
manuales

Manual de licitaciones
públicas

Isabel Correa

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social- ILPES

Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones

Santiago de Chile, Diciembre de 2002

Este documento fue preparado por la Consultora Isabel Correa. Se agradecen los comentarios y revisiones del Sr. Edgar Ortegón, Director de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1818-P

LC/IP/L.212

ISBN: 92-1-322106-1

ISSN versión impresa: 1680-886X

ISSN versión electrónica: 1680-8878

Copyright © Naciones Unidas, Diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.130

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Prólogo	7
I. Introducción: las licitaciones públicas en las administraciones públicas modernas	9
II. Principios generales que rigen las licitaciones públicas.	15
III. Procedimiento licitatorio	19
A. Concepto, objetivos y característica básica de la licitación	19
B. Políticas y normativas en materia de licitaciones.....	22
C. Actuaciones previas de la administración: las etapas pre-contractuales	26
D. Documentación licitatoria	33
E. Sobre los licitantes u oferentes.....	41
F. Sobre las ofertas	46
G. Adjudicación y perfeccionamiento del contrato.....	52
IV. Condiciones del contrato de la regulación	55
A. Plazo del contrato	55
B. Precio del contrato o remuneración del privado que contrata con la administración.....	56
C. Revisión de precios o tarifas.....	57
D. Extinción del contrato. Caducidad del derecho de prestar un servicio público.....	60
V. Licitaciones especiales	63
A. Licitación de gestión de servicios públicos.....	63
B. Licitación de contratos de obras.....	65
C. Licitación de concesiones de obras públicas.....	66
D. Licitación de contratos de suministros	69
E. Contratos de consultoría y asistencia de los servicios.....	69

ANEXOS

F. Otros procedimientos de selección	71
G. Fundamentos a la excepción	77
H. Procedimientos de compras del sector público utilizados en legislaciones latinoamericanas.....	83
I. Selección de proyectos sujetos a concesión.....	100
Bibliografía	103
Serie manuales: números publicados	105

Índice de cuadros

Cuadro 1	Principios que rigen las licitaciones	15
Cuadro 2	Objetivos de las licitaciones públicas	17
Cuadro 3	Capacidades de la administración	25
Cuadro 4	Criterios de precalificación	31
Cuadro 5	Ventajas y desventajas de los registros	32
Cuadro 6	Ejemplos de documentos de la oferta.....	48
Cuadro 7	Ejemplos de documentos de la oferta.....	50
Cuadro 8	Plazo de Presentación de ofertas	99

Índice de recuadros

Recuadro 1	Ejemplo: Los convenios de desempeño	24
Recuadro 2	Contenido de pedido de ofertas.....	38
Recuadro 3	Ejemplo de anuncio de licitación	39
Recuadro 4	Ejemplo de anuncio de licitación	39
Recuadro 5	Ejemplo de anuncio de licitación	40
Recuadro 6	Ejemplo de anuncio de licitación	40
Recuadro 7	Diseño de la garantía	46
Recuadro 8	Ejemplos de ofertas inadmisibles	52
Recuadro 9	Criterios generales.....	58
Recuadro 10	Ejemplo de causas de extinción por incumplimiento grave	61
Recuadro 11	Factores de adjudicación	68

Resumen

El presente manual constituye una base para la preparación de licitaciones públicas en diferentes tipos de contratos.

Las ventajas de este procedimiento de selección del contratista con la administración casi se explican por sí mismas; no obstante este trabajo comienza tratando de analizar los principios y valores que informan las licitaciones para después pasar, en tres capítulos separados a analizar el procedimiento licitatorio, las condiciones del contrato o la regulación del servicio de que se trate y las licitaciones especiales en función del tipo de contrato que se pretende celebrar. En anexos se tratan y analizan otros procedimientos de selección de los contratistas y se revisan someramente los procedimientos utilizados en las distintas administraciones latinoamericanas.

Al analizar el procedimiento licitatorio se estudian fundamentalmente las políticas y las normativas en esta materia haciendo referencia al tipo de leyes y otras normas donde se debe regular este procedimiento, a las capacidades que ha de tener la administración para desarrollar procesos exitosos de licitaciones públicas y a la participación ciudadana en los procesos de selección del contratista. De una definición adecuada de este tipo de políticas y normativas dependen las condiciones de éxito de las contrataciones.

Se analiza después la documentación licitatoria incluyendo las actuaciones preparatorias del ente público, las condiciones que pueden imponerse a los licitantes y oferentes, qué se debe esperar de las ofertas, y cuales son las condiciones de admisibilidad y evaluación de las mismas de forma de establecer un régimen transparente donde se garantice el mejor precio para la administración o para el usuario. Se analizan también las adjudicaciones o las eventuales desestimaciones que podría producirse en una licitación pública.

Cuando se tratan las condiciones del contrato o la regulación del servicio, se aluden a los temas que han de ser tratados y regulados en el contrato de que se trate tales como el plazo en el que ha de cumplirse la prestación y las excepciones al cumplimiento del mismo, el precio del contrato o las tarifas que han de pagar los usuarios cuando se trata de la prestación de servicios públicos, las causales y los procedimientos para revisar los precios y las tarifas y la extinción de los contratos o la caducidad del derecho de seguir prestando el servicio bien se trate de condiciones normales de término o extinción o anormales tales como el incumplimiento por alguna de las partes.

Por último, un capítulo se dedica a analizar las cuestiones fundamentales de algunos tipos de licitaciones que serán las que normalmente se llevan a cabo en cualquier administración, destacando aquellos factores que, por cada tipo de licitaciones, debieran constituir los principales factores de preocupación del ente público. Así, en primer lugar la de gestión de servicios a través de concesiones licencias o permisos a un privado a cambio del cobro de tarifas a usuarios, en cuyo caso durante la vigencia del contrato la administración debe prestar especial atención a la regulación y control del servicio mismo. Se hace también referencia a las licitaciones de los contratos de obras en las que probablemente las administraciones latinoamericanas se gastan los mayores volúmenes de recursos. En este tipo de contratos es de la máxima importancia la planificación correcta de los gastos de forma que no se produzcan sobrecostos que hubieran podido evitarse.

Particular importancia han tenido en los últimos años las concesiones de obras públicas caracterizados porque la administración encarga a un privado la construcción, mantenimiento o explotación de una obra pública a cambio de tarifas que cobran a los usuarios y/o subsidios que pueda otorgar el Estado durante un período de tiempo. La complejidad de este tipo de contratos aconseja una capacidad institucional muy alta para poder hacer frente a contratos de una cuantía muy alta.

La licitación de los contratos de suministros es la referida a la compra de bienes requeridos por el Estado. En general se trata de compraventas que tienen normas especiales de derecho público por ser un ente público el que está adquiriendo dichos bienes. Por último, los contratos de consultoría y de asistencia de servicios son de naturaleza muy variada; normalmente se trata de contratos de corta duración en los que el contratista está obligado a entregar un trabajo o un determinado servicio con una calidad predeterminada en la licitación a cambio de un precio pagado por la administración.

Al analizar otros procedimientos de selección en el primer anexo que se incluye se analiza fundamentalmente la licitación privada y la contratación directa concebidas como mecanismos excepcionales y se explican cuales son las condiciones que pueden fundamentar dichas excepciones. No se desaconseja su uso pero, por ser excepcionales, es preciso que se identifiquen claramente cuando y en que situaciones procede su aplicación y cuales son las causales que explican el trato diferenciado entre los oferentes.

Prólogo

El presente trabajo pretende constituir un manual para los profesionales de las administraciones públicas latinoamericanas que se ven obligados a relacionarse con los privados para la adquisición de bienes o servicios o para la provisión de servicios públicos. En efecto, nuestras administraciones están cada vez más caracterizadas por contratar con terceros los bienes y servicios que proveen y se van reduciendo aquellos que son proveídos directamente por el Estado.

Evidentemente, para conseguir el mejor precio para la administración o para el usuario del servicio y evitar discrecionalidades, arbitrariedades e incluso conductas de corrupción, lo ideal es que se establezcan mecanismos de licitaciones públicas que garanticen la mejor actuación del Estado y la transparencia entre las empresas o personas que compiten por el contrato. De esta manera, se garantiza la competencia técnica del que ofrece el bien o servicio y un tratamiento igualitario entre todos los competidores. El sistema de licitación pública tiene de todas formas superiores ventajas a cualesquiera otra forma de selección de contratistas. No obstante, en algunas ocasiones será necesario realizar excepciones.

En este sentido, el diseño de estas licitaciones es fundamental. Establecer mecanismos complicados desincentiva tanto a la propia administración, que se verá tentada de declarar excepciones para evitar procedimientos largos y engorrosos, como a los mismos privados con lo que no se producirá la competencia y la concurrencia del mayor número posible de postulantes, que es la base de toda licitación pública exitosa. Por otra parte, la transparencia en relación con el ciudadano, evitando prácticas colusivas, tiene que estar asegurada. Por esta razón, en el manual se pretende establecer cuáles son los elementos fundamentales de una licitación pública, los criterios que deben contener los pliegos o bases de licitación, las condiciones que deben ser exigidas en la oferta, los criterios de evaluación y las principales condiciones que rigen el contrato.

Todas estas normas o procedimientos que se proponen responden a un principio fundamental: Toda compra o servicio provisto por el Estado debe serlo a través de una licitación pública que no establezca barreras a la entrada de los competidores, que apunte a un máximo de eficiencia económica, con transparencia absoluta para los participantes y dejando el menor margen posible a la discrecionalidad de la administración que debe adjudicar mediante procedimientos pre-establecidos.

Esperamos que el lector encuentre que también este manual es de fácil comprensión y aplicación, y constituya una herramienta útil para comprender, diseñar y participar en procedimientos de selección del contratista con la administración.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_2944

