

Relación de la paralización de obras públicas y la crisis política

Relationship of the stoppage of public works and the political crisis

(1) Noe Humberto Marín Bardales

(2) Liliana Correa Rojas

(3) Gioconda Del Socorro Sotomayor Nunura

Fecha de recepción: 31 mayo 2020

Fecha de aceptación: 10 julio 2020

Resumen

La presente investigación plasma la relación de las obras públicas y la crisis política en nuestro país, ya que dichas construcciones inconclusas dejan insatisfechas *the public necessities*. La metodología desarrollada, fue correlacional, su población todas las obras públicas a nivel nacional en ejecución entre el 2018 a marzo 2019 y la muestra son las obras paralizadas entre el 2018 a marzo del 2019. Como fuente de base de datos se tomó en consideración los informes de auditorías de cumplimiento las cuales son de uso público. El objetivo fue determinar la relación entre las paralizaciones de obras públicas y la crisis política, identificar las causas de las paralizaciones de obras públicas. Los resultados muestran que las deficiencias técnicas e incumplimientos contractuales (39%) son los porcentajes más altos en la paralización de obras públicas ya que el estudio técnico no guarda la totalidad de concordancia con la realidad. Sumado a ello esta los arbitrajes de obra no resueltos (28%). Por otro lado, la modalidad denominada “Contrata” resulta un 70.42% debido a que el expediente técnico presenta incongruencias importantes en la ejecución, un 16.59% los contratos por “Administración directa”. Se muestra que un 51% de las obras que ejecutaban los integrantes del “Club de la construcción” eran negociadas con aportes a los funcionarios y políticos del medio. En la investigación concluye que la mayor incidencia en la paralización de obras públicas son las de deficiencias técnicas e incumplimiento contractual. El sistema de adjudicación “Contrata” presenta un 70.42 % de paralización, debido a deficiencias en el expediente técnico en la ejecución. Los sectores que mayor cantidad de obras paralizadas son: Agricultura, educación y Vivienda, construcción y saneamiento con un 22%, 20% y 15% respectivamente. El denominado “Club de la construcción” el 51% de sus obras adjudicadas era producto de la corrupción políticos y funcionarios del estado.

Palabras clave: Obras públicas, sistema de contratación, corrupción

Abstract

The present investigation reflects the relation among government works and political crisis taking place in our country, since these unfinished constructions have failed to please people's needs. The developed methodology had a correlational research category, where its population all public works nationwide in execution between 2018 to March 2019 and the sample is the paralyzed works between 2018 to March 2019, as a database source. The reports fulfilled by the General Control of the Republic, which are for public use, were taken into consideration. The objective of the investigation was to: Identify the causes of the stoppages of public works, show that the contracting system has paralyzed public works, show the sectors of the state where they have the

most recurrence in the paralysis of public works, show the slam of the main scenarios of public works stoppage over the political crisis. Results show that the technical deficiencies and non-compliant contracts (39%) are the highest pocertanjes in the paralysis of public works since the technical study does not keep the totality of agreement with reality. Added to this is the work arbitrations unresolved (28%). Notwithstanding, the modality called “settlement” results in 70.42% because of technical files importantinconsistence in the execution, 16.59% the contracts for “direct administration”. It is shown that 51% of the works executed by the members of the "Construction Club" were negotiated with contributions to the officials and politicians of the environment. The investigation concludes that the greatest incidence in the paralysis of public works are technical deficiencies and contractual breach. The “Contract” award system has a 70.42% stoppage, due to deficiencies in the technical file in execution. The sectors with the highest number of paralyzed works are: Agriculture, education and Housing, construction and sanitation with 22%, 20% and 15% respectively. The so-called "Construction Club" 51% of its awarded works were the result of corruption politicians and state officials.

Keywords: Public works, contracting system, corruption

(1) Magíster en Ingeniería Civil con mención en Estructuras, EAP Ingeniería Civil. Facultad de Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo, Universidad Señor de Sipán, Chiclayo, Lambayeque, mbardales@crece.uss.edu.pe, <https://orcid.org/0000-0003-3423-1731>.

(2) Magíster en Administración de Negocios-MBA,EAP Contabilidad, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Cesar Vallejo Filial Chepén, Chepén, La Libertad ,lcorrea4@ucv.edu.pe, <https://orcid.org/0000-0002-9505-8082>

(3) Doctora en Ciencias de la Educación, Docente de Tiempo Completo. Facultad de Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo, Universidad Señor de Sipán, Chiclayo, Lambayeque, giocondasn@crece.uss.edu.pe, <https://orcid.org/0000-0001-6082-0893>

1. Introducción

En Perú las obras de equipamiento civil son factor requerido para el desarrollo de la economía, para combatir la indigencia y aumentar el potencial. Es por ello que requiere de un trabajo conjunto de sus actores políticos en la toma de decisiones plasmadas en obras públicas o inversiones externas

Por mencionar la publicación del diario La República (2019), menciona que en la Región Piura hay un retraso en la subsanación de las observaciones a los *technical files* hechos por la Gerencia de infraestructura del gobierno regional, ello generó que diez obras estén paralizadas, dichas obras tienen a sus gestores con serias denuncias de corrupción al recibir aportes para favorecer a dichas constructoras.

Por otro lado, el informe del Contraloría General de la República (2019) menciona que hay un 57% de obras paralizadas cuya administración depende del gobierno central y 43 % son de administración de gobiernos regionales y sus dependencias, y cuestan al erario nacional s/ 16 870 855 767 .00, estas obras están paralizadas por los siguientes factores, deficiencias técnicas en los estudios, corrupción de funcionarios e intermediación de políticos.

Además, la Revista Contraloría en Acción (2019) manifiesta que hay 864 obras paralizadas desde el 2018 a la actualidad y buscan su reactivación con el Decreto de Urgencia N° 008-2019 que plantea los lineamientos para reactivar los trabajos detenidos, pero bajo los siguientes condicionantes. El Ministerio de Economía y Finanzas, (2019) menciona que serán activadas aquellos que a fines del décimo mes del año 2019 hayan avanzado por lo menos hasta el 50%, su convenio esté vigente, esté paralizado durante un (01) trimestre o más o, que provengan de una resolución o nulidad de contrato. Significa que no todas las obras serán reactivadas por lo cual no se satisfarán las necesidades de la población.

Sumado a ello el caso más sonado sobre corrupción en la política, que gira alrededor de la compañía brasileña Odebrecht, la cual reconoció que entre 2005 y 2014, sobornó a funcionarios y políticos peruanos para facilitar sus negocios en el país con veinte y nueve millones de soles. Es por ello que los políticos acusados abarcan los Congresistas, Ministros de Estado y ex Presidentes de la República. Lo mencionado hace que las obras públicas que se están ejecutando guarden una relación con el dinero aportado a estos políticos, generando que la construcción de dichas obras este paralizada al tener estas observaciones.

A ello se suma los aportes de la CONFIED, efectuados entre el 2009 y el 2011 aseguró que el gremio de empresarios desplegó entre el 2009 y el 2011 una campaña en medios cuyo fin era respaldar la promoción de la *market economy and private investment* a cambios de favores en la formulación de leyes. (Diario La República (2019)

Como antecedentes de la investigación se pueden mencionar Valdivia Acuña (2019) en su investigación “Breves apuntes entorno al rol de la Contraloría General de la República en la reactivación de obras paralizadas a nivel nacional a la luz de la crisis de corrupción que enfrenta el Estado Peruano” sugiere al órgano de control asuma las acciones gubernamentales victoriosas y *bona praxis* contra la desintegración aplicadas en otros lares esto, utilizando modernas técnicas informáticas (TIC), para recopilar e intercambiar *data* sobre obras inmovilizadas en el territorio peruano. Esto logra un mejor control en tiempo real.

La investigación García (2018) en su investigación titulada “Signos de corrupción en la adjudicación de las obras públicas más importantes del estado en el Perú, período 2011-2016” sostiene que los signos de corrupción más comunes son: sociedades distintas denominaciones, pero de los mismos propietarios y agrupaciones hechas exclusivamente para tomar parte en un mismo proceso de selección.

Betancourt Cortes (2018) en su investigación denominada : El fenómeno de la corrupción en los procesos de licitación pública en contratación estatal en Colombia, manifiesta que el Gobierno hizo la compra del sistema de gestión de obras públicas denominado Colombia Compra Eficiente la cual acogió un método para analizar inconvenientes en contratos públicos en base al Estándar AS/ NZS ISO 31000 que identifica los riesgos en el proceso de licitaciones; con ello se redujo en gran manera los hechos de corrupción ante funcionarios y políticos.

Adicional a ello otra investigación Villafuerte Guerrero (2017) expresa que un expediente técnico en ejecución es la parte fundamental del ciclo de proyecto (pre inversión, inversión y post inversión). Estas cosas alteran el ciclo de proyectos ya que en la

ejecución aparecen dos casos la incongruencia del proyecto con lo que va ejecutarse y los adicionales de obra que superan lo normativo, motivando a la reformulación de este adicional como nuevo proyecto complementario.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018) en su informe técnico “Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones” expresa que solo el 4.5% confían en los partidos políticos, 10.8% en gobierno regionales y 13.3% en gobiernos municipales, estos indicadores expresan la acción de los actores políticos y los ciudadanos

Sumado a ello informe del Banco Central de Reserva del Perú (2019) manifiesta que el 39% de obras paralizadas son por incumplimiento contractual y el 28% están en arbitraje, lo cual expresa la incidencia de la inestabilidad política en la ejecución de obras públicas

El problema tomado en la investigación es ¿Cuál es la relación de la paralización de obras públicas y la crisis política en el periodo 2018-2019? Cuya hipótesis planteada es que: la crisis política en el marco del caso Odebrecht-Club de la Construcción ha logrado una paralización de las obras públicas.

El objetivo general de la investigación es determinar la relación entre las paralizaciones de obras públicas y la crisis política. Cuyos objetivos específicos son: Identificar las causas de las paralizaciones de obras públicas, mostrar que sistema de contratación tiene obras públicas paralizadas, mostrar los sectores del estado donde que más recurrencia tienen en la paralización de obras públicas, mostrar la incidencia de obra públicas adjudicada al denominado “Club de Construcción”.

La investigación se justifica conocer que sectores tienen obras paralizadas en el Perú y que tipos de construcciones del aparato del estado (ministerios, gobiernos regionales y locales) son las más perjudicadas. Adicional a ello conocer el tipo de causal de la paralización de obras públicas, sumado a la relación directa del escenario político y la paralización de obras públicas por empresas vinculadas a la crisis política de Odebrecht.

2. Materiales y métodos

2.1. Tipo de Estudio

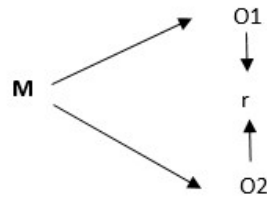
La investigación desarrollada, tuvo una categoría de investigación correlacional.

2.2. Población y muestra

La población todas las obras públicas a nivel nacional en ejecución entre el 2018 a marzo 2019. La muestra son las obras paralizadas en el periodo indicado.

2.3. Diseño del estudio

El diseño de la investigación es descriptivo-correlacional. Se describe las variables y su relación entre ellas.

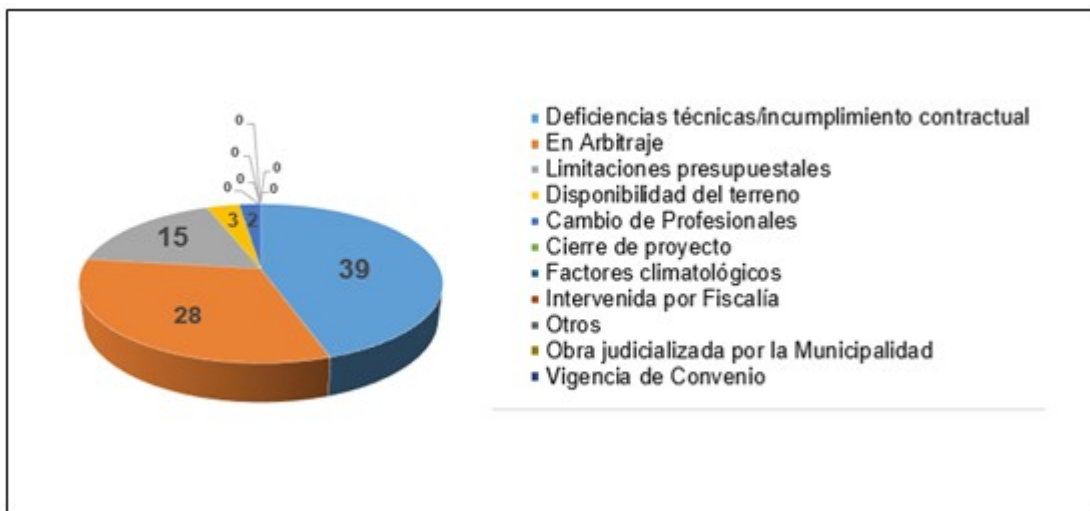


Donde:
 M: Muestra en estudio
 O1: Obras públicas paralizadas
 O2: Crisis política
 r: Relación entre O1 y O2

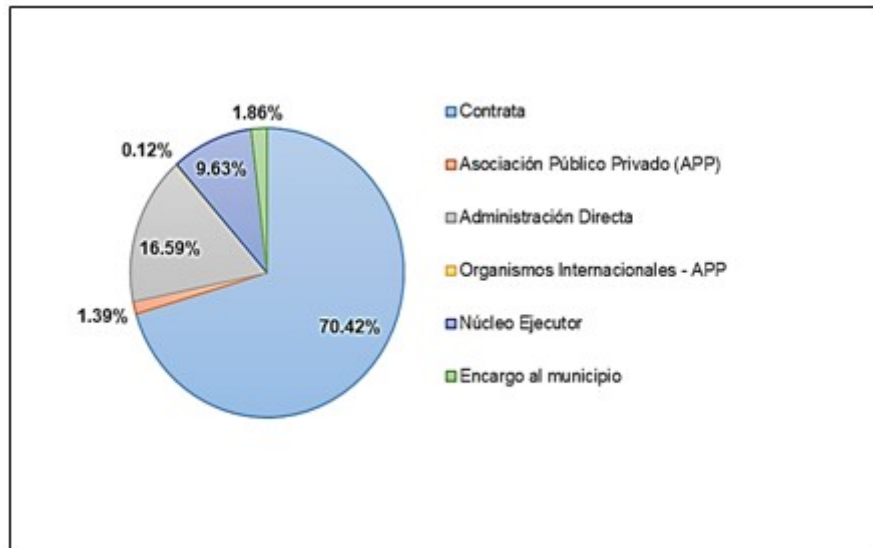
2.4.Métodos de análisis de datos.

Para el análisis de la información recopilada de la base de datos de uso público de la Contraloría general de la República. Para la técnica de análisis estadísticos que se utilizó para procesar los datos es el programa de Office Excel.

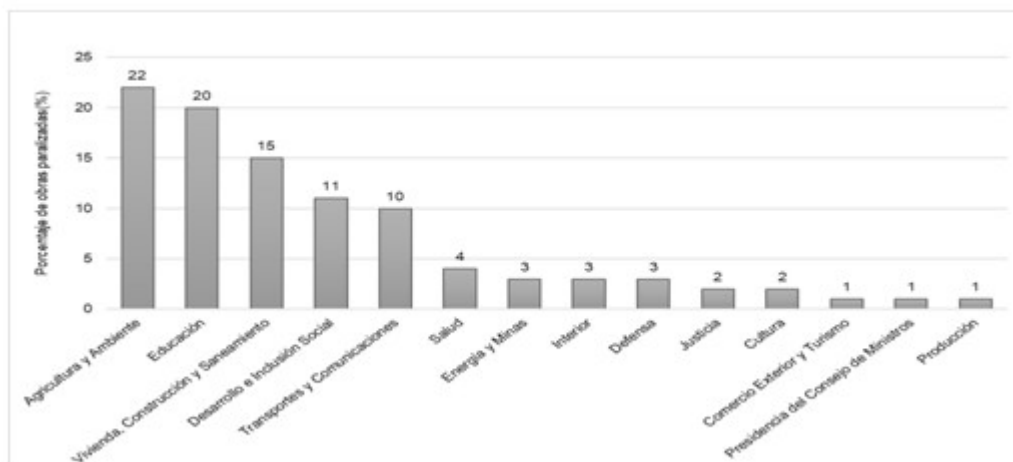
3.RESULTADOS



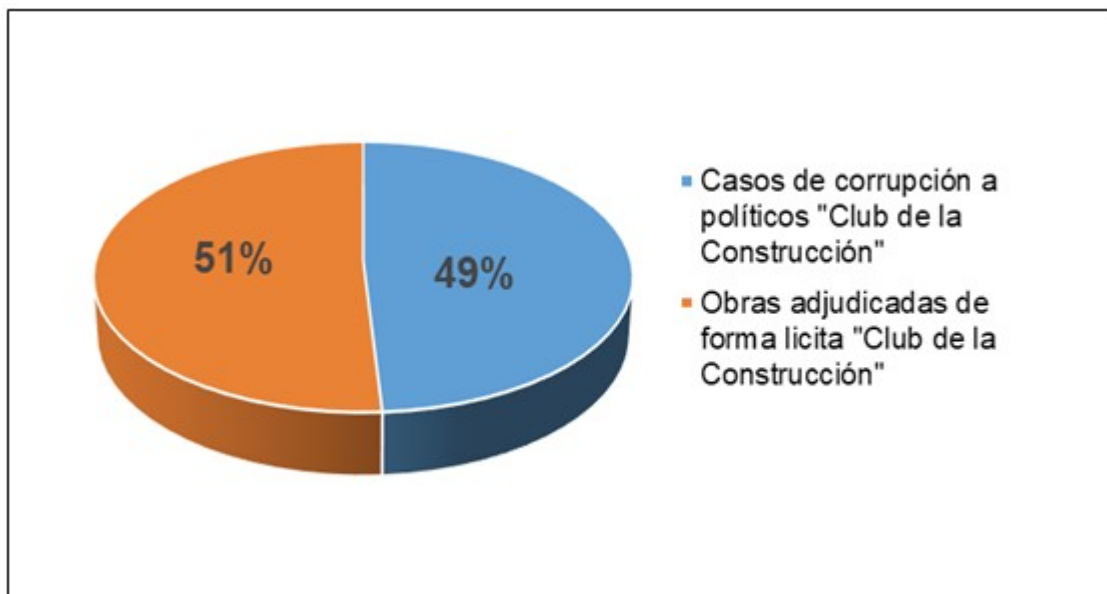
La Figura 1 expresa que las deficiencias técnicas e incumplimientos contractuales (39%) son los porcentajes más altos en la paralización de obras públicas ya que el estudio técnico no guarda la totalidad de concordancia con la realidad. Sumado a ello están los arbitrajes (28%) de obra que los resuelve los peritos judiciales, estos arbitrajes suman una serie de aspectos como son valorizaciones, mal diseño, informes ambientales, etc.



Por otro lado en la Figura 2 la modalidad denominada “Contrata” resulta un 70.42% debido a que el expediente técnico presenta incongruencias importantes en la ejecución. Luego con un 16.59% los contratos por “Administración directa” esto son las obras ejecutadas por los organismos con sus recursos propios. Mientras tanto las obras públicas por “Asociación público privado” tiene un menor porcentaje de paralización ya que la fuente de inversión lo pone la empresa privada, lo cual hace una supervisión más rigurosa del dinero invertido para una obra pública.



En la Figura 3 se muestra cuales son los sectores que presentan mayor cantidad de obras paralizadas a nivel nacional. Estos retrasos se dan en los tres principales sectores que son Agricultura y ambiente, Educación y Vivienda, construcción y saneamiento. Estos tres rubros son de mayor presencia de necesidad en el país.



En la Figura 4 hay una clara evidencia de que un 51% de las obras que ejecutaba los integrantes del “Club de la construcción” eran negociadas con aportes a los funcionarios y políticos del medio. Ello generó la crisis política, donde los altos funcionarios de confianza fueron denunciados, debido en su mayoría a reportajes periodísticos e investigaciones de la Policía Nacional del Perú y la Fiscalía de la Nación.

4. Discusión

En las causas de la paralización de obras públicas, se observa que el 39% corresponde a incumplimientos contractuales y el 28% corresponde a obras que están en situación de arbitraje. El informe de la Contraloría General de la República (2019) manifiesta que dichas construcciones están dentro del sector de Transporte y Comunicaciones con 27 obras que representan un monto contractual de S/ 51 121 508 .00. Adicional a ello Betancourt Cortes (2018) expresa en sus resultados la aplicación de la distribución del riesgo permite definir la responsabilidad de las partes que materializan en la ejecución de un contrato de obra, siendo las obras por contrata las de mayor incidencia, ello es similar a lo mostrado en la Figura 1.

La investigación Villafuerte Guerrero (2017) menciona que un expediente técnico en ejecución es la parte fundamental del ciclo de proyecto (pre inversión, inversión y post inversión). Estas paralizaciones alteran el ciclo de proyectos ya que en la ejecución aparecen dos casos: la incongruencia del proyecto con lo que va a ejecutarse y los adicionales de obra que superan lo normativo, motivando a la reformulación de este adicional como nuevo proyecto complementario. Ello se ve representado que un 70.42% corresponde a obras adjudicadas por “Contrata” y 16.59% obras por adjudicadas por “Administración Directa”.

La revista Contraloría en Acción (2019) expresa que las obras por “Contrata” están paralizadas por deficiencias en los expedientes técnicos que no representan a cabalidad lo que se desea construir. Mientras las obras por “Administración directa” son obras ejecutadas con recursos propios de la entidad, tendiendo dificultades en los adicionales de obra.

Lo referente a los sectores donde hay mayor cantidad de obras paralizadas, la investigación de García (2018) manifiesta que las obras de infraestructura básica como estructuras hidráulicas, carreteras y educación, las empresas constructoras muestran similitudes con la empresa licitante de la misma organización. Estas empresas con diferente denominación, pero con los mismos accionistas y consorcios creados especialmente sólo para la licitación y lograr adjudicarse dichos procesos.

En lo referente a la crisis política, son los hechos ilícitos de corrupción de funcionarios encargados gerencias proyectos de infraestructura. Se observa en la Figura 4 que el 51% de obras adjudicada al denominado “Club de la construcción” eran asignado por el pago de sobornos a funcionarios y políticos, los cual dirigian los concursos de licitación hacia sus empresas. La investigación Valdivia Acuña, (2019) menciona que el Perú se encuentra ubicado en N° 105 de un total de 180 países evaluados en el ranking de Índice de Percepción de la Corrupción del año 2018 elaborado por Transparencia Internacional. Lo cual indicada que el Perú va creciendo sus indicadores de corrupción, degradando los procesos en la administración pública.

El Banco Central de Reserva del Perú (2019) expresa en la etapa 2017-2018, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones a través de Provias Nacional adjudicó procesos para la ejecución de obras por un total de S/ 5 mil millones de soles. Este dinero fue asignado a los denominados “Club de la Construcción” (catorce empresas), en forma individual o como parte de un consorcio, representan el 49 por ciento de este total. Sin embargo, la participación de estas empresas en los procesos adjudicados, que ascendió a 75% en 2017, disminuyó a 27 por ciento en 2018. Este hecho es investigado por la Comisión Lava Jato del Ministerio Público.

5. Conclusiones

Se identificó que la causa de mayor incidencia en la paralización de obras públicas son las de deficiencias técnicas e incumplimiento contractual.

Se mostró que el sistema de adjudicación “Contrata” presenta un 70.42 % de paralización, debido a deficiencias en el expediente técnico en la ejecución.

Se mostró que los sectores que mayor cantidad de obras paralizadas son: Agricultura, educación y Vivienda, construcción y saneamiento con un 22%, 20% y 15% respectivamente.

Se reveló que el denominado “Club de la construcción” el 51% de sus obras adjudicadas era producto de la corrupción políticos y funcionarios del estado, lo que conlleva a la generación crisis política.

REFERENCIAS

- Banco Central de Reserva del Perú. (2019). *Retos para dinamizar la inversión Pública*. Recuperado el 14 de diciembre de 2019, de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2019/marzo/ri-marzo-2019-recuadro-4.pdf>
- Betancourt Cortes, J. (2018). *El fenómeno de la corrupción en los procesos de licitación pública en contratación estatal en Colombia*. Universidad Católica de Colombia. Recuperado el 17 de diciembre de 2019, de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15976/1/EI%20fen%C3%B3meno%20de%20la%20corrupci%C3%B3n%20en%20los%20procesos%20de%20licitaci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20.pdf>
- Contraloría General de la República. (octubre-noviembre de 2019). Contraloría fiscalizará reactivación de obras paralizadas con el control recurrente. *Contraloría en Acción*, 12. Recuperado el 13 de diciembre de 2019, de https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/b5873a96-573c-4dd6-b53f-9b6b80e84b57/BOLETIN_EXTERNO_13_FINAL_.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b5873a96-573c-4dd6-b53f-9b6b80e84b57
- Contraloría General de la República. (2019). *Reporte de obras paralizadas 2018-2019*. Contraloría general de la República. Recuperado el 13 de diciembre de 2019, de https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf
- Diario La República. (22 de noviembre de 2019). Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/2019/11/22/keiko-fujimori-confiep-confirma-aporte-de-odebrecht-de-200-mil-dolares-fuerza-popular-dionisio-romero/>
- Diario La República. (22 de agosto de 2019). *Noticias Regionales*. Recuperado el 13 de diciembre de 2019, de <https://larepublica.pe/sociedad/2019/08/22/diez-obras-paralizadas-en-piura-por-no-levantar-observaciones/>
- Diario Oficial El Peruano*. (31 de octubre de 2019). Recuperado el 12 de diciembre de 2019, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-establece-medidas-extraordinarias-pa-decreto-de-urgencia-n-008-2019-1822703-2/>
- García Briones , J. (2018). *Signos de corrupción en la adjudicación de las obras públicas más importantes del estado en el Perú, período 2011-2016*. Lima, Peru. Recuperado

el 17 de diciembre de 2019, de http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/24470/Garcia_BJE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones*. Lima. Recuperado el 14 de diciembre de 2019, de <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (21 de noviembre de 2019). Recuperado el 12 de diciembre de 2019, de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2019/Nov/COMUNICADO_OBRAS_PARALIZADAS.pdf

Valdivia Acuña, M. (06 de junio de 2019). *Prometheo Portal Jurídico*. Recuperado el 13 de diciembre de 2019, de <http://prometheo.pe/breves-apuntes-en-torno-al-rol-de-la-contraloria-general-de-la-republica-en-la-reactivacion-de-obras-paralizadas-a-nivel-nacional-a-la-luz-de-la-crisis-de-corrupcion-que-enfrenta-el-estado-peruano/>

Villafuerte Guerrero, R. (2016). *Lineamientos para mejorar la gestión de proyectos de construcción de los gobiernos regionales y locales en la etapa de preinversión, bajo el enfoque de "Lean construction"*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Recuperado el 14 de diciembre de 2019, de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/147349>