

VI. Licitaciones Públicas: Oportunidades y Problemas Comunes para los Licitantes.

6.1. Antecedentes.

“En el modelo económico de la globalización, los países podrían subsistir casi cualquier sector productivo con importaciones, excepto el sector estratégico de la construcción”.

La clase gobernante posrevolucionaria necesitaba modernizar el país y formar empresarios nacionalistas y productivos, responsables de crear riqueza y empleos.

En la década de los cincuentas a los ochentas el gobierno, rector de la economía, fue el principal inversionista en infraestructura con el 85% de los recursos, mientras el otro 15% lo financió el sector privado en escuelas, hospitales y viviendas.

Durante los años 1953 a 1993 el sector de la construcción generó un gran número de licitaciones y, por lo tanto, de oportunidades de trabajo para las constructoras nacionales.

En el año de 1994 la crisis económica que sufrió el país, dio como resultado una caída del 24% en el PIB de la construcción. Por lo tanto la industria de la construcción entro en un proceso acelerado de descapitalización y venta de activos básicos, como la maquinaria pesada, así como al cierre de grandes empresas.

6.2. Globalización.

Como consecuencia de una nueva política en materia económica, nuestro país comenzó en 1986 un proceso de apertura comercial y liberalización, aunado de una serie de reformas, hechas para alentar la inversión privada. La industria de la construcción se vio obligada a adecuarse a un cuadro nuevo y competitivo ya que la obra pública se enfocaba cada vez más a proyectos llave en mano y de concesión.

Estos cambios en la industria de la construcción se unieron al firmar el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá por parte de nuestro gobierno. Por lo tanto

la industria de la construcción se vio ante nuevos retos y oportunidades a los que se debería ir acostumbrando de una manera gradual, hasta llegar a niveles de competitividad internacional.

La industria de la construcción se fijó dos objetivos primordiales:

- El primero, aprovechar las oportunidades que se presentarían al abrirse los mercados de México, Estados Unidos y Canadá.
- El segundo era fortalecer su posición en el mercado nacional para lograr competir en igualdad de circunstancias y de esta forma asegurar que el país contara en esta industria con un apoyo para capitalizar el desarrollo económico que se derivaría del TLCAN.

6.2.1. Fuerzas y Debilidades de la Industria de la Construcción.

Las principales fuerzas en que la industria se ha basado en el nuevo ambiente competitivo, son:

- Se orientan al conocimiento del medio mexicano, lo que les permite contrarrestar parcialmente, las evidentes desventajas descritas más adelante.
- En el conocimiento del Sector Público y sus prácticas administrativas.
- En el conocimiento y experiencia en el mercado laboral mexicano.
- En la experiencia en el trato con Sindicatos.
- En el conocimiento y experiencia del marco legal al que se ve sujeta la industria.
- En las relaciones con proveedores de materiales e insumos en el mercado mexicano, que le permiten un mejor abastecimiento y preferencia por insumos mexicanos.

Sin embargo, para que la industria pueda competir en igualdad de circunstancias, es necesario que supere debilidades estructurales, que sólo se pueden resolver a mediano y largo plazo como:

- El alto costo de financiamiento y acceso restringido a créditos de largo plazo.
- La excesiva carga fiscal que están sometidos los contratistas nacionales a comparación con sus competidores extranjeros.
- La excesiva carga administrativa provocada por regulaciones y prácticas gubernamentales.
- La escasa y obsoleta tecnología constructiva.
- El acceso restringido a maquinaria y equipo constructivo moderno.
- Un tamaño inferior que no le permite obtener economías de escala tan elevadas como las de sus competidores extranjeros, por consecuencia falta de competitividad.
- La falta de insumos y materiales de construcción estandarizados, certificados y producidos a gran escala.
- Los contratistas extranjeros tienen gran experiencia como promotores generales, esquema que seguirá prevaleciendo en el mercado mexicano.

Lo anterior da como resultado una baja productividad en la industria mexicana de la construcción, en donde aún las empresas más grandes, que son las de mayor productividad, se ven opacadas y sin poder competir efectivamente; ante las empresas internacionales.

6.2.2. Apertura en la Industria Nacional de la Construcción.

Antes de que México entrara a la economía globalizada, el mercado de la construcción nacional estaba equilibrado entre la capacidad instalada de la industria de la

construcción y la demanda estatal y privada de infraestructura, para el desarrollo y la actividades económicas como sociales.

No obstante, la población requería más infraestructura, lo cual rebasaba la capacidad del gobierno para cubrirlo.

En 1988, el gobierno aplicó una profunda reforma estructural y aceleró el proceso de apertura económica, basándose en la inversión privada como el motor del desarrollo. En el mercado de la construcción, el gobierno dio un giro que le permitía ofertar en licitaciones internacionales, el desarrollo de obras infraestructura que incluían su paquete financiero. Esto condujo al arribo de empresas extranjeras.

La mayoría de estas empresas, se enfocaron a la construcción de plantas bajo la modalidad de llave en mano y en el mejor de los casos, sólo permitían la participación de empresas nacionales en el 25% del total de cada contrato, dentro del sector energético nacional y en la construcción de plantas termoeléctricas o petroquímicas.

Por lo consiguiente aparecieron empresas extranjeras en la construcción de obra pesada, invitadas por empresas mexicanas sin la capacidad y experiencia para realizar este tipo de obras.

En 1990, con los nuevos esquemas planteados por el gobierno, se definieron lo primeros proyectos concesionados y las grandes constructoras incursionaron en proyectos paquete, participando con financiamiento en construcción, entrando de lleno en las concesiones de autopistas de cuota y plantas termoeléctricas.

Una vez que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entró en vigor, garantizando la apertura, México se convirtió en un mercado sumamente atractivo para el capital internacional, por las posibilidades que ofrecía en diversas áreas de la economía.

México al igual que otras naciones se ha incorporado al mercado mundial gradualmente. En el mundo globalizado, la apertura es un proceso necesario, para lograr una mayor competencia y garantizar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, tiempo, acceso a tecnología de punta y a la mejor integración de la economía internacional.

6.3.Oportunidades.

Para la gran mayoría de constructores nacionales, siguen siendo más atractivas las licitaciones públicas que las convocatorias privadas porque:

- Cuentan con un marco jurídico específico que las hace más confiables que las privadas.
- Él número tan amplio de convocatorias públicas permite una mayor probabilidad de asignación de una obra a los licitantes.

6.4. Problemas para los Licitantes en las Convocatorias Públicas.

Los licitantes se enfrentan principalmente a cuatro tipos de problemas relacionados con las obras públicas:

1. La papelocracia de los requisitos para registrarse en una licitación.
2. Los componentes financieros, en la modalidad de obra pública financiada (PIDIREGAS), limitan la participación de las empresas nacionales en esas licitaciones.
3. Los contratos de obras públicas como acto de autoridad, más que una relación contractual, resultan confusos e inequitativos para los contratistas.
4. La asignación de las obras públicas a la propuesta solvente más baja.

6.4.1. Papelocracia.

La excesiva cantidad de documentos que requiere entregar el licitante, cada vez que se presenta una propuesta económica para un concurso de obras públicas.

6.4.2. Los Componentes Financieros.

En 1996, el gobierno federal se vio obligado a promover en el sector privado la inversión en infraestructura.

La obra pública financiada se ve limitada básicamente por tres componentes financieros:

a. Falta de anticipos.

En Septiembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el “Manual de Presupuesto”, el cual impide el otorgamiento de anticipos para el inicio de las obras. Por lo tanto, esto dificulta la participación de las empresas nacionales, porque entre mas suministros y equipamiento requiera una obra más anticipo se requiere. Lo cual dificultará la participación de las empresas mexicanas, por ejemplo, en los grandes proyectos de energía o de comunicaciones y transportes.

b. Pagos diferidos.

Los pagos por la obra ejecutada se realizan a lo largo del tiempo. En algunos casos en 4 años y en otros en 20 años. Si no se encuentra respaldada por estimaciones autorizadas esta forma de pago hace imposible el financiamiento de los pagos.

c. Cartas de crédito en vez de fianzas.

Se han sustituido las fianzas por cartas de crédito. Las empresas nacionales carecen de garantías para respaldar dichas cartas.

La existencia de los componentes financieros puede ser aislada o en conjunto. La combinación de más de uno complica la participación exitosa de las empresas mexicanas.

La descapitalización de las empresas nacionales, les imposibilita la obtención de recursos bancarios, para hacerles frente a los componentes financieros.

6.4.3. Los Contratos.

Se necesita innovar en una nueva cultura de la contratación, promotora de la relación contractual, para terminar con la visión de los contratos de obras públicas como actos de autoridad.

A continuación se presentan algunas reflexiones, para explicar más ampliamente este problema con los contratos de obras públicas.

a. ¿Existe confusión en la relación de los contratos de obras públicas?

En la ejecución de los contratos de obras existe una confusión entre el acto de autoridad y el contrato basado en el acuerdo de voluntades.

b. ¿En que se traduce la confusión?

En la aplicación de una ley:

- Regulador del gasto público.

La autoridad se preocupa más por ejercer una función reguladora del gasto público, que por buscar soluciones para la terminación de los proyectos.

- Inequitativa.

Existen más derechos y menos obligaciones por parte de las autoridades, que de las empresas contratistas.

- Represora de la inversión.

Reprime la inversión por otorgar los contratos al precio más bajo y

no aceptar el arbitraje como solución a controversias, así como, por la aplicación de penas fuera de derecho.

- Con interpretaciones diferenciadas.

Entre las dependencias y los organismos contratantes existen diferentes criterios para la aplicación de los artículos de la ley y para la ejecución de las cláusulas de los contratos.

c. ¿Cuáles son las consecuencias de la ejecución de los contratos?

Las consecuencias de la aplicación de los contratos como acto de autoridad son:

- Obras inconclusas.

Al no haber acuerdos en precios unitarios o en modificaciones a los volúmenes de obra, el resultado es obras inconclusas, con las consecuentes pérdidas para las empresas y la sociedad.

- Fianzas difíciles de ejecutar.

Los diferentes criterios de determinación de fianzas por cumplimiento y fijación de penas, las convierte en muchas ocasiones, incobrables y jurídicamente difíciles de ejecutar.

- Recesiones innecesarias.

El criterio autoritario, provoca que fácilmente existan incumplimientos por parte de las empresas contratistas. En lugar de buscar formas de solución de los incumplimientos para que se terminen los proyectos, los contratos se rescinden

unilateralmente, aplicándole penas a las empresas difíciles de cumplir.

d. ¿Cómo debe ser la relación de los contratos?

La relación contractual debe estar delimitada por los principios de justicia y de equidad.

6.4.4. Propuesta solvente más baja.

La asignación de las obras públicas al precio más bajo significa la aceptación, por parte de los empresarios, de ejecutar los proyectos con precios no remunerativos, lo cual implica:

- Descapitalización de las empresas constructoras.
- Abandono de las obras.
- Mala calidad de las obras.
- Omisiones en las obligaciones patronales ante la SHCP y el IMSS.