

La cuestión de propuestas públicas

La administración de las construcciones que el Estado acuerda llevar á cabo merece hoy día atención preferente por cuanto las obras públicas, representando en nuestros presupuestos sumas de consideración, dan lugar á dificultades y tropiezos que es necesario evitar en bien de las necesidades y servicios que han obligado la ejecución de las obras.

El Estado, sujeto á invertir anualmente sumas fijas y determinadas por leyes especiales que forman el cuadro general de la administración, invierte el sobrante sobre las entradas en la ejecución de las obras que pide urgentemente el servicio público.

Es, á más, establecido en general que el Estado no debe tener sobrantes, ó lo que es lo mismo, debe invertir totalmente lo que para gastos presupuesta en el año.

De modo que fijadas como bases fundamentales de la ejecución de las obras públicas la conveniencia que representan y la necesidad de invertir en ellas anualmente lo que los presupuestos determinan, los procedimientos generales de su administración deben tender á llenar esas ideas.

Estudiadas y consideradas estas bases pueden deducirse las de segundo orden sobre las que vendrían á establecerse de hecho las condiciones generales de ejecución de las obras públicas.

Sin duda que para reglamentar debidamente este ramo de la administración lo primeramente necesario es el establecer claramente los procedimientos para definir la obra por hacer.

Cuanta ley se establezca sobre la materia, sin que tome en cuenta esta circunstancia, tendrá que dar mal resultado en su aplicación puesto que indefinido lo que hay que hacer queda también indefinido el plazo de su término y el costo de su construcción.

No es esta primera deducción la que motiva este artículo porque ella es, se puede decir, el objeto primordial de instituciones creadas al efecto y cuya misión, dentro de lo reglamentado, es propender á producir las piezas que completen y definan los caracteres materiales de las obras públicas, de modo que el que estudie su ejecución encuentre completamente determinado lo que debe hacer.

Bajo bases así establecidas se presentan inmediatamente la cuestión que motiva este artículo. ¿Cuáles son los procedimientos generales que convienen para la ejecución de las obras públicas y cuáles las medidas de orden interno que deben tomarse para que se lleven á término en condiciones previamente establecidas?

El tema puede decirse en dos: uno, *la formación del contrato*, y otro, *su cumplimiento*.

*
* *

El Estado para resolverse á construir una obra ha hecho un estudio de su costo determinándolo en vista de planos para ella formados. El presupuesto ha sido hecho por precios generales que pueden variar con el tiempo y las localidades, de modo que en sí nada ó poco representa para la formación del contrato.

La determinación de las cantidades de las unidades que entran en la construcción es una operación que puede cada cual

efectuar y que en teoría todos obtendrán iguales, es una circunstancia que tiene un valor relativo.

Basada la operación en los datos acotados en el plano ella necesariamente corresponderá á la realidad siempre que esas cotas estén conforme con las medidas tomadas á escala en el plano, pero, si hay diferencia la operación será errónea.

Es posible, y acontece, que en la determinación de las cantidades, ó cubicaciones, se introduzcan errores que falsean la base del contrato y de este modo el contrato mismo, por lo que es conveniente en su formación no dar á los presupuestos y cubicaciones valor alguno y aún más no darlos á conocer á los interesados en tomar la construcción.

En efecto, entregando á los interesados una copia de los planos acotados, previamente comparados por ellos con los originales, tienen en sus manos los datos necesario para formar ellos mismos sus cubicaciones y de este modo los presupuestos, advertidos para el caso de que el Estado no responde de las equivocaciones manifiestas que pueda llevar el plano siempre que la medida á la escala no corresponda á la acotada, quedando al buen sentido del contratante el distinguir cuál es lo erróneo.

Y si por acaso hubiera errores sustanciales que se hicieran notar después de firmado el contrato quedaría él nulo de hecho y habría que poner en práctica de nuevo los procedimientos para formar contrato, salvo que en la legislación se expresara el *modus operandu* en tales.

En las propuestas públicas, por ejemplo, los proponentes presentarían sus cubicaciones y de cuya comparación aparecerían los errores que pudiera haber. Puede suceder que por errores de cálculo un contratista baje ó suba sus cubicaciones, y lo justo es, por lo que estas diferencias representan, que no tenga el contrato, ó que por tenerlo, pierda: uno y otro es el resultado de condiciones intelectuales negativas que se supone no existan en un contratista.

Estas consideraciones llevan el ánimo á aconsejar que en las propuestas públicas no se de á conocer á los proponentes ni el presupuesto, ni las cubicaciones que haya formado el Estado y que se pidan ellas en vista sólo de las especificaciones generales y especiales del caso y de los planos formados, de los que se dará copia al solicitante.

Entregado de este modo al interesado en hacer propuestas la determinación del monto de las unidades de un proyecto queda por definir claramente la calidad de las unidades.

Esta es, sin duda, la grave cuestión de las propuestas públicas, de la que nacen todas las dificultades y la que produce la demora en la ejecución de las obras públicas.

La definición precisa de las condiciones á que debe sujetarse toda construcción pública de cualquier carácter que sea debe necesariamente reposar sobre las bases de obtenerla en condiciones de economía y estabilidad, cualidades que están íntimamente ligadas y cuya relación es contingente y variable con numerosas circunstancias.

Sin duda que lo que primeramente debe buscar el Estado es la solidez de la construcción, la que puede fijar previamente en conformidad á las necesidades; y en cuanto á la economía ella puede ser de dos especies, una que depende de la disposición del proyecto que puede aumentar ó disminuir las cubicaciones y otra que se relaciona con las cualidades intrínsecas de la construcción y que depende de la práctica y conocimiento del contratista, de la calidad y precio de los materiales y de la bondad y habilidad de los operarios.

Por las especificaciones generales sobre la construcción de las obras públicas el Estado podría obtener economías tanto en la formación de los presupuestos, abriendo concursos públicos, como en la ejecución, dejando al contratista que presente condiciones especiales sobre procedimiento de construcción y mate-

riales de construcción siempre que garantice la solidez que el Estado fija de antemano.

Una legislación sobre propuestas públicas establecidas bajo las bases de dejar á la iniciativa individual á lo menos la segunda determinación crearía el estímulo al estudio, al progreso y al desarrollo y mejoramiento de las industrias que viven al amparo de las obras públicas.

Lo difícil es, sin duda, establecer la garantía, pero no lo es tanto si se considera que está en manos del Estado el cerciorarse por ensayos previos de la bondad de la oferta, fuera de que son más ó menos conocidos los procedimientos en uso que serían aceptables.

Es, á más, natural que los encargados de las obras públicas no conozcan los recursos y necesidades de cada localidad y que para conocerlas en todo el país y en cada caso aislado para formar un proyecto deben perder un tiempo precioso, una iniciativa quizás no reproductiva y al fin, obtener resultados que no corresponden a los esfuerzos.

Así, dejando la formación de los detalles á la proposición é iniciativa privada, se podría en general producir economías: queda en pie únicamente la cuestión garantía.

Debemos principiar por reconocer que el Estado es un contratante que obra de buena fé y que no puede ser de otro modo.

Esta circunstancia lo coloca desfavorablemente en relación con los otros contratantes, quienes pueden aprovechar de todo lo que no esté claramente establecido para servir sus intereses y conveniencias.

De este modo, la legislación que tenga por objeto establecer las relaciones del Estado con los contratistas de obras públicas conviene que previamente defina las condiciones que debe llenar para poder contratar con el Estado.

Sin duda que son los conocimientos como profesional, los buenos antecedentes como contrante y los capitales como empresario lo que convendrá encontrar al Estado en los que aspiren á ejecutar obras públicas.

Los conocimientos quedan establecidos primeramente por un título de universidades ó escuelas cuya bondad reconozca el Estado y en seguida por los certificados de haber operado en ejecución de obras existentes; los buenos antecedentes, los demuestran los Tribunales de Justicia por los fallos que en juicios en contra del contratista hubiere dado; y los capitales, con demostraciones evidentes de depósitos en Bancos, de apoyo de sociedades poseedoras de bienes raíces ó especies, y en fin de cualquier modo que demuestre su haber.

Legislación pendiente en esta materia sería la creación del título de «Empresario de trabajos públicos,» con la especificación de las condiciones que debe llenarse para obtenerla, entre las que debería principiarse por establecer una fuerte patente que sólo fuera permitido obtenerla á las personas que se sintieran con la fuerza y preparación necesaria para pagarla y reembolsarse de ella con los trabajos mismos.

En resumen, las bases generales que en nuestro modo de ver convendrían para fundar la legislación de la contratación de las obras públicas, serían las siguientes:

- 1.º En cuanto sea posible la formación de los proyectos por medio de concursos públicos;
- 2.º La adopción del sistema de contrata en licitación pública por cantidad alzada, fundándose la propuesta únicamente en vista de los planos y especificaciones generales;
- 3.º La adopción del sistema por contrata por unidad únicamente para las obras en que es difícil ó imposible fijar las condiciones de la construcción;
- 4.º La determinación de que pueden concurrir á las propuestas únicamente las personas ó sociedades que tengan título de

«Empresario de trabajos públicos» y hubieren pagado la patente respectiva;

5.º La libertad del empresario de estipular los procedimientos de construcción y la formación de los materiales según convenga á sus intereses; pero llenando la solidez indicada en la licitación; y

6.º La libertad del Estado de escoger entre una de ellas ó desecharlas todas, obligándose á guardar completa reserva sobre las propuestas presentadas.

Santiago, Octubre 15 de 1894.

ENRIQUE VERGARA MONTT

(Continuará)