

# Evaluación y selección de ofertas

FRANCISCO CAMPOS LOPEZ  
Teniente Coronel Ingeniero Aeronáutico

**L**a Ley y Reglamento de Contratos del Estado, define las distintas formas de adjudicación de los contratos de obras que son, la subasta, el concurso-subasta, el concurso y la contratación directa; el contrato de suministro será adjudicado ordinariamente por concurso y excepcionalmente por contratación directa.

En todos aquellos casos en que hay concurrencia de ofertas, o que la mesa de contratación lo estima necesario, se debe efectuar un informe técnico, en el que se exprese que las proporciones presentadas cumplen con las prescripciones técnicas del expediente. El conjunto de acciones y situaciones que se suscitan hasta llegar al informe técnico, está falto de regulación en el ámbito nacional de la Administración, y la ausencia de este desarrollo como consecuencia de la aplicación de la Ley, es preocupante, por lo que nos atrevemos a manifestarlo, por estimar que es de interés general, su conocimiento y quizá un despertar para poder llegar a su regulación.

**U**na vez tomada la decisión de la necesidad de una obra, suministro o servicio, los técnicos empiezan a elaborar los correspondientes proyectos de obras o Pliegos de Prescripciones técnicas aplicables, en base al estado de los precios del mercado, y si es necesario contactando a las empresas, por medio de presupuestos u ofertas informativas.

Cumplidos todos los trámites técnicos, administrativos y legales, se inicia un expediente, se aprueba su forma de adjudicación y se procede a su publicación.

## ACLARACION DE IDEAS

A partir de este momento, los posibles ofertantes, quieren aclarar ideas, sobre el contenido del expediente y contactan, con la organización que ha redactado el proyecto o pliegos, unas veces con la anuencia verbal de la presidencia o de la secretaria de la Junta Económica o de Compras, y otras sin ella; y aquí se crea el conflicto: Primero, si se les debe informar o no, al considerar tanto el que la organización gestora, ignora toda la demás documentación incorporada, o se ha producido alguna variación en la aprobación del expediente, o se debe considerar que la única información es la publicada, y el único camino debe de ser a través de la Junta, por escrito y la contestación por escrito por la misma Junta, por si se debe de dar publicidad. En segundo lugar, está la bondad de la información, si se les hace un beneficio o un per-

juicio a, ya que una interpretación dada en estos momentos, puede o no ser la que interprete la Junta en su reunión decisoria de la adjudicación y por último está la influencia que puede ejercer estos y/o posteriores contactos con la evaluación de las ofertas para el informe técnico, que debe emitir la organización gestora.

En este sentido, hay de todas las tendencias, desde el que da la información, satisfaciendo las dudas del empresario; el que niega toda información sobre el expediente, pero admite el aclarar dudas sobre asuntos de carácter general o del Reglamento y el que no quiere mantener ninguna información con el empresario para estar exento de influencia en la evaluación... y aquí está el problema.

El empresario, en pro de la defensa de los intereses de la empresa y de sus trabajadores, trata de obtener información, dar información y aún incluso presionar, haciendo demagogia, sobre los pliegos, otros productos u otros expedientes o influyendo a más altos niveles, en donde dejándose llevar por argumentos sociales o de interés nacional, son realmente coaccionados y coaccionan denotando en muchos casos, desconocimiento de técnica y de Ley de Contratos. En estas circunstancias, si se atiende a un empresario, mal, ya que se puede perjudicar a un tercero, o a él mismo, al expresar algún criterio, que después no es posible mantener; pero si no se les atiende, peor, pues además de que no les deja satisfechos, se pueden resolver bus-

cando presiones de más alto nivel y caminos distintos a los normales.

Como ya se ha dicho, efectivamente, no existe reglamentación en este sentido, que proteja a la organización gestora y posible evaluadora, de la influencia de los empresarios, y que marque cual es el camino, que se debe seguir en estas circunstancias.

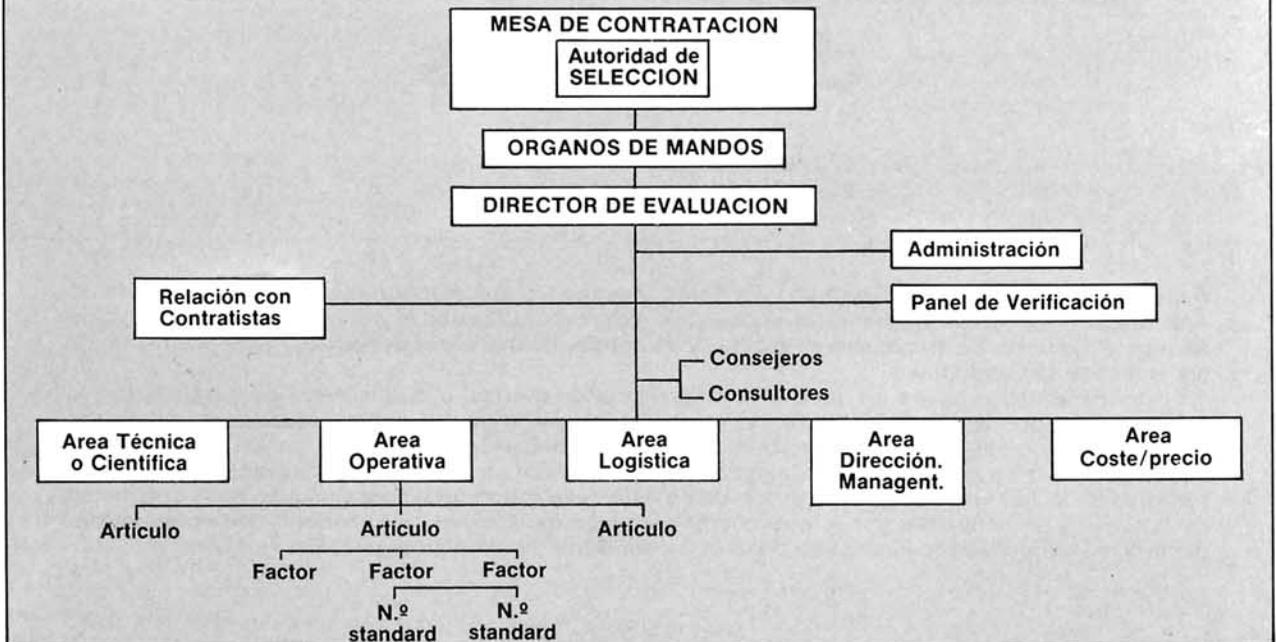
## CRITERIOS QUE SE SIGUEN

Para los más rigurosos, existen unos criterios, que han seguido por tradición o por acciones que se han ido modelando con el tiempo, como, el no modificar el contenido del expediente, una vez tramitado, o que si se modifica, sea en tiempo y forma que sea igual para todos; y segundo, que el único interlocutor válido, para todos los empresarios que deseen presentar proposiciones, es la Junta Económica o de Compras, a través de la cual se enteran del expediente. No todas las oficinas de Juntas, mantienen este criterio, y muchas veces, por exceso de carga de trabajo, dirigen a los empresarios a la Sección gestora del expediente, para consultas técnicas creando situaciones conflictivas, técnicas, morales y de mando, pues no son pocas las veces, que se buscan el que se presentan de parte de, o enviados por un alto cargo civil o militar, y ante la falta de legislación de apoyo no se sabe como actuar.

La contraria si que ha ocurrido: cuando un organismo gestor o un técnico ha atendido a una empresa oferente, y de una u otra forma, se ha enterado la Secretaria de la Junta Económica, algunas veces se

Cuadro I

## EVALUACION DE OFERTAS



ha advertido al técnico que la única vía de entendimiento que tiene el oferente, es la referida Secretaría, y lo demás es cambalache o favoritismo, cuando en la realidad, lo único que ha existido sea afán de servir y total desinterés. Pero en todos los casos, no se ha podido acoger a una regulación, reglamento o ley, que ampare esta situación, salvo la del sentido común, que se puntea según las conveniencias.

### DIFICULTADES

Una vez admitidas las ofertas por cumplir todos los requisitos legales y administrativos, se debe enviar la documentación técnica de las ofertas para su informe, y aquí ya nace la primera dificultad. La falta de legislación y regulación en este sentido, hace que las proposiciones presentadas sean incompletas en su oferta técnica, o en la mayoría de los casos, carezca de oferta técnica, y sin embargo, si bien la omisión de un documento, como el D.N.I., puede desechar una oferta, no se desecha, por la falta u omisión de documentación técnica, llegándose a aceptar la expresión de compromiso de cumplir con las condiciones técnicas de la carta oferta, ya que por ser contractual, obliga igualmente, pero que en la práctica puede llegar a que el oferente, ni siquiera se haya leído las condiciones citadas, o bien se las haya leído parcialmente.

Los pliegos de bases, constituidos por el pliego de prescripciones técnicas y pliego de cláusulas adminis-

trativas particulares, deben ser ambos igualmente contractuales, concepto que es aceptado por algunos, pero negado por muchos, y alguna vez un informe técnico, negativo, por falta de oferta técnica, ha sido sustituido por el compromiso expreso de cumplir, en la carta oferta, en beneficio del progreso positivo de la adjudicación de un expediente, o evitación de la declaración desierto un expediente.

La presentación de una buena oferta técnica, en la proposición debe ser una pretensión firme de los órganos de contratación, en beneficio de ambas partes contratantes y como medio de elevar técnicamente el nivel de las empresas nacionales; pero también es verdad, que es muy necesaria la revisión del sistema contractual del estado y la determinación de los costos indirectos de las empresas a cargar con sus contratos con el estado, pues mientras en otros países y en contratos especiales puede llegar hasta el 200% sobre algunos costes; aquí aún estamos trabajando en un 3% sobre la unidad de obra como costes indirectos, lo que solo es explicable en el tipo de empresa familiar, que se supone superada con el desarrollo del país, aunque siempre deba prevalecer, y es elemental el deducir que para un mismo tipo de obras, entendida en el sentido amplio de la palabra comprendida en la ley, no pueden ser los mismos costes indirectos, para todas las empresas, factores que pueden limitar la concurrencia y la calidad del producto final.

### PROCESO DE EVALUACION

El proceso de evaluación de las ofertas, es efectuado generalmente en el órgano gestor, por la Sección técnica gestora del expediente, que es quien ha redactado el Pliego de prescripciones técnicas, o el proyecto de obras, bien por el estudio personal o por medio de factores informáticos, que dan los resultados a través de computadoras. Tanto en uno como en otro caso, los distintos factores deben ser estudiados, analizados, discutidos y valorados para obtener la evaluación lo más objetiva posible de una oferta.

Cuadro II

### FACTORES QUE AFECTAN AL GRUPO EVALUADOR

Aislamiento - Lugar de la Evaluación  
Reserva - Ante la filtración de datos e influencia de los contratistas (Confidencial).

Jurado - Prohibición de divulgar información.

Discusión ante evaluadores - Tanto la forma, como el contenido.

Consultores - Grupo que por su experiencia y haber trabajado en la preparación de la petición de oferta, conocen mejor el objetivo de la Evaluación.

Consejeros - Grupo formado por expertos de distintas dependencias de la Administración relacionados con la técnica.

La evaluación consiste en la comparación de la oferta técnica con el Proyecto de Obras o con el Pliego de Prescripciones Técnicas del expediente, comprobando que satisface todas las especificaciones pedidas. Esta comprobación, puede significar un trabajo añadido al quehacer normal del o de los técnicos, que equivale a una ocupación desde un día hasta lo normal de dos semanas de trabajo, lo que se traducirá en el Informe Técnico, remitido a la Mesa de Contratación, quien decidirá la selección y adjudicación que proceda.

La cantidad de trabajo y duración, depende tanto de las prioridades del trabajo de la Sección gestora, del grosor o contenido del Proyecto o Pliego y del número de empresas licitadoras presentadas al expediente. Para una mejor comprensión de este proceso evaluador, partamos del supuesto de un expediente extenso y completo en su instalación y equipamiento.

#### PANEL DE EVALUACION

En este último caso, será necesario, la selección de una organización para dedicarse enteramente a esta evaluación, conocida como Panel de Evaluación, que reuniéndose en sala independiente y aislada, puede conseguir la mayor rapidez, objetividad, y eficacia en su trabajo. Las características que debe reunir este grupo de evaluación, se reflejan en los siguientes criterios:

**Discreción:** El evaluador, se encontrará con ofertas que pueden tener carácter clasificado, siendo su responsabilidad no sólo ante la Administración, sino ante las mismas empresas licitadoras, por lo que deberá adoptarse la prohibición de comunicarse directamente con ninguna empresa, y de recibir o divulgar información, para asegurar que ningún licitador obtiene ventaja sobre otro y las conclusiones del evaluador son lo más imparciales que es posible.

**Discusión:** Solamente se podrá efectuar entre los miembros del panel de evaluación o del personal de selección.

**Consejos:** Un grupo de expertos en el tipo de material y experimentados en sistemas de evaluación, podrán ser solicitados o ellos podrán darlos, formando parte del panel de evaluación.

**Consultas:** Que podrán formularse al grupo de expertos, que conociendo la historia, desarrollo, redacción y objetivos del proyecto o pliego, también son nombrados y forman parte del panel de evaluación.

**Información** adicional o aclaraciones sobre puntos dudosos de las ofertas, sólo podrá ser requerida a los licitadores a través de la Junta Económica u oficina delegada de esta Junta Económica, nunca se podrá establecer un contacto directo con las empresas o sus representantes.

En el Cuadro I, se reflejan los distintos niveles de evaluación, que podríamos expresar en el Grupo de evaluadores, grupo intermedio en donde están incluidos los consejeros, consultores y verificadores de evaluación, con las oficinas administrativas y delegada de la Junta Económica para las relaciones con las empresas licitadoras y por último el grupo de dirección, mando y autoridad de selección.

Cuadro III

#### EJEMPLO DE SUBDIVISION DE UN AREA DE EVALUACION

El Area Técnica/Operativa se subdivide:

- Performances del sistema.
- Diseño del sistema.
- Equipos A.
- Equipos B.
- Requisitos Técnicos y Standards.
- Ingeniería Civil
- Implantación del sistema.

En el grupo de evaluadores, se responsabilizará bajo un jefe, y tendrá la misión de estudiar, analizar y calificar cada una de las ofertas, comparándola con respecto al proyecto o pliego, y si el volumen o extensión de estos no lo hacen practicable se compararán con respecto a los puntos standard, sacados como un muestreo de los puntos más importantes de su contenido, nunca deberán compararse las distintas ofertas entre sí. Cuadro II.

Para la determinación de este muestreo, el proyecto o pliego, se dividirá en distintas áreas, que como norma general son:

Area técnica o Científica, Area Operativa, Area Logística, Area de Dirección y Area de Presupuestos. Cada una de las áreas, se subdivide en distintos artículos, este a su vez en factores, y cada uno de los factores en factor standard. Cuadro III.

El sistema de calificación de cada uno de los standard, se determinará bien por cualificación, o bien por puntuación, y se anotarán los conceptos débiles, en la oferta o los conceptos notables que mejoran lo pedido, haciendo un resumen de su valoración.

El personal evaluador de cada área, se elegirá entre expertos específicos en la materia, expertos en la materia en general, e incluso expertos en materias similares, en número no menor de tres, ya que del enjuiciamiento varío y distinto de cada punto, se deducirá la mejor evaluación, más objetiva e imparcial, de cada una de las ofertas.

#### CONCLUSION

De todo lo tratado anteriormente, podemos resumirlo en lo siguiente:

— Relación Empresas-Administración  
Existen distintas etapas para relación, la previa o de consulta informativa de precios y condiciones, en que la Administración se dirige a la Empresa.

La de contratación con dos fases en la que a requerimiento de la Junta Económica y pública, se presentan las proposiciones por las empresas, y la segunda fase en que se evalúa y selecciona la proposición de acuerdo con la ley.

La de ejecución o recepción, en la que una vez adjudicada o contratada una proposición, se cumplimenta y finalmente se recepciona.

De todas estas etapas, solo la última está regulada en la Ley y Reglamento de Contratos del Estado y desarrollada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de obras del Estado. La primera puede encauzarse en el Derecho Administrativo y en el Derecho Civil, sin que exista una regulación específica para modelar esta relación, si bien es menos conflictiva y trascendente para ambas partes.

No obstante, la segunda, de la que nos hemos extendido en esta exposición es la más desasistida y más trascendente para la empresa y la economía del país, por un lado, por otro para la regulación y establecimiento de procedimientos en la Administración y por último afectaría a su organización, tanto ante la Empresa, como interna de la propia Administración.

En este sentido orgánico, cabe pensar que cada Organo de Contratación debería disponer dentro de sus Secciones Técnicas, de un Negociado de Precios, el cual además de la técnica propia de la Sección, debe conocer procedimientos de exploración de mercado precios y costes y relaciones humanas para la atención al cliente o Empresas, descargando de la responsabilidad del contrato entre Empresa e Ingenieros Projectistas, y las presiones que de la misma se pueden derivar. ■