

Revisión y mejora del Sistema de Contratación Administrativa del Departamento de Obras por Contrato del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica



Abstract

Public bid constitutes the ideal and imperative mean in which public institutions, non-governmental entities, public companies, private enterprises and individuals, that use total or partial public funds, obtain goods and services to accomplish their goals. To act accordingly with what is established by law (Ley de Contratación Administrativa No. 7494) and its policies, these institutions employ different technical and legal instruments to obtain the corresponding supplying. Therefore, these instruments must be clear and concise for the Bidders to effectively understand governmental requirements.

In the case of estate building, the importance of the understanding of these requirements is that they influence the Bidders' charge. For this matter, relevant documents are made to define the expected characteristics of the service or product as follows:

- 1) Scope of Bid
- 2) Technical specifications
- 3) Project budget information

Due to recurrent discrepancies and the government and bidders financial lost it is urgent for these documents to be meticulously checked in order to create a parallelism between them and the law, leading to an accurate interpretation. To fulfill this need, this project proposes adjustments, spread of the fundamental principals of bidding and actualization of the technical specifications and realistic estimations.

Key Word: Government Contracting, Public Bid

Resumen

La Contratación Administrativa constituye el medio idóneo e imperativo mediante el cual las instituciones públicas, entes públicos no estatales, empresas públicas y personas físicas y jurídicas que utilicen parcial o totalmente recursos públicos, adquieren bienes y servicios para desarrollar su labor. Para cumplir con el procedimiento establecido en la Ley No. 7494, Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y reformas, estas instituciones utilizan diversos instrumentos técnico-legales para obtener los bienes y servicios. Estos deben ser claros y exactos, para que los oferentes interpreten adecuadamente los deseos del conjunto de instituciones, públicas y privadas, también conocidas como la "ADMINISTRACIÓN".

En el caso específico de contratación de obra pública, del entendimiento de los requerimientos, así será el monto cobrado por los oferentes. Para definir los deseos de la Administración, se elaboran varios documentos que servirán de base para expresar las características del producto o servicio a entregar; estos son:

- 1) Pliego de condiciones generales y específicas (Cartel)
- 2) Planos y especificaciones técnicas
- 3) Estimación de la contratación (presupuesto detallado)

Dadas las frecuentes discrepancias y las pérdidas económicas tanto para contratistas como para la administración, se hace necesario revisar esos documentos para calibrar su contenido con lo expresado en las leyes y reglamentos respectivos, y así lograr una correcta interpretación por parte, tanto de oferentes, como de la propia ADMINISTRACIÓN. La propuesta consiste en la elaboración de un cartel genérico que contemple la publicidad de los principios fundamentales de la contratación, la actualización y digitalización del Manual de especificaciones técnicas.

Palabras Clave: Contratación Administrativa, Licitación, Cartel.

Revisión y mejora del Sistema de Contratación Administrativa del Departamento de Obras por Contrato del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica

Revisión y mejora del Sistema de Contratación Administrativa del Departamento de Obras por Contrato del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica

JORGE BARUCH OGUILVE PÉREZ

Proyecto final de graduación para optar por el grado de
Licenciatura en Ingeniería en Construcción

Agosto de 2006

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA
ESCUELA DE INGENIERÍA EN CONSTRUCCIÓN

Contenido

| | |
|----------------------------------|----|
| PREFACIO | 1 |
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 3 |
| INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| METODOLOGÍA..... | 15 |
| RESULTADOS | 16 |
| ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS | 17 |
| CONCLUSIONES..... | 20 |
| APÉNDICE | 21 |
| REFERENCIAS | 23 |

Prefacio

La buena utilización de los recursos escasos disponibles, siempre es un objetivo primordial en toda sociedad, aún en las más avanzadas, y con mucha más razón en un país en vías de desarrollo como Costa Rica. Los más desventurados de la sociedad esperan, para poder avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas, que se les suministren los medios de movilidad social para lograr salir de sus estados deprimentes. El Estado destina una buena parte de sus recursos a dotar de infraestructura a sus dependencias, así como a las diversas comunidades para ofrecer sus servicios, necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a su División de Obras Públicas, Dirección de Edificaciones Nacionales asumir la responsabilidad de dotar a los pueblos de las obras necesarias para su desarrollo. Al Departamento de Obras por Contrato se le ha asignado la tarea dentro del esquema anterior de elaborar los Carteles de licitación, Especificaciones técnicas y Presupuesto detallado para los diversos proyectos. Los proyectos que se realizan entre otros son por ejemplo:

- a) Centros educativos
- b) Asilos para el Adulto Mayor
- c) Hospitales especializados
- d) Centro comunales (Gimnasios comunales)
- e) Mantenimiento de edificios públicos
- f) Obras exteriores (Muros, tapias, mallas perimetrales)
- g) Remodelaciones y ampliaciones de edificios públicos

La calidad de las obras que se ejecuten por medio de contratación depende en gran medida de lo especificado en planos, del cartel de licitación que define el alcance y las especificaciones técnicas, sin omitir una estricta

supervisión (Control de Calidad). Las especificaciones, cartel y planos constituyen los objetivos a controlar según la teoría administrativa, por lo que estos elementos deben estar bien elaborados para garantizar que sea bueno el producto.

Un Proceso licitatorio fundamentado en los documentos mencionados, debe apegarse a los principios fundamentales, que en este caso están establecidos en la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y su Reglamento General de la Contratación Administrativa (RGCA) y sus reformas, para que quede claro lo que se espera de los servicios de los contratistas. Precisamente el Pliego de Condiciones Generales sugerido en el anexo A, inicia con la mención de éstos y que se describen a continuación:

- 1- Principio de eficiencia y eficacia
El fin primordial de los procedimientos de contratación administrativa es la selección de la oferta más conveniente a la satisfacción del interés general (Art. 4.1 RGCA).
- 2- Principio de igualdad y libre competencia
La administración garantiza la igualdad de participación de todos los potenciales oferentes en el procedimiento de contratación... (Art. 5.1. RGCA).
- 3- Principio de publicidad
El inicio de todo procedimiento debe darse a conocer de conformidad con las reglas que corresponda a su naturaleza... (Art. 6.1.1. RGCA).
Toda persona tendrá acceso al expediente levantado al efecto, sus anexos y estudios complementarios (Art. 6.1.2. RGCA).

Todo interesado en participar podrá obtener, de las oficinas correspondientes, la información relacionada con los recursos presupuestarios que dan sustento al concurso (Art. 6.1.3. RGCA).

En resumen, están dadas las bases para que los procesos sean transparentes; para que los productos y servicios se obtengan en las mejores condiciones y se inicie o continúe el proceso irreversible de prosperidad para Costa Rica, como corolario se presenta un Cartel Genérico que es el inicio de un proceso o un proyecto de mejoramiento.

Se agradece profundamente al Ing. Ronald Grant Pérez y a la Ing. Rocío González Pereira, funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, por la oportunidad que me brindaron para ejecutar esta práctica profesional, su entusiasmo y apertura han sido contagiosos y sólo buenos resultados pueden esperarse de su gestión. A todos los involucrados en este proceso y en especial a los funcionarios del Departamento de Obras por Contrato, muchas gracias.

Resumen ejecutivo

Antecedentes

Frecuentemente vemos en la televisión y leemos en la prensa escrita reportajes sobre múltiples proyectos constructivos gubernamentales fallidos, que llevan como consecuencia la pérdida de recursos económicos, incumplimiento de objetivos que serían suplidos por los proyectos y angustia para aquella población en desventaja que sería la beneficiada eficientemente con la realización de algún programa del Estado. Algunas de las causas identificadas por las investigaciones son:

- a) Falta de estudios preliminares, como los de impacto ambiental y geológicos entre otros.
- b) Planos constructivos deficientes
- c) Insuficiente contenido económico a causa de presupuestos de obra mal elaborados.
- d) Especificaciones técnicas confusas.
- e) Ineficiente selección de contratistas
- f) Cartel de licitación omiso.
- g) Deficiente control de calidad.
- h) Pagos a contratistas sin sustento en la obra real ejecutada.

El resultado de esta problemática es ya conocido, por lo que se impone iniciar acciones para remediar, lo más pronto posible, los inconvenientes planteados. El Departamento de Obras por Contrato de la Dirección de Edificaciones Nacionales del Ministerio de obras Públicas y Transportes (MOPT) es el encargado de ejecutar los procedimientos para la construcción de edificaciones públicas que se lleven a cabo mediante contrato, por lo tanto se ve afectado por los inconvenientes que esto produce y está en la mejor disposición de iniciar procesos de mejora.

Como inicio de la solución se propone el mejoramiento del actual cartel de licitación que cumpla con lo establecido por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento General de Contratación Administrativa y que informe bien a los interesados en participar en

licitaciones de Obra Pública que tramita el Departamento y, a la vez, obligue a la ADMINISTRACIÓN a cumplir a cabalidad su papel.

Objetivo

- a) Ajustar el cartel de licitación a la ley de Contratación Administrativa y a su Reglamento General de Contratación Administrativa para que brinde información clara a los oferentes de proyectos de Obra Pública.

La mayoría de las secciones del cartel propuesto está sustentado en la ley y su reglamento.

Metodología

El procedimiento de investigación consistió en el análisis documental. Se estudió en detalle la información de la razón de ser del Departamento, asimismo la Misión y Visión del MOPT. Luego se estudió la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, y las fuentes bibliográficas relativas. Se analizó el cartel actual y las especificaciones técnicas. Se procedió luego a la redacción de un cartel que incluyó una secuencia lógica para que el oferente presente su oferta y cuente con la información esencial, ordenada de acuerdo con el formato sugerido por las Naciones Unidas, del siguiente modo:

- 1) Información preliminar:
 - a) Descripción de la obra.
 - b) Ubicación de la obra.
 - c) Definición de términos.
 - d) Principios generales aplicables.
 - e) Derechos y obligaciones de las partes.
 - f) Monto y método de cálculo.

- 2) Instrucciones a los oferentes:
 - a) Disposiciones generales
 - b) Documentos de licitación.
 - c) Preparación de ofertas.
 - d) Presentación de ofertas.
 - e) Apertura y evaluación de las ofertas
 - f) Adjudicación del contrato.
- 3) Formularios estándar
- 4) Planos
 - a) Especificación y contenido
- 5) Especificaciones técnicas.
 - a) Específicas
 - b) Generales

Resultados

Como producto de la labor desarrollada se presenta un cartel de licitación genérico, con un orden conveniente, orientado a los oferentes para quienes está dirigida la información y de esta manera lograr propuestas más realistas.

Conclusiones

Para la ejecución y conclusión de una obra pública hay una secuencia de pasos que deben seguirse estrictamente para que una obra desempeñe su función en forma satisfactoria. El primer paso es realizar los estudios básicos preliminares necesarios. Estos se encuentran incorporados en las especificaciones técnicas, y es información que debe estar al alcance de todos los interesados y en especial de posibles oferentes. El segundo paso consiste en elaborar planos y diagramas exhaustivos que den a conocer lo que se espera que sea construido. Esta etapa debe ser controlada y poseer claros parámetros de control de calidad ya que su precisión va a depender, la interpretación y el precio de la obra por ejecutar. En tercer lugar se deben preparar especificaciones técnicas precisas que den idea clara de la calidad que se espera y los procedimientos para lograrla. Es decir, el Cartel de Licitación debe ser claro en cuanto a procedimientos y documentos que deben presentar los oferentes para los diversos trámites que se requieren, como por ejemplo la

metodología de pagos. Y como cuarto y último paso, toda la información anterior debe tomarse de base para la elaboración del presupuesto de obra detallado y completo que dará el valor de la obra. y que este resulte suficiente.

En la actualidad, dichos procedimientos no se cumplen completamente, esto genera dificultades que, a la larga, genera un caos que encarece innecesariamente una obra y perjudica a los potenciales usuarios.

Recomendaciones

Para remediar las deficiencias encontradas se recomienda lo siguiente:

- Entrenar a los funcionarios involucrados y establecer proyectos de mejoramiento que fomenten la coordinación y el trabajo en equipo.
- Contratar consultores externos que recomienden los procedimientos a seguir y así cumplir con los objetivos planteados.
- Establecer un sistema de precios unitarios de construcción, ligado a las especificaciones técnicas, para lograr estimaciones realistas.
- Concluir la actualización y digitalización del Manual de Especificaciones, documento que no pudo finalizarse durante el presente estudio debido a limitaciones de tiempo.

Introducción

A) Identificación

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica es una institución estatal que fue creada mediante la Ley No. 3155, en sustitución del Ministerio de Obras Públicas creado el 7 de agosto de 1963, en cuyo artículo 2 inciso g dice, en lo relativo a obras públicas: “Construir, mejorar y mantener las edificaciones y demás obras públicas no sujetas a disposiciones legales especiales y vigilar que se les dé el uso adecuado. La planificación de estas obras se hará conjuntamente con los organismos a los cuales incumbe su funcionamiento, operación y administración”.

Aunque actualmente refiere una estructura similar a la establecida en la Ley de 1963, la ley 4786 del 5 de Julio de 1971 orienta la labor del Ministerio principalmente a la construcción y mantenimiento de las vías nacionales.

Visión

“El Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica será el órgano rector del Sector de Transportes, mediante la planificación, coordinación, regulación, control y fiscalización de dicho sector.”

Misión

“Contribuir a mejorar la calidad de vida de los costarricenses y la competitividad del país, facilitando la movilización de personas y mercancías por tierra, aire, mar, en forma segura, rápida, agradable y a un justo costo.”

Objetivo general

Dotar al país de la infraestructura de transporte requerida y velar por la adecuada operativización del sistema de transporte.

El Ministerio está constituido por cinco divisiones; Administrativa, Obras Públicas, Transportes, Marítimo Portuaria y Planificación Sectorial. La ubicación geográfica de la oficina central es: costado oeste de la Plaza Cleto González Víquez en cantón central de la provincia de San José. La División de Obras Públicas, a su vez, está dividida en Direcciones, una de las cuales es la de Edificaciones Nacionales constituida por siete (ver gráfico No 1) departamentos a saber:

- a) Departamento de Administración de Obra
- b) Planeamiento y Control de Obras
- c) Asignaciones Familiares
- d) Ayudas Comunes
- e) Proyectos y Diseños
- f) Regiones (Central, Norte, Pacífico Central y Pacífico Norte)
- g) Obras por Contrato

Este último departamento es el escenario donde se lleva a cabo el estudio, y está formado actualmente por seis funcionarios (ver gráfico 2): una secretaria, dos arquitectas, una ingeniera civil (jefe), dos técnicos en presupuesto de obra civil, un técnico en presupuesto de obra electromecánica y un ingeniero en construcción. Sus funciones son:

- a) Preparar especificaciones técnicas, carteles de licitación y documentación requerida por los licitantes de las obras por construir mediante contrato
- b) Realizar y tramitar las estimaciones de los trabajos realizados por contrato, para fines de pago de los contratistas

- c) Inspeccionar las obras que se realicen por contrato, para verificar el cumplimiento del contrato.
- d) Rendir informes periódicos sobre las labores realizadas a su superior; el Director General de Edificaciones Nacionales.
- e) Dar recomendaciones técnicas sobre los procesos licitatorios
- f) Revisión y corrección de reajustes de precios presentados por los contratistas

Estas funciones se desarrollan para proyectos de diversos demandantes como son (ver Gráfico N° 3):

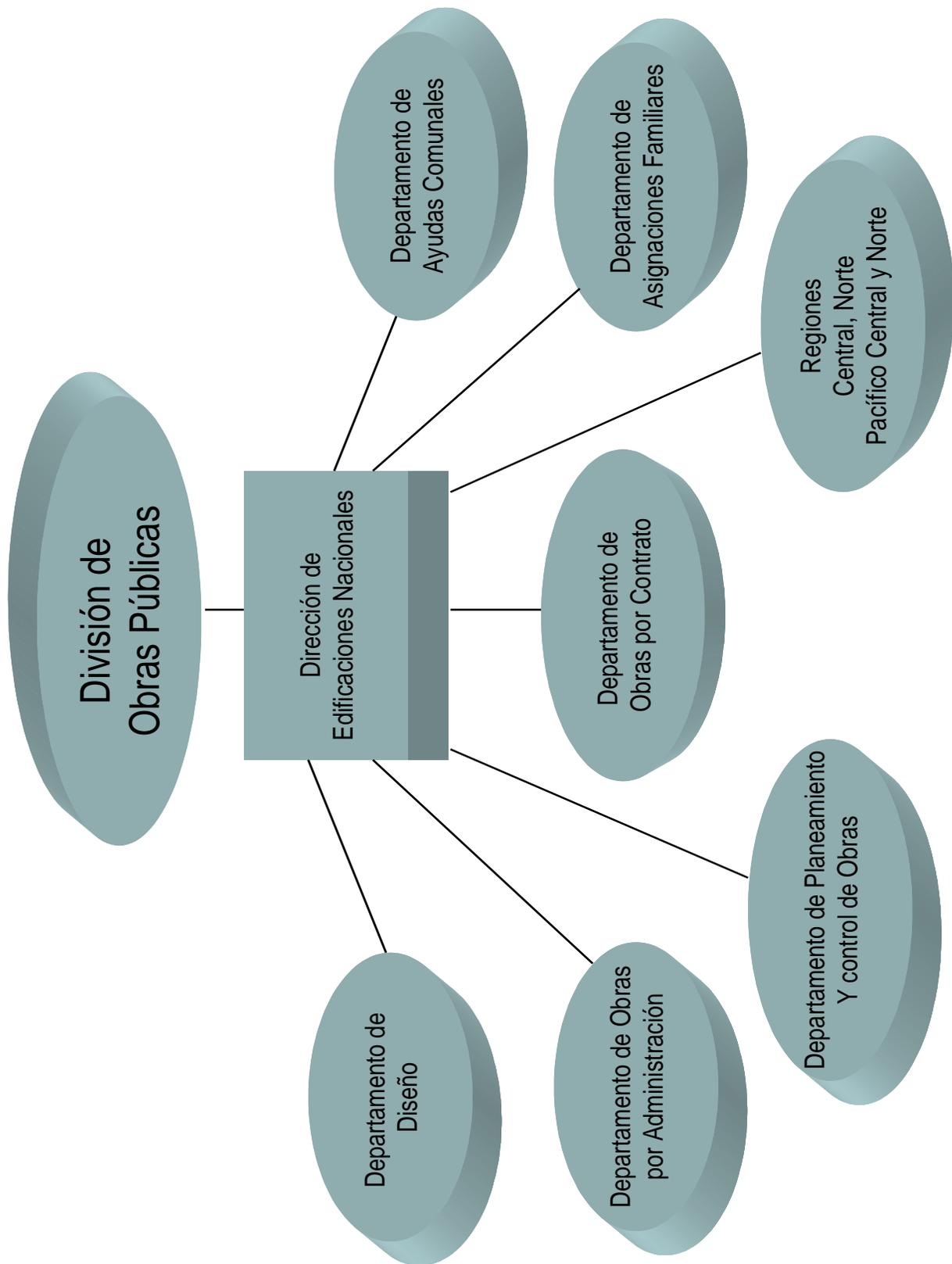


GRÁFICO N° 1

Organigrama Dirección de Edificaciones Nacionales

DEPARTAMENTO DE OBRAS POR CONTRATO 2006

EQUIPO DE TRABAJO

- 1 SECRETARIA
- 2 TÉCNICOS EN PRESUPUESTO OBRA CIVIL
- 1 TÉCNICO EN PRESUPUESTO ELECTROMECÁNICO
- 1 INGENIERÍA CIVIL (JEFE)
- 2 ARQUITECTAS
- 1 INGENIERO EN CONSTRUCCIÓN



PRESUPUESTO ANUAL OBRAS NUEVAS: 788 MILLONES DE COLONES

MONTO ANUAL DE OBRAS DE MANTENIMIENTO: 156 MILLONES DE COLONES

NÚMERO DE OBRAS TRAMITADAS: 99 PROYECTOS

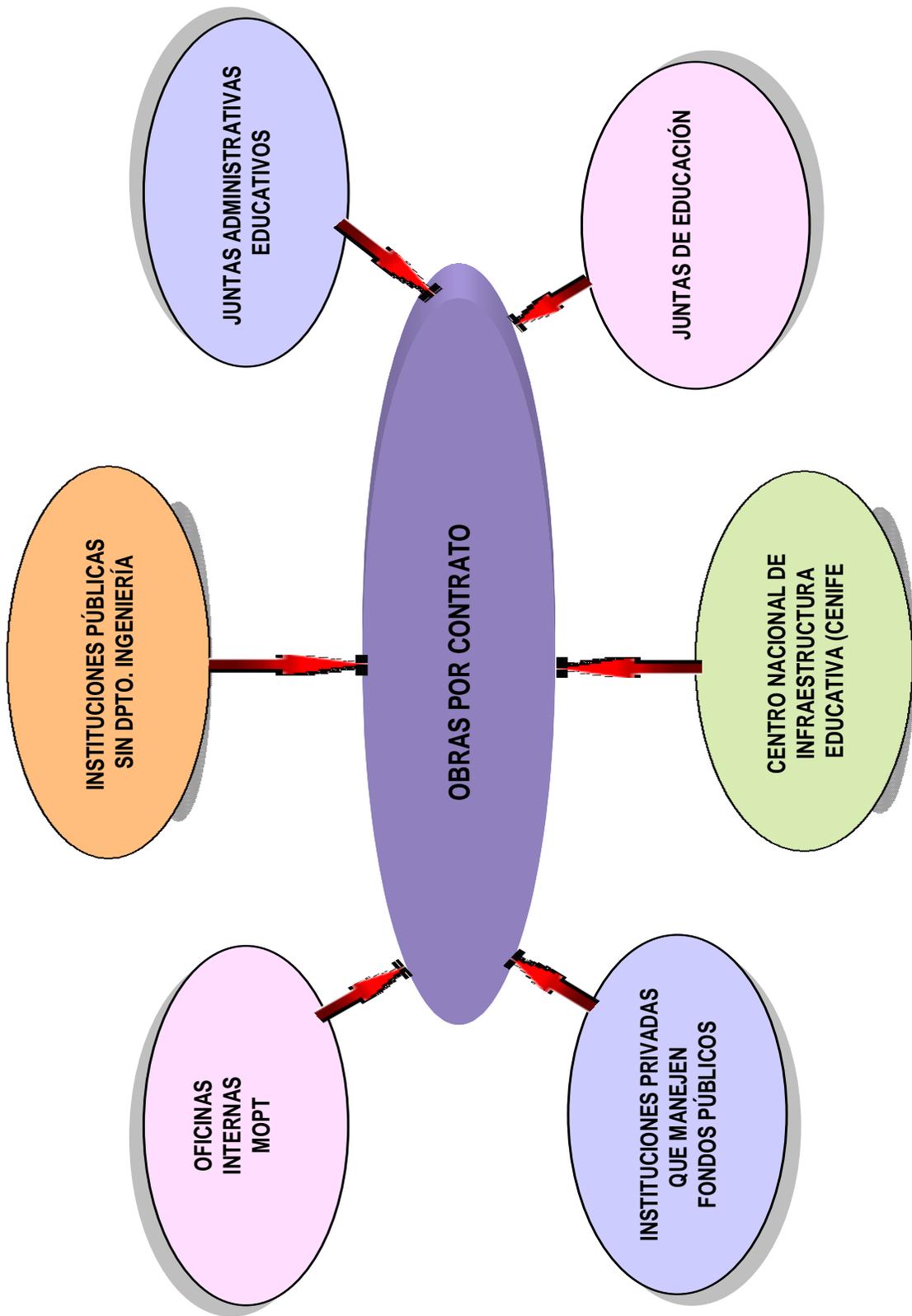


GRÁFICO N° 3
Demandantes de Servicios

- 1) Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE), Ministerio de Educación Pública.
- 2) Instituciones privadas que administren fondos públicos.
- 3) Instituciones Públicas sin Departamento de Ingeniería.
- 4) Oficinas internas del MOPT.
- 5) Juntas de Educación.
- 6) Juntas Administrativas de Centros Educativos

Tomada la decisión administrativa de contratar los interesados debe verificarse que cuentan con la reserva presupuestaria suficiente y los recursos humanos y materiales para controlar adecuadamente el proceso constructivo, el pago y otros trámites.

Los insumos utilizados por el Departamento de Obras por Contrato, para ejecutar su labor, los

recibe del Departamento de Proyectos y Diseños en la forma de legajos de planos completamente detallados y bocetos, y éste los tramita y obtiene como productos lo siguiente(ver Gráfico N° 4):

- a) Estimaciones y presupuestos
- b) Carteles de licitación (Pliego de condiciones generales y específicas)
- c) Especificaciones técnicas
- d) Inspección de proyectos (Programa 329)
- e) Control de calidad de productos y procesos
- f) Trámites pertinentes a contratistas

En el gráfico 5 se indica el procedimiento que siguen las solicitudes para la ejecución de obras hasta la culminación y puesta en funcionamiento de los proyectos.

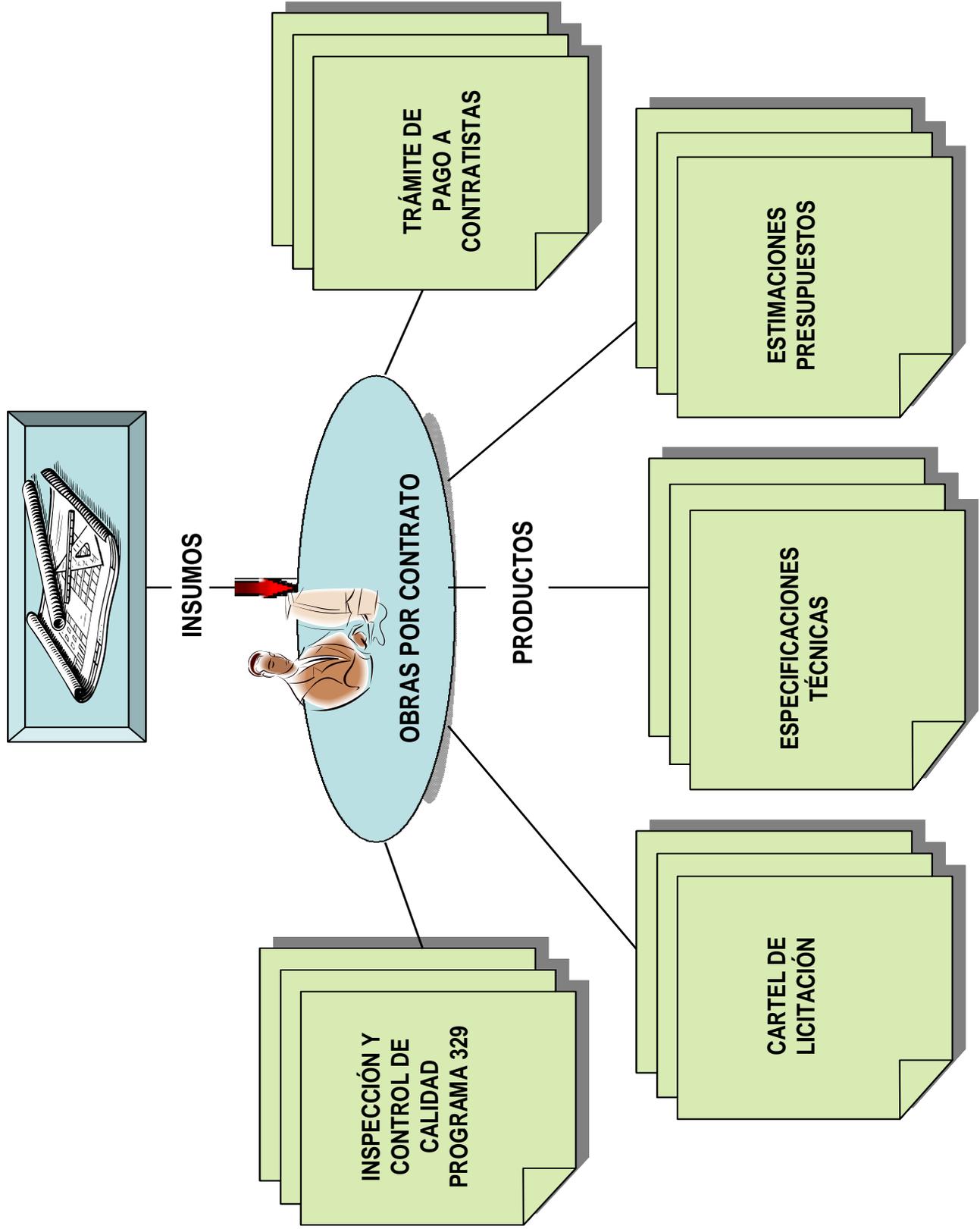


GRÁFICO N° 4

Servicios Brindados por el Departamento Obras por Contrato

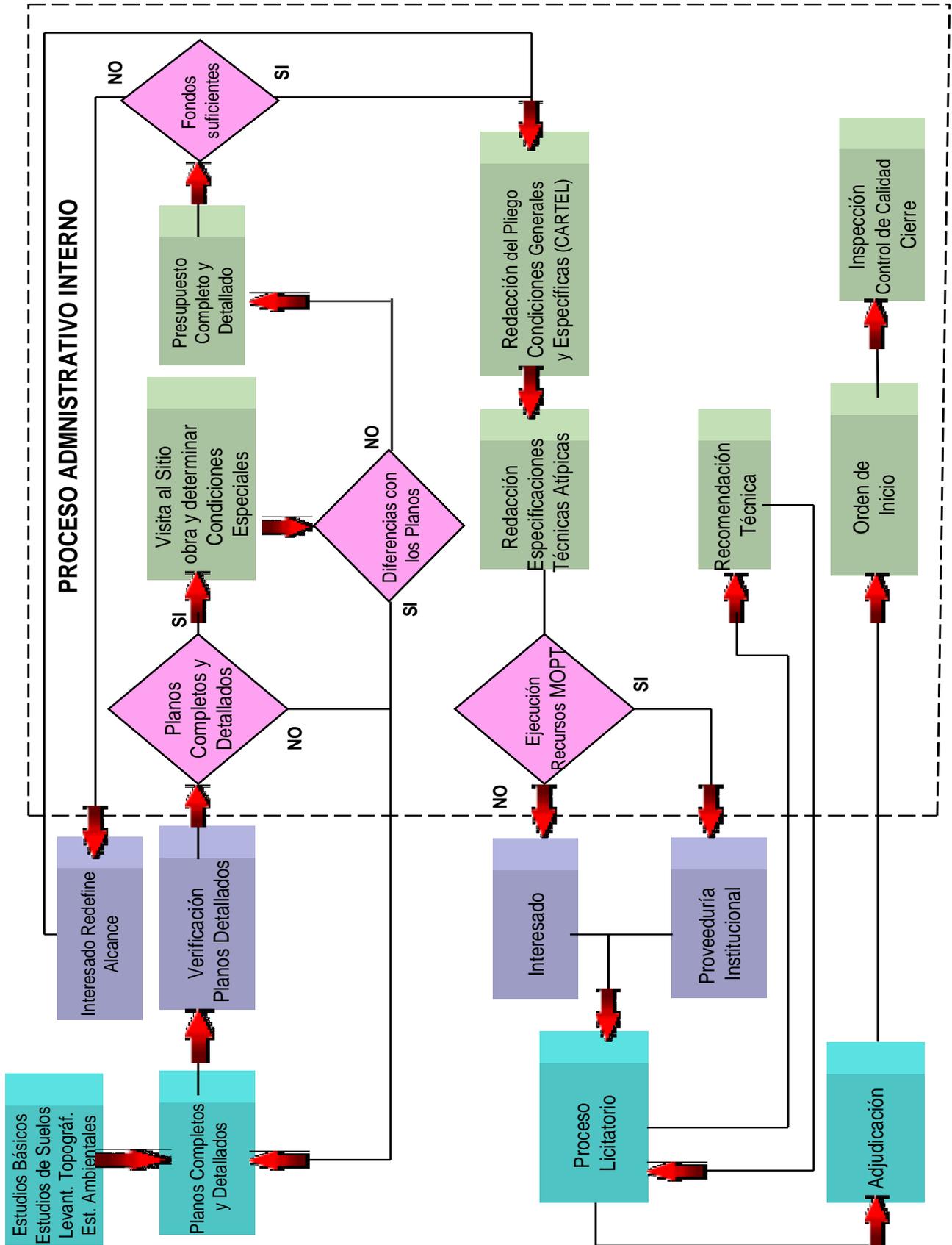


GRÁFICO N° 5

Flujo de los trámites internos y externos

B) Justificación

1- Cartel

Para desarrollar adecuadamente su labor el departamento requiere recibir insumos de calidad que, en este caso, son planos detallados de las obras, respaldados por los respectivos estudios básicos, (planimetría, ubicación de obras existentes, estudios geológicos y de suelos, disponibilidad de servicios, estudios ambientales entre otros) a fin de reducir las incertidumbres a la hora de preparar los presupuestos, carteles y especificaciones técnicas. Precisamente en este punto se presentan algunas incongruencias que provocan la constante devolución de planos al Departamento de Proyectos y Diseños. Esto se atribuye a la falta de control de calidad en el departamento emisor, ya que frecuentemente faltan detalles necesarios en los planos, lo que produce una paralización del proceso, mucha desmotivación para los técnicos en presupuesto, pérdidas de tiempo tanto para el técnico en presupuesto como para los arquitectos e ingenieros responsables de los diseños, y una dilatación en el inicio de la construcción del proyecto, perjudicando a los beneficiarios. Por otro lado, el cartel define el alcance de los proyectos por ejecutar. Por ejemplo, se asume que una obra debería llevar un sistema de pilotes, pero, a falta de un estudio de suelos, no se sabe el tipo de pilotes a usar ni su profundidad. De tal forma que para que el alcance del proyecto sea preciso también lo deben ser los planos.

Desde el punto de vista de la Ley de Contratación Administrativa los principales problemas del cartel estriban en las incongruencias con respecto a la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y su Reglamento General de Contratación Administrativa (LGCA), a la falta de modos de conminación a los contratistas para que cumplan con sus compromisos, es decir, en algunas ocasiones no hay modo de obligar al contratista a cumplir con ciertos requisitos ya que en el cartel no se previó un método para hacerlo. Un procedimiento posible de cumplimiento es que los oferentes indiquen si aceptan los puntos más relevantes del cartel mediante una marca en la

lista maestra de puntos importantes. Se presentan en el cartel inconsistencias, repeticiones innecesarias, requisitos no contemplados en la LCA y omisiones que hacen confusas las instrucciones contenidas en este. Un cartel genérico sugerido se adjunta en el Apéndice A que, a la vez, sirve de instructivo general.

2- Especificaciones técnicas

Las especificaciones técnicas vigentes datan de 1958. Constituyen un documento muy completo y exhaustivo pero ya obsoleto puesto que hace referencia a procedimientos, métodos y materiales que han sido superados con el tiempo. En algunas ocasiones se han aplicado, a contratistas, cláusulas injustas de las CONDICIONES GENERALES Y ESPECÍFICAS PARA CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS POR LICITACIÓN, llamadas el "libro". Por ejemplo, cuando el contratista debe sustituir suelos hasta un metro de profundidad sin que el MOPT haya estimado el valor en sus propios presupuestos, causando serias pérdidas al adjudicatario. Lo oportuno sería tomar las especificaciones técnicas como base para la elaboración de precios unitarios por partida y así tener una fuente de información confiable y actualizada. Dentro de las especificaciones técnicas debe mencionarse el tema del control de calidad y su aplicación (así exigido en la Ley de Contratación Administrativa) para que los oferentes y los técnicos del MOPT tengan claro el alcance de lo que se va a construir o no y puedan estimar un precio realista. En el presente estudio se actualizaron algunas especificaciones técnicas de obra civil, ajustándolas a los materiales modernos que de algún modo están cambiando constantemente. No obstante, el tema de las especificaciones debe ser actualizado periódicamente. También se hace notar que el actual sistema de estimación obedece a normas personales, no hay una base centralizada de precios, se carece de directrices y no existe un sistema de precios unitarios que utilice rendimientos de mano de obra, para una adecuada y realista estimación de la contratación.

3- Presupuesto

En este particular se presentan frecuentes omisiones en los planos suministrados que no permite iniciar adecuadamente el proceso. Debido a esto se producen serios retrasos. Además, se ha observado que para la realización de los presupuestos se requiere una directriz para uniformar la manera de elaborarlos. Asimismo, es necesario contar con fuentes confiables de información, sobre precios de materiales y sobre rendimientos de mano de obra. Para ello podría considerarse un sistema automático de actualización de precios vía Internet u otro medio ágil. Por último, la estructura de resumen de costos debería seguir el formato de la Tabla de Pagos que debe adjuntarse en todo cartel de licitación.

C) Objetivo

Ajustar el cartel de licitación a la Ley de Contratación Administrativa y a su Reglamento General de Contratación Administrativa.

D) Alcances

Con el presente estudio se pretende que:

- 1) La institución y los oferentes posean mayor información sobre el alcance del proyecto.
- 2) Los procesos se realicen de manera efectiva y con transparencia.
- 3) Exista una guía clara sobre los procedimientos a seguir.
- 4) La información fluya tanto para el control interno como para el externo.
- 5) La estructura planteada para el Cartel de licitación permita verificar el cumplimiento del Principio de Legalidad. Asimismo, que sustente cada indicación con el respectivo artículo de la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento, circulares y resoluciones de las instituciones obligadas a ello.

E) Limitaciones

Este estudio constituye una primera etapa de un proceso y se limitará solamente al pliego de condiciones generales y específicas conocido como CARTEL.

Metodología

El estudio se inició con la recolección de información relativa al Departamento de Obras por Contrato (Análisis Documental), específicamente lo relacionado con sus objetivos, ámbito de acción, misión y visión. Esto con el fin de determinar el contexto en el cual se desempeña este Departamento. A su vez se consultó la Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Manual de Procedimientos Internos Departamentales. Luego se procedió al estudio y síntesis de la Ley de Contratación Administrativa y del Reglamento de Contratación Administrativa, para aclarar los procedimientos de contratación establecidos, aceptados y ajustados al principio de legalidad. Seguidamente se contrastó la LCA y el RGCA con cada uno de los artículos del cartel suministrado. Se resaltaron las omisiones y se incluyeron aquellos artículos que permiten mayor transparencia de los procesos y así fijar un control externo sobre los procedimientos licitatorios y obligar a los departamentos involucrados a cumplir a cabalidad sus propósitos. En general el cartel debe constar de las siguientes secciones:

- 1) Identificación del concurso
- 2) Definición de términos
- 3) Principios generales aplicables
- 4) Derechos y obligaciones de la administración
- 5) Derechos y obligaciones de los oferentes
- 6) Estimación de la contratación
- 7) Alcance de los servicios por contratar
- 8) Costo y forma de adquirir los documentos relativos.
- 9) Cuantía de las garantías a presentar timbre y otros.
- 10) Documentos del concurso
- 11) Metodología de evaluación del oferente
- 12) Forma de pago
- 13) Vigencia de oferta
- 14) Plazo de entrega y cronograma
- 15) Forma de presentación de la oferta

- 16) Recursos
- 17) Control de calidad
- 18) Entrega

La estructuración del Cartel genérico está ligada a este esquema. Este tiene la ventaja de servir como control y evitar las omisiones.

Resultados

El principal resultado del presente estudio es el Cartel genérico. Este es una propuesta para la solución de los problemas planteados que es susceptible de ser mejorada. No obstante, representa el inicio de un cambio y una importante fuente de información necesaria en esta primera etapa. Posteriormente se debe implementar un sistema que siga los lineamientos de la teoría administrativa en el sentido de establecer una planeación, dirección, integración de personal y, lo más importante, el control, los mecanismos de control previos para minimizar los posibles ajustes y ganar tiempo.

Obsérvese dicho Cartel en el Apéndice del presente informe.

Análisis de los resultados

Los resultados del diagnóstico revelan la necesidad de información por parte de los involucrados para que conozcan sobre los principios que rigen los procesos de Contratación Administrativa. Es imprescindible implementar proyectos que informen sobre los procesos de iniciación, de planificación, de ejecución, de control, y de cierre para la culminación exitosa de los problemas pendientes. La mayoría de las medidas de solución establecidas en la TABLA 1 son ajustes de fácil implementación basados en lo que dicta la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Por tanto corresponde al sistema de control, establecer qué tan efectivas han sido las medidas y proceder a las rectificaciones necesarias hasta lograr la depuración del proceso. El “cartel genérico” logrado brinda mayor información a los oferentes (a quienes va enfocada toda la información que se ha preparado) indicándoles sus derechos y obligaciones y aclarando el ámbito en el que han de moverse. El sistema que se ha introducido de indicar la fuente de la información que se coloca en los carteles, mostrado al final de cada artículo del cartel, pretende ser una referencia rápida para garantizar el “principio de legalidad” y la transparencia.

| TABLA 1. DIAGNÓSTICO | | | |
|---|---|---|--|
| Problema por solucionar | Consecuencias del problema | Medidas de solución | Implementación |
| Desconocimiento de los derechos de contratistas | Aceptación de condiciones abusivas por parte de los contratistas, que luego no pueden cumplir con las correspondientes consecuencias económicas, p.e. entrega irreal. | Resumen de derechos en el cartel | Ya incorporado en cartel modelo propuesto |
| Desconocimiento de los deberes de los contratistas | Obras pobremente ejecutadas | Liga de requisitos al pago por avance | Incorporado parcialmente al actual cartel |
| Presupuestos demasiado bajos | Pérdidas económicas para contratistas y obras inconclusas para las comunidades. | Entrenamiento, elaboración de precios unitarios y adquisición de sistema de presupuesto | Por implementar |
| Discrepancias respecto de las especificaciones | Pérdidas económicas para los contratistas. | Actualización del Manual de Especificaciones Técnicas para proyectos estatales | Parcialmente actualizadas |
| Especificaciones abusivas | Pérdidas económicas para los contratistas. | Objeción al cartel | Incorporado cartel modelo |
| Incumplimiento de requisitos indispensables por parte de los contratistas | Incumplimiento de leyes y reglamento vigentes. Fomento de la indisciplina. | Liga de requisitos al pago por avance | Parcialmente ejecutado |
| Requisitos no sustentados en el principio de legalidad | Aumento de costos innecesarios en la obra. | Ajuste del cartel al principio de legalidad | Implementado en cartel modelo |
| Planos incompletos | Pérdida de tiempo y desmotivación | Implementar un sistema de control de calidad en el departamento respectivo | A futuro |
| Dificultades para actualizar precios | Pérdida de tiempo y de recursos económicos por desmotivación | Adquisición sistema actualización de precios en tiempo real | En proceso de adquisición para el año 2008 |

| TABLA 1. DIAGNÓSTICO (CONTINUACIÓN) | | | |
|---|---|--|---|
| Falta de directriz en la elaboración de presupuestos | Valores erróneos de los proyectos, pérdidas económicas | Unificar sistema de presupuesto, entrenamiento en presupuesto | Por aprobar e implementar |
| Falta de directriz en la elaboración de los carteles | Repeticiones innecesarias de los artículos, confusión para oferentes, omisiones de artículos | Seccionar el cartel, adicionar apéndices en artículos variables, desligar cartel con especificaciones técnicas | Por aprobar |
| Dificultades en la visita de los sitios de construcción | Prolongación en la realización de presupuestos, pérdida de tiempo, desmotivación | Contar con medio expedito de transportes o vehículo asignado | Por estudiar |
| Falta de guías y modelos para el cobro de avances de obra costo fijo y costo más porcentaje | Pérdida de tiempo, gastos financieros a contratistas | Confección de instructivo y modelo en el cartel | Por estudiar |
| Descoordinación entre presupuesto, especificaciones y el cartel | Cálculo omiso de los presupuestos (p.e. rubro de limpieza y retiro de escombros) | Suministro de documentos a presupuestistas | Por estudiar |
| Ausencia de métodos de control de calidad | Mayores costos a contratistas, obras de deficiente calidad | Indicar en especificaciones técnicas métodos de control de calidad | Parcialmente incorporado en especificaciones técnicas |
| Fracaso (quiebra) de empresas constructoras por precios ruinosos | Pérdidas económicas, empleados económicamente afectados, pérdida para instituciones, trabajos inconclusos | Presupuesto detallado con base en precios unitarios. Contemplar utilidad adecuada para contratistas | Por estudiar |
| Redundancias y contradicciones en el cartel | Confusión en cuanto a que rige, pérdidas de tiempo y económicas | Dividir cartel en secciones excluyentes, eliminar redundancias | Proceso de implementación |
| Discrepancias entre cartel, planos y especificaciones técnicas y presupuestos | Pérdida de tiempo y recursos económicos. | Implementar proyecto que logre la coordinación entre estos documentos | Por estudiar |
| Tiempos de entrega, propuestos por Obras por Contrato, irreales | Pago frecuente de multas por incumplimiento | Desarrollo de programa de obra junto con presupuesto | Por implementar |

Conclusiones

El fin último de la Contratación Administrativa es obtener bienes y servicios de calidad, con prontitud y a precios apropiados. Para lograr este fin, los oferentes deben recibir información clara, mediante el pliego de condiciones generales y específicas, planos detallados y especificaciones técnicas. La información va dirigida a una amplia variedad de personas físicas y jurídicas quienes presentarán sus propuestas con base en la información recibida, por lo que el componente de interpretación debe ser eliminado para evitar desigualdad. Las ofertas se compararán con parámetros que deben ser técnicamente establecidos, de lo contrario, se hará incurrir en error a los oferentes y a la ADMINISTRACIÓN. De este estudio se infiere que, en algunas ocasiones, con cambios menores a los documentos se puede obtener inmejorable claridad. Por otro lado, se hace necesario el entrenamiento técnico de los funcionarios mediante cursos ya sea internos o externos, que contemplen el conocimiento profundo de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, teoría y práctica en confección de especificaciones y presupuestos, trabajo en equipo y la comunicación efectiva entre equipos.

Se recomienda ahondar en aquellos aspectos señalados en la tabla 1, que no fueron comprendidos en este informe, pero, que son esenciales para la buena marcha de los procesos. Es necesario establecer controles de calidad internos en el Departamento de Obras por Contrato con el fin de garantizar el cumplimiento cabal de los procesos e implementar la mejora continua. Por ejemplo, los planos preparados por el Departamento de Diseño deben ser revisados exhaustivamente para que no contengan errores y cuenten con la información indispensable, antes de ser enviados a otras instancias.

La Misión y Visión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes no concuerdan con la labor llevada a cabo por el Departamento de Obras por Contrato por lo que es necesario

redefinirlas e incluir las otras áreas de la Institución.

Apéndice

Cartel Genérico
(Aplicar doble clic a página siguiente)

Día _____ Mes _____ Año _____

**LA JUNTA ADMINISTRATIVA / EDUCACIÓN /
INSTITUCIÓN**

**Recibirá ofertas de Contratistas Generales de Construcción
para la Licitación ___ pública**

**___ Por Registro ___ Restringida, ___ Contratación Directa
n° _____**

**A LAS _____ HORAS DEL DÍA _____ DEL
MES _____
DEL AÑO _____**

PARA LA CONSTRUCCIÓN DE:

Proyecto ubicado en _____

**Garantía de participación _____ sobre el valor de la
obra**

**Los documentos relativos pueden verse
en _____ Estos tendrán un costo
de _____ colones**

Recopilación: Jorge Baruch Oguilve Pérez, 2006

Referencias

Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2004. **LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, REGLAMENTO Y RESOLUCIÓN CONTRALORÍA.** Costa Rica. Editec Editores S.A. 172 p.

Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, 2000. **LEY ORGÁNICA, REGLAMENTOS Y PROCEDIMIENTOS.** Costa Rica.

Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, 2002. **CÓDIGO SÍSMICO DE COSTA RICA.** Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Costa Rica. Leyes decretos, etc.

CÓDIGO URBANO--- 3.ed. – San José; Porvenir, 1996. 436 p.

Project Management Institute, 2000. **UNA GUÍA A LOS FUNDAMENTOS DE LA DIRECCIÓN DE PROYECTOS.** USA. 219 p.

Koontz, 1997 H. **ADMINISTRACIÓN Una perspectiva global.** México: M^oGRAW-HILL, 796p.

Sáenz B. Rodolfo, 2006. **CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN CENTROAMÉRICA.** Honduras. Banco Centroamericano de Integración Económica. 429 p.