maestros de obra acreditados, o pequeñas y medianas firmas de ingeniería y arquitectura, podrían ser contratadas para asumir dicho componente técnico.

De otro lado no es transparente afirmar que dichas normas -las del PDN- son *“...tan nocivas como retardatarias,... que podrían desnaturalizar la ley 80”*, puesto que de manera taxativa en la ley que adoptó el PDN -numeral 4 del Artículo 101- se lee que *“La selección del adjudicatario del contrato se realizará mediante la modalidad de selección abreviada de la que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007”*, una ley, precisamente concebida para garantizar la eficiencia y transparencia en la contratación pública, y de contera, para prevenir la corrupción.

Acogiendo las reflexiones de Ramírez (2004), estamos una vez más ante lo que en su momento describió como el acaecer de la vida y política local en especial de las grandes ciudades, que entre otras se *“caracteriza por estar interferida en su interior por una densa red de poderes locales e internacionales, también por la separación entre habitantes y gobernantes a través de unas murallas erigidas con los lenguajes técnicos de la especialización”* (Ramírez , 2004).

Y como si fuese una premonición sugiere que *“esta tendencia tiende a acentuarse en los sectores populares de las ciudades del tercer mundo, en donde el imaginario democrático es amedrantado por la institucionalización de la violencia, la proliferación de las carencias y el desarraigo causado por la continua migración”*. De tal suerte que -según el mismo- bajo este panorama, *“en donde lo deseable se hace impensable y lo posible no supera los límites de lo existente, parecería improbable encontrar espacios políticos que engendren...”* la que Lechner (1986) dio en reconocer como la *“nunca acabada y siempre anhelada construcción del orden social deseado”*.

En fin, nos encontramos ante un falaz cuestionamiento, de por demás engañoso, propio de la

lógica que profesan y aplican algunos gremios privados en Colombia cuando ciertas políticas públicas no se acomodan a sus intereses que por lo general no se orientan al bien común, y no tendría por qué serlo, al fin y al cabo su única finalidad es el lucro individual o particular a cualquier costo del interés general o de los recursos del erario público.

De tal modo que, para los gremios del sector privado como CAMACOL, CCI, ANDI y otros, si es de buen recibo que se puedan configurar alianzas público-privadas más no ven con buenos ojos y si con muchos reparos, que puedan darse alianzas público-populares. Y todo porque la posibilidad de que las mismas comunidades se apropien del desarrollo de las obras que directamente les benefician, solo la ven como una amenaza a sus agremiados y no como una estrategia con una clara finalidad social y apreciable saldo pedagógico, que encarnan dichas nuevas alianzas que propone el PDN.

Mezquindad que se traduce en soberbia, los lleva a lanzar posturas apocalípticas con el velado y perverso propósito de generar pánico para así justificar la satanización de una estrategia de política pública que en el pasado ha dejado saldos positivos tanto social, vecinal y económicamente para la misma comunidad como para las finanzas públicas, esa que fue exitosa en Bogotá y en muchos municipios de Cundinamarca y Boyacá se ha consolidado de tal manera que ya es una práctica institucionalizada.

El propósito del PDN no es sacar del juego a las pequeñas y medianas pymes constructoras en los territorios, más si involucrar de forma más directa a las organizaciones comunales y de la sociedad civil en los procesos de contratación de las obras que han de beneficiarlas, con lo que se cree puede asegurarse mayor compromiso, transparencia, eficacia y control social de y a las mismas, y de paso fortalecer la articulación social, promover el tejido comunal y vecinal, y potenciar la participación comunitaria alrededor de la planeación, la cooperación y del desarrollo físico de las localidades barriales y veredales.

Referencias

Ahumada Pulido, Ruben Adolfo. 2019. *Las fallas de las obras de ingeniería colombiana*. Las

Dos Orillas, 13 de febrero de 2019.

<https://www.las2orillas.co/las-fallas-de-las-obras-de-ingenieria-colombiana/>.

Camacol. 2023. *Aprobación de seis artículos en el PND: Corrupción y obras fallidas, advierte CCI*. Camacol, 5 de mayo de 2023.

<https://infraestructura.org.co/aprobacion-de-seis-articulos-en-el-pnd-corrupcion-y-obras-fallidas-advierte-cci>.

elcolombiano.com. 2023. *Seis artículos del PND preocupan al sector de la infraestructura*. El Colombiano, 7 de mayo de 2023.

<https://www.elcolombiano.com/negocios/cci-lanza-alerta-por-articulos-del-pnd-LA21308715>.

García Castro, Sebastián David. 2023. *PND: CCI alerta que llegaría 'fin de pequeñas y medianas empresas de ingeniería'*. El Tiempo, 5 de mayo de 2023.

<https://www.eltiempo.com/economia/sectores/plan-nacional-de-desarrollo-alertan-por-posible-corrupcion-en-obras-765768>.

Ramírez, José Antonio. 2004. *repositorio.uniandes.edu.co*. Universidad de los Andes, 2004.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/21109/u245711.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Jorge Iván Campos

Foto tomada de: Presidencia/ César Melgarejo. EL TIEMPO