

1. LA GESTIÓN PÚBLICA CON FINANCIAMIENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES: EL CASO DE PROYECTOS DE EDIFICACIÓN FINANCIADOS POR EL BID EN NICARAGUA, BRASIL Y PERÚ

Manuel Rivas, Ph.D
manuelrivas@coac.net

Fecha de recepción: 27.12.2015

Fecha de aceptación: 26.03.2016

2. Resumen - Abstract

Se trata de presentar una visión de cómo un arquitecto se enfrenta a participar en un concurso público en diversos países, los requisitos que se han de enfrentar, las leyes que pudieran incidir y en general el proceso del concurso hasta la materialización del proyecto y su posterior fase de obra.

La ponencia hace foco en la importancia de la gestión pública de los concursos y el control de la calidad de los procesos de proyecto que garanticen el cumplimiento de los objetivos planteados.

Los ejemplos se establecen en tres países latinoamericanos; Nicaragua, Brasil y Perú. Entre similitudes de la gestión del proceso de los concursos y divergencias en las tipologías edilicias y programas a desarrollar.

3. Palabras claves

concurso / gestión pública / arquitectura / proyectos

4. Contenido

4.1. El financiamiento público del BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional creada en 1959 con sede en la ciudad de Washington D.C.

El propósito es financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe.

Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el BID es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional. Aunque nació en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) no guarda ninguna relación con esa institución panamericana, ni con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o con el Banco Mundial. En la actualidad el capital ordinario

del banco asciende a 101.000 millones de dólares estadounidenses.

El objetivo del BID es mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. Alcanzar el desarrollo de una manera sostenible y respetuosa con el clima. Para ello ofrecen préstamos, donaciones, asistencia técnica y realizan investigaciones.

4.1.1. Alcance

Actualmente se financian 605 Proyectos con Préstamos al Sector Público y 97 Proyectos con Préstamos al Sector Privado. Además de numerosas Cooperaciones Técnicas.

4.1.2. Funcionamiento y supervisión

El BID cuenta con una organización departamental de sedes principales y locales en cada país del continente americano.

Las tareas son la gestión y organización de las Financiaciones, la supervisión y auditoria de los proyectos financiados y el seguimiento del expediente en todas sus fases; previo a la realización de los proyectos, durante la fase del proyecto y en la obra.

4.2. El origen de la financiación

Las obras públicas se realizan con los recursos que se obtienen de la recaudación de impuestos municipales, provinciales y estatales que tienen como primer objetivo proporcionar mejoras en la calidad de vida de las sociedades donde se ingresan.

Primordialmente el destino de las obras generalmente están vinculadas a construcciones de primera necesidad como lo son las sanitarias, las educativas, de infraestructuras viarias (carreteras, puentes, rotondas), espacios de descanso (plazas o parques) y administrativas (oficinas para el mejoramiento de la gestión pública). Dichas obras contribuyen a la integración social y su efecto es tan relevante que los recursos destinados sólo pueden destinarse para aquello a lo que fueron concedidos y no deben desviarse hacia otras acciones políticas.

Al finalizar las obras es necesario realizar el proceso de fiscalización de la aplicación de los recursos públicos. Y con ello garantizar a la sociedad que las

riquezas se han invertido en su propio beneficio mediante el control en cada una de las fases del proyecto y la obra. Para garantizar que en el proceso se ha destinado correctamente el dinero público invertido.

En el caso de los ejemplos que se enseñan a continuación, el trabajo no difiere de lo señalado ya que los recursos que manejan los organismos internacionales de financiación son reunidos de los préstamos que realizan a los diferentes países y que luego regresan en forma de fondos concursables para aplicarlos con la misma intención de mejorar la calidad de vida de la sociedad.

En estos casos la misma institución financiera proporciona un acompañamiento técnico basado en el control y la fiscalización que garantizan el cumplimiento de los objetivos definidos en los programas de actuación correspondientes.

4.3. Un ejemplo en Nicaragua

Se trata del proyecto para un edificio administrativo de la DGPSA (IPSA - Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria)

El proyecto se realizó en un terreno de 20.000m² y un edificio de 3.850m² en dos plantas.

4.3.1. Marco y contexto

El Gobierno de Nicaragua a través del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR – ahora MAG) junto con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está implementando el Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible.

El objetivo general del programa es incrementar la productividad agropecuaria sostenible, fortalecer la vinculación con las cadenas de valor y promover el aumento de los ingresos de las familias rurales.

El costo total del programa ascendía a 52 millones USD, destinando 4 millones USD para la realización del edificio. de la inversión total, 40 millones USD son financiados por el BID y 10 millones USD del BCIE y 2 millones USD del Gobierno de Nicaragua.

Respecto al edificio, el objetivo es modernizar las oficinas de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria actualmente ubicadas en un edificio

provisional. Con el objetivo de brindar una mejor atención a los productores, importadores, exportadores y usuarios en general.

4.3.2. Objetivos

Los objetivos del programa son:

- Mejorar los niveles de explotación del sector agropecuario a partir del Incremento de los niveles de productividad en base a la innovación tecnológica y a la mejora del modelo de gestión, todo ello bajo un marco sostenible.
- Fortalecer las relaciones y vinculación con las cadenas de valor (generación de valor agregado): asociaciones de productores – federaciones de cooperativas – familias productoras.
- Conseguir el aumento de los ingresos de las familias rurales a partir del incremento de los niveles de explotación del sector agropecuario, siendo éste su principal sector de ocupación y fuente de ingresos.

Por otro lado los objetivos específicos de la consultoría son:

- Atendiendo a las informaciones de partida existentes con origen en distintas fuentes (MAGFOR, BID, BCIE, etc.), el alcance de los términos de referencia de la consultoría objeto y del Programa general, las informaciones facilitadas y reuniones mantenidas con las diferentes Direcciones de la Institución y, los condicionantes legales de aplicación, a partir de aquí elaboración de los estudios de pre factibilidad y diseño conceptual del nuevo edificio de la DGPSA, respondiendo éstos a la definición de las diferentes áreas así como los respectivos equipamientos según las diferentes alternativas posibles analizadas/ evaluadas bajo diferentes criterios de selección.
- En consideración de los estudios de pre factibilidad y diseño conceptual del edificio en relación con el aspecto de la funcionalidad del mismo, elaboración de un programa arquitectónico funcional que garantice la optimización del flujo de actividades a las que se destina el edificio (función administrativa) junto con los usuarios que interaccionan con el mismo, valorándose las diferentes alternativas posible según diferentes criterios de selección.
- Elaboración de los estudios técnicos y diseños arquitectónicos e ingenieriles mediante el uso de la tecnología BIM, obteniéndose una definición completa y concisa del nuevo edificio que garantizará tanto el perfecto desarrollo de los distintos procesos de contratación como la posterior fase de ejecución de las obras, todo ello en base a las soluciones más favorables des de los puntos

de vista económico, de calidad, funcionalidad, durabilidad (mantenimiento) y preservación del medio ambiente.

- A partir del conocimiento exhaustivo del contexto social y económico en el que se localiza el proyecto dentro de Nicaragua y en relación con el Programa y los estudios de factibilidad, elaboración de un estudio de factibilidad socio-económico para el nuevo edificio de la DGPSA atendiendo a la identificación, formulación y evaluación del proyecto.

4.3.3. Requisitos de la propuesta técnica

Se exige la presentación de la documentación referida a:

- La propuesta técnica
- Descripción del enfoque, metodología y plan de trabajo
- Cronograma de los trabajos y planificación de las entregas
- Composición del equipo y expertos claves
- Curriculum vitae de cada integrante del equipo

4.3.4. Requisitos de la propuesta de precio

Se exige la presentación de la documentación referida a:

- Formulario con la propuesta de Precio
- Desglose de remuneración
- Resumen de gastos reembolsables

4.3.5. Gestión del concurso

Adjudicación: SELECCIÓN BASADA EN CALIDAD Y COSTO (SBCC).

- Carta de invitación
- Instrucciones a Consultores
- Propuesta Técnica
- Propuesta de Precio
- Países Elegibles
- Políticas del Banco - Prácticas Corruptas y Fraudulentas
- Términos de Referencia
- Formularios Estándar de Contrato (Suma Global)

Requisitos

- Capacidad Profesional y solvencia económica de la empresa.
- Recursos Técnicos; profesionales de cada especialidad: arquitectos,

ingenieros civiles, ingenieros de instalaciones, topógrafo, geólogo, etc.

- Seguro de Responsabilidad Civil de la empresa válido en el país en que se desarrolla la consultoría.

Leyes a cumplir:

- Leyes locales y arbitraje en caso de conflictos internacional.
- Leyes de edificación y construcción vigentes.

Secuencia del Proceso:

Una vez seleccionada la empresa Consultora se realizan reuniones que concluyen en el Acta de Negociación cuyo objetivo es fijar los puntos clave acorde al contrato.

Luego se coordina la fecha de la Firma del Contrato y se realiza un Acta de inicio de los trabajos de la Consultoría. A partir del acta de inicio se rige el calendario estipulado para el desarrollo del proyecto.

4.3.6. Las obligaciones tributarias

Impuesto Obligatorios:

Los impuestos indirectos nacionales que se vayan a cobrar con respecto a este Contrato por los Servicios que preste el Consultor serán pagados por el Cliente para el Consultor.

Impuesto Exentos:

El consultor, los Subconsultores y los Expertos estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado.

4.3.7. Desarrollo del proyecto

En el caso de este proyecto el Plazo de la consultoría fue de 7 meses.

4.3.8. Auditorias al proyecto

Al final del proyecto, una vez entregada la documentación de la última fase el BID realiza una Auditoria del Proyecto entregado encargada a profesionales locales cualificados externos a la entidad y a la consultoría.

Estos emiten un informe que se debe atender y responder incluyendo dichas observaciones en el documento final entregado.

4.3.9. Inicio de las obras

El alcance del contrato concluye en la finalización del proyecto, obtención de todos los permisos de Obras y factibilidades de las compañías suministradoras de servicios.

Para realizar las obras se presenta una licitación pública para definir el constructor y para definir la supervisión de las obras. No pudiendo ser el mismo equipo que desarrolla el proyecto.

A partir de aquí nuestra participación consiste en dar apoyo a las preguntas puntuales o a las dudas y consultas que pudieran existir en la ejecución de la obra.-

4.4. Un ejemplo en Brasil

Se trata de un proyecto para el mejoramiento de Escuelas Públicas en el Estado de Pará, Brasil. Con un total de 54 escuelas, de las cuales 3 son proyectos de nuevos edificios y 51 reformas o rehabilitaciones de edificios existentes. Divididos en 3 Lotes.

4.4.1. Marco y contexto

El marco del proyecto es la mejoría de la calidad y expansión de la cobertura de la educación básica en el estado de Pará, Brasil para la Secretaría de Estado de Educación.

Financiado parcial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fianza de la República Federativa de Brasil, cuyo principal objetivo es la expansión de la cobertura y la mejoría de la calidad de la educación básica en el estado de Pará.

El programa completo consta de la construcción de la nueva sede para la IPTV, la reforma y ampliación de 208 escuelas y la construcción de 32 nuevas unidades de enseñanza media.

4.4.2. Objetivos

El objeto es la contratación de Consultoría para la elaboración de proyectos ejecutivos de arquitectura e ingeniería para obras y reformas de edificios educacionales en diferentes municipios del estado de Pará.

La consultoría se estructura en 3 etapas:

- Etapa A: realización de levantamientos plan alimétricos de los terrenos, estudios de suelo geotécnico del tipo SPT, levantamiento físico de los locales donde serán realizadas las obras de reforma, con o sin ampliación, de las escuelas constantes de cada lote y elaboración de estudios preliminares y anteproyectos de arquitectura e ingeniería.
- Etapa B: elaboración de los proyectos ejecutivos de Arquitectura e Ingeniería y la documentación técnica, con presupuestos y cronogramas.
- Etapa C: elaboración de la documentación técnica.

4.4.3. Requisitos de la propuesta técnica

Se exige la presentación de la documentación referida a:

- La propuesta técnica
- Descripción del enfoque, metodología y plan de trabajo
- Cronograma de los trabajos y planificación de las entregas
- Composición del equipo y expertos claves
- Curriculum vitae de cada integrante del equipo

4.4.4. Requisitos de la propuesta de precio

Se exige la presentación de la documentación referida a:

- Formulario con la propuesta de Precio
- Desglose de remuneración
- Resumen de gastos reembolsables

4.4.5. Gestión del concurso

Adjudicación: SELECCIÓN BASADA EN CALIDAD Y COSTO (SBCC).

Requisitos:

- Capacidad Profesional y solvencia económica de la empresa.
- Recursos Técnicos; profesionales de cada especialidad: arquitectos, ingenieros civiles, ingenieros de instalaciones, topógrafo, geólogo, etc.
- Seguro de Responsabilidad Civil de la empresa válido en el país en que se desarrolla la consultoría.

Leyes a cumplir:

- Leyes locales y arbitraje en caso de conflictos internacional.

- Leyes de edificación y construcción vigentes.

Secuencia del Proceso:

Una vez seleccionada la empresa Consultora se realizan reuniones que concluyen en el Acta de Negociación cuyo objetivo es fijar los puntos clave acorde al contrato.

Luego se coordina la fecha de la Firma del Contrato y se realiza un Acta de inicio de los trabajos de la Consultoría. A partir del acta de inicio se rige el calendario estipulado para el desarrollo del proyecto.

4.4.6. Las obligaciones tributarias

Impuesto Obligatorios

Todos los impuestos indirectos identificables (detallados y finalizados en las negociaciones del contrato) son reembolsados al Consultor o pagados por el cliente en nombre del Consultor.

4.4.7. Desarrollo del proyecto

En el caso de este proyecto el Plazo de la consultoría es de 6 meses.

ITEM	SERVIÇO	60 dd	120 dd	180dd
1	ESTUDOS DE CAMPO E ANTEPROJETOS	40%		
2	PROJETOS EXECUTIVOS		40%	
3	DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA			20%

4.5. Un ejemplo en Perú

Se trata del proyecto para un edificio administrativo de la Contraloría General de la República en la ciudad de Puerto Maldonado, Perú.

El proyecto se desarrolla en un terreno de 650m² y el objetivo es realizar un edificio de 1.200m² en tres plantas y un sótano.

4.5.1. Marco y contexto

Se trata de un proyecto en el marco del Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una Gestión Pública Eficaz e Integra de Perú referente a la contratación de la firma consultora para la elaboración del Expediente Técnico de la Oficina Regional de Control Puerto Maldonado. Financiado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El terreno donde se desarrollará el edificio está ubicado en la Avenida Jirón Gonzáles Prada N° 241, Tambopata, Madre de Dios, Puerto Maldonado, Perú.

4.5.2. Objetivos

Los objetivos del programa son:

1. Favorecer el proceso de descentralización del Sistema Nacional de Control (SNC).
2. Reforzar la consecución y materialización física real del Plan Estratégico Institucional dentro de la República.
3. Aumentar el tejido de las infraestructuras institucionales (nivel regional – Puerto Maldonado) favoreciendo a la CGR en el desarrollo de su actividad a nivel nacional.

Los objetivos específicos de la consultoría, éstos resultaran los siguientes:

1. Elaborar toda la documentación necesaria y gestionar el procedimiento de factibilidad de servicios básicos antes los diferentes agentes/organismos implicados hasta la obtención de permisos y licencias correspondientes.
2. Elaborar toda la documentación referida a estudios previos de conformidad con las normas y reglamentos aplicables vigentes como paso anterior a la elaboración del correspondiente expediente técnico de obra.
3. Confección del expediente técnico de obra referido a la Sede Regional - ORC Puerto Maldonado en adelante Sede, certificándose la viabilidad constructiva de la misma bajo los diferentes criterios técnicos, económicos, temporales, cualitativos, medio ambientales, y de seguridad.

4.5.3. Requisitos de la propuesta técnica

Se exige la presentación de la documentación referida a:

- a) Formulario de presentación de la propuesta técnica
- b) Organización y Experiencia del Consultor
- c) Comentarios o sugerencias sobre los Términos de Referencia (TDR's)
- d) Descripción del enfoque, metodología y plan de trabajo
- e) Cronograma de los trabajos y participación del equipo de profesionales
- f) Composición del equipo, insumos de los profesionales clave y hoja de vida (Curriculum vitae).

4.5.4. Requisitos de la propuesta de precio

Se exige la presentación de la documentación referida a:

- Formulario con la propuesta de Precio
- Desglose de remuneración
- Resumen de gastos reembolsables

La propuesta puede ser emitida hasta en tres conversiones (ejemplo Soles, USD, Euro)

4.5.5. Requisitos a la firma consultoria

Algunos de los requisitos que debe cumplir la Consultoría son:

- a) Presentar profesionales de cada disciplina (arquitecto, ingenieros, especialistas).
- b) Oficina, ordenadores, software e impresoras.
- c) Que el Expediente Técnico cumpla la Normativa y la Reglamentación Técnica y Legal vigente.
- d) Compatibilidad e integración de todas las especialidades del expediente técnico.
- e) Presentación de los seguros de responsabilidad profesional, seguro patronal y de accidente de trabajo, etc.
- f) Requisitos Técnicos:
 - Cumplimiento de los plazos del proyecto
 - Cumplimiento de la planificación de los productos entregables a presentar
 - Cumplimiento de los requisitos de presentación
 - Cumplimiento de la control de la calidad del expediente
 - Obtención de los correspondientes permisos de compañías y licencia de edificación

4.5.6. Gestión del concurso

Instrucciones a los consultores:

- Obligaciones
- Conflictos de interés
- Competencia desleal
- Prácticas prohibidas
- Elegibilidad: empresas de países que pueden presentarse
- Tipología de la propuesta; documentos que componen la propuesta, idioma, sustitución de expertos claves, etc.-

- Formato y contenido de la propuesta técnica
- Propuesta de precio: Moneda de pago, forma de pago, Impuestos.
- Confidencialidad
- Propuesta de precio: Selección basada en la Calidad y Coste (SBCC)
- Negociaciones del contrato
- Adjudicación

4.5.7. Las obligaciones tributarias

El Consultor y los Subconsultores son responsable de atender todas las obligaciones fiscales que surjan del contrato.

Impuesto Obligatorios:

Todos los impuestos indirectos identificables (detallados y finalizados en las negociaciones del contrato) son reembolsados al Consultor o pagados por el cliente en nombre del Consultor.

4.5.8. Desarrollo del proyecto

En el caso de este proyecto el Plazo de la consultoría es de 3 meses

5. Resultados

Como resultado de los diferentes procesos enseñados encontramos que en los tres ejemplos que se establecen similitudes organizativas en la gestión del proceso de los concursos. La participación de los gobiernos o secretarías locales en conjunto con el apoyo de un organismo financiero internacional, la sistematización y transparencia de los procesos de contratación y el seguimiento que asegura el control de la calidad de los expedientes técnicos.

El resultado en cada caso es diferente, deriva de un conjunto de variables en las que intervienen los participantes bajo un objetivo en común predeterminado. Descubrimos en este 'gran equipo' la importancia de las interacciones entre los funcionarios públicos, los equipos de consultores, los usuarios finales, los especialistas, las empresas contratistas, las empresas suministradoras de insumos, etc. Personas de aquí y de allá que persiguen el mismo objetivo para el bienestar social de la comunidad en la que se desarrollan dichas obras.

6. Algunas conclusiones

La realización de proyectos de edificación en diferentes países resulta una actividad sumamente motivadora que exige una responsabilidad adicional determinada por la elaboración de proyectos respondiendo a las necesidades sociales. Normalmente dentro de un marco de programas preestablecidos como objetivos de las diferentes acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales en donde se implantan.

La vocación propia del arquitecto es desarrollar el mejor producto posible con el coste y tiempo establecido de acuerdo a la calidad de los materiales disponibles de cada lugar. Bajo a este lineamiento y trabajando para proyectos financiados por organismos internacionales es fundamental el aseguramiento de la calidad en todo el proceso de definición del proyecto.

Cada proyecto permite la posibilidad de conocer diferentes formas de gestionar y realizarlos desde el punto de vista de cada disciplina, la tecnología disponible y las tramitaciones administrativo-legales. Para llegar al objetivo de obtener los permisos necesarios requeridos por cada Alcaldía o Municipalidad y las compañías suministradoras de servicios.

En la experiencia presentada de los tres proyectos de edificación en diferentes países latinoamericanos (Nicaragua, Brasil y Perú), el punto de encuentro donde convergen es; el apoyo y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en conjunto con los gobiernos locales y con ello la exigencia de la transparencia de los procesos y el cumplimiento estricto de los objetivos planteados en cada caso.

En este ámbito descrito encontramos la labor profesional del arquitecto alineado con el objetivo de desarrollar el mejor producto posible acorde a las necesidades de los usuarios finales. Entendiendo por usuarios a los representantes de las diferentes Instituciones Públicas que acompañan en el proceso de realización de los proyectos en cada una de sus fases. Y a los interesados finales que se benefician directamente de los frutos del producto realizado.

Para alcanzar un nivel alto en el resultado se requiere la comunión de un equipo adecuado de trabajo conformado por diferentes profesionales (arquitectos,

ingenieros, especialistas, etc). Resaltan como puntos positivos la colaboración mutua entre los equipos humanos de proyecto y de las instituciones beneficiarias, la disposición de sistemas tecnológicos avanzados para la obtención del mejor resultado y la garantía de un proceso formal definido por la institución que financia los proyectos. Por descontado que las experiencias asumidas conllevan al crecimiento profesional de los que participan del proceso, resultando un trabajo muy alentador cuyo objetivo base es una acción fundamentada en una necesidad de crecimiento social acorde a los programas de desarrollo establecidos.

Como toda práctica de trabajo siempre se pueden encontrar puntos a mejorar. En el caso de los ejemplos presentados de los proyectos para diferentes edificios, el trabajo de la Consultoría finaliza con la presentación del Expediente Técnico completo y sus respectivos permisos y licencias. Lo que hace que en la fase del desarrollo de la obra, la Consultoría se limita a atender las posibles dudas que surjan a los supervisores responsables de las obras. Es allí quizás el punto donde combinando la experiencia de los equipos locales más el conocimiento de los autores de los proyectos, la garantía del producto final a edificar cobraría mayor precisión. Quizás el nivel más alto entre el equilibrio de la gestión pública, el control de la calidad y la fiscalización de las obras a ejecutar.

En conclusión se pueden llevar a cabo proyectos y obras de edificación con una gestión eficaz, transparente y organizada. Con planificaciones e hitos alcanzables y con un proceso del control de la calidad permanente en cada fase del proyecto. Con profesionales capacitados y organismos públicos involucrados.

Manuel Rivas, Ph.D

manuelrivas@coac.net

Ph.D. Arquitecto, Universidad Politécnica de Cataluña - Arquitecto UBA

Director en manuel rivas arqts

Director de Edificación en IDP