



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

ILPES

CURSO SEMINARIO

POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSPARENCIA EN SU GESTIÓN

Santiago de Chile, 18 al 29 de mayo de 1998

**EL PROCESO DE LICITACIONES EN
BOLIVIA**

Luis Alberto Soliz

INDICE

I. ANTECEDENTES	3
1.1. INTRODUCCION	3
1.2. LAS LEGISLACIONES DE LICITACION EN BOLIVIA	4
1.3.- DECRETO LEY 15192 - LEY DE LICITACION DE OBRAS DEL SECTOR PUBLICO.....	4
1.4.- DECRETO SUPREMO 21660 REACTIVACION ECONOMICA.....	6
II. DEBILIDADES DEL PROCESO DE LICITACIONES Y PROPUESTAS PARA MEJORARLO	10
2.1. PROGRAMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES.....	10
2.2. ELABORACIÓN DE PLIEGO DE CONDICIONES	11
2.3. CONVOCATORIA.....	15
2.4. PRESENTACIÓN Y RECEPCIÓN DE PROPUESTAS.....	16
2.5. APERTURA Y CALIFICACIÓN DE PROPUESTAS	17
2.6. RECHAZO DE PROPUESTAS	21
2.7. ADJUDICACIÓN.....	21
2.8. IMPUGNACIÓN.....	23
2.9. CONTRATO - GARANTÍA.....	23
2.10. RECEPCIÓN	24
2.11. PAGO	25
III. ASPECTOS COMPLEMENTARIOS.....	26
3.1. ORGANISMOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO	26
3.2. FINANCIAMIENTO PRIVADO	26
3.3. SISTEMAS DE CONCESION DE OBRAS PUBLICAS.....	28
3.4. LA ADMINISTRACION DIRECTA	28
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	30
ANEXO: SISTEMA EN ACTUAL VIGENCIA	32

I. ANTECEDENTES

1.1. INTRODUCCION

Los recursos del Estado destinados a la adquisición de bienes y servicios tanto para la propia administración como para el cumplimiento de los planes y programas, son en general ejecutados con la participación del sector privado, contratado por el Estado.

La libre competencia para ofrecer bienes y servicios debe estar necesariamente legislada y reglamentada para permitir la participación de los oferentes en igualdad de condiciones, para ello, se han establecido legislaciones especiales conocidas generalmente como las leyes de licitación pública para adquisición de bienes y servicios.

En todo proceso de adquisición de bienes o servicios intervienen intereses públicos y privados. El sector público tiene la obligación de velar por recibir lo mejor por el menor precio posible utilizando distintos procedimientos que le permitan la real evaluación de ofertas.

No son desconocidas las pugnas de intereses que se juegan en las licitaciones, y si no son controladas correctamente se pueden convertir en el medio o vehículo que lleve a un sinnúmero de irregularidades, alimentadas por quienes quieren obtener el contrato y ayudados por funcionarios públicos que tienen la responsabilidad de aplicar las legislaciones de la materia para definir al ganador de una licitación.

Es por ello que los sistemas de licitación pública tienen una importancia relevante, ya que mientras mejor y más detallada sea, menor será la posibilidad que el factor humano subjetivo pueda “interpretar” de una u otra manera la aplicación de las normas.

Es difícil establecer sistemas perfectos. Sin embargo la experiencia de la aplicación de uno y otro procedimiento debe perfeccionar la norma de las licitaciones públicas, esto implica que la legislación debe tener la flexibilidad de retroalimentarla en forma periódica antes del “borrón y cuenta nueva” para iniciar nuevos procesos con nuevas normas.

En Bolivia, el proceso de experiencias marcado por legislaciones diferentes en los últimos veinte años, permite efectuar un análisis crítico constructivo que permita su mejoramiento.

Se puede detectar las debilidades del sistema de licitaciones e identificar temas específicos a través de los cuales se abren las ventanas a la corrupción, aspecto éste que mina no sólo el sistema de licitaciones, sino que además tiene un efecto multiplicador en el proceso de desarrollo económico social de los países.

1.2. LAS LEGISLACIONES DE LICITACION EN BOLIVIA

Los procesos de licitación en Bolivia han estado normados por diferentes legislaciones que han cambiado en el tiempo de acuerdo al rol que el Estado ha desempeñado en la ejecución del proceso. Antiguamente las llamadas “**juntas de almonedas**”¹, posteriormente las “**juntas de licitaciones**”,² eran organismos colegiados que tenían la responsabilidad de llevar el proceso en cada institución pública, con mucho más trabajo administrativo que técnico.

Es importante destacar que en los diferentes procesos o sistemas de licitaciones no ha cambiado demasiado el sistema de presentación a través de documentación legal administrativa, técnica y económica.

Los aspectos legales y administrativos se establecen para que el Estado tenga una relativa seguridad de contratar con personas naturales o jurídicas que cumplen con las condiciones mínimas de legalidad, para ello las instituciones públicas establecen las condiciones que se deben cumplir.

La evaluación de la calidad que se contrata y su respectivo costo se establece en general por dos aspectos básicos: **i)** la experiencia del proponente y sus profesionales con relación al servicio solicitado y **ii)** la propuesta económica. Por tal razón se efectuará un marcado énfasis en los sistemas de evaluación como el instrumento principal para la selección de las propuestas.

Para considerar muchos de los aspectos que tienen relación con el proceso de evaluación, calificación y adjudicación de bienes y servicios en Bolivia, es necesario conocer los conceptos fundamentales en los que se basaron las distintas legislaciones de licitaciones públicas de los últimos veinte años.

Para no hacer una retrospectiva muy grande en el tiempo, se presentan los antecedentes de las tres últimas legislaciones (incluida la actual) referentes a los sistemas de licitación. Se hará una descripción sobre aplicación al sector construcción, siendo extensible en muchos conceptos a la compra de bienes y servicios de consultoría.

1.3.- DECRETO LEY 15192 - LEY DE LICITACION DE OBRAS DEL SECTOR PUBLICO

(su par en Adquisiciones decreto Ley No. 15223). fueron decretados en consejo de Ministros en Diciembre de 1977)

¹ **Junta** : (yunta). a) Reunión de varias personas para tratar un asunto: ~ municipal, reunión de concejales para la aprobación de presupuesto y otros asuntos importantes. b) Conjunto de individuos nombrados para dirigir los asuntos de una colectividad ~ administrativa ~, la que rige los intereses peculiares de un pueblo que en unión de otros forma un municipio.

Almoneda : (palabra de influencia árabe en la lengua española) Venta pública con licitación, y por extensión, venta de géneros a bajo precio.

² **Licitar** : Ofrecer precio (por una cosa) en subasta o almoneda

Son denominados Decretos Ley porque fueron disposiciones del Ejecutivo en Gobierno de facto. No existía un sistema que las aglutinara, sino que más bien eran legislaciones separadas para cada sector.

A fin de no realizar una extensa explicación de cada uno de los sistemas (adquisición de bienes, consultoría y construcción) y con el objetivo de mostrar la concepción de dichas legislaciones, como ya se anticipó, se presentan las características del sector construcción.

- 1.3.01.- La conformación de la Junta de Licitaciones tenía representaciones de varios niveles del sector público (Representante de la Presidencia de la República, Ministro de Estado, Fiscal de Gobierno, Contraloría, Interventor del Ministerio de Finanzas, Asesor Legal, Técnicos de la unidad licitante y un representante, sin voto, de la Cámara de la Construcción.³
- 1.3.02.- La documentación tanto legal-administrativa como técnica, no difiere mucho de la actual. Lo que más ha cambiado es la estructura administrativa y fundamentalmente el sistema de evaluación.
- 1.3.03.- Dicha legislación preveía que una empresa extranjera debía asociarse obligatoriamente con una empresa nacional y con un máximo de un 30%.
- 1.3.04.- Tanto la parte técnica como la económica tenía un puntaje, sin embargo la legislación no establecía la ponderación de ellos en el puntaje total. Esto permitía que cada entidad pública tomara diferente peso específico entre la calificación técnica y la económica.
- 1.3.05.- La propuesta económica se evaluaba con una fórmula polinomial que tenía en cuenta el precio total de cada propuesta. Para definir el puntaje de la propuesta económica se establecía un precio óptimo definido como la suma ponderada de un 40% del precio oficial y 60% del promedio del costo total de las propuestas. Se descalificaba a la propuesta con un precio por encima o por debajo del 10% del precio oficial. La propuesta que se acercaba más al precio óptimo tenía el mayor puntaje.
- 1.3.06.- Tal sistema de calificación fue vulnerado, las instituciones públicas establecían un precio oficial cada vez más bajo con el objeto de recibir ofertas a menor costo, ya que las propuestas con valores mayores o menores en un 10% respecto al precio oficial, eran descalificadas. En

³ Se reconoce que la presencia del representante de la Cámara de la Construcción, contribuyó mucho al proceso, ya que con una representación permanente, guiaba a muchos funcionarios públicos en la aplicación de la legislación y a su vez era un elemento de control en los procesos de evaluación, y lo más importante es que el sector construcción reconoció esta labor totalmente imparcial.

muchos casos o no existían proponentes o de existir posteriormente los recursos no alcanzaban para cubrir la obra. Por otra parte la posible colusión de empresas para presentar propuestas podía dirigir el precio óptimo.

- 1.3.07.-** Otro aspecto con el que se distorsionaba, era el que en la calificación técnica, como ser experiencia de la empresa, capacidad económica, experiencia de los profesionales y equipo de construcción, se calificaba con mayor puntaje a quien presentaba la mejor condición, y los demás proponentes se los calificaba en forma proporcional.

Ejemplo : en la calificación para la construcción de un puente de 100 mts , se asignaba el mayor puntaje de experiencia a la empresa que hubiera construido la mayor cantidad de metros de puente y a los demás en forma proporcional. Esto tenía la distorsión que la empresa con una experiencia suficiente de 200 mts de puente construidos, recibía un puntaje mínimo con relación a una empresa que hubiera construido 1.000 mts de puente.

- 1.3.08.-** En el pliego de condiciones, otro aspecto que hacía vulnerable al proceso era que sólo se establecían los puntajes de temas generales a evaluar y solo al momento de abrir las propuestas la Junta de Licitación conocía los detalles a ser evaluados, que eran presentados por los técnicos de cada institución. La vulnerabilidad estaba en que, conocidas las empresas en competencia, el sistema de calificación en detalle podía ser establecido con aspectos que favorecieran a una u otra empresa.

- 1.3.09.-** Finalmente los procesos de licitación y calificación eran interminables a lo que se sumaban los procesos de impugnación que con o sin razón se hicieron una costumbre, con el agravante de que quien decidía la validez o no de la impugnación era la misma Junta de Licitación que había adjudicado.

A decir de muchos analistas y en especial de los empresarios constructores, éste era un sistema, que si bien tenía sus defectos, era mejor que la posterior legislación que se explica a continuación.

1.4.- *DECRETO SUPREMO 21660 REACTIVACION ECONOMICA*

Bolivia a principios de la década de los años 80 entró en un proceso de hiperinflación incontrolable lo que hizo que el Gobierno efectuara grandes correcciones al modelo económico vigente.

Es así que en julio de 1987 se dicta el Decreto Supremo 21660 dirigido a la reactivación económica del país, estableciendo nuevas normas en todos los sectores

económicos y sociales. Se inicia en esa época la transformación hacia la economía de libre mercado.

El capítulo III y el anexo 3 de tal decreto norman la adquisición de bienes y contratación de servicios para el sector público y como característica se introduce un nuevo mecanismo en los procesos, estableciendo la operación de “Agencias especializadas” que contrató el poder ejecutivo.

En dicho marco, el Gobierno firma contrato inicialmente con dos agencias de compra, el PNUD (de Naciones Unidas) y la Crown (inglesa), posteriormente con una tercera la C3D (francesa).

A continuación se enuncian las características más sobresalientes y complicaciones que significó este sistema:

- 1.4.01.- Los contratos se firman en idioma inglés (para las dos primeras).
- 1.4.02.- En el caso de la Crown se establecía que para la solución de conflictos legales con el Gobierno boliviano, la última instancia era la corte de Inglaterra.
- 1.4.03.- Las agencias sólo operaban en la Sede de Gobierno (ciudad de La Paz) con las consecuentes complicaciones para el sector empresarial del interior del país.
- 1.4.04.- Los costos de las agencias de compras eran pagados por cada institución pública en porcentajes que llegaban hasta el ocho por ciento del costo de los servicios a ejecutar.
- 1.4.05.- La legislación establecía que las agencias calificarían con sus propios procedimientos.
- 1.4.06.- Las agencias podían llevar el proceso desde el inicio, aún desde la elaboración de los pliegos de condiciones si la entidad pública se lo solicitaba. Terminaba con la presentación de la recomendación a la entidad pública de quién era la empresa mejor evaluada.
- 1.4.07.- Cada agencia tenía su propio procedimiento de calificación y en general no era conocido en detalle en los pliegos de condiciones.
- 1.4.08.- Se creó el sistema de impugnación con presentación de boleta de garantía y con la decisión inapelable en una instancia superior a la máxima autoridad de la institución que efectuaba la licitación
- 1.4.09.- El sector empresarial no podía conocer la calificación que la agencia efectuaba.

- 1.4.10.- Los empresarios en innumerables oportunidades denunciaron públicamente las irregularidades cometidas por las agencias ya que en muchos casos hasta se cambiaban los informes finales y por supuesto el adjudicatario de la convocatoria.
- 1.4.11.- En la época en que imperaron las agencias de compras, el sector empresarial denominó como los “años negros” y de “la ley de la selva” a los procesos de evaluación y calificación de propuestas.
- 1.4.12.- Se establecía que la adjudicación se daba a la propuesta “**mejor evaluada**” y bajo este concepto los procedimientos de calificación de los diferentes parámetros nunca se conocían, o podían variar de una licitación a otra aún de las mismas características.
- 1.4.13.- Esta situación le generó más de un problema a la Administración Pública que en aspectos de adjudicación se encontraba desprotegida ante las presiones de diferentes intereses, esto por no tener reglas claras y objetivas en los procedimientos de calificación.
- 1.4.14.- La calificación del precio de las propuestas en el sector de la construcción de obras públicas se efectuaba en general a la propuesta de precio más bajo, al respecto se hacen los siguientes comentarios:
- a) El hecho de ganar una propuesta al menor precio induce a que el proponente trate y busque la forma de “**presentar**” el menor precio.
 - b) Se ha demostrado que en ese período existieron muchas obras que no se concluyeron, que se redujo la calidad y también llevó a la quiebra a varias empresas que al final no pudieron cumplir el contrato con los precios ofertados.
 - c) Como no es deseo de nadie perder dinero, empezaron a surgir artificios para presentar propuestas a bajo precio el cual sería recuperado posteriormente.
 - d) El pago de las obras se realiza por el volumen real ejecutado al **precio unitario** de cada ítem presentado en la propuesta, que es invariable. Por tanto, si una empresa conoce de antemano que uno de los ítems va a tener un gran incremento real de volumen, presenta su oferta con un precio muy alto en tal ítem y puede bajar los precios en otros ítems, obteniendo una oferta de “**precio más bajo**”, sin embargo a la hora de certificar los volúmenes de obra aquel ítem incrementado en gran volumen hace obtener pagos muy superiores a los reales.

- e) Al contrario, si una empresa conoce de antemano que un ítem de gran volumen, por alguna razón no va a ser ejecutado, a tal ítem coloca un precio unitario mínimo, pudiendo subir sus precios unitarios de los otros ítems, sin embargo su propuesta es de “**precio más bajo**”.
- f) Estas situaciones se agravan más si no existen buenos proyectos que se acerquen lo más posible a los volúmenes reales de obras.
- g) Durante muchos años el sector del gremio constructor planteó que la calificación al **precio más bajo** era la **llave de la corrupción** mientras no se controlen totalmente aspectos posteriores al cumplimiento de la prestación del servicio como ser: ordenes de cambio, responsabilidades de los proyectistas, sistemas de control, supervisión, seguimiento, etc.
- h) En definitiva el hecho de ganar una obra por la calificación al precio más bajo no cumple su objetivo de obtener obras a menor costo, además que se dejó de hacer ingeniería de costos.

En esa época el sector empresarial, con mucha insistencia, presentó varios proyectos para los sistemas de contrataciones que durante varios años estuvieron en discusión y análisis con comisiones de las entidades del Gobierno que no llegaron a acuerdos, sin embargo en forma permanente se hizo entender que el sistema que imperaba creaba cada vez mayores problemas.

Las premisas que se plantearon al inicio de la operación de las agencias fueron:

- i) reducir los tiempos de contratación,
- ii) establecer sistemas más transparentes,
- iii) reducir las impugnaciones, y
- iv) reducir los costos de las obras.

Al final del proceso visto a la luz de los resultados se concluye que:

- i) los tiempos de licitación fueron más largos,
- ii) la transparencia del proceso no pudo ser evaluada y los empresarios en forma permanente denunciaron irregularidades,
- iii) las impugnaciones se redujeron por la condición de colocar garantía,
- iv) las entidades pagaron grandes cantidades de dinero y en muchos casos no tuvieron los resultados esperados.

II. DEBILIDADES DEL PROCESO DE LICITACIONES Y PROPUESTAS PARA MEJORARLO

En el Anexo se presenta la concepción completa de los sistemas de Administración del Estado de Bolivia, entre los que se encuentra el sistema de licitación (contratación de bienes y servicios) el cual se ha desarrollado con mayor profundidad.

A los efectos del análisis para establecer los puntos débiles del sistema de licitaciones, objeto del presente estudio y efectuar propuestas de soluciones, se tomará el camino lógico de las distintas etapas que sigue el **proceso de contratación**. Para cada componente se establecerán las debilidades, sus consecuencias y las propuestas de solución, además de exponer algunos casos paradigmáticos.

2.1. PROGRAMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES

2.1.1. Debilidad

No se cumple la normativa que todas las instituciones publiquen la programación de las contrataciones.

Consecuencia

Existe información que sólo es conocida por algunos, lo que implica discriminación, propiciando alguna forma de corrupción.

Solución

Si bien existiría una responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad, no se hace cumplir sanciones. Se debería incluir en la Norma Básica que el incumplimiento de este requisito es condición de anulación de la convocatoria.

2.1.2. Debilidad

En otros casos, aunque se efectúa la programación, resulta que los recursos no están disponibles para efectuar la licitación o la burocracia demora su cumplimiento

Consecuencia

No se cumple la programación

Solución

Establecer cronogramas y responsables de la programación y aplicar sanciones por incumplimiento.

2.1.3. Debilidad

Muchas veces la programación de las contrataciones no tiene el respaldo suficiente; por ejemplo, no existe el proyecto de ingeniería para la

licitación de una obra, o no existen los términos de referencia para efectuar estudios de consultoría

Consecuencia

Los costos que se incluyen en la programación se calculan en forma general, lo que al momento de licitar puede generar la declaratoria desierta por no-presentación de proponentes o propuestas que toman como referencia el costo de la institución sin tener ingeniería de costo, con consecuencias posteriores.

Solución

No incluir en la programación proyectos que no están bien evaluados como para establecer un precio de referencia real.

2.2. ELABORACIÓN DE PLIEGO DE CONDICIONES

2.2.1. Debilidad

No existen pliegos de condiciones tipo por sectores.

Consecuencia

La elaboración del pliego puede ser una arma de poder, que puede incitar a la corrupción

Los pliegos pueden fácilmente ser dirigidos hacia proponentes que puedan de alguna manera tener ventaja sobre diferentes aspectos de la propuesta.

Solución

Generar pliegos de condiciones tipo para cada sector y característica de servicio. Establecer procedimientos para recibir opiniones (la entidad licitante) y considerar denuncias de entidades gremiales del sector empresarial sobre condiciones no regulares del pliego.

2.2.2. Debilidad

No siempre los pliegos de condiciones son elaborados por personal que tiene experiencia específica del tema y conocimiento amplio de las Normas Básicas.

Es frecuente encontrar pliegos con grandes exigencias que no tiene su correspondiente contraparte en el sistema de evaluación

Consecuencia

Se incurre en errores y contradicciones con relación a las Normas Básicas. Se exigen elementos difíciles de cumplir o lo que es más crítico, difíciles de evaluar.

La evaluación se vuelve más cualitativa que cuantitativa en el criterio de los calificadores.

Solución

Los pliegos deben ser responsabilidad profesional de quienes los elaboran, aspecto que se debe incluir en los términos de referencia y en su caso sancionar por errores cometidos.

En la legislación debe complementarse el proceso de oposición al pliego con la investigación de la mala o buena fe de quien lo elaboró y en su caso aplicar sanciones.

En las instituciones deberían existir grupos interdisciplinarios de profesionales permanentes, que se dediquen exclusivamente al proceso de preparación de pliegos, evaluación y calificación de propuestas, con algún tipo atribuciones asignados por el ente responsable del control de la aplicación de la norma (DONPA).

2.2.3. Debilidad

Cada entidad elabora el pliego de condiciones, cada presentación de propuesta de un mismo servicio tiene condiciones totalmente distintas.

Consecuencia

El sector empresarial invierte demasiado tiempo y costo en la preparación de las propuestas.

Solución

Generar pliegos de condiciones tipo⁴ para cada sector y característica de servicio.

2.2.4. Debilidad

Pliegos que no responden a proyectos actualizados.

Consecuencia

En construcción de obras significa efectuar propuestas sobre algo que ya no es tal como se establece en el proyecto.

Solución

Establecer en los proyectos el tiempo de validez estimada y en su caso la revisión del proyecto y actualización, antes de su licitación.

Definir responsabilidades sobre los proyectistas de los diseños de ingeniería.

⁴ A través del DONPA está en proceso la ejecución de una guía para la elaboración de los pliegos de condiciones.

Casos y cosas

Se dio el caso que una empresa consultora efectuó el proyecto, al tiempo actualizó el diseño, después de un tiempo realizó otra actualización del diseño. Cuando se licitó la obra tal consultora se adjudica la supervisión y al inicio de obras emite orden de cambio para modificar el proyecto, con las consecuentes modificaciones de volúmenes de obras y costos. Cuál es su responsabilidad?

En otro caso la institución pública exigió al consultor responsable del diseño modificar el proyecto real con el fin de obtener una tasa interna de retorno dentro de los límites aceptables por los organismos de financiamiento externo y así conseguir el respectivo crédito para su ejecución.

Licitada la obra, al iniciarse la ejecución del proyecto aparecen las órdenes de cambio que modifican los volúmenes y por consiguiente los costos.

2.2.5. Debilidad

Pliegos con proyectos en los cuales no se han evaluado bien los volúmenes de obras

Consecuencia

Propuestas irreales. Ordenes de cambio que aumentan los costos de ejecución. Puede incitar a la corrupción

Solución

Establecer la responsabilidad de los profesionales o empresas consultoras que efectuaron los proyectos.

Además de establecer el porcentaje máximo de incremento en la obra, también se debe establecer el incremento máximo por ítem a partir del cual se deben revisar los precios unitarios de la oferta.

En caso de incrementos de montos por modificación de proyectos, se debe terminar el contrato y licitar nuevamente, es decir, no permitir los contratos ampliatorios. Se deben establecer las condiciones de la nueva licitación para ser ágiles y no retardar los procesos de ejecución de las obras.

2.2.6. Debilidad

Los pliegos de especificaciones particulares en lo relativo a las características de ítems de obra y materiales cambian de una licitación a otra y de una entidad a otra.

Consecuencia

Complica las condiciones de seguimiento y fiscalización de obras.

Solución

Elaborar pliegos tipo de especificaciones de items de obra y materiales. Esto existe en muchos países. Lo ha propuesto el sector empresarial desde hace muchos años, sólo falta la voluntad de hacerlo.

2.2.7. Debilidad

La habilitación de los proponentes está establecida en las exigencias Legales - Administrativas que son un cúmulo de información. Si falta algún documento es motivo de descalificación de propuestas.

Consecuencia

Inversión de mucho tiempo y dinero en la preparación de propuestas y también inversión de costo y tiempo de la entidad en el proceso de evaluación, además de prestarse, con razón o por interpretación errónea, a la corrupción.

Solución

Implantar el registro curricular de los proponentes en el marco de los Registros Nacionales de empresas constructoras y consultoras. Reduciría tiempo y costo de los proponentes y entidades, además de asegurar la veracidad de la información que se presenta una sola vez en los registros.

Implementación de habilitación periódica para participar en licitaciones y no como sucede ahora que se debe obtener un certificado de registro para cada licitación.

2.2.8. Debilidad

No siempre en los pliegos de licitación se incluye el detalle completo del sistema de evaluación y la ponderación a cada uno de los aspectos a ser calificados.

Consecuencia

Esta ha sido una de las principales “llaves” para que al momento de calificar, se introduzcan aspectos que puedan dirigir la adjudicación a quien cumpla “una” u “otra” condición.

Solución

Establecer la nulidad de la licitación si el pliego de condiciones no contempla en detalle cada uno de los factores a calificar con su correspondiente ponderación numérica y la forma de aplicarlo.

2.3. CONVOCATORIA

2.3.1. Debilidad

La convocatoria fija fecha y plazos para la presentación de propuestas que incluye los procesos de preguntas y aclaraciones de los proponentes. Muchas veces no se cumplen los plazos para las notas aclaratorias.

Consecuencia

Se postergan las fechas de presentación con el consecuente perjuicio en el inicio de los servicios.

En otros casos no se contesta o se lo hace tarde y no se prorroga la fecha de presentación.

Solución

Debería normarse que en forma automática se prorrogue la presentación de propuestas por el mismo tiempo que la entidad ha incumplido.

Casos y cosas

Licitación en la cual la respuesta a consultas del pliego se ha entregado muy poco tiempo antes de la fecha de presentación de la propuesta; además esta respuesta exige cambio de condiciones, lo que implica tiempo adicional para poder dar cumplimiento.

2.3.2. Debilidad

No existen estadísticas oficiales de las convocatorias

Consecuencia

No le permite al Estado hacer un buen seguimiento de las inversiones y efectuar planificación de las licitaciones con el objetivo de regular el presupuesto anual.

Solución

A través de los registros empresariales se puede implementar sistemas de información de las licitaciones efectuadas en todo el país.

2.3.3. Debilidad

Además de la exigencia de la norma para la publicación de la convocatoria, no existe un órgano oficial donde consultar sobre las licitaciones.

Consecuencia

El empresario debe adquirir todos los periódicos del país para encontrar las publicaciones de las convocatorias.

Solución

Implementar un boletín oficial con todas las convocatorias a escala nacional, actualizado en forma periódica, además de tener acceso vía sistemas informáticos.

Casos y cosas

Publicación de convocatorias en órganos de prensa de última hora o periódicos que no tienen una buena circulación nacional.

2.3.4. Debilidad

La norma prevé la invitación en forma directa por excepción. Se hace abuso de la excepción aplicando a licitaciones que pueden ser normales.

Consecuencia

No existe una competencia real del sector empresarial. El abuso de esta práctica puede ser utilizado para favorecer en forma directa a un determinado proponente.

Solución

Establecer mayores condiciones y responsabilidades para la norma de excepción.

2.4. PRESENTACIÓN Y RECEPCIÓN DE PROPUESTAS**2.4.1. Debilidad**

La exigencia de documentación, sobre todo la legal es en general muy voluminosa y muchas veces sin razón.

Consecuencia

Costos y tiempos para proponentes y contratantes que se gastan inútilmente

Caldo de cultivo para evaluadores que pueden buscar cualquier resquicio legal o administrativo para considerar la descalificación de un proponente, reduciendo la competencia.

Solución

Creación de habilitaciones periódicas para los proponentes a través de los registros empresariales además de bases de datos curriculares a las cuales el sector público pueda acudir a verificar la información presentada.

2.5. APERTURA Y CALIFICACIÓN DE PROPUESTAS

Esta es la etapa fundamental en la que se determina la adjudicación de una licitación, etapa además en la que existen las mayores presiones hacia los evaluadores. Por tal razón se presentan con mayor detalle los elementos que de acuerdo a la Norma Básica son calificables, los conceptos de calificación y finalmente las debilidades, consecuencias y soluciones.

Son tres las etapas de evaluación y calificación de las propuestas i) Precalificación de la capacidad técnica y económica (cuando corresponde), ii) Evaluación de la documentación legal y administrativa, más la calificación de la propuesta técnica y iii) calificación de la propuesta económica.

Antes de efectuar el análisis crítico es necesario hacer algunas consideraciones conceptuales de los grandes criterios que definen la calificación

a) **Ponderación de la calificación a la propuesta técnica y a la propuesta económica**

En la legislación boliviana, en los diferentes sistemas que se han aplicado, tal ponderación depende si se trata de la adquisición de bienes o servicios de construcción de obras o servicio de consultoría.

a1) *Adquisición de bienes:* en general el pliego de condiciones define las especificaciones técnicas a cumplir mientras que la calificación de la parte económica se aplica hacia el menor precio.

a2) *Construcción de obras:* se aplica una ponderación del 35% a la propuesta técnica y de 65% a la propuesta económica.

a3) *Servicios de consultoría:* se pondera entre un 70 a 80% a la propuesta técnica y un 20 a 30% a la propuesta económica.

Esta ponderación pretende establecer el equilibrio entre la capacidad técnica para ejecutar un servicio y el precio que cobra por él, además de equilibrar la participación de empresas con mucha experiencia y las que recién se inician.

b) **Parámetros de evaluación y asignación de puntaje a la propuesta técnica**

Dada la diversidad de los servicios a prestar en la administración pública, la Norma Básica ha establecido rangos para la asignación de puntaje a los diferentes aspectos de la propuesta: Experiencia de la empresa, experiencia de los profesionales asignados, equipo destinado al servicio, (propuesta técnica específica para consultoría) y capacidad financiera.

El tema fundamental no radica tanto en **qué** parámetros se califican, ya que los proponentes se encontrarían en igualdad de condiciones, sino **cómo** y **cuánto** se califican

Un avance importante en la norma actual con relación al **cuanto** evaluar de una determinada experiencia o característica es que se debe calificar con el mayor puntaje a no más de una o dos veces la dimensión característica del servicio en cuestión.

c) Parámetros de evaluación y asignación de puntaje a la propuesta económica

En el sector Construcción, en la actualidad la Norma Básica establece un sistema de evaluación que en general contiene los siguientes conceptos:

⇒ No interviene en la calificación el precio de referencia determinado por la institución pública, como se hacía en el pasado.

⇒ Se toma en forma porcentual el 70% de ponderación a la propuesta más baja y 30% al promedio de las propuestas. El 70% se aplica en forma proporcional al precio más bajo y el restante 30% al análisis de racionalidad del precio de cada uno de los items que componen la propuesta, calificando en relación con el promedio de los precios de cada item de los proponentes y castigando su desviación proporcional a la incidencia del item en el precio total de la propuesta. Este sistema pretende que las propuestas sean el resultado de una real ingeniería de costos, por otra parte, también se trata de eliminar los artificios utilizados por los proponentes, explicados en el inciso 1.2. n) del Capítulo I.

En el sector Consultoría la calificación del precio toma en cuenta también una ponderación del 40% de ponderación a la propuesta más baja y a las demás proporcional a ella; y el 60% en relación al promedio de las propuestas. El análisis crítico se realiza a los principales aspectos de esta etapa del proceso.

2.5.1. Debilidad

Quizás la mayor debilidad es el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Norma Básica por parte de los funcionarios públicos. Si bien la Norma Básica forma parte del conjunto de sistemas explicado en el Anexo al presente documento y a su vez los sistemas están establecidos en la Ley SAFCO que define la **responsabilidad funcionaria** que se sanciona por los procedimientos de la Contraloría General de la República, ésta efectúa la evaluación después que se ha ejecutado el servicio.

En este concepto de cumplimiento de lo establecido en la norma, se incluyen las muchas formas en que una propuesta puede estar dirigida hacia uno u otro proponente, desde la elaboración de los pliegos de condición hasta el sistema de ponderación y calificación de las propuestas

Consecuencia

Esto hace que si las entidades públicas efectúan irregularidades la sanción podrá llegar, pero sólo al nivel de sanción funcionaria y no de justicia de adjudicación, pues quizás el servicio ya ha sido realizado y no precisamente por la empresa que merecía hacerlo.

Solución

Establecer una instancia extrainstitucional, dependiente quizás del DONPA (órgano responsable de hacer seguimiento a la aplicación de la norma), que conozca y evalúe el cumplimiento de la norma en los pliegos de licitación, teniendo la potestad de denunciarlo en esa etapa. Otra alternativa es que el DONPA tenga la obligación de revisar pliegos de condiciones que no cumplan la norma, previa revisión por los organismos gremiales empresariales del sector que se trate la convocatoria.

En cuanto al proceso mismo de evaluación se propone la restauración de lo que establecía la legislación de la época de los 70', que daba el derecho a un representante del gremio empresarial a participar, sólo con voz, en la comisión de calificación.

2.5.2. Debilidad

La gran cantidad de documentación que se exige para cada licitación.

Consecuencia

Como ya indicó anteriormente, significa un gran costo para el sector empresarial cada presentación de propuesta y para el sector estatal el tiempo en el análisis de la misma que retrasan la ejecución de los proyectos, además de prestarse a la interpretación de la legalidad o no de uno u otro documento para la descalificación de proponentes.

Se puede prestar a la manipulación la existencia de una documentación u otra, fuera o no presentada.

Solución

La cantidad de documentación se reduce al crear el Certificado Curricular, ya mencionado. Básicamente consiste en que las empresas al requerir el certificado de Registro Empresarial éste se acompañe de un resumen, tanto de los datos legales como de la experiencia empresarial, lo cual se logra con la creación de bases de datos para cada uno de los sectores (construcción, consultoría, seguros, industria y comercio), administrados por los correspondientes Registros Nacionales (oficiales) de las empresas.

Además se reduce la competencia desleal por la presentación de experiencia fraguada, pues en dichos registros el empresario presenta por

una sola vez la certificación de su experiencia, la cual puede ser confirmada y depurada con relación a las demás empresas.

Otra forma más simple de reducir la documentación a presentar, es la habilitaciones periódicas de las empresas para concursar en licitaciones del sector público.

2.5.3. Debilidad

Otro concepto que puede ser manejado indiscriminadamente, es la calificación o puntuación de aspectos que son evaluados en forma **subjetiva**, entre los que se incluyen :

- ◆ Calificación de *alcances de trabajos*
- ◆ Calificación de *enfoque del servicio*
- ◆ Calificación de *metodología*
- ◆ Calificación de *plan de trabajo*

Estos parámetros si bien tiene su puntaje, es cuantitativo, la puntuación asignada a cada proponente se basa en criterios subjetivos como excelente, regular o malo.

Consecuencia

Abre una ventana para que un evaluador pueda aumentar o quitar puntos a discreción.

Aún en casos de una evaluación justa, distintos evaluadores con diferentes niveles de formación o conocimiento sobre el tema darán resultados distintos.

Solución

Eliminar todo concepto de calificación subjetiva.

La tabla de calificación que debe estar en los pliegos, debe contener la puntuación y ponderación para cada aspecto con valores exactos y aplicar dicha valoración a la información de la documentación presentada.

Para que lo anterior ocurra, es muy importante la forma en que se pide la información. Esta debe ser solicitada en formularios específicos en los cuales los proponentes deben llenar con la información específica a ser calificada.

Ejemplo : años de experiencia, montos facturados, cantidad de km ejecutados, cantidad de equipo disponible, cantidad de proyectos de igual magnitud realizados.,

Los requisitos como plan de trabajo, cronogramas de personal, equipos, organigramas, metodologías y otros, deben ser exigencia y su presentación obligatoria ya que son elementos necesarios para el control y seguimiento de la ejecución del servicio.

Casos y cosas

En la época de la vigencia de las agencias de compra, los empresarios denunciaron la discrecionalidad en las calificaciones. Si se efectuaba revisión de la calificación los resultados eran totalmente en distintos en diferentes etapas del proceso.

En una licitación de adquisición de computadoras, la agencia de compras efectuó la calificación y justificó el puntaje asignado, expresando que los equipos presentados por el proponente eran muy superiores de lo que el mismo proponente decía, para lo que se valió de cartas y “consultas” enviadas a proveedores en el exterior.

2.5.4. Debilidad

Tanto para la empresa como para profesionales asignados, la certificación de la experiencia es muy diversa y en algunos caso difícil de confirmar.

Consecuencia

Los procesos de calificación se hacen difíciles y largos poniendo además a los evaluadores en posiciones que tienen que definir a su criterio.

Solución

Se insiste en la creación de la certificación curricular tanto a nivel empresarial por medio de los registros nacionales respectivos, y en lo que corresponde a la experiencia profesional. Se deben crear los registros curriculares en los colegios profesionales, que son quienes extienden el certificado de habilitación profesional que se presenta en la propuesta.

2.6. RECHAZO DE PROPUESTAS

En muy pocas oportunidades se ha presentado que una institución pública rechace las propuestas ya que en general existe una buena cantidad de proponentes que se enmarcan dentro de los requisitos de licitación

2.7. ADJUDICACIÓN

2.7.1. Debilidad

Aunque es solo el acto de resolución mediante el cual la Máxima Autoridad Ejecutiva elige la propuesta más conveniente, muchas veces es muy largo el período entre la presentación del informe de la Comisión Calificadora y la adjudicación.

Consecuencia

Los proponentes no calificados en primer lugar juegan sus cartas con impugnaciones muchas veces fuera del procedimiento establecido en la norma y a veces aceptado por la institución pública permitiendo un proceso de desgaste entre los calificadores, la autoridad ejecutiva y aún en el órgano colegiado o directorio por encima del máximo ejecutivo.

Solución

Se debe establecer en la norma los tiempos límites de cada una de las etapas del proceso, incluyendo las sanciones a los funcionarios responsables, y no dejar las sanciones en procesos posteriores en los que pudiera intervenir la Contraloría.

Se debe establecer la nulidad de la adjudicación en caso que se hubieran tomado criterios provenientes de denuncias que no se enmarcan en el proceso de impugnación.

Casos y cosas

En una licitación internacional una empresa extranjera que, “informada no oficialmente” de no estar en primer lugar de la calificación presentó reclamos ante la sede del organismo de financiamiento externo que financiaba el proyecto; el organismo accede a hacer consideraciones y la institución lo acepta declarando desierta la licitación para convocar nuevamente.

En otra licitación de gran magnitud, entre el proceso de calificación y de adjudicación se produjeron reuniones de evaluación con personeros superiores a los de la máxima autoridad, viajes al exterior para reuniones con el organismo financiador e innumerables reuniones del órgano colegiado de la entidad. Finalmente, por decisión de dicho órgano colegiado formado por personas que representaban (de dos en dos) a partidos políticos de la alianza de gobierno, empatan en su decisión y tiene que definir el presidente del directorio que a su vez tenía el cargo de la dirección ejecutiva, recayendo la adjudicación a una empresa diferente de la que establecía el informe de calificación técnica, informe que había sido aprobado en todas sus instancias, al que nadie del directorio le objetó y el que la máxima autoridad también había aprobado.

2.7.2. Debilidad

En algunos casos de servicios de consultoría, luego de la adjudicación, se llama al adjudicatario para entablar una negociación de su propuesta.

Consecuencia

Se puede prestar para forzar al proponente a reducir costos más allá de lo real o puede ser un instrumento de negociaciones fuera de las admitidas

por la institución. Este es un sistema de calificación exigido por algunos organismos de financiamiento externo.

Solución

El costo de adjudicación debe ser el de presentación de la propuesta y no debe establecerse el procedimiento de negociación, a no ser que se trate de un único proponente en una segunda convocatoria.

2.8. IMPUGNACIÓN

La impugnación está normada específicamente, para hacerlo es necesario entregar una boleta de garantía que es cobrada en caso de no proceder la impugnación

2.8.1. Debilidad

En general los proponentes no recurren a este derecho por dos razones fundamentales : **i)** No creen en la justicia del proceso o **ii)** temen a las represalias en futuras licitaciones o contratos con la entidad licitante.

Consecuencia

Perder la credibilidad en el sistema, incentivar la impunidad.

Solución

Se propone que el sector gremial empresarial participe en el proceso de evaluación de la impugnación.

2.9. CONTRATO - GARANTÍA

2.9.1. Debilidad

Aunque la norma exige que el contrato tipo se incluya en los pliegos de licitación, esto no siempre ocurre y no es algo por lo que los proponentes reclamen.

Consecuencia

Se pueden incluir en el contrato aspectos y exigencias que cambien las condiciones del pliego, en favor o en contra del adjudicatario.

Solución

Se insiste que el Organismo Rector de la Norma Básica, por lo menos tenga la capacidad de controlar que las entidades públicas den cumplimiento a las exigencias de la norma.

Se deben desarrollar pliegos tipo para los diferentes servicios, los cuales sean el resultado del consenso del sector público y privado.

2.9.2. Debilidad

Las garantías que presenta el proponente (boletas bancarias), son: **i)** seriedad de propuesta, **ii)** cumplimiento de contrato, **iii)** buena ejecución (para construcción de obras) y **iv)** de correcta inversión del anticipo.

Esta exigencia se ha convertido en una de las limitaciones para la participación de las empresas nacionales en obras de considerable magnitud, no por falta de capacidad técnica, sino de capacidad financiera dadas las condiciones exigidas por el sistema bancario que considera la operación de riesgo similar al de un crédito, por lo tanto las garantías exigidas al usuario (proponente) son garantías reales, en general inmuebles urbanos con una relación dos a uno o tres a uno.

Por otra parte son muy pocas las boletas de garantía que son ejecutadas, pues siempre la entidad extrema medidas para el cumplimiento del proponente sin que se llegue a su ejecución.

Por parte del Estado no se tienen garantías para el cumplimiento de los respectivos pagos.

Consecuencia

Reducción de la capacidad operativa de las empresas nacionales en los procesos de desarrollo del país.

Incentiva la presencia de empresas extranjeras con la consecuente fuga de divisas, además de utilizar a las empresas nacionales como subcontratistas, muchas veces a precios con utilidad muy baja o sin ella.

Capacidad ociosa de equipo y recursos humanos, que a su vez hace elevar los costos de las obras por tener que depreciar equipo al más corto tiempo.

Solución

Establecer en el sistema financiero la creación de un fondo rotativo alimentado con un porcentaje de los costos de las boletas de garantía y que a su vez sirvan como parte de las garantías exigidas.

Las planillas de avance de obra, una vez aprobadas por la entidad, deberían ser efectivos certificados de pago y a su vez la entidad debería ir liberando las garantías de los servicios ejecutados.

2.10. RECEPCIÓN

Al final del cumplimiento del contrato de los servicios se efectúa el proceso de recepción en dos etapas, una provisional, por un tiempo en el que se realiza la

revisión del cumplimiento y la calidad del servicio, y otra recepción definitiva en la cual se da la conformidad.

2.11. PAGO

2.11.1. Debilidad

El incumplimiento del pago por parte de las entidades contratantes es un tema endémico del sistema de contratación de bienes y servicios. Existen entidades que tienen gran cantidad de deudas por servicios ejecutados; sin embargo siguen en el proceso de nuevas licitaciones

La legislación no prevé multas ni costos financieros por atraso en los pagos por parte de la entidad.

El contratista sólo tiene el amparo de incumplimiento mediante la liquidación del contrato e iniciar un juicio a la entidad, cosa que en general nunca se hace por las consecuencias que significa.

Consecuencia

La falta de pago ha llevado a más de una empresa a la quiebra.

Las empresas entran en el proceso de financiar al Estado a costa de las utilidades del servicio.

Se convierte en el instrumento más poderoso de funcionarios de la entidad contratante para lo que podría ser la captación de “aportes” de las empresas tanto personales como de los partidos en función de gobierno. Este aspecto en toda época se rumorea pero no se denuncia como corresponde para establecer las sanciones del caso.

Solución

Se debe incluir en la norma el reconocimiento por parte de la entidad contratante de los costos financieros por atraso en el pago.

La planilla de pago, una vez aprobada, debe ser un verdadero certificado de pago el cual pueda ser descontado en el sistema financiero, con las garantías del Estado, esto eliminaría en cierta manera la posible extorsión al contratista.

Se debe establecer en la norma los plazos para la aprobación de las distintas etapas correspondientes al proceso de aprobación de planillas de pago, con las respectivas sanciones a los funcionarios, por su incumplimiento.

III. ASPECTOS COMPLEMENTARIOS

Existen otros temas que si bien no corresponden a la norma o no están considerados, de alguna manera es necesario hacerlo para cubrir un mayor espectro de los procesos de licitación en Bolivia.

3.1. *ORGANISMOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO*

La Norma boliviana establece que cuando se trate de licitaciones con recursos provenientes de organismos de financiamiento externo, se deben aplicar los procedimientos del organismo financiador.

Los diferentes organismos multilaterales tienen distintos procedimientos que se aplican en las licitaciones por ellos financiadas, que son en general para las grandes obras y sus correspondientes servicios de consultoría, para su diseño de proyecto y su supervisión.

Algunos de los organismos han aceptado la aplicación casi en su totalidad de las Normas Básicas vigentes en el país; sin embargo, otros hacen aplicar totalmente sus procedimientos.

En el proceso de elaboración de las normas de licitación con la participación conjunta entre el sector público y el sector privado, se ha establecido claramente y con real convencimiento que para servicios de consultoría y construcción la calificación de la propuesta económica por el sistema de mayor puntaje a la oferta más baja, no es la mejor opción por los conceptos expresados en el análisis del tema. Sin embargo, los organismos de financiamiento externo exigen tal sistema de calificación.

Ha existido la práctica de introducir en los pliegos condiciones que no cumplen con lo establecido en las normas y que no son exigencia de las entidades de financiamiento.

En las distintas etapas de la licitación, los organismos se limitan a aprobar pliegos de condiciones y a dar su no objeción al cumplimiento de cada una de las etapas del proceso.

3.2. *FINANCIAMIENTO PRIVADO*

De un tiempo a esta parte muchas instituciones públicas, ante la falta de liquidez para la ejecución de sus programas de inversiones han solicitado al propio proponente que incluya en su oferta el financiamiento de los servicios.

Esto ha generado otros aspectos adicionales que no están considerados en las normas de licitación. Entre ellos se mencionan los siguientes :

3.2.1. Sistema de evaluación

Se ha dado por calificar las propuestas con financiamiento dando ponderación a los parámetros financieros de costo del servicio, tasa de interés, plazo de financiamiento, porcentaje de financiamiento y período de gracia.

En un sistema de ofertas con financiamiento de parte del proponente se deben considerar aspectos como: tasa de interés, plazo de financiamiento, período de gracia, monto de la oferta y porcentaje de financiamiento.

Se han establecido sistemas de evaluación que asignan puntajes a cada uno de los aspectos mencionados, y es ahí que nuevamente el proponente ha buscado la forma de ganar puntos colocando valores a los parámetros de calificación no como resultado del estudio financiero sino como conveniencia de obtener mayor puntaje.

La calificación se complica dado que es difícil poner a los proponentes en igualdad de condiciones cuando cada uno de ellos presenta diferente precio total, diferente tasa de interés, diferente período de gracia y diferente plazo de financiamiento.

En el caso de una licitación se daba el mayor puntaje a la tasa de interés. Un proponente ofertó una tasa muy baja y ganó la propuesta. Sin embargo, la diferencia respecto a la tasa real estaba escondida en el precio de su propuesta que era muy alto pero tenía muy poco puntaje asignado.

Algunas instituciones que han analizado más profundamente el tema han establecido que se deben fijar algunos parámetros financieros para poner a los proponentes en igualdad de condiciones: por ejemplo, en base al flujo financiero de la entidad fijar el plazo de financiamiento; en base al costo real del dinero fijar la tasa máxima de interés; y en base a las condiciones financieras que puede asumir la entidad, fijar el plazo mínimo de financiamiento y dejar como variable de calificación el monto de la propuesta.

3.2.2. Sistema de garantías

El proponente que ofrece en la propuesta del servicio el financiamiento incluido necesita de garantías para el repago de la deuda. Para estas garantías se ha recurrido a fondos de garantías, fideicomiso de sus ingresos y otros, pero en definitiva, por el sistema financiero del sector público, debe

encasillarse a las condiciones que establece el responsable de las finanzas del Gobierno.

3.3 SISTEMAS DE CONCESION DE OBRAS PUBLICAS

Aunque son sistemas muy antiguos, con la apertura de las políticas económicas de libre mercado se ha intensificado la ejecución de obras públicas por el sistema de concesión con la participación del sector privado que invierte en infraestructura, la explota por un tiempo determinado, cobra una tasa, peaje u otro sistema de recuperación de la inversión y al final devuelve la obra al Estado sin ningún costo para éste.

Ya ha habido licitación de obras en este concepto, en marcos legales muy restrictivos, sin embargo se están desarrollando legislaciones especiales para cada uno de los sectores de obras públicas. De todas maneras las normas de licitación tienen que ir previendo los parámetros generales de las licitaciones de concesión de obras públicas.

3.4. LA ADMINISTRACION DIRECTA

Todavía existen muchas instituciones en las cuales se busca efectuar servicios por administración directa en vez de recurrir a la contratación externa.

Es reconocido al Estado como mal administrador, no porque no tenga los recursos humanos para hacerlo, sino que bajo el paraguas de la administración pública se diluye la responsabilidad tanto en diseños como en la ejecución de obras.

En este tipo de sistema de ejecución de servicios es mayor la posibilidad de violar las normas establecidas.

En muchas instituciones existen grandes cantidades de equipo para la ejecución de obras en forma directa, que no son mantenidos como corresponde y además compiten en forma desleal con el sector empresarial, pues cuando calculan sus costos no incluyen la depreciación de los equipos y hacen creer que los servicios son más baratos.

Otras instituciones públicas se dedican a prestar servicios de consultoría en franca competencia desleal con el sector empresarial descuidando un aspecto importante como la investigación de nuevas tecnologías.

Otra distorsión en los procesos de ejecución de servicios es la actividad de las **ONG's** (Organizaciones No Gubernamentales, "sin fines de lucro"), bajo el pretexto de conseguir recursos de financiamiento directo o donaciones, están también

ejecutando obras y servicios que no son controladas por las normas en vigencia y son las propias instituciones públicas las que permiten la competencia de éstas con empresas privadas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema nacional de la gestión de la administración pública ha sido desarrollado como un conjunto de sistemas que tienen su origen en la ley SAFCO, la cual asigna responsabilidades a diferentes entidades gubernamentales para su implementación y, en consecuencia, se han dictado una serie de legislaciones complementarias.

La legislación boliviana para las licitaciones públicas se presenta en el Anexo, donde se puede apreciar un sistema estructurado dentro de un conjunto global de los sistemas de administración del Estado.

A pesar de tal estructuración se han podido establecer un sin número de debilidades, tanto de forma como de fondo, las que permiten prácticas ilegales que abren ventanas para la corrupción en la cual siempre existen dos actores, el empresario que propone las irregularidades y el funcionario público que las acepta o a la inversa.

Existen normas y procedimientos que en muchos casos no se cumplen. No es porque no se denuncien, sino que los procesos de sanciones muchas veces caen en la **impunidad** y el olvido, lo que hace que se vuelva un círculo vicioso, pues se puede pensar que para competir hay que buscar los resquicios que deja la reglamentación y procedimientos para poder aprovecharse de ellos en beneficio particular, fuera del ámbito de la competencia empresarial.

Se han anotado las consecuencias de muchos aspectos específicos en el proceso de las licitaciones públicas; sin embargo existen otras consecuencias mayores cuando no existe la transparencia en este tipo de procesos de la gestión pública. Se puede indicar el desincentivo al sector empresarial a participar en franca competencia en la ejecución de la infraestructura del país, la inseguridad en las inversiones cuando se está iniciando procesos de obras públicas en concesión a través de operadores privados y otras consecuencias que inciden en el desarrollo económico y social.

Es posible todavía acotar más los procedimientos para hacerlos más transparentes, eficientes y eficaces, para ello se indican a continuación los grandes conceptos que es necesario ajustar, al mismo tiempo que se indican las recomendaciones en temas generales.

- 4.1- Es necesario hacer cumplir lo establecido en la Norma Básica en el aspecto del seguimiento de los procesos de licitación por cada entidad a la vez de establecer el real y verdadero control por parte del Organismo Rector (Ministerio de Hacienda - DONPA) .
- 4.2- Se insiste en la creación de las bases de Datos Curriculares en los Registros Nacionales de empresas, cuya implementación reducirá enormemente los

tiempos y costos de las licitaciones, además de asegurar que la experiencia empresarial o profesional ha sido comprobada.

- 4.3- La participación de representación del sector empresarial en los procesos de evaluación es un factor que en el pasado ha colaborado a controlar el cumplimiento de la legislación y en especial la correcta aplicación de los sistemas de calificación.
- 4.4- Mejorar la formación de los profesionales responsables de las calificaciones, y establecer algún tipo de relación de responsabilidad directa con Contraloría independizándolos de las presiones funcionarias de los gobernantes de turno.
- 4.5- La revisión del principal instrumento del proceso de licitación (los pliegos) en la instancia del proceso mismo y no en la instancia posterior de evaluación de lo sucedido.
- 4.6- La eliminación de los factores de calificación **subjetiva** permitirá también reducir los tiempos y costos de los procesos de calificación y los tiempos de "negociación". Con sistemas totalmente **cuantitativos** el proceso de calificación es inmediato.
- 4.7- Mayor control y divulgación de la aplicación de la Norma Básica.
- 4.8- Establecer en cada etapa del proceso de licitación las responsabilidades y sanciones funcionarias por incumplimiento en forma inmediata y no dejar esto a los posibles procesos de responsabilidad funcionaria que podrían existir en el futuro.
- 4.9- Establecer claramente los indicadores de desempeño en el cumplimiento de la legislación de contrataciones definiendo los parámetros específicos a medir e implementando los procedimientos de control en los distintos niveles de decisión, debiendo ser el análisis de estos factores los que se tomen en cuenta en la evaluación anual para mejorar la norma.
- 4.10- Muchas de las propuestas para mejorar el sistema dependen sólo de la voluntad política de querer hacerlo, establecer plazos y responsables para implementarlos.

ANEXO: SISTEMA EN ACTUAL VIGENCIA

El sistema en vigencia, además de ser el resultado de un conjunto de normas relacionadas con el sistema nacional de administración pública, ha sido el producto del trabajo del sector estatal con la participación en consulta del sector privado, sector éste que aún tiene proposiciones para mejorarlo

El DONPA ⁵

Es la **Dirección de Organización, Normas y Procedimientos Administrativos**, y realiza tareas tendientes a modernizar la Administración Pública introduciendo leyes, normas y reglamentos básicos en el desarrollo de las actividades de programación de Operaciones, Organización y Administración de Bienes y Servicios.

Marco legal

Con el propósito de ordenar y mejorar las actividades, funciones y procedimientos del Sector Público, el 20 de julio de 1990 se promulgó la ley No. 1178, también denominada SAFCO o de Administración y Control Gubernamental. Esta ley regula los sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

A partir de su promulgación se evidenció una importante evolución en cuanto al diseño e implementación de los sistemas que señala la ley y se dieron los pasos iniciales para lograr una administración pública transparente, eficiente, capaz de cumplir y hacer cumplir lo establecido en las disposiciones legales vigentes.

Base Legal

La entonces Secretaría Nacional de Hacienda, por delegación del Ministerio de Hacienda, es el órgano rector de los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y Administración de Bienes y Servicios de acuerdo a lo señalado en el artículo 27 de la ley 1493 (Ley de Ministerios), el artículo 22 de la ley 1178 y el artículo 44 inciso h del Decreto Supremo 23660 del 12 de octubre de 1993.

La Resolución Ministerial No. 929 del 3 de agosto de 1989, establece la creación del DONPA. Posteriormente pasa a depender de la Secretaría Nacional de Hacienda, según Resolución Ministerial 237/95.

Objetivos

⁵ La fuente de información del Capítulo II, corresponde a documentación del DONPA

Fortalecer la gestión en las organizaciones del Estado, a través de la planificación, programación y modernización de las estructuras organizacionales, la integración de los sistemas y simplificación administrativa.

Desarrollar la capacidad administrativa y gerencial en la aplicación de los sistemas de administración asignados.

Implantar las Normas Básicas de los sistemas de Administración y control de los recursos del Estado, para lograr una administración pública transparente, eficiente y eficaz.

Lograr, a través de la implantación de las Normas Básicas de Administración, que todo servidor público asuma plena responsabilidad por sus actos y los resultados alcanzados.

Funciones

Emitir las Normas Básicas de los sistemas asignados.

Fijar plazos y condiciones para elaborar reglamentos específicos y la implantación progresiva de los sistemas en las entidades públicas.

Compatibilizar o evaluar los reglamentos específicos que elabore cada entidad en función de su naturaleza y normatividad básica.

Vigilar y mantener el funcionamiento adecuado de los sistemas e integrar la información generada por la misma.

Estructura organizativa

La DONPA responde a tres sistemas:

a) Sistema de Programación de Operaciones (SPO).

Constituye un proceso lógico y ordenado que, en el marco de los planes de mediano y largo plazo, define objetivos de gestión, identifica actividades y tiempos, estima recursos, designa responsables y establece parámetros de los resultados a obtenerse.

Objetivos

Asegurar el diseño y funcionamiento del sistema en todas las entidades públicas.

Establecer la interrelación con el Sistema Nacional de Planificación (SNP), Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y los de Administración y Control Gubernamental.

Proporcionar los elementos esenciales para la formulación del presupuesto (PAO).

Subsistemas

Elaboración de los Programas de Operaciones Anual.

Seguimiento en la ejecución de los Programas de Operaciones Anual.

Estos subsistema, interrelacionados o interdependientes, buscan un objetivo común, el cual se expresa en un instrumento cuyo formato estándar es denominado: **Programa de Operaciones Anual (POA)**.

El POA es un documento formal y oficial que contiene los programas de operaciones anual por áreas o entidades funcionales de cada entidad. Se constituye en la única base sólida para asegurar eficiencia en el empleo de los recursos y la garantía de poder administrarlos correctamente en procura de resultados específicos que justifiquen el programa.

Este es el punto de partida que señala la ley 1178

b) Sistema de Organización Administrativa (SOA)

Es el que regula el diseño, funcionamiento, cambio y desarrollo de la organización de la entidad en el marco del entorno jurídico administrativo del sector público, de objetivos, planes estratégicos y de las operaciones anuales.

Objetivos

- ⇒ Establecer instrumentos esenciales de organización administrativa
- ⇒ Integrar e interrelacionar el funcionamiento de los sistemas que establece la Ley No. 1178
- ⇒ Evitar la duplicidad de los objetivos y atribuciones
- ⇒ Formalizar la elaboración y aplicación de los manuales
- ⇒ Introducir los mecanismos de ajuste para la continua optimización de las estructuras organizacionales

Subsistemas

Subsistema de diseño de la organización

Es el que identifica y distribuye funciones y procesos en áreas y/o unidades, conformando la estructura organizacional. Se basa en la programación de operaciones y análisis de la organización y comprende la departamentalización y jerarquización, genera el manual de organización y funciones.

Subsistema de Funcionamiento

El funcionamiento de la entidad se logra a través de la integración, comunicación y coordinación de los sistemas administrativos y operativos, entre las unidades, con la sociedad y con otras entidades. Tiene como resultado el manual de procedimientos.

Subsistema de cambio y desarrollo

Es un proceso planificado para fusionar, adecuar, suprimir y/o crear funciones, procesos y/o unidades, como una respuesta de ajuste a los cambios de carácter político, económico, tecnológico y social originados internamente y el entorno de la entidad.

El SOA se sujeta a los planes nacionales de mediano y largo plazo y a los proyectos de inversión que deben ejecutarse en las entidades del Sector Público, a través del sistema de Programación de Operaciones SOP.

Es así, que el SPO determina los Objetivos de Gestión y actividades para la entidad para sus unidades, sobre la base de los cuales el SOA se define y ajusta.

c) Sistema de Administración de Bienes y Servicios (S.A.B. S.)

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios (S.A.B.S.) es un conjunto de subsistemas de Contratación Manejo y Disposición de Bienes y Servicios, que funciona en forma integrada e interrelacionada con otros Sistemas de Administración establecidos por la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales para el uso eficaz y eficiente de los recursos de las entidades públicas.

Marco Legal

Ley 1178 del 20/27/90, regula, entre otros, el Sistema de Administración de Bienes y Servicios S.A.B.A.S.

El Organismo Rector de S.A.B.A.S, es el Ministerio de Hacienda (Artículo 22 de la ley 1178 y artículos 18 y 22 de la ley 1493 de 17/09/93) y por delegación de la Secretaría Nacional de Hacienda (artículo 44 del D.S. 23660 del 12/10/93).

La unidad técnica especializada de la Secretaría Nacional de Hacienda está ejercida por la Dirección de Organización Normas y Procedimientos Administrativos (DONPA) (Numeral 45 de la Resolución Ministerial 929 de 3/08/89 y artículo 5 de la R.S. 21645 de 3/08/95).

Las Normas Básicas del S.A.B.A.S fueron aprobadas y promulgadas por R.S. 216145 de 3/08/95. El D.S. 23981 de 20/03/95 deroga el Anexo III del D.S. 21660 de 10/07/87 y todas las disposiciones contrarias a las Normas Básicas del S.A.B.A.S.

Procedimientos de calificación de propuestas aprobadas para: Construcción de obras (Resolución Secretaría de Hacienda 378/96) Seguros (Resolución Secretaría de Hacienda 388/96), Consultoría (Resolución Secretaría de Hacienda 389/96) de 26/04/96.

Registro Nacional de Consultoría (RNC) y Registro de Empresas especializadas en contrataciones (REA), (Resolución Ministerial de Hacienda No. 142 de 06/05/96).

Quién es el responsable de su aplicación?

Nivel Normativo y Consultivo

A cargo de la DONPA, como Unidad Técnica Especializada del Organismo Rector, tiene las atribuciones descritas en el artículo 20 de la Ley 1178 y son las siguientes:

- ⇒ Emitir las Normas Básicas del S.A.B.A.S.
- ⇒ Fijar los plazos y condiciones para que las entidades públicas elaboren los Reglamentos Específicos y la implantación progresiva del S.A.B.A.S.
- ⇒ Compatibilizar o evaluar, según corresponda, los reglamentos específicos de cada entidad o grupo de entidades en función de su naturaleza y normatividad básica.
- ⇒ Vigilar el funcionamiento adecuado del S.A.B.A.S e integrar la información generada del mismo.

Nivel Ejecutivo y Operativo

A cargo de las entidades públicas, con las siguientes funciones y atribuciones:

- Cumplir y hacer cumplir las Normas Básicas
- Diseñar los reglamentos específicos del S.A.B.A.S
- Implantar los Reglamentos Específicos y realizar el Control y seguimiento de su aplicación
- Implementar registros de las operaciones y datos del sistema para su administración y control

Objetivo General

El principal objetivo asignado al S.A.B.A.S se traduce fundamentalmente en :

Desarrollar la capacidad administrativa de las entidades públicas en el manejo de los recursos del Estado respecto a la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, para el cumplimiento de los objetivos de gestión, las políticas, los programas, proyectos y la prestación de servicios.

Objetivos Específicos

- Administrar la contratación de bienes y/o servicios de acuerdo a las necesidades de las instituciones.
- Administrar las actividades relacionadas con el manejo de los bienes de uso o consumo institucional, además de la administración de servicios.

- Atender el retiro del bien y la toma de decisiones sobre bienes que hayan dejado de ser útiles a la institución.

Resultados alcanzados en su implementación

- Aprobación e implantación progresiva de las Normas Básicas del S.A.B.A.S, en las entidades públicas.
- Cursos de Capacitación desarrollados en coordinación con el Centro de Capacitación (CELCAP), dirigidos a las entidades públicas para elaborar los Reglamentos específicos.
- Aprobación de los Procedimientos de Calificación para la contratación de servicios de: Construcción de Obras, Consultoría y Seguros, elaborados y consensados con las entidades Públicas y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- Programa de capacitación dirigido a los gobiernos municipales, realizado por el Centro de Capacitación y la Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Asistencia Técnica prestada a todas las entidades del sector público que así solicitaron, a través de reuniones y/o respuestas escritas relacionadas con las Normas Básicas del S.A.B.A.S.

Resultados planteados

- En proceso de revisión y compatibilización, los reglamentos específicos presentados por las entidades públicas.
- Realizar el Seguimiento a la implantación de la Normas Básicas del S.A.B.A.S en las entidades públicas.
- Implantar las Normas Básicas del S.A.B.A.S en las prefecturas y los 312 Municipios.
- Elaborar Procedimientos de Calificación para la adquisición de bienes, además de elaborar modelos de pliegos de condiciones por sectores: Construcción de obras, Consultorías y Seguros.
- Realizar el programa de capacitación en coordinación con el CENCAP para la aplicación de los procedimientos de calificación para la contratación de servicios de Construcción de obras, Consultoría y Seguros.
- Compatibilizar los reglamentos específicos de la totalidad de las entidades públicas que lo presenten.

Componentes

El S.A.B.S. está formado por tres componentes o subsistemas que están estrechamente relacionados:

c.1.- Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios (Ver ESQUEMA No. 1)

Este subsistema es el que corresponde a los procesos de licitación que se aplica en Bolivia y el tema principal de estudio, por lo que se lo desarrollará con mayor profundidad.

El subsistema de Contratación de Bienes y Servicios comprende un conjunto de funciones, actividades y procedimientos relativos a la programación de las contrataciones, elaboración de pliegos de condiciones, convocatoria, presentación de propuestas, apertura y calificación de propuestas, adjudicación, contrato, garantías, recepción y pago.

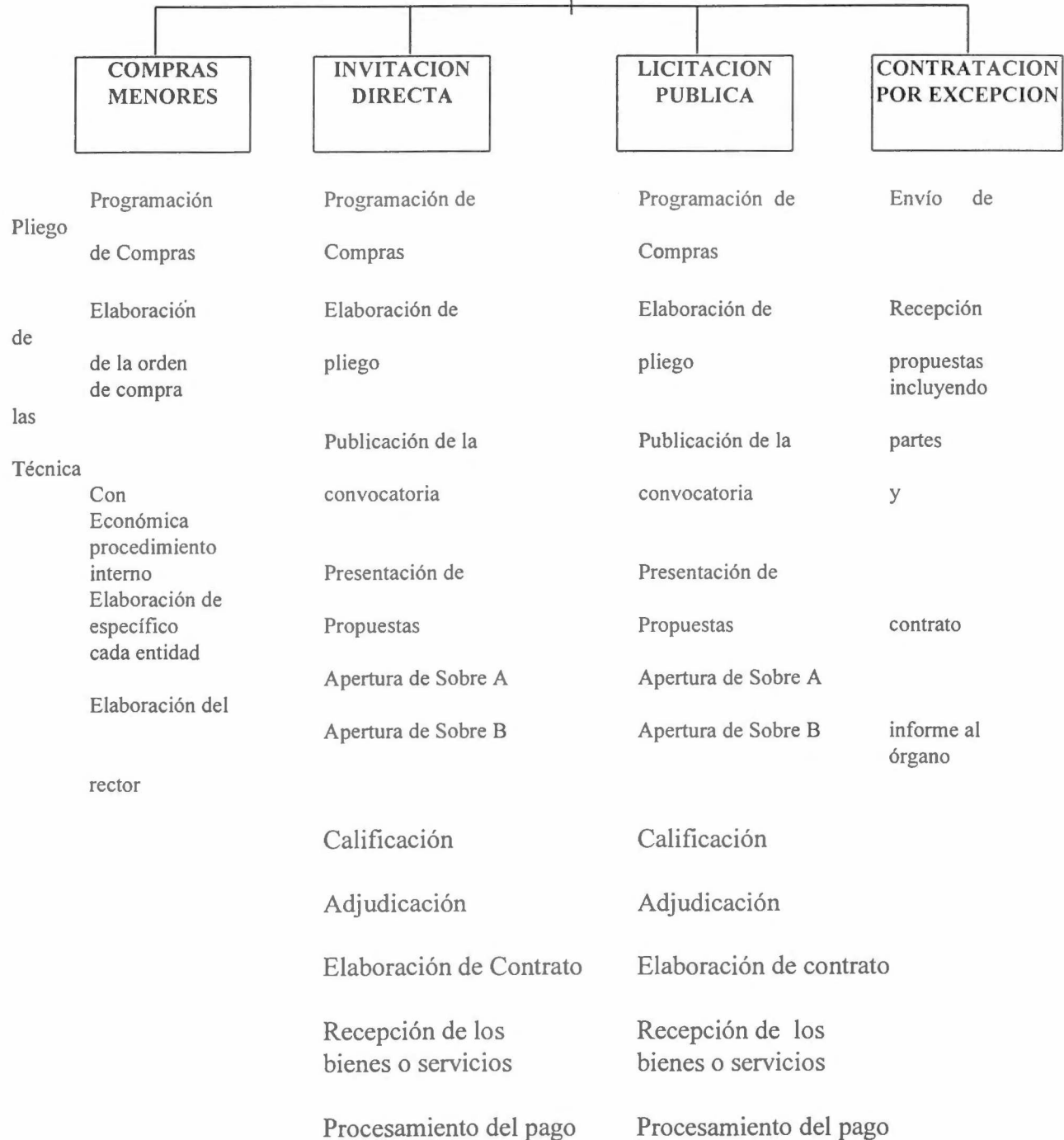
Alcance

Comprar o Adquirir Bienes como: Materiales, activos fijos.

Comprar Servicios como: Consultoría, Construcción de Obras, Seguros, proyectos de Pre-inversión, Servicios en General.

ESQUEMA No. 1

**PROCESO DEL
SUBSISTEMA
CONTRATACION**



Procedimiento del Proceso de Contratación

Este procedimiento está dividido en una serie de etapas perfectamente identificadas que se desarrollan a continuación y son aquellas a las que se ha hecho referencia en el análisis crítico, evaluativo y de consideraciones para mejorarlo (desarrollado en el capítulo II) en el marco de la **transparencia y eficiencia** que se desea lograr en su aplicación, objeto principal del presente documento.

◇ **Programación de las contrataciones**

La programación de la contratación debe ser publicada en periódicos de circulación nacional, sin especificar los montos.

◇ **Elaboración del pliego de condiciones**

El pliego es un instrumento que regula una contratación específica y debe elaborarse un pliego para cada licitación. Debe tener el siguiente contenido mínimo:

- Condiciones legales
- Condiciones administrativas
- Condiciones técnicas
- Condiciones económicas
- Procedimientos de calificación
- Modelo de contrato

El proponente puede utilizar el recurso de oposición para la modificación de pliego.

◇ **Convocatoria**

Es la invitación pública a presentar propuestas, de acuerdo a la modalidad.

◇ **Presentación y Recepción de Propuestas**

Es la manifestación de voluntad de comprar y/o contratar un bien o servicio. Se presenta en dos Sobres que son : "A" (Condiciones Administrativas - Legales y propuesta Técnica) y ; Sobre "B" (Propuesta Económica)

◇ **Apertura y Calificación de Propuestas**

La apertura es el acto público que ratifica la decisión de la entidad de contratar y del proponente de intervenir en el proceso.

La calificación es la evaluación de la idoneidad y capacidad del proponente, del alcance técnico y económico de su propuesta.

◇ **Rechazo de propuestas**

Por : i) incompatibilidad, ii) inhabilitación y iii) descalificación.

◇ **Adjudicación.**

Es la resolución de la Máxima Autoridad Ejecutiva, o autoridad delegada, mediante la cual se elige la propuesta más conveniente para la entidad.

◇ **Impugnación**

La impugnación es un recurso legal interpuesto por el proponente que se hubiera considerado mal calificado, para establecer la legitimidad al acto adjudicatario, alegando irregularidades. Es resuelta por el inmediato superior en grado de la M.A.E.

◇ **Contrato - Garantía**

Es el acuerdo entre partes que establece derechos, obligaciones y fija garantías. Estas últimas normalmente boletas de garantía bancarias de la banca nacional, que exige garantías reales a los proponentes.

◇ **Recepción**

La recepción es el cumplimiento del objeto del contrato en condiciones, lugar y fecha establecidos.

◇ **Pago**

Es la retribución económica de la entidad al adjudicatario.

c.2.- Subsistema de Manejo de Bienes y Servicios

El manejo de bienes y servicios es un subsistema de la administración de bienes y servicios, que comprende funciones, actividades y procedimientos sobre la Administración de Almacenes, Activos Fijos, Inmuebles y Servicios.

Objetivo

Optimizar la disponibilidad, el uso y el control de los bienes y servicios, y minimizar los costos de esas operaciones en las instituciones.

Funciones

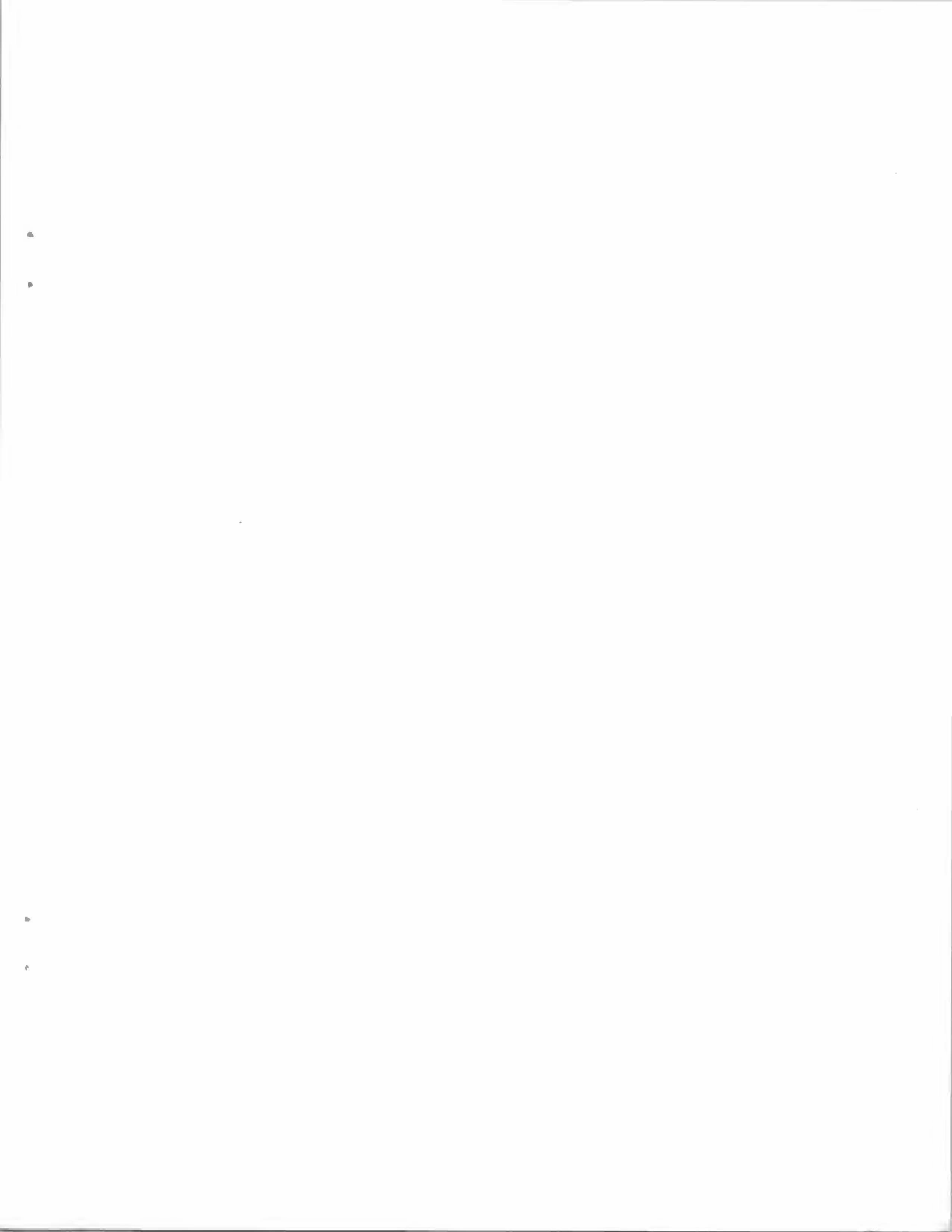
- Administración de los almacenes.
- Administración de Activos Fijos.
- Administración de inmuebles
- Administración de Servicios

c.3.- Subsistema de disposición de bienes

Objetivos

Recuperar de manera total o parcial el dinero invertido en la adquisición de un bien.

Evitar depositar o almacenar aquellos bienes que ya no son usados por la entidad generando gastos innecesarios.



Tipos de bienes excluidos del proceso

- De dominio público.
- Considerados como inversión estratégica
- Declarados Patrimonio Cultural
- Material Bélico de las FF.AA.

Modalidades de Disposición

- Arrendamiento
- Enajenación.
- Baja

Modalidades y Cuantías para la Contratación

Las modalidades a ser utilizadas en contrataciones nacionales o internacionales dependen de los montos del servicio, montos que pueden ser variados periódicamente por el Organismo Rector.

La clasificación de las cuantías se indican en el **Cuadro No 1** :

Responsabilidad por la Contratación

La Máxima Autoridad Ejecutiva de la Entidad (M.A.E) es responsable de los resultados de la contratación de bienes y servicios. Para ello, autoriza el inicio del proceso de contratación y controla su cumplimiento.

La M.A.E. podrá delegar, explícitamente, la dirección de la contratación en forma permanente, temporal o para cada contratación, hasta la adjudicación inclusive.

CUADRO No. 1**MODALIDADES Y CUANTIAS DE CONTRATACION**

MODALIDAD	CUANTIAS	CARACTERISTICAS	PLAZOS
A) Compras menores	Hasta Bs. 20.000	Procedimiento interno específico de cada entidad que debe incorporarse en el reglamento específico	
B) Invitación Directa	De Bs. 20.001 a 600.000	invitación mediante cartas y publicación de la convocatoria	Podrá ser de 20 días hábiles.
C) Licitación Pública	de Bs. 600.001 en adelante	Publicación obligatoria de la convocatoria	Podrá ser nacional 0 días e nternacion 1 50 días
D) Contratación por excepción	Sin Límite de monto	Procedimiento especial	

Fuente : DONPA

Nota : 1 dólar = 5.43 bolivianos