



**UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRÍQUEZ UREÑA
VICERRECTORÍA DE POSTGRADO E INTERNACIONALIZACIÓN
ESCUELA DE POSTGRADOS**

TÍTULO

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE CONTRATOS DE OBRAS VIALES EN EL
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES.
CASO: REHABILITACIÓN CARRETERAS 2009-2014**

Sustentante:

Lucía Esperanza Cedeño de Brito

**Para la obtención del grado de Máster
en la Gerencia de Proyectos**

Asesores

Dr. Ángel Puentes Puente (Metodológico)

Ing. Héctor A. Cuevas, MSc. (Contenido)

Santo Domingo, República Dominicana

Febrero, 2018

**ANALISIS DE LA GESTIÓN DE CONTRATOS DE OBRAS VIALES EN EL
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES DE LA
REPUBLICA DOMINICANA.
CASO: REHABILITACIÓN CARRETERAS 2009-2014**

RESUMEN

Los resultados de la gestión de contratos inciden en los valores y la misión de la organización contratante. De ahí la importancia que reviste esta herramienta estratégica de la gestión de proyectos, sobre todo cuando las obras a ejecutar, representan una alta proporción del presupuesto del Estado, lo que implica la satisfacción de necesidades que involucran el interés público. Esta investigación sobre la gestión de contratos de obras viales en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de la República Dominicana tiene como objetivo analizar el proceso de gestión de contratos y comprende un desarrollo progresivo de las etapas de planificación, contratación, seguimiento de la ejecución, cierre, hasta la evaluación ex post. Se analiza la forma en que se ejecuta el proceso; sus aspectos legales e institucionales; su situación actual y las mejoras a recomendarse. Se utiliza el método inductivo y una metodología sostenida en un diseño de campo y documental, empleando técnicas e instrumentos de recolección de datos, específicamente el análisis de fuentes bibliográficas, la observación directa, entrevistas no estructuradas y encuesta aplicada a personal interno y externo al MOPC, con amplia experiencia en el tema de obras públicas viales. El contexto del estudio incluye áreas técnicas de ingeniería, ejecución, supervisión, gerencia, control de gestión, auditoría y legal. Luego se procesan los datos de campo, elaborando un diagrama secuencial de las actividades más importantes, para proceder a presentar y analizar los resultados obtenidos, los cuales demuestran que, a pesar de importantes esfuerzos implementados en los últimos años para modernizar las compras públicas, existe una alta percepción de que carecen de la planificación y controles necesarios.

Palabras Claves: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, gestión de contrato, obras viales, proceso, gestión de proyectos.

ABSTRACT

The results of contract management affect the values and mission of the contracting organization. Hence the importance of this strategic tool of project management, especially when the works to be executed represent a high proportion of the State budget, which implies the satisfaction of needs that involve the public interest. This research on the management of road works contracts in the Ministry of Public Works and Communications of the Dominican Republic aims to analyze the contract management process and includes a progressive development of the stages, such as planning, contracting, monitoring the execution, the closing and the ex post evaluation. An analysis is conducted to evaluate how the process is executed, its legal and institutional aspects, its current situation and the possible improvements to be recommended. The inductive method and a sustained methodology are used in a field and documentary design, using techniques and data collection instruments, specifically the analysis of bibliographic sources, direct observation, unstructured interviews and a survey applied to internal and external personnel to the MOPC with extensive experience in the subject of public road works. The context of the study includes technical areas of engineering, execution, supervision, management, control of management, auditing and legal. Then the field data are processed, making a sequential diagram of the most important activities, to proceed to present and analyze the results obtained, which show that, despite important efforts implemented in recent years to modernize public purchases, there is a high perception that they lack the necessary planning and controls tools.

Keywords: Ministry of Public Works and Communications, contract management, road works, process, project management.

AGRADECIMIENTOS

A mis asesores Ing. Héctor A. Cuevas y Dr. Ángel Puentes Puente, porque sin sus sabios consejos y orientaciones en esta tarea de investigación, mi trayecto hubiese sido el de un barco sin destino claro.

Al personal del MOPC, en especial a mis compañeros de UCP y OCGPFRE, por la paciencia demostrada y colaboración recibida. Destacada ayuda de colaboradores relacionados con el tema de gestión de contratos de obras viales, mención privilegiada para el Ing. Ernesto Musa Saba.

A Teresa del Cabral, Nora Tatis, Juana de Jesús, Juan Ramos, Wendy de los Santos, Rodolfo Campíns, Eloísa Marrero y Pavel Santana por ayudarme a lograr esta anhelada meta.

A Rafael Brito Benzo, amor de mi vida, fuente de inspiración y superación. Motor impulsador de este nuevo logro.

A toda mi familia.

Lucía Cedeño

DEDICATORIAS

A Dios, por permitirme disfrutar de la vida.

A mis padres, por su formación y amor transmitido cuando tuve el privilegio de disfrutarlos en vida.

A mi esposo, Mi Vida, apoyo incondicional y constante que me permitió llegar a estos momentos. Sin ti no hubiese resultado posible culminar el esfuerzo iniciado. Gracias por tu paciencia.

A mis hijos, en muestra de mi compromiso ante ellos de estímulo recíproco para luchar por nuestros sueños. Mijobello y Mijabella, los amo. ¡Sigán adelante! Luchen por lo que aman!

Lucía Cedeño

ÍNDICE

	Páginas
RESUMEN	i
ABSTRACT.....	iii
AGRADECIMIENTOS.....	iv
DEDICATORIAS.....	v
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1.....	3
ASPECTOS GENERALES.....	3
1.1. Antecedentes.....	4
1.2. Importancia y Justificación.....	8
1.2.1. Importancia.....	8
1.2.2. Justificación.....	12
1.3. Planteamiento del Problema y Preguntas de la Investigación.....	14
1.4. Objetivos.....	17
1.4.1. Objetivo General.....	17
1.4.2. Objetivos Específicos.....	17
1.5. Limitaciones de la investigación y su importancia para el campo profesional.....	18
1.6. Contexto de la investigación.....	19
CAPÍTULO 2.....	20
FUNDAMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
2.1. Estudios anteriores relacionados con el tema.....	21
2.2. Aporte de la investigación a la ampliación de la literatura actualizada.....	25
2.3. Infraestructura vial en República Dominicana.....	26
2.4. Análisis del proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC.....	28
2.4.1. Antecedentes de la gestión de contratos de obras viales.....	28
2.4.1.1. Aspectos teóricos y conceptuales de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC.....	30
2.4.2. Otros conceptos relacionados con la gestión de contratos.....	33
2.4.3. Gestión de contratos de obras viales en el MOPC.....	38
2.4.3.1. Planificación de obra viales en el MOPC.....	40
2.4.3.1. A. Selección de los proyectos de inversión.....	41
2.4.3.1. B. Formulación y revisión de los proyectos.....	42
2.4.3.1. C. Determinación de costos de los proyectos de inversión.....	42
2.4.3.2. Contratación de obras viales en la República Dominicana.....	43
2.4.3.2. A. Aspectos legales de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC.....	45
2.4.3.2. A.1. Estudios previos a la contratación de obras viales en el MOPC.....	46
2.4.3.2. A.2. Dirección General de Contrataciones Públicas.....	46
2.4.3.2. A.3. Procedimientos de contratación.....	50
2.4.3.2. A.4. MOPC y financiamiento internacional.....	52
2.4.3.2. B. Aspectos Financieros de la gestión de contratos de obras viales en MOPC.....	54
2.4.3.2. C. Aspectos institucionales de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC.....	55
2.4.3.2. D. Estructura institucional del MOPC.....	56

2.4.3.2. E. Legislación sobre contratación pública en América Latina y El Caribe	59
2.4.3.3. Seguimiento de la Ejecución de obras viales	61
2.4.3.3. A. Control y supervisión	61
2.4.3.3. C. Obras Viales ejecutadas por el MOPC 2009-2014	64
2.4.3.3. D. Seguimiento de la sociedad a la contratación pública	72
2.4.3.3. E. Disposiciones legales sobre el seguimiento a la ejecución de obras públicas	73
2.4.3.3. F. Incumplimientos y sanciones.....	73
2.4.4. Cierre del contrato	74
2.4.4.1. Recepción Provisional	75
2.4.4.2. Recepción Definitiva	75
2.4.5. Evaluación ex post.....	76
2.4.6 Análisis FODA	77
2.4.6.1 Factores Internos.....	78
2.4.6.2 Factores externos	78
2.4.6.3 Análisis FODA al proceso de Gestión de Contratos de Obras Viales del MOPC	
.....	79
CAPÍTULO 3.....	81
MARCO METODOLÓGICO.....	81
3.1. Diseño metodológico	82
3.1.1. Tipo de estudio y método.....	83
3.1.2. Localización: Delimitación en tiempo y espacio	85
3.1.3 Universo y muestra	85
3.1.4. Técnicas de investigación	88
3.1.5. Instrumento de investigación	88
3.1.6. Procedimientos de recolección de datos	89
3.1.7. Procedimientos utilizados para el análisis de los resultados.....	90
3.1.8. Criterios de inclusión y exclusión.....	90
a. Criterios de inclusión	90
b. Criterios de exclusión	90
3.1.9. Aspectos éticos implicados en la investigación.....	91
CAPÍTULO 4.....	92
PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	92
4.1. Presentación de los resultados	93
4.2. Análisis de obras de carreteras ejecutadas por el MOPC, durante el periodo 2009 al	
2014	130
4.3. Discusión de los Resultados	139
Conclusiones	143
Recomendaciones	147
Referencias Bibliográficas.....	152
ANEXOS	156
Anexo A. Cuestionario sobre gestión de contratos,	
Anexo B. Decretos y resoluciones relacionados con la gestión de contratos de obras.	
Anexo C. Estructura Institucional del MOPC	
Anexo D. Esquematación del proceso de gestión de contratos de obras viales en el	
MOPC	

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Resumen inversión en obras del MOPC 2009-2014	10
Tabla 2. Requerimientos de supervisión de obras	63
Tabla 3: Carretera La Romana-Cruce Guerrero-Guaymate-Cruce El Pintado	66
Tabla 4: Carretera El Rio Jarabacoa.	67
Tabla 5: Boulevard Turístico del Atlántico BTA	68
Tabla 6: Carretera cruce autopista Duarte-Casabito-Constanza	69
Tabla 7: Avenida Jacobo Majluta	70
Tabla 8: Circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y III).....	71
Tabla 9. Área en que se desempeña (Elaboración propia)	92
Tabla 10. Años de experiencia (Elaboración propia)	93
Tabla 11. Estrategias para la gestión de contratos (Elaboración propia).....	94
Tabla 12. Adecuados recursos humanos y financieros. (Elaboración propia).....	95
Tabla 13. Revisión de políticas, procedimientos y reglas (Elaboración propia)	96
Tabla 14. Personal capacitado (Elaboración propia)	97
Tabla 15. Roles y responsabilidades (Elaboración propia).....	98
Tabla 16. Delegación de autoridad (Elaboración propia)	99
Tabla 17. Conformación de equipos multidisciplinarios (Elaboración propia).....	100
Tabla 18. Reuniones con el contratista (Elaboración propia).....	101
Tabla 19. Relación entre el MOPC y el contratista (Elaboración propia).....	102
Tabla 20. Plan de manejo y mitigación de riesgos (Elaboración propia)	103
Tabla 21. Designación de responsabilidades (Elaboración propia).....	104
Tabla 22. Manejo de riesgos (Elaboración propia).....	105
Tabla 23. Evaluación del desarrollo de la ejecución del contrato (Elaboración propia)	106
Tabla 24. Monitoreo y control (Elaboración propia).....	107
Tabla 25. Medidores del desempeño (Elaboración propia).....	108
Tabla 26. Informes periódicos (Elaboración propia).....	109
Tabla 27. Evaluaciones de desempeño periódicas (Elaboración propia).....	110
Tabla 28. Registro de evaluaciones (Elaboración propia).....	111
Tabla 29. Control de cambios (Elaboración propia).....	112
Tabla 30. Nivel de autoridad (Elaboración propia)	113
Tabla 31. Falta de planificación inicial (Elaboración propia)	114
Tabla 32. Errores en el diseño. (Elaboración propia)	115
Tabla 33. Falta de control (Elaboración propia).....	116
Tabla 34. Incrementos de tiempo y costo (Elaboración propia)	117
Tabla 35. Preparación pago final (Elaboración propia).....	118
Tabla 36. Retrasos en los pagos (Elaboración propia).....	119
Tabla 37. Solución de controversias (Elaboración propia).....	120
Tabla 38. Soporte legal (Elaboración propia).....	121
Tabla 39. Contratos rescindidos (Elaboración propia)	122
Tabla 40. Estadísticas (Elaboración propia)	123

Tabla 41. Sistema de auditoría de contratos (Elaboración propia).....	124
Tabla 42. Control de cambios (Elaboración propia).....	125
Tabla 43. Conocimiento de Auditores (Elaboración propia).....	126
Tabla 44. Consecuencias como resultado de prácticas fraudulentas (Elaboración propia)	127
Tabla 45. Documentación de lecciones aprendidas (Elaboración propia).....	128
Tabla 46. El Río-Jarabacoa (elaboración propia)	130
Tabla 47: Avenida Jacobo Majluta.	130
Tabla 48: Boulevard Turístico del Atlántico BTA	131
Tabla 49: La Romana-Cruce Guerrero-Guaymate-Cruce El Pintado	131
Tabla 50: Carretera cruce autopista Duarte-Casabito-Constanza	132
Tabla 51: Circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II).....	133

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fases de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC (Elaboración propia)	39
Figura 2. Organigrama funcional del MOPC luego del Plan Estratégico Institucional 2017 (MOPC, 2017)	58
Figura 3. Factores Internos del Análisis FODA del proceso de gestión de contratos en el MOPC (Elaboración propia)	80
Figura 4. Area en que se desempeña (Elaboración propia)	92
Figura 5. Años de experiencia (Elaboración propia)	93
Figura 6. Estrategias para la gestión de contratos (Elaboración propia)	94
Figura 7. Adecuados recursos humanos y financieros. (Elaboración propia)	95
Figura 8. Revisión de políticas, procedimientos y reglas (Elaboración propia)	96
Figura 9. Personal capacitado (Elaboración propia)	97
Figura 10. Roles y responsabilidades (Elaboración propia)	98
Figura 11. Delegación de autoridad (Elaboración propia).....	99
Figura 12. Conformación de equipos multidisciplinarios (Elaboración propia)	100
Figura 13. Reuniones con el contratista (Elaboración propia).....	101
Figura 14. Relación entre el MOPC y el contratista (Elaboración propia).....	102
Figura 15. Plan de manejo y mitigación de riesgos (Elaboración propia).....	103
Figura 16. Designación de responsabilidades (Elaboración propia).....	104
Figura 17. Manejo de riesgos (Elaboración propia)	105
Figura 18. Evaluación del desarrollo de la ejecución del contrato (Elaboración propia)	106
Figura 19. Monitoreo y control (Elaboración propia).....	107
Figura 20. Medidores del desempeño (Elaboración propia).....	108
Figura 21. Informes periódicos (Elaboración propia).....	109
Figura 22. Evaluaciones de desempeño periódicas (Elaboración propia)	110
Figura 23. Registro de evaluaciones (Elaboración propia).....	111
Figura 24. Control de cambios (Elaboración propia)	112
Figura 25. Nivel de autoridad (Elaboración propia)	113
Figura 26. Falta de planificación inicial (Elaboración propia)	114
Figura 27. Errores en el diseño. (Elaboración propia).....	115
Figura 28. Falta de control (Elaboración propia).....	116
Figura 29. Incrementos de tiempo y costo (Elaboración propia).....	117
Figura 30. Preparación pago final (Elaboración propia).....	118
Figura 31. Retrasos en los pagos (Elaboración propia)	119
Figura 32. Solución de controversias (Elaboración propia)	120
Figura 33. Soporte legal (Elaboración propia).....	121
Figura 34. Contratos rescindidos (Elaboración propia).....	122
Figura 35. Estadísticas (Elaboración propia).....	123
Figura 36. Sistema de auditoría de contratos (Elaboración propia).....	124
Figura 37. Control de cambios (Elaboración propia)	125
Figura 38. Conocimiento de Auditores (Elaboración propia).....	126

Figura 39. Consecuencias como resultado de prácticas fraudulentas (Elaboración propia)	127
Figura 40. Documentación de lecciones aprendidas (Elaboración propia)	128

INTRODUCCIÓN

La ejecución de proyectos viales ha cobrado gran importancia en América Latina y El Caribe durante los últimos años, por ser un tema íntimamente vinculado con el crecimiento y desarrollo económico de cada país, lo que en definitiva incide en toda la región.

La construcción de obras viales implica una estructura que permita superar obstáculos geográficos y obtener pendientes cómodas para posibilitar la circulación de vehículos y peatones, bajo ciertas condiciones y cumplimiento de normas legales. Su rehabilitación luego de ciertas escalas de deterioro, consiste en restablecer las condiciones originales de la obra.

Este estudio analiza el proceso de gestión de contratos de obras viales, específicamente la rehabilitación de carreteras, ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) de la República Dominicana que, de manera determinante, está basado en el régimen de compras y contrataciones públicas del país, para obtener la recomendación de mejoras que pueden contribuir a una mayor eficiencia de la interrelación entre la etapa preparatoria del contrato, su formalización, la ejecución de la obra, su seguimiento, el cierre del proyecto y su evaluación post terminación. Esto así pues es indudable la importancia de cubrir todas las etapas, debido a que la ejecución del proyecto se rige por las reglas que le dan origen.

Esta investigación analiza el presente y los desafíos que enfrenta la gestión de contratos de obras viales en el MOPC y está dividido en cinco capítulos, los que se presentan a continuación:

Aspectos generales: En el primer capítulo del documento se presentan la introducción general, el planteamiento del problema y los objetivos del estudio a realizar.

Marco teórico: El segundo capítulo contiene la temática de los aspectos conceptuales de la gestión de contratos de obras viales que constituye la fundamentación teórica del estudio a realizar. Se realiza la caracterización del MOPC, como objeto de estudio para la investigación y se describen los aspectos legales e institucionales que regulan el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC.

Marco metodológico: El tercer capítulo de la investigación consiste en los aspectos de la metodología utilizada para el estudio. Se detalla el conjunto de acciones que permitieron completar metodol[ógicamente el estudio.

Presentación y discusión de los resultados: En este cuarto capítulo se presentan y se analizan los resultados obtenidos. Se evalúa la situación actual, se esquematizan, de manera secuencial, las actividades principales que componen la gestión de contratos de obras viales, su análisis FODA y se plantean las mejoras que podrían implementarse en pos de mayor efectividad del proceso de gestión de los contratos.

En el quinto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones que arroja el presente estudio.

Las referencias bibliográficas consultadas para la investigación son presentadas en el sexto capítulo.

Anexos: en esta parte se incluyen tablas y figuras que apoyan los aspectos conceptuales abordados.

CAPÍTULO 1
ASPECTOS GENERALES

1.1. Antecedentes

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) realiza numerosas contrataciones cada año como institución encargada de la gestión vial en el país y se ha caracterizado por manejar importantes y cuantiosos contratos de obras viales con empresas nacionales e internacionales, especializadas en construcción y supervisión.

Ante el riesgo económico que enfrenta el MOPC al realizar estos contratos, la ciudadanía espera una gestión eficiente y efectiva de los fondos públicos con el mínimo imaginable de niveles de fraude y corrupción.

En las contrataciones de obras viales se enfatiza la necesidad de que, en la etapa de planificación de las obras, se profundicen los estudios de pre inversión, para reducir la incertidumbre de aproximación lógica la inversión real necesaria y por tanto a su factibilidad de terminación esperada, dentro de los límites presupuestales correspondientes. Entre los puntos débiles de la planificación de las obras públicas se menciona la falta de asignación de fondos para los estudios de demanda de tráfico, estudios socioeconómicos, y otros necesarios para las estimaciones de costos que van más allá del orden empírico de los técnicos más antiguos del MOPC.

La consideración de presupuestos para desastres naturales y cambio climático son elementos pendientes de considerar como parte de la planificación, e igual ocurre con las partidas de mantenimiento de esas obras viales que se construyen, una, dos y otra vez. Lo mismo aplica para el tema ambiental, subvalorado, generalmente en la planificación de obras viales.

En este sentido, de acuerdo con Santana (2006), “Dentro de las principales y primeras dificultades en el desarrollo de una obra, esta el diseño del proyecto, el cual presenta inexactitudes respecto de la realidad”. Para que las variaciones se mantengan en el rango esperado durante la construcción, es imprescindible otorgar importancia vital al detalle de los estudios preliminares, las posibles alternativas y el carácter propio y específico del proyecto.

También destaca Santana, la importancia que reviste la participación de la gerencia general y del equipo directivo de la organización, quienes deben participar activamente en el proceso, ya que: “Una gerencia comprometida personalmente en la gestión de calidad, asegura que el barco llegará a buen puerto, mientras que una gerencia pasiva en el tema e insensible al delicado proceso de cambio, augura un naufragio al poco tiempo de navegar”. (Santana, 2006, p. 57).

La supervisión e inspección general de obras, viales y de edificaciones, que se construyen en la República Dominicana ha sido regulada por el MOPC, “a fin de asegurar mayores niveles de eficiencia durante el proceso de construcción y lograr una uniformidad de criterio en los procedimientos y en las prácticas a utilizar para garantizar así la calidad y seguridad de las mismas”. (MOPC, 2011, p. 2). El MOPC cuenta con departamentos especializados en supervisión de obras y un departamento de gestión ambiental.

Las actividades claves para la gestión de contratos de bienes, obras y servicios, como son la elaboración, definición de roles y responsabilidades, relación con el proveedor, entregas, pagos, modificaciones, término anticipado, servicios post entrega y su registro, han sido reguladas por la Dirección General de Contrataciones Públicas

(DGCP), en calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones en la República Dominicana. (DGCP, 2016, p. 5).

Analizando el contexto de regularización de la gestión de contratos, al realizar una comparación entre el manual de gestión de contratos de la DGCP de la República Dominicana con el manual de gestión de contratos de obras públicas, de reciente publicación por la Dirección Nacional de Contrataciones del Paraguay (DNCP), se encuentran diferencia en estructura y contenido. El documento de la República Dominicana permite a la entidad contratante registrar de manera automática y secuencial, (mediante un sistema informático), diferentes procesos de trabajos en el portal transaccional a la vez que el proveedor puede tener acceso al progreso secuencial del contrato. Contiene módulos que abarcan información sobre el proceso de contratación; la entidad contratante; el proveedor, sus cuentas bancarias; condiciones del contrato; detalles de bienes y servicios; modificaciones, incrementos y posibles incumplimientos. Tiene muy poca referencia específica sobre la contratación de obras.

El manual de la DNCP del Paraguay por su parte, es un documento informativo para la gestión paso a paso de los contratos de obras; tiene un carácter didáctico, tal como expresa la DNCP cuando señala que su elaboración y lanzamiento se enmarca en sus funciones de orientación para “plasmear los principios de economía y eficiencia de la compra pública. Por tal razón, se incluyen recomendaciones de mejores prácticas administrativas, así como observaciones que merecen ser destacadas y atendidas en la gestión contractual de obras”. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017). Esta guía comprende cada uno de los acápite relacionados con la gestión contractual de obras, desde el marco normativo, entidad contratante, actividades

pre contractuales, contrato, construcción de la obra, supervisión, recepción, incumplimientos, terminación de contrato, solución de controversia, términos asociados a la gestión de contratos, etc. Sería interesante estudiar la posibilidad de tomarlo como referencia para adaptarlo a la situación dominicana.

Continuando el análisis comparado con otros países de América Latina y el Caribe, la contratación pública en Colombia ha ido en progreso en el último siglo. Desde el año 1912 existe la obligatoriedad de realizar licitaciones públicas para la contratación de obras viales. Las reglas aplicables datan del año 1959. Su registro de proveedores fue establecido en 1964 y mediante la ley 80-93 las entidades públicas fueron dotadas de la estructura y principios a cumplir para la contratación. En Colombia, al igual que en la República Dominicana, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República son los organismos encargados, respectivamente, de velar por la seguridad y transparencia de los procesos de compra y de vigilar que la reglamentación legal vigente sea respetada por los servidores públicos involucrados en los procesos de compra.

Refiriéndose a los servidores públicos, el ordenamiento jurídico dominicano contempla, en el artículo 12 de la ley 340-06, modificada por la ley 449-06, lo siguiente:

Todos los funcionarios que participen en los procesos de compra o contratación serán responsables por los daños que por su negligencia o dolo causare al patrimonio público y será pasible de las sanciones establecidas en la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales de la que pueda ser objeto. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006, p. 12).

En caso de negativa, sin fundamentos justificados, a permitir el conocimiento de las actuaciones a los interesados, será considerado una falta grave por parte del funcionario público que esté autorizado a otorgarla.

De igual modo, en su artículo 65, esta norma también indica los tipos de sanciones aplicables, en función de las faltas cometidas por los funcionarios públicos, lo que varía desde la amonestación por escrito, hasta el sometimiento a la justicia. Penas de tres (3) meses a dos (2) años de prisión; multa hasta un monto igual al valor de los bienes y servicios adquiridos o valor involucrado en el contrato en cuestión, o ambas penas a la vez, y la prohibición de ejercer funciones públicas por cinco (5) años.

1.2. Importancia y Justificación

1.2.1. Importancia

Las obras viales constituyen un elemento primordial para el crecimiento del transporte y las comunicaciones; son ejes vitales para el desarrollo; facilitan la actividad económica, el comercio y el acceso a los servicios básicos de salud, educación, actividades sociales, entre otros aspectos que contribuyen a mejorar el nivel de vida de la población.

Igual que en la mayor parte de las inversiones que realiza la administración pública, la gestión de contratos de obras viales necesita ejecutar acciones que implican transacciones financieras programadas en el presupuesto anual y ley de ingresos y gastos públicos de la República Dominicana.

La planificación pública ha sido consignada en la Constitución Dominicana del año 2010, específicamente la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), que “será remitido al Congreso Nacional, para conocimiento de los programas y proyectos a ejecutarse durante su vigencia. Los resultados e impactos de su ejecución se realizarán en un marco de sostenibilidad fiscal”. (Asamblea Nacional Constituyente, 2015, p. 15).

Según lo estipula el artículo 238 de la constitución dominicana - Criterios para asignación del gasto público- “corresponde al Estado realizar una asignación equitativa del gasto público en el territorio. Su planificación, programación, ejecución y evaluación responderán a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía”. Por otra parte, en su artículo 242, se menciona la participación del Congreso Nacional, al recibir del Poder Ejecutivo la actualización del Plan Nacional Plurianual del Sector Público, (PNPSP), previa consulta al Consejo de Ministros, para conocimiento de los programas y proyectos a ejecutarse durante su vigencia.

Sobre el aspecto de control, el artículo 246 de la constitución dominicana plantea que:

El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes. (Asamblea Nacional Constituyente, 2010, p. 70).

Los artículos 241 y 242 se refieren a la END, como definición de visión a largo plazo para el país al PNPSP, respectivamente. Destacan el papel del Consejo Económico y Social, los partidos políticos, y el Consejo de ministro. (Asamblea Nacional Constituyente, 2010, pp. 66-67).

La gestión de los contratos de obras viales en el MOPC enfrenta dificultades para realizar estudios de pre inversión, lo que dificulta la toma de decisiones. La planificación se ve limitada por la falta de recursos que permitan ampliar y profundizar la pre factibilidad de los proyectos, especialmente los de gran envergadura. Esto se

refleja en mayores costos en la ejecución de los proyectos, pues muchas veces se inicia la obra en forma paralela al diseño que debió precederle. Se justifica ampliar estudios sobre estos aspectos.

Toda esta integración abordada en el presente estudio, es necesaria para posibilitar la planificación pública, lo que debería reflejarse en las actitudes del personal que interviene en las distintas fases del proceso de gestión de contratos en el MOPC, ayudando a que comprendan mejor su rol y se anime a cambiar actitudes de aislamiento o comportamientos protagónicos por una colaboración más participativa.

La importancia de la presente investigación es resaltada mediante un análisis del cuadro siguiente, que incluye datos de gastos del Gobierno Central y del MOPC en el periodo 2009-2011. De su lectura se verifica que la ejecución presupuestaria del Gobierno central ascienden a RD\$2,307,085.71 millones, que representan un promedio anual de 16.79 % del PIB. De este valor, RD\$144,540.20 millones, es decir, el 6.27%, correspondieron a la ejecución presupuestaria del MOPC, de los cuales RD\$117,027.37 millones (80.97%) fueron destinados para la construcción de obras durante el período citado.

Resumen Anual Inversión en Obras por el MOPC (Millones RD\$) Período 2009 - 2014								
Detalle	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totales/ Año 2009 -2014	Promedio Anual
Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central	278.650.08	312.522.80	338.898.72	447.232.01	437.870.99	491.911.12	2.307.085.71	384.514.28
PIB Millones RDS (Banco Central) (B)	1.736.041.06	1.982.161.74	2.207.748.16	2.384.280.16	2.590.678.30	2.841.202.84	13.742.112.27	2.290.352.04
% PIB del Presupuesto Nacional (1/2)	16.05%	15.77%	15.35%	18.76%	16.90%	17.31%	16.79%	16.79%
Ejecución Presupuestaria MOPC	17.237.94	19.999.85	33.005.95	43.760.01	17.349.12	13.187.34	144.540.20	24.090.03
% MOPC del Presupuesto Nacional (4/1)	6.19%	6.40%	9.74%	9.78%	3.96%	2.68%	6.27%	6.27%
Activos no Financieros MOPC (Obras)	13.957.63	17.711.04	27.467.19	38.653.64	13.112.27	6.125.60	117.027.37	19.504.56
Porcentajes Presupuesto MOPC Invertido en Obras	80.97%	88.56%	83.22%	88.33%	75.58%	46.45%	80.97%	80.97%

Tabla 1. Resumen inversión en obras del MOPC 2009-2014 (Portal DIGEPRES y Banco Central, 2016).

De acuerdo con las memorias institucionales y rendiciones de cuenta, la inversión ejecutada por la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (hoy MOPC), durante el período 2009-2014 fue la siguiente:

En el año 2009, un monto de RD\$13,957,627,731.00 (trece mil novecientos cincuenta y siete millones, seiscientos veintisiete mil setecientos treinta y un pesos con 00/100) fueron destinado, fundamentalmente, a los programas de construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras, edificaciones, puentes, elevados, peajes, caminos vecinales, puentes, obras hidráulicas y edificaciones.

Durante el año 2010, la ejecución de obras ascendió a un monto de RD\$17,711,040,598.00 (diecisiete mil setecientos once millones, cuarenta mil quinientos noventa y ocho pesos con 00/100). Destinados, entre otros, a planes nacionales de asfaltado, programas de construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras, caminos vecinales, puentes, calles, avenidas y en otras obras.

En lo que respecta al año 2011, el monto ejecutado de RD\$12,381,128,526.00, fue destinado, fundamentalmente, a los programas de construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras, edificaciones, puentes, elevados, compensación de peajes, caminos vecinales, calles, avenidas y otras obras.

Durante el año 2012, la institución ejecutó un montos de RD\$38,653,637,188.00 (treinta y ocho mil seiscientos cincuenta y tres millones, seiscientos treinta y siete mil ciento ochenta y ocho pesos con 00/100), los cuales, se destinaron, principalmente, al

programa de construcción, rehabilitación de carreteras, calles, avenidas y caminos vecinales.

En el año 2013, un 75.58% de su presupuesto, es decir RD\$13,112,274,833.00, (trece mil ciento doce millones, doscientos setenta y cuatro mil ochocientos treinta y tres pesos con 00/100), fueron fundamentalmente, invertidos en programas de reconstrucción de calles y avenidas, pavimentación y asfaltado de calles, avenidas, carreteras y caminos vecinales. En cuanto al patrimonio de la red vial, éste se incrementó un 5.8% al alcanzar un activo de 8,535.40 millones de dólares en el 2013, referentes a las carreteras y caminos vecinales inventariados.

Mientras que, durante el año 2014, la institución invirtió aproximadamente un monto de RD\$5,416,464,003.78, destacándose la ejecución de construcción de la interconexión carretera zona franca guerra y nueva autopista del nordeste; circunvalación Santo domingo, (tramos I y II); reconstrucción carretera Puente Peralvillo-Los Arroyos-La Cuaba-La Mata de Plátanos-Serralle-La Gina-La Javilla; carretera Cruce El Guerrero-Guaymate, Provincia La Romana; Carretera Las Guaranas-Cruce La Guiza, Provincia Duarte; Carretera Villa Tapia – Entrada Salcedo, entre otros. Entre las proyecciones del año 2015, se citan la implementación de un sistema de información de procesos que ejecuta el MOPC en el área vial, que incluirá aspectos de cubicaciones y estado de cuenta de los contratistas de obras.

1.2.2. Justificación

Los más de 25 años prestando servicios en el MOPC por la autora, han alentado un alto interés en investigar cómo se asignan los recursos del presupuesto nacional a una determinada obra, cuáles son los requisitos legales que deben cumplirse para su

adjudicación y contratación, y de manera especial, cómo se rige su control y seguimiento. En el aspecto profesional, la gestión de contratos ha venido incrementando su importancia en las últimas décadas, motivado por su concatenación con la gestión de proyectos que cada vez envuelven mayores montos económicos y por tanto con un crecimiento sostenido en el porcentaje del PIB de cada país.

La investigación realizada brindará, en lo personal, la oportunidad de actualización de conocimientos que permitan acumular competencias profesionales en este mundo de competencia globalizada de hoy en día.

En el aspecto metodológico, la realización de encuestas a personal interno y externo a la institución puede servir de comparación entre la perspectiva del que realiza la gestión del contrato y del que ejecuta la obra, ya que en la presente investigación se ha tomado en cuenta la opinión de contratistas externos al MOPC. Estos agentes externos podrían aportar una visión que pudiera considerarse un aporte a la objetividad de la investigación. Se ha incluido personal de ejecución y de supervisión de obras viales.

En el aspecto técnico, la investigación pretende llenar algunos vacíos dentro del proceso de gestión de contratos de obras viales poco profundizados, (como es el seguimiento estandarizado que deben llevar los administradores y/o gestores de dichos contratos), el registro de información; las responsabilidades involucradas, entre otros aspectos considerados por el sistema de gestión de contratos de las Naciones Unidas.

En lo personal, el tema elegido guarda estrecha relación con los estudios cursados en la maestría de gerencia de proyectos en la UNPHU, específicamente con el área de control y planificación de proyectos, como vertiente elegida por la autora.

En lo práctico, se justifica la investigación, al recomendar acciones a implementar en el MOPC para mejorar la percepción de la ciudadanía de que las obras públicas carecen de la planificación y controles necesarios. La sociedad necesita estar convencida de que las ejecutorias del MOPC buscan preservar el patrimonio vial del país, con la necesaria honestidad institucional, sin la utilización de brechas en la legislación que puedan disfrazar de legitimidad y legalidad, actividades enmarcadas en el fraude y la corrupción.

En cuanto a la justificación metodológica, el estudio realizado pretende servir de referencia a futuros investigadores que busquen profundizar en los temas de planificación y control, pilares fundamentales de la gerencia de proyectos. El uso de encuestas y entrevista a expertos e involucrados en la gestión de contratos de obras viales del MOPC permite conocer de viva voz, sus opiniones directas.

En lo social, se justifica en la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo de los fondos públicos, asegurando adicionalmente, competitividad y transparencia, de acuerdo a los preceptos y principios de la Ley 340-06, modificada por la Ley 449-06 y su reglamento de aplicación contenido en el decreto 543-12.

1.3. Planteamiento del Problema y Preguntas de la Investigación

En la República Dominicana se han realizado importantes esfuerzos para modernizar el proceso de adquisiciones públicas. Existe un marco legal normativo, la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, la que ha sido modificada por la Ley 449-06; su reglamento de aplicación No. 490-06 ha

sido modificado mediante el Decreto No. 543-12 para coadyuvar a su armonización con el derecho mercantil internacional y a los métodos modernos de contratación.

Se ha progresado en muchos ámbitos, la DGCP, como órgano rector del sistema nacional de contrataciones públicas, ha establecido el uso de documentos estandarizados con formatos únicos y obligatorios para realizar los actos administrativos que forman parte del expediente de compras y contrataciones en todas las entidades contratantes; se realizan capacitaciones periódicas a los proveedores; se ha instaurado un portal electrónico para:

“...garantizar el acceso a planes de compras y contrataciones, convocatorias, incluyendo los procedimientos declarados de urgencia y emergencia, precios de compra, registro de proveedores con histórico de buen cumplimiento e inhabilitaciones, los resultados de la adjudicación y los contratos” (DGCP, 2012).

Esta última novedad en la publicidad se implementó a partir de la promulgación del decreto 4543-12.

Paralelamente se han iniciado gestiones para armonizar las políticas de adquisición del sistema nacional con políticas de organismos internacionales; se han establecido conexiones con redes internacionales de compras, entre otros esfuerzos.

No obstante, las reformas se han centrado primordialmente en las actividades previas a la adjudicación del contrato, el cual, luego de su firma, no contempla claramente la definición de su control y seguimiento. Se ha prestado menos atención a este trayecto de la gestión. Existen obras que son contratadas con un presupuesto y durante su ejecución estos valores son aumentados en proporciones mayores a las precisiones previsibles en todo contrato, sobre todo en aquellas obras viales de gran magnitud.

Entre las posibles causas de las modificaciones presupuestarias de los proyectos viales pudiera estar la planificación, etapa en que las primeras estimaciones de costos se establecen, muchas veces, sin tener claramente definido el alcance total del proyecto y disponiendo de escasa información de los parámetros necesarios para posibilitar la actividad prevista. Se someten obras a la planificación pública con datos pendientes de definir, con la figura de los famosos diseños fast track, en los cuales se resuelven los asuntos de planificación, en la etapa posterior de ejecución de las obras, para lo que la falta de tiempo es una excusa muy común. La facilidad de realizar modificaciones contractuales o declarar obras “de emergencia o urgencia”, genera, muchas veces espacios de “libertades” de decisión que muchas veces no son monitoreadas adecuadamente. No obstante, la ley vigente no acepta diseño y construcción conjunta.

La paralización de obras por largos periodos de tiempo también incide en los aumentos de presupuesto, lo que puede deberse a que el MOPC tiene limitaciones en la implementación de un procedimiento tangible y unificado para la administración y gestión de contratos de obras viales, las que -en su mayoría- han experimentado tardanzas en sus plazos de ejecución, paralizaciones y aumentos desmedidos e inesperados de costos; pérdidas económicas para el contratista, descontrol en la planificación pública; resoluciones de conflictos no convenientes para el Estado Dominicano; dificultad para aplicación de cláusulas contractuales relacionadas con fianzas y seguros, entre otros efectos.

En la búsqueda de investigaciones que traten sobre el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC, a pesar de su importancia, no se ha encontrado antecedentes de estudio similar, sin dejar de señalar que estudiosos del tema de

contratación pública han abordado la temática del sistema de compras y contrataciones públicas enfatizando en la aplicación de la Ley 340-06. Aun así, cabe preguntar: aprovechando la normativa vigente, ¿Cómo puede asegurarse una adecuada gestión de un contrato de obra vial en el MOPC?

En cuanto a las preguntas de la investigación, Peavey, (pionero en el uso de preguntas estratégicas), ha señalado que las preguntas “pueden cambiar instituciones y culturas completas. Pueden empoderar a la gente para crear estrategias para el cambio”. (Peavey, s.f.). El estudio dará respuesta a las siguientes interrogantes:

¿En qué forma se realiza el proceso de gestión del contrato de obras viales en el MOPC?
¿Cuáles son los aspectos legales e institucionales que inciden en la gestión de contratos de obras viales en el MOPC? ¿De qué manera puede describirse la situación actual de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC, especialmente en los casos de la rehabilitación de carreteras? ¿Cuáles son las mejoras que pueden recomendarse en el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC, fundamentalmente para la rehabilitación de carreteras?

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo General

Analizar el proceso de gestión de gestión de contratos de obras viales en el Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC) Caso: Proyectos de Obras Viales 2009-2014.

1.4.2. Objetivos Específicos

1. Analizar el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC.

2. Caracterizar las variables institucionales y legales que regulan la gestión de contratos de obras viales en el MOPC.
3. Esquematizar el proceso de gestión del contrato de obras de una manera secuencial.
4. Realizar un Análisis FODA del proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC.
5. Recomendar mejoras al proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC.

1.5. Limitaciones de la investigación y su importancia para el campo profesional.

Por su alta complejidad y extensión, el presente estudio ha encontrado limitaciones en cuanto a la disponibilidad de la información, en atención a que muchas personas consultadas no mostraron disposición para aportar la información solicitada. No siempre se cuenta con la misma receptividad en todos los solicitados para ofrecer información, lo que puede incidir en el índice de no respuestas a la encuesta. Se trazó la estrategia de dar un continuo seguimiento a los encuestados, para disminuir este riesgo. Por otro lado, el MOPC no cuenta aún con un sistema digital de archivo o respaldo de documentaciones técnicas relacionadas con la gestión de contratos, lo que permite, en casos de investigaciones o estudios, tener acceso a informaciones históricas.

En cuanto a la ejecución de obras viales durante el periodo 2009-2014, la selección de las obras se realizó con un muestreo por conveniencia de la autora, no probabilístico, por lo que no necesariamente los proyectos elegidos son representativos del total de obras ejecutadas por el Ministerio en el periodo señalado. Sin embargo, son obras que debieron cumplir uno o más de los criterios previamente definidos o delimitados con precisión, de acuerdo al planteamiento del problema. Se eligieron casos

“típicos” de obras que para su ejecución fueran financiadas por diferentes fuentes de recursos; obras seleccionadas por procedimientos acordes a la ley 340-06 y sus modificaciones; obras seleccionadas por procedimientos acordes a la normativa de organismos internacionales; obras iniciadas antes de la vigencia de la ley 340 y sus modificaciones pero terminadas luego de su promulgación e implementación; al menos una de las obras debía enmarcarse en las ejecutorias del Fideicomiso RD-Vial; una de las obras debía ser el resultado de una declaratoria de urgencia o emergencia, según lo prevee la normativa vigente; al menos una de las obras elegidas debería tener un componente de asociación público-privada o concesionada; finalmente, al menos una de las obras debería reflejar aspectos de coordinación interinstitucional entre el MOPC y algún otro órgano de la administración pública. En cuanto a los expertos, estos fueron elegidos por muestreo no probabilístico también, atendiendo a su experiencia en el tema.

1.6. Contexto de la investigación

El ámbito espacial y temporal de desarrollo de la investigación, es el MOPC, involucrando los principales departamentos relacionados con la gestión de contratos de obras viales, tales como dirección de gabinete, departamento de planificación y desarrollo, departamento de compras y contrataciones, dirección legal, departamento de estudio y diseño de infraestructura vial, departamento de análisis de costo y presupuesto de infraestructura vial, unidades ejecutoras de proyectos, control de gestión, unidad de auditoría de la Contraloría General de la República, entre otros. Para el mayor objetivismo de la muestra fueron incluidos ejecutores y supervisores de obra, externos al MOPC. Se ha analizado la rehabilitación de carreteras en el periodo 2009-2014.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Estudios anteriores relacionados con el tema.

Al revisar los estudios anteriores relacionados con el tema en investigación es preciso verificar que estos puedan ayudar al desarrollo más rápido y profundo del mismo.

Luego de la revisión de la literatura previa identificada, se procede a mencionar los estudios que constituyen una perspectiva teórica del tema de investigación:

Entre las debilidades encontradas por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), al realizar la evaluación del Sistema de compras y contrataciones públicas de la República Dominicana en el año 2012, se encontraron las siguientes: reducción de credibilidad debido a constantes atrasos en los pagos a proveedores del Estado; el irrespeto a los plazos mínimos para ofertar en licitaciones públicas; el monitoreo de las contrataciones públicas, el rendir cuentas a la ciudadanía sobre el avance y desempeño de las unidades de compras y proveedores, el control de calidad, la eficiencia, transparencia y competencia del sistema, entre otros. (DGCP, 2012, p. 152).

La DGCP también afirma que deben mejorarse el aval de la capacitación del personal que trabaja en el área de compras públicas; mediciones de desempeño y resultados, la captura y registro de la información relacionada con su gestión, al afirmar que "...tampoco se contempla en el marco normativo actual las disposiciones que indiquen normas de control de calidad para evaluar los procesos de adquisiciones, ni ofrece un sistema de evaluación de desempeño específico para el personal técnico de compras públicas..." (DGCP, 2012, p. 152).

De acuerdo con lo asegurado por la DGCP, la carencia de adecuados mecanismos para supervisar la ejecución de los contratos, debido a que no se cuenta con indicadores para informar sobre su avance, ni se han establecidos los procedimientos formales para realizar ajustes que resulten necesarios, constituyen retos a superar (DGCP, 2012, pág. 153).

Sin embargo, en los últimos cuatro años, la DGCP ha introducido avances tendentes a la modernización de los procesos de compras. Se aprobó un nuevo reglamento de aplicación de la ley (Decreto No. 543-12), que considera etapas obligatorias en los procesos; marca pasos hacia una mayor transparencia de los mismos, a través de disposiciones relativas a la publicación de todas las modalidades de compras, incluyendo los procedimientos catalogados como excepciones; también el decreto especifica la necesidad de transparentar el proceso “desde su convocatoria hasta las adjudicaciones”. (Giussani, Guardiola, Ospina, & Shepherd, 2016, p. 12). Otro avance logrado es que mediante el uso del portal de compras se ha incentivado la participación de micro, pequeñas y medianas empresas y de la mujer, en las compras públicas dominicanas. Mediante este reglamento se ha posibilitado la especialización del 20% del presupuesto de cada institución destinado a la compra y contrataciones de obras, bienes y servicios a MIPyMEs. Como resultado de la aplicación de esta normativa, la DGCP ha declarado nulos varios procedimientos de compra, específicamente por violación a la disposición de publicidad en los portales institucionales y/o en el portal de Compras Dominicanas.

Además del portal de compras se ha implementado la aplicación móvil Compras RD para MIPyMEs, proveedores y mujeres, con “más de 60,000 oportunidades de

negocio que ofrece el mercado público a través de las compras públicas” (Giussani, Guardiola, Ospina, & Shepherd, 2016, p. 16).

Estos hallazgos son una motivación a la presente investigación al destacar aspectos vitales para el proceso de gestión del contrato de obra vial, tales como la supervisión de su ejecución y los procedimientos para ajustes de costos. Al mismo tiempo, porque vinculan la participación del sistema de compras y contrataciones con una adecuada gestión de contratos.

Por otro lado, la Dependencia Común de Inspección (DCI) de la Organización de las Naciones Unidas, al examinar algunos aspectos de la gestión de contratos de sus organizaciones, tales como la gobernanza de la gestión de los contratos, los recursos humanos y el fomento de la capacidad, la supervisión del cumplimiento, las modificaciones de los contratos, los sistemas de apoyo a la automatización y la armonización/colaboración entre organizaciones, concluyó en 2014, que:

1. Es necesario mejorar la supervisión de la ejecución de los contratos.
2. No se suministra sistemáticamente información sobre la actuación de los contratistas.
3. Ninguna organización pudo proporcionar fácilmente información completa sobre las causas y las consecuencias de las modificaciones de contratos existentes o del pasado.
4. Los medios de defensa frecuentemente no se hacían valer en la práctica, sobre todo en los casos de indemnización fijada y/o fianzas de cumplimiento.
5. Los sistemas de información no respaldan debidamente las actividades de gestión de los contratos.
6. Se requiere un marco armonizado de sanciones a proveedores.

7. Falta de gestión del riesgo a nivel de gestión de los contratos.
8. Han de definirse claramente las estructuras, las funciones y las responsabilidades en materia de gestión de los contratos. (ONU, 2014, p. 4).

Como recomendación para mejorar el desempeño en la gestión y administración de los contratos bajo responsabilidad de las organizaciones de la ONU, se incluyen: establecimiento de políticas, procedimientos, orientaciones y sistemas de seguimiento específicos; puesta en marcha de un sistema de calificación del personal designado para gestionar contratos y comunicación de sus responsabilidades; un programa concreto de formación en materia de gestión de contratos, incluyendo requisitos de capacitación para la gestión de aquellos contratos de envergadura, cuantía y una complejidad determinados; inclusión de planes de gestión del riesgo; realización de un estudio en sus organizaciones para analizar las causas de las modificaciones de los contratos por encima de ciertos niveles y señalar las deficiencias sistémicas que contribuyan a los incrementos de los costos y a las demoras; aumento de la capacidad de los sistemas de tecnología de la información existentes; velar para profesionalizar y armonizar el proceso de adquisiciones dentro del sistema de las Naciones Unidas, entre otros (ONU, 2014, p. iv).

Estas afirmaciones son consideradas relevantes para el tema de la presente investigación y se podría realizar una comparación entre ambos estudios y sus resultados, siempre que se tome en cuenta la realidad existente en la República Dominicana. Se reafirma la concepción de que la gestión de contratos es una actividad multidisciplinaria, que abarca aspectos técnicos, profesionales, legales, administrativos y económicos.

Adicionalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en colaboración con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), analizó el impacto de la contratación pública en América Latina y el Caribe como parte de la distribución del PIB, durante el periodo 2002-2012, indicando que “Los recursos involucrados en las compras públicas alcanzan en promedio un 15% del Producto Interno Bruto de los países, equivalentes a US\$800.000 millones anuales para la región”. (BID, 2014, p. 3).

La calidad de los sistemas de compras públicas está íntimamente ligada a la imagen del país y el desarrollo de las empresas, sobre todo las de menor tamaño, lo que justifica la importancia que le están asignando los países de América Latina y el Caribe a la participación de las MIPyMEs, en la compra pública, debido al impacto socio-económico que representa su desarrollo en el bienestar de la sociedad. El acceso garantizado al financiamiento y políticas públicas que favorezcan su participación en los procesos de compras, resultan imprescindibles para su expansión.

2.2. Aporte de la investigación a la ampliación de la literatura actualizada

La presente investigación servirá de base para ampliar el estudio de los procesos que ejecutan las instituciones públicas en el marco de la planificación estatal y para el conocimiento del proceso de génesis de la inversión que realiza el MOPC, en obras viales en la República Dominicana, a través del presupuesto público.

En cuanto al registro de informaciones relacionadas con compras y contrataciones públicas, en la República Dominicana, en el año 2015 se planificaron compras por más de RD\$101,000 millones; se adjudicaron contratos por un monto

superior a RD\$ 54,120 millones distribuidos en las distintas modalidades de compra y se difundieron mediante el portal de compras unos 75,367 procesos correspondientes a las distintas unidades y modalidades de adquisición. (AECOM, 2016, p. 125).

Estas cifras ponen en evidencia el impacto económico en el desarrollo del país, de las compras públicas, de las cuales el componente de obras forma una parte importante, según se verá en el desarrollo de la investigación.

Para ampliar la literatura existente, resulta importante profundizar y ampliar en estos aspectos, mediante la implementación de estudios sobre la planificación presupuestaria de las compras públicas, que permitan comparar los registros informáticos con las demás herramientas del sistema financiero.

2.3. Infraestructura vial en República Dominicana

Según la información suministrada por la Dirección General de Planificación de Inversiones del MOPC, se ha necesitado de años de trabajo y un gran esfuerzo de varias generaciones de profesionales, para estructurar el patrimonio vial dominicano.

Aproximadamente 18,500 kilómetros conforman la red, compuesta por carreteras y caminos vecinales. Más de 5,500 KM corresponden a carreteras, (De estos, el 25% son carreteras troncales o principales, el 48% son carreteras regionales o secundarias y 27% corresponden a carreteras locales.); más de 9,000 KM son de caminos vecinales y un poco más de 4000 KM son caminos temporales y trochas. Esta extensión ha sido considerada por expertos en la materia como adecuados a la extensión territorial del país, de 48,442 kilómetros cuadrados y tomando en consideración una población de casi 10.2 millones de habitantes, según datos del último censo de 2010, resulta una densidad

vial de aproximadamente 290 m/km². (MOPC, 2012, p. 2). El promedio de Latinoamérica, en el año 2015 es de 17.2K/KM², de acuerdo a la CEPAL.

La red de carreteras de la República Dominicana se clasifica de acuerdo con volumen de tráfico que se desplaza por éstas y a otras características. La división actual establecida por el MOPC, es la siguiente:

1. Carreteras troncales: Proporcionan un elevado nivel de movilidad para grandes volúmenes de tráfico; atienden el tránsito de larga distancia y conectan las principales ciudades o centros generadores de actividad de producción y consumo. Para su identificación se utilizan los números del 1 al 9, inscritos dentro de la forma de un escudo dominicano con los colores rojo, blanco y azul y las leyendas en blanco. Su proporción alcanza más del 25% de la red. (MOPC, 2012, p. 2).
2. Carreteras regionales: Constituyen la red con mayor cantidad de kilómetros en el país. Satisfacen la demanda de tráfico de una región, entre ciudades o centros de menor actividad no servidos por la red troncal o sistema primario. Cuentan con volúmenes de tránsito promedio inferiores a 4,000 Veh. /día y alimentan el sistema troncal. Se codifican con los números del 10 al 199, inscritos en negro dentro de un círculo blanco centralizado en una placa cuadrada y su densidad es de 53 m/km². Superan el 47% de la red vial. (MOPC, 2012, p. 2).
3. Carreteras locales: Sirven a la demanda de tráfico de corta distancia y a un área homogénea, ya sea un municipio o distrito municipal, como nexo entre las pequeñas localidades o poblados con el sistema secundario. Superan el 27% de la extensión de la red vial dominicana. Su volumen de tránsito vehicular es menor de 2,000 Veh/día. Su densidad promedio es de 30 m/km² y se codifican desde el número 200 al 999, en

una placa diseñada con iguales dimensiones y características, que las usadas para la red regional, con un cuadrado en lugar de un círculo. (MOPC, 2012, p. 2).

4. Carretera de circunvalación, ronda, anillo periférico o anillo vial: es una autopista, carretera o avenida que circula alrededor o dentro de una ciudad o área metropolitana, rodeándola total o parcialmente, con el fin de que los vehículos que realicen una ruta, sin intención de entrar en ella, eviten atravesarla en esa travesía. (MOPC, 2012, p. 2). Una de las obras seleccionadas obedece a esta clasificación.

2.4. Análisis del proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC

2.4.1. Antecedentes de la gestión de contratos de obras viales

A mediados del siglo XX, se utilizaba un diagrama horizontal, en forma de barras, para representar el tiempo asignado a las tareas y actividades que forman parte de un proyecto. Se marcaba el avance de estas actividades, pero no se indicaba la relación existente entre éstas. En honor a su autor, este diagrama fue nombrado como gráfico de Gantt y “permite realizar el seguimiento y control del progreso de cada una de las etapas de un proyecto y, además, reproduce gráficamente las tareas, su duración y secuencia, además del calendario general del proyecto”. (OBS Business School, 2016).

En los años cincuenta, la marina de los Estados Unidos, y las compañías Dupont y Remington Rand, respectivamente, desarrollaron en los Estados Unidos los modelos matemáticos PERT (Program Evaluation and Review Technique) para evaluar y revisar programas y el CPM (Critical Path Method), este último conocido como el método de la ruta crítica, para el manejo de proyectos de mantenimiento de plantas. Estos gráficos son

“los métodos para la gestión de proyectos más comúnmente utilizados, ya que ambos superan las limitaciones del Diagrama de Gantt”. (OBS Business School, 2016).

El Project Management Institute (PMI), fue creado en 1969, con los objetivos de formular estándares profesionales, generar conocimiento a través de la investigación y promover la gestión de proyectos como profesión a través de sus programas de certificación a nivel mundial. En 1996 el PMI publicó el concepto de proyecto como "combinación de todos los recursos necesarios reunidos en una organización temporal, para la transformación de una idea en una realidad". (PMI, 2013).

A su vez el PMI también reconoce que la gestión de contratos es una actividad enmarcada en la dirección de proyectos, que se relaciona íntimamente con la utilización de conocimientos prácticos, técnicas y herramientas que permitan, al personal encargado de su gestión, obtener los resultados en el tiempo y dentro de los costos esperados, según lo estableció en la guía del PMBOK, (2013), al afirmar que, “el éxito de un proyecto debe medirse en términos de completar el proyecto dentro de las restricciones de alcance, tiempo, costo, calidad, recursos y riesgo, tal y como se aprobó por los directores del proyecto conjuntamente con la dirección general” (PMI, 2013).

Esta misma institución, líder mundial en la dirección de proyectos, establece el proyecto como un “esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único, lo que implica que un proyecto tiene un principio y un final definidos”. (PMI, 2013), por lo que se considera la dirección de proyectos, una ocupación profesional, como cualquier otra. Se persigue el logro de objetivos, bajo diversas limitaciones. La responsabilidad de establecer metas reales y rendir cuentas por

la ejecución del proyecto dentro de los límites establecidos descansa sobre el director del proyecto.

Según Guerrero (2013) cuando señala: “Debido a que se carece de una metodología y unas herramientas definidas, para la administración y ejecución de proyectos, su manejo depende más de la habilidad y conocimiento del gestor que lidera la iniciativa” (p. 17). Se resalta la importancia de que el gestor del proyecto se auxilie de las herramientas que le permitan unificar los procesos, conocer los riesgos, reunir lecciones aprendidas, controlar el avance y conocer el estado del proyecto en todo momento.

2.4.1.1. Aspectos teóricos y conceptuales de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC

Para la gestión de proyectos de obras públicas viales, se necesita la combinación de procesos y actividades concatenados entre sí, que el PMI reconoce en las siguientes áreas de gestión y conocimiento y que el MOPC, dentro de sus limitaciones, también toma en cuenta. A continuación, se expone como se relacionan ambas:

Gestión de la integración: unificación y coordinación de los procesos y actividades del proyecto para lograr su control y terminación exitosa dentro de los grupos de procesos de la dirección de proyectos. (PMI, 2013). En el caso del presente estudio, el MOPC unifica y coordina el proceso de gestión de contratos de obras viales para tomar decisión, juntamente con las instancias de poder que indican las leyes, para elegir la mejor alternativa y gestionar la asignación de recursos necesarios.

Gestión del alcance: Límites técnicos del proyecto seleccionado. (PMI, 2013).

El MOPC maneja el diseño del proyecto y gestiona la aprobación de los planos correspondientes.

Gestión del tiempo: uno de los objetivos básicos de los proyectos de obras públicas es que sean gestionados en forma que permita su culminación dentro de los plazos estipulados. (PMI, 2013). El contratista de obra es requerido contractualmente a presentar un cronograma de ejecución de la obra, enmarcado en el plazo planificado por el MOPC, quien posteriormente lo utilizará para el seguimiento requerido.

Gestión de costos: actividades necesarias para garantizar que el proyecto sea completado dentro de los límites permitidos del monto contratado. (PMI, 2013). El MOPC debe gestionar los cambios y variaciones de montos de los presupuestos, para evitar aumentos desmedidos o incontrolados.

Gestión de calidad: Incluye las políticas y planes de aseguramiento que resulten necesarios aplicar con el objetivo de que la obra satisfaga la calidad requerida en las especificaciones técnicas que apliquen. Identifica los requisitos y/o estándares de calidad para el proyecto y sus entregables, acompañado de la documentación necesaria. (PMI, 2013). El MOPC, a partir de 2014 se encuentra en las actividades enmarcadas en la gestión de aseguramiento de la calidad y en las mejoras de procesos de la institución, como son: un Sistema de Control de Contratista (SICCON); mejora de los procesos de compras y contrataciones y su plan estratégico para fortalecimiento Institucional.

Gestión de recursos humanos: incluye los procesos que organizan, gestionan y conducen al equipo del proyecto, con la asignación de responsabilidad bien definida. (PMI, 2013, p. 254). En 2017, el MOPC ha puesto en vigencia su Plan Estratégico de

Desarrollo Institucional (PEDI) para el periodo 2017-2020, siendo esta herramienta gerencial un primer paso en la implementación de una filosofía institucional de mejora continua, que incluye la incorporación de una división de gerencia de proyectos.

Gestión de las comunicaciones: procesos requeridos para asegurar que la planificación, recopilación, creación, distribución, almacenamiento, recuperación, gestión, control, monitoreo y disposición final de la información del proyecto sean oportunos y adecuados. (PMI, 2013, p. 287). En el MOPC la división de tecnología ha desarrollado plataformas virtuales para garantizar una efectiva comunicación, a lo interno y hacia el público en general a través de las redes y otros canales de comunicación. Las unidades ejecutoras de proyectos mantienen comunicación con los contratistas, a través de los canales autorizados.

Gestión de los riesgos: se identifican, analizan, cuantifican los riesgos para planificar la respuesta y su control o mitigación. Se busca aumentar la probabilidad y el impacto de los eventos positivos, y disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos negativos. (PMI, 2013, p. 309) El MOPC cuenta con un departamento de gestión ambiental que coordina las actividades relacionadas con el cumplimiento de la normativa ambiental vigente y enlaza el MOPC con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Gestión de las adquisiciones: incluye los procesos de gestión del contrato y de control de cambios requeridos para desarrollar y administrar contrato; comprende las acciones y actividades necesarias para la adquisición de los servicios y obras que comprende el proyecto de rehabilitación de una carretera, en el marco del presente estudio. (PMI, 2013, p. 355). El MOPC cuenta con el Comité de Compras y

contrataciones, y con la división operativa de compras, para cumplir los requerimientos establecidos en la Ley 340-06 y sus modificaciones y su reglamento de aplicación.

Gestión de los involucrados: identificar a las personas, grupos u organizaciones que pueden afectar o ser afectados por el proyecto, para analizar las expectativas de los interesados y su impacto en el proyecto, y para desarrollar estrategias de gestión adecuadas a fin de lograr la participación eficaz de los interesados en las decisiones y en la ejecución del proyecto. (PMI, 2013, p. 391). El MOPC precisa desarrollar mecanismo de participación en la toma de decisiones para la ejecución de la obra.

2.4.2. Otros conceptos relacionados con la gestión de contratos

Auditoría de obras públicas: Es la revisión que se efectúa a las dependencias y entidades del sector público presupuestario para comprobar que la planeación, adjudicación, ejecución y destino de las obras públicas y demás inversiones físicas se hayan ajustado a la legislación y normatividad aplicables. (Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima, México, s, f). Se verifica el cumplimiento de los programas de obra pública; aplicación del presupuesto asignado; cumplimiento de programas de obra, entre otros aspectos. En la República Dominicana, el Control Interno lo ejerce la Contraloría General de la República, (CGR), facultada por la Ley 10-07, que crea el Sistema Nacional de Control Interno, su rectoría y componentes.

Sistemas de garantía y control de la gestión: Para garantizar el fiel cumplimiento de sus obligaciones, los contratistas deberán constituir garantías en las formas y por los montos establecidos en la reglamentación de la ley. Las garantías podrán consistir en pólizas de seguro o garantías bancarias, con las condiciones de ser

incondicionales, irrevocables y renovables; se otorgarán en las mismas monedas de la oferta y se mantendrán vigentes hasta la liquidación del contrato; con excepción de la garantía por el buen uso del anticipo, la que se reducirá en la misma proporción en que se devengue dicho anticipo.

Administración del Contrato

Según lo previsto en la ley, la entidad contratante “Efectuará la administración del contrato en sus aspectos técnico, administrativo y financiero, así como el control de calidad de los bienes, obras o servicios...” (Congreso Nacional, 2006, p. 25). Esta responsabilidad, debería recaer sobre un técnico calificado, de vasta experiencia que pueda controlar la obra para que sea ejecutada según el presupuesto, diseño, especificaciones técnicas y tiempo de ejecución previstos.

Entre las atribuciones de un administrador de contratos están:

control de la garantías y seguros aplicables; seguimiento a la ejecución de la obra; gestión de la emisión de las autorizaciones oficiales necesarias; seguimiento al cumplimiento de los cronograma de ejecución y desembolso; participar en reuniones periódicas de seguimiento de la obra; evaluar, opinar y gestionar respuestas a las solicitudes del contratista; identificar riesgos de cumplimiento del contrato, tomar acciones para prevenirlos y minimizarlos, emitir informes técnicos sobre situaciones relevantes del contrato. (Corporación Eléctrica del Ecuador, 2014, pp. 5,6).

Supervisor de la obra

Es la persona física o jurídica designada para realizar el control de la obra en ejecución. Sirve de enlace entre el contratista y el contratante, teniendo como responsabilidades, entre otras: comprobar las nivelaciones previas que sean necesarias; realizar mediciones y verificaciones de las partidas que ejecuta el contratista de acuerdo a los planos y especificaciones de las obras contratadas; velar por el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable; llevar el control de calidad de las obras; presentar

informes periódicos sobre el desarrollo de la obra, advirtiendo sobre situaciones que podrían afectar su terminación en el tiempo previsto, proponiendo alternativas de solución. Elaboración de planos “as built”, una vez concluida la obra, de acuerdo a las disposiciones contractuales.

Contrato

Es el acuerdo entre voluntades mediante el cual una de las partes se obliga a una prestación y la otra parte se obliga a su pago, surgiendo derechos y obligaciones que deben ser cumplidas por ambas partes en los términos señalados en los documentos contractuales. (Dirección de compras y contratación pública de Chile , 2012).

Contratista

Persona física o jurídica cuya oferta ha sido adjudicada por la Contratante para la ejecución de la obra objeto del contrato de acuerdo con las condiciones y especificaciones establecidas en el pliego de condiciones. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017).

En el caso de personas jurídicas o consorcios, se utiliza un representante legal ante el contratante, para que pueda actuar en nombre de la firma, ejercer derechos y tomar decisiones en su nombre.

Los contratos más utilizados por el MOPC son los siguientes:

Contrato tradicional de construcción: se contrata sobre la base de un diseño preestablecido en el pliego de condiciones, para una obra nueva; rehabilitación, restauración, ampliación o conservación y mantenimiento. En esta modalidad, el contratista no asume las responsabilidades por las deficiencias en el diseño, las cuales

son exclusiva responsabilidad del contratante. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017). En el caso en estudio, el MOPC prepara un diseño y realiza la contratación mediante un procedimiento establecido en la Ley 340-06 o en las políticas del organismo financiador, para el caso de préstamos con recursos externos, siendo el MOPC responsable de las variaciones que sea necesario introducir al diseño establecido.

Contrato llave en mano: En este tipo de contrato, se selecciona y contrata una persona física o jurídica para que ejecute el diseño de la obra, la construcción, el suministro de materiales y equipos, la puesta en operación y aseguramiento de la calidad, hasta su terminación total. En algunos casos los pagos del contrato pueden ser combinados al incluir sumas alzadas y/o pagos por precios unitarios. Generalmente se acuerda un precio fijo por el contrato. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017).

Contrato de obra a suma alzada: El Contratista oferta un precio fijo, invariable para cubrir el costo de una obra terminada y en funcionamiento. El Contratista que ejecuta asume todos los riesgos que pueda haber por incremento de cantidades, alzas de salarios de la mano de obra, variación de precios de los insumos, demoras por condiciones de clima adversas, etc. Los pagos se efectúan generalmente en función del porcentaje de avance de la obra. Una vez firmado el contrato, el precio se considera “invariable”, por lo que el contratista no recibe consideración alguna ante errores u omisiones en su oferta. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017).

Contrato de obra por precios unitarios: El Contratista oferta precios unitarios que serán aplicados a una lista estimada de cantidades de obras establecidas por el contratante. El pago será el resultado de multiplicar los precios unitarios de cada partida realizada, añadiendo los costos indirectos (beneficios, impuestos, administración, seguros y fianzas, ley 6-86, entre otros). El supervisor certifica las cantidades efectivamente ejecutadas por el contratista en las diferentes partidas que conforman la obra, de acuerdo a mediciones periódicas. Cuando se trata de obras con un período de ejecución considerable, (generalmente más de dieciocho meses), estos contratos pueden sufrir variaciones en los precios de los insumos y/o de mano de obra. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017). Cuando una parte del contrato es llave en mano y se paga a suma alzada y la otra parte se realiza bajo la modalidad tradicional y con pagos a precios unitarios, se les denomina contratos mixtos.

Contrato financiado por el contratista: El contratante realiza el pago al contratista al final de su ejecución o de la recepción parcial, si aplica, según las condiciones estipuladas en el contrato. En los documentos de licitación se estipulan las condiciones para el financiamiento y para la realización del pago al contratista, las que pudieran incluir, el cobro de servicios determinados, tales como uso del derecho de vía o cobro de peaje, por un tiempo previamente definido en el contrato. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017). Se utiliza mucho en asociaciones público-privada.

Contrato por Administración: También denominado a porcentaje, se reembolsa al contratista los gastos efectuados en insumos, mano de obra y equipos, contra la

presentación de facturas y se asigna un porcentaje fijo sobre el monto total de los gastos reembolsables, en concepto de administración y dirección técnica de la obra. Suele usarse cuando las cantidades de obra a ejecutar no pueden ser definidas previamente, como el caso de situaciones de emergencia. En ocasiones se denomina así al contrato ejecutado directamente con personal y equipo de la institución, como en el caso del presente estudio, que sería, por el MOPC.

Contrato de obra con diseño y construcción: El contratista ejecuta el diseño y posteriormente construye la obra, utilizando como punto de partida un diseño conceptual entregado por el contratante. El contratista asume el riesgo de errores en el diseño. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017).

Contratos de Fideicomiso: Contrato en virtud del cual una o más personas (fideicomitente/s o fiduciante/s) transmiten bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, de su propiedad a otra persona física o jurídica llamada fiduciaria, para que ésta administre o invierta los bienes en beneficio propio o de un tercero, llamado beneficiario, y se transmita, al cumplimiento de un plazo o condición, al fiduciante, o beneficiario, llamado fideicomisario. (Congreso Nacional, 2006). Es un contrato por el cual “una persona física o jurídica destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, mientras que se encomienda la realización de ese fin a una institución fiduciaria”. (Beato, 2014, p. 1).

2.4.3. Gestión de contratos de obras viales en el MOPC

Los diferentes contratos anteriormente mencionados se registran en el Plan Anual de Contrataciones (PAC), que constituye el instrumento que utiliza el MOPC como parte

de las entidades públicas que realizan contratación pública, para recopilar todos los procesos de contratación de las obras, bienes y servicios a adquirir en el año.

La gestión de contratos de obras viales en el MOPC se apoya en cinco pilares:



Figura 1. Fases de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC (Elaboración propia).

La Figura 1 representa las cinco fases, concatenadas entre sí, para la gestión de contratos viales en el marco de la contratación pública. Durante la planificación se identifican las necesidades y se evalúan los datos existentes sobre la viabilidad del proyecto. Lo ideal es realizar estudios previos que permitan determinar los costos y el alcance aproximado de la obra.

En la etapa de contratación se preparan los pliegos de licitación, se obtienen las autorizaciones correspondientes y se realiza el proceso de solicitud, evaluación y selección de ofertas, para elaborar el contrato correspondiente. Luego del inicio de la obra, se necesita su seguimiento para controlar costos, tiempo y cumplimiento de requerimientos del contrato. Una vez terminada la obra, se procede a su cierre formal y

finalmente se deben evaluar las lecciones aprendidas que permitirán asimilar mejores prácticas para futuras contrataciones.

2.4.3.1. Planificación de obra viales en el MOPC

Mediante la ley 496-06 se ha creado en República Dominicana el ministerio de economía, planificación y desarrollo (MEPyD), para conducir y coordinar la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible. Otro importante pilar de la planificación pública en el país lo constituye la Ley 498-06 que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Según esta Ley, se define al SNPIP como un conjunto de "...principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social sostenible y se evalúa el cumplimiento de los mismos". (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006, p. 2).

Esto significa que quien ordena el proceso de la planificación pública es el SNPIP, concretando los proyectos de inversión que representen mayor rentabilidad socioeconómica y ambiental para el país.

Para su accionar, se realizan una serie de interrelaciones entre la Dirección General de Presupuesto, DIGEPRES, del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) y demás organismos responsables de la ejecución del presupuesto, que incluye la asignación de una numeración en el Sistema Nacional de Inversión Pública (Código SNIP). Su base fundamental es la END, el PNPS, Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP) y los Planes

Estratégicos Sectoriales, Institucionales y Territoriales. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006).

La Ley Orgánica No. 1-12, (END 2030), define la imagen objetivo del país a largo plazo, fundamentada en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 241, de la constitución de la República Dominicana. Contiene la identificación de los problemas prioritarios que deben ser resueltos, las líneas centrales de acción necesarias para su solución y la secuencia de su implementación (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2012). Esta estrategia es el marco de referencia central para la actuación del sector público y marca la visión de hacia dónde vamos, como país, al 2030.

Según lo expresado en el reglamento de aplicación de la ley 1-12:

El PNPSP reúne el conjunto de acciones públicas coordinadas y articuladas coherentemente, a ser ejecutadas por las instituciones públicas y entes no gubernamentales delegados, orientado al logro de uno o más de los objetivos de la END, expresando las prioridades del plan de gobierno. (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2012, p. 12).

Al determinarse la prioridad de los proyectos, estos serán identificados en los presupuestos plurianuales y anuales de las contrataciones a realizar por la entidad correspondiente (Gobierno Central, instituciones descentralizadas, seguridad social, empresas y municipios). Para su formulación, evaluación, perfil y estudio de factibilidad, los proyectos deben cumplir los requisitos establecidos en las Normas Técnicas del SNIP y la Guía Metodológica General del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

2.4.3.1. A. Selección de los proyectos de inversión

El MOPC, en coordinación con la DGIP debe priorizar los proyectos de carreteras a ser incorporados al Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP) y

a su anteproyecto de presupuesto anual, tomando en cuenta los techos presupuestarios dispuestos por el Ministerio de Hacienda. Primero los “de arrastre”; luego los “nuevos”, si tienen opinión favorable de la DGIP (AECOM, 2016, p. 76).

2.4.3.1. B. Formulación y revisión de los proyectos

Para dar cumplimiento a la normativa relacionada con esta etapa, el MOPC formula el proyecto a nivel de identificación y dictamina su elegibilidad; se prepara el perfil básico del proyecto con base a las normas y metodología existentes establecidas por el MEPyD, y finalmente, el proyecto es enviado a la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del MEPyD para su análisis, emisión de la opinión técnica favorable y registro en el SNIP, si procede (AECOM, 2016, p. 76).

2.4.3.1. C. Determinación de costos de los proyectos de inversión

Es requisito que cada proyecto, cumpla con los requisitos para su incorporación al anteproyecto de presupuesto, especificando su nombre, código SNIP, su tipología (capital fijo, capital humano o generación de conocimientos), etapa del ciclo de vida para la cual se encuentra solicitando financiamiento, la programación de recursos para la etapa aprobada por el dictamen de la DGIP y la programación física y financiera incluyendo un desglose de los costos de capital y recurrentes para el ejercicio en preparación y las proyecciones para los dos años siguientes. (Giusanni et al., 2016).

El objetivo de estas disposiciones persigue obtener proyecciones reales de la inversión pública requerida a mediano plazo para realizar estos proyectos. Resulta necesario destacar la importancia de dichas estimaciones, por lo se coincide con

Landaure, cuando afirma que: “Un error frecuente es elegir proyectos con el menor costo de inversión, aunque sus costos de operación y mantenimiento sean mayores, o simplemente no tomar en cuenta los costos operativos porque corresponden a otra etapa” (Landaure, 2016, p. 1).

Esta afirmación tiene más fuerza si se comprueba que la mayor parte de los aumentos de presupuesto corresponden a factores obviados durante la planificación de los proyectos, aumentando la imprecisión en los costos proyectados.

En resumen, el ciclo de la inversión pública se origina en la problemática nacional, regional o local; continúa con el plan nacional plurianual de la inversión pública que se va desglosando y actualizando en los planes anuales acompañados de la programación de recursos; se procede al inicio de la ejecución de los proyectos de inversión, continuando con la evaluación y cierre de dichos planes anuales de inversión y la operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública, formando así un círculo de mejora continua de planificación, ejecución, cierre y evaluación.

2.4.3.2. Contratación de obras viales en la República Dominicana

La contratación pública es el proceso que realizan entidades del sector público, en representación del Estado Dominicano, para adquisición de las obras, bienes, servicios y el otorgamiento de concesiones, mediante un contrato.

En la modalidad de concesión, considerada como una asociación público-privada, el Estado otorga a particulares, personas naturales o jurídicas para que por su cuenta y riesgo construyan, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren, produzcan, operen o administren una obra, bien o servicio público, bajo la supervisión

de la entidad pública concedente, con o sin ocupación de bienes públicos”. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006, p. 33).

El MOPC, al referirse a esta modalidad de contratación en la definición de su plan estratégico institucional, apunta: “Esta figura ha sido utilizada previamente para la construcción de grandes carreteras del país, y aunque las obras planificadas para este cuatrienio no consideran el uso de esta modalidad para su financiamiento, es de las tendencias a tomar en cuenta en las instituciones a cargo de grandes obras de infraestructura”. (MOPC, 2017, p. 18).

En estos casos se negocia durante un extenso periodo, la participación del sector privado en la construcción de las obras, y una vez terminada ésta, se puede incluir su mantenimiento y el cobro de tarifas de peajes por parte de la concesionaria, como forma de pago por el concedente. Una de las motivaciones principales para las concesiones es la necesidad de los Estados de realizar enormes inversiones en infraestructura pública, para lo cual, a veces no tienen la capacidad económica necesaria. En tal sentido, coincidimos con la CEPAL, cuando afirma:

La continuidad del proceso de concesiones implica atender a diversos factores, entre los cuales están contar con una política de otorgar concesiones, identificar las vías concesionales, definir una razonable exposición del Estado al riesgo, otorgar a los potenciales concesionarios garantías adecuadas, disponer de un marco legal apropiado y desde luego, tener suficientes conocimientos teóricos y prácticos (know how) acerca de las concesiones. (NU. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2010). (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006, p. 12). Estas afirmaciones se relacionan con el hecho de que las reglas claras en este y otros tipos de contrato deben

contribuir a la protección de la inversión extranjera frente a posibles arbitrariedades estatales, motivadas a veces por causas políticas, y al mismo tiempo proteger al usuario de las vías, de posibles abusos o aprovechamiento de la posición del inversionista privado, frente a las limitaciones económicas del país.

2.4.3.2. A. Aspectos legales de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC

En lo normativo, los procedimientos de compras y contrataciones se rigen por la a) Constitución de la República Dominicana; b) el DR-CAFTA (Tratado comercial entre Estados Unidos, Centro América (Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala) y República Dominicana, para la creación y operación de una zona de libre comercio entre los países que firmaron el acuerdo), buscando la transparencia en los procesos; c) la Ley No. 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, de fecha dieciocho (18) de agosto del año dos mil seis (2006), y su posterior modificación contenida en la Ley No. 449-06 de fecha seis (06) de diciembre del año dos mil seis (2006), su Reglamento de Aplicación emitido mediante el Decreto 543-12, de fecha seis (06) de septiembre del año dos mil doce (2012); d) la Ley No. 200-04, de Libre Acceso a la Información Pública y, e) las normas emitidas por el órgano rector, que es la DGCP.

En este sentido, se concluye que además de la citada normativa, hay leyes complementarias, decretos y resoluciones que soportan el marco normativo de las compras públicas y que guardan relación directa con la gestión del MOPC y específicamente con la gestión de contratos de obras viales. En el Anexo II aparece un cuadro que presenta un resumen de estas regulaciones.

2.4.3.2. A.1. Estudios previos a la contratación de obras viales en el MOPC

Corresponde a la entidad contratante realizar el análisis económico de los proyectos de inversión, utilizando las normas técnicas y la guía metodológica emitidas por el MEPyD, quien posteriormente revisa los resultados de este análisis. Este es un tema bastante amplio que necesita mayor profundidad, y quizás la continuación de la presente investigación.

2.4.3.2. A.2. Dirección General de Contrataciones Públicas

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) es una entidad dependiente del Ministerio de Hacienda, creada por la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, posteriormente modificada por la ley 449-06 y su anterior reglamento establecido por el Decreto No. 490-07, el que a su vez fue sustituido por el Decreto 543-12. Constituye, conjuntamente con la subdirección de bienes y servicios y la subdirección de obras y concesiones, el órgano rector del sistema de contrataciones de bienes, obras, servicios y concesiones en la República Dominicana. (DGCP, 2012).

Entre sus atribuciones están:

Diseñar y recomendar al Ministerio de Hacienda las políticas, normas y procedimientos que rigen el sistema de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones, así como asesorar, atender requerimientos y emitir dictámenes sobre los procesos de contratación a todas las entidades alcanzadas por el ámbito de aplicación de la ley.

Diseñar e implantar un sistema de información de precios que mantenga actualizados los valores de mercado de los bienes y servicios de uso común; establecer la metodología para preparar los planes y programas anuales de compras y contrataciones de bienes y servicios por parte de las entidades comprendidas en el ámbito de la ley.

Verificar la aplicación de las normas, reglamentos, políticas, planes, programas y metodologías amparadas en la ley.

Capacitar y especializar a su personal y al de las unidades operativas en la organización y funcionamiento del sistema, así como en la gestión de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones; organizar y mantener actualizado el registro de proveedores del estado; registrar los incumplimientos y sanciones de proveedores.

Atender sugerencias y reclamaciones de los proveedores y tomar medidas precautorias para preservar la oportunidad de corregir un incumplimiento potencial de la presente ley, incluyendo la suspensión de la adjudicación de un contrato o la ejecución de un contrato que ya ha sido adjudicado; proponer al ministro de Hacienda los reglamentos de aplicación de la ley; recomendar sanciones previstas en la ley.

Administrar y garantizar la completa y oportuna actualización de un portal web que concentre la información sobre las contrataciones públicas.

Actuar, de oficio o a petición de parte interesada en las investigaciones de violaciones a la ley 340-06 y/o su reglamento, entre otras atribuciones.

Para cumplir con el mandato de la ley 340-06, la DGCP emite las directrices para su aplicación, pero cada entidad debe realizar sus propias contrataciones, según lo que

establece dicha ley y su normativa complementaria. Así, el titular de la entidad contratante es” el responsable de realizar procesos transparentes, bajo los lineamientos de publicidad y modalidad según monto a contratar; cumpliendo con los plazos correspondientes; garantizando la participación y debida competencia entre los proveedores y eligiendo las ofertas más convenientes de acuerdo con el pliego de condiciones”. (DGCP, 2012).

Es potestad del órgano rector, inhabilitar a proveedores del Estado, en función de la falta cometida, de acuerdo a las diez causales que figuran en la ley, que van desde el ofrecimiento de dádivas, comisiones o regalos a funcionarios, hasta participar directa o indirectamente en un proceso de contratación, pese a encontrarse dentro del régimen de prohibiciones (Congreso Nacional, 2006, p. 18).

También conforman el marco normativo, resoluciones de la DGCP que se relacionan con los procesos de contrataciones de obras públicas, de cumplimiento obligatorio en los casos en que aplica la ley 340-06 y sus modificaciones. En los proyectos financiados con recursos provenientes de Organismos multilaterales, específicamente para el caso del BID, rigen sus políticas para la adquisición de obras y bienes mediante el documento GN 2349-9 y lo mismo se aplica para el caso de las contrataciones de consultorías, utilizando el GN 2350-9, ambos documentos emitidos por el propio Banco.

El decreto número 15-17 que establece la obligatoriedad de contar con las certificaciones de cuota de compromiso y de apropiación presupuestaria antes de iniciar una contratación de bien, obra, servicio o concesión. Con esta medida se pretende asegurar el control del gasto público y el pago seguro a los proveedores. A la fecha de la

presente investigación, la DGCP prepara un informe para describir el seguimiento que han dado a estas disposiciones las instituciones bajo el ámbito de aplicación de la ley 340-06.

De igual manera se cita como avance en la mejora de la gestión de contratos, la promulgación del decreto número 350-17, que establece el uso permanente del portal transaccional del sistema informático, para gestionar tecnológicamente y dar seguimiento en línea a las compras y contrataciones públicas de bienes, servicios, obras y concesiones. Se establece su uso obligatorio a partir del 1ro. de Noviembre/2017, para instituciones y entes sujetos al ámbito de aplicación de la ley número 340-06 y sus modificaciones. (Presidencia de la República Dominicana, 2017).

A diciembre/2017 se cuenta con la estadística de que “155 instituciones del gobierno central y 10 unidades de gobiernos locales, ya están utilizando esta herramienta informática, las cuales ejecutan el 70% del presupuesto destinado a compras y contrataciones públicas. Se han publicado 5,580 procesos de compras, los que representan más de RD\$4,500 millones de pesos dominicanos”. Según la DGCP, la presidencia de la República monitoreará el uso del portal transaccional, mediante su sistema de monitoreo y medición de la gestión pública, colaborando con el fortalecimiento del sistema nacional de compras y contrataciones públicas. (DGCP, 2017).

Con la implementación definitiva de este portal (en marcha desde el 2015, como plan piloto), se cumple con recomendaciones que surgieron como resultado de una de las mesas de trabajo del proyecto de concertación de actores Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC) que se desarrolló en el año 2012, luego de una solicitud de la

presidencia de la República Dominicana para dar respuestas a la percepción existente en la ciudadanía sobre falta de transparencia en la gestión pública.

Este esfuerzo también tiene como referencia la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), compromiso asumido por el Estado dominicano, en el año 2011, para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

Según Montalvo, 2017, al referirse a la implementación del citado portal:

Esta plataforma incluye un módulo de gestión de contratos que hace visible una parte de la contratación, lo que coloca a la República Dominicana como un país pionero en incorporar esa funcionalidad que permitirá una gestión más transparente y un control ciudadano informado. (DGCP, 2017, p. 1).

Este esfuerzo forma parte de las iniciativas del proyecto de República Digital que implementa el Gobierno Dominicano en pro de mejorar la transparencia y la difusión de informaciones inherentes a todos los procesos. También se adiciona la habilitación de un portal electrónico mediante el cual se pretende “simplificar el proceso de registro de una empresa, reduciendo el proceso de 45 a 7 días laborables y de 30 mil pesos promedio a tan solo 7 mil”. (Presidencia de la República Dominicana, 2017).

2.4.3.2. A.3. Procedimientos de contratación

Para realizar la adquisición de obras, bienes, servicios o concesiones, la normativa dominicana establece que las compras y contrataciones públicas sujetas al ámbito de aplicación de la ley 340-06 deberán elegir entre los procedimientos de licitación pública o restringida, comparación de precios, sorteo, compras directas y

subasta inversa, dependiendo de sus costos estimados de contratación en comparación con los umbrales establecidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas. A modo de ejemplo, en el apéndice se muestra el cuadro de umbrales correspondiente al año 2016. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006, p. 30).

De acuerdo a la (DGCP, 2012), las licitaciones públicas se diferencian de las demás modalidades porque son un llamado abierto que convocan a posibles oferentes que cumplan con determinados requerimientos, para que en un plazo especificado presenten propuestas conforme a los documentos o pliegos de licitación preparados por el contratante. (p. 4). Las internacionales aplican en los casos que las contrataciones están cubiertas por un tratado o acuerdo en vigor entre la República Dominicana y otro Estado u organismo multilateral o bilateral de crédito; o sin previa evaluación técnica se ha determinado que no existe suficiente capacidad local para satisfacer la adquisición; o si una licitación nacional previa ha sido declarada desierta, entonces la licitación pública deberá ser internacional.

La licitación restringida se caracteriza porque debido a la especialidad de los bienes, obras o servicios a adquirir, se cuenta con un número limitado de participantes. Para el caso del sorteo de obras, se realiza una adjudicación al azar o aleatoria de un contrato entre participantes que deben cumplir los requisitos necesarios establecidos por la entidad contratante. Generalmente la obra estará sujeta a diseño y precio predeterminados. Si se trata de comparación de precios, se convoca a posibles oferentes registrados como proveedores de bienes comunes con especificaciones estándares, adquisición de servicios y obras menores. La DGCP ha establecido una modificación a este procedimiento, que obliga a la utilización de notario público en todos los procesos

de comparación de precios independientemente de que se trate de obras, bienes o servicios.

Las compras menores se realizan mediante un procedimiento simplificado para garantizar la eficiencia de la gestión de compra, invitando como mínimo, a tres (3) oferentes que puedan atender el requerimiento, lo que no impide que puedan considerarse las ofertas de un interesado que no haya sido invitado. (DGCP, 2012).

En el caso de subasta inversa, se realiza la adquisición de bienes comunes con especificaciones estándares, por medios electrónicos. Se selecciona al oferente que “presente la propuesta que supere el menor de los precios ofertados, siempre y cuando se encuentre en el intervalo previsto en los pliegos de condiciones”. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006, p. 31). Esta modalidad aún no se utiliza en el país.

2.4.3.2. A.4. MOPC y financiamiento internacional

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 340-06, se excluyen de su aplicación: “procesos de contrataciones relacionados con tratados internacionales, acuerdos comerciales o de integración, convenios de préstamo o donaciones de otros estados y de entidades de derecho público internacional, cuando así lo determinen los tratados, acuerdos y convenios, los cuales se regirán por las normas que se acordaren”. Cuando el financiamiento interno supera el 51% en compras y contrataciones con fuentes internas y externas simultáneamente, entonces se aplicarán las normas de la ley 340-06.

En este sentido, el MOPC ejecuta proyectos financiados por diferentes entidades, entre ellas, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Banco Mundial, BM; la

Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP; la Unión Europea, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, entre otros. En el caso del BID, sus procesos se rigen acorde a los documentos GN-2350-9 (Políticas para selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y GN-2349-9 (Políticas para adquisición de bienes y obras financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo). Los procesos de selección de la ley 340-06 se asemejan mucho a los estipulados en las políticas del BID, ya que la normativa dominicana resultó de un compendio de normas internacionales.

Los umbrales de contratación por el BID son específicos para cada tipo de adquisición y difieren de los especificados en la ley 340-06, los que “se determinan mediante un procedimiento que se establece cada año, siguiendo lo que dispone el artículo 17”. (Congreso Nacional, 2006), Es decir, los montos varían, dependiendo del presupuesto anual del país.

El MOPC cuenta con unidades de gestión de estos proyectos como el caso de la Oficina de Coordinación General de Proyectos Financiados con Recursos Externos, OCGPFRE, que incluye personal técnico y gerencial experimentado en este tipo de gestión. Estas oficinas han ejecutado varios proyectos de carreteras en varias zonas del país, como parte de Programas multifase de rehabilitación y mantenimiento de infraestructura vial, tales como los Préstamos 1114/OC-DR, 1939/OC-DR, entre otros.

Este tipo de intervenciones comprenden, generalmente, fortalecimiento institucional y otros componentes que implican la intervención de consultores internacionales (firmas consultoras e individuales) que, en principio, deben contribuir

con transferencia de conocimientos y tecnología a la parte local que funge como contraparte nacional.

Actualmente esta unidad de coordinación se encuentra ejecutando un proyecto de mantenimiento de caminos vecinales en la provincia San Juan de la Maguana, con la participación del Ministerio de Agricultura (MA) y el Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos (INDRHI), simultáneamente con la preparación de un nuevo préstamo coordinado con la Presidencia de la República para la reforestación de cuencas y rehabilitación de obras viales circundantes a la zona del Bajo Yuna. Para la supervisión de proyectos, además de personal eterno a contratar para cada proyecto, se cuenta con un equipo local que ejecuta “supervisión y control” de la supervisión contratada.

2.4.3.2. B. Aspectos Financieros de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC

El Reglamento de aplicación de la Ley 340-06 establece en su Artículo 32, que “ningún procedimiento de compras o contrataciones podrá ser iniciado si no se dispone de la respectiva apropiación presupuestaria y cuota de compromiso, emitida mediante certificación de existencia de fondos, emitida por el director administrativo-financiero o el director financiero de la entidad contratante. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006, p. 12). En fecha 08 de febrero del año 2017, el Poder Ejecutivo emitió el decreto 15-17 ratificando lo expresado en dicho reglamento:

Previo a realizar cualquier proceso de compra o contratación, cada organismo debe obtener un certificado de la DIGEPRES donde avale que dichos fondos estén presupuestados para realizar esa transacción, y antes de cerrar el contrato de compra, debe obtener otro certificado que garantice la disponibilidad de fondos para tales fines. (Poder Ejecutivo, 2017).

Con esta disposición se pretende mejorar la transparencia en los procesos de contrataciones públicas y garantizar el pago a los adjudicatarios de bienes, obras y servicios contratados por el Estado Dominicano. De aplicarse esto, redundaría en el mejoramiento en la gestión de los contratos, al disminuir el riesgo de atrasos en la ejecución de obras que obedezcan a falta de cumplimiento en los pagos al contratista.

2.4.3.2. C. Aspectos institucionales de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC

El ciclo de la contratación pública se refiere a “la cadena de las actividades relacionadas entre sí que comienza por la evaluación de necesidades, pasa por la fase de estudios preliminares y planificación, concurso o licitación, adjudicación y contratación, abarcando posteriormente, la gestión contractual y de los pagos, junto con las oportunas tareas de seguimiento, auditoría y su evaluación”. (OECD, 2016, p. 6).

La contratación y gestión de obras viales de la República Dominicana corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), cuya historia se remonta al año 1854 cuando se crea la Secretaría de Estado de Guerra, Marina y Obras Públicas. (MOPC, 2016). Luego de su supresión, como resultado de la reforma constitucional de ese mismo año, resurge en el año 1887, como ministerio de fomento y obras públicas.

En el año 1905 se aprueba el reglamento que establece las funciones de la Dirección General de Obras Públicas, el cual le establece atribuciones, que constituyeron su esencia funcional. Posteriormente, la Ley 1474 del 22/02/1938 apodera a esta dirección de todo lo concerniente a las vías nacionales. (MOPC, 2016).

En el año 1945 le fueron asignadas funciones de diseño de obras, estadística y control de materiales, mantenimiento de equipos, organización de talleres y transportación, inspección de carreteras y administración de acueductos y alcantarillados. En 1956 se le denomina Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, (SEOPC), en el marco de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, No. 4378. (MOPC, 2016).

En las décadas del 1960 al 1980 se realizan nuevas modificaciones, incluyendo la fusión y creación de organismos adscritos a la Secretaría, creando las direcciones de correos y telecomunicaciones; direcciones generales de tránsito terrestre, carreteras, caminos vecinales; de mantenimiento vial, reglamentos y sistemas, planificación y programación de inversiones, entre otras. Ya en los '90 se creó el instituto postal dominicano; el instituto dominicano de las telecomunicaciones y la dirección general de control, mantenimiento y supervisión del sistema de peajes nacionales. Estas modificaciones han ido surgiendo como necesidad de adaptar la institución a los cambios demandados por la innovación, el desarrollo institucional y la normativa correspondiente. El 8 de febrero de 2010 el Poder Ejecutivo emitió el decreto 56-10 que establece el cambio de nombre de secretarías de Estado, por ministerios, cambiando así de Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones a Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (MOPC, 2011).

2.4.3.2. D. Estructura institucional del MOPC

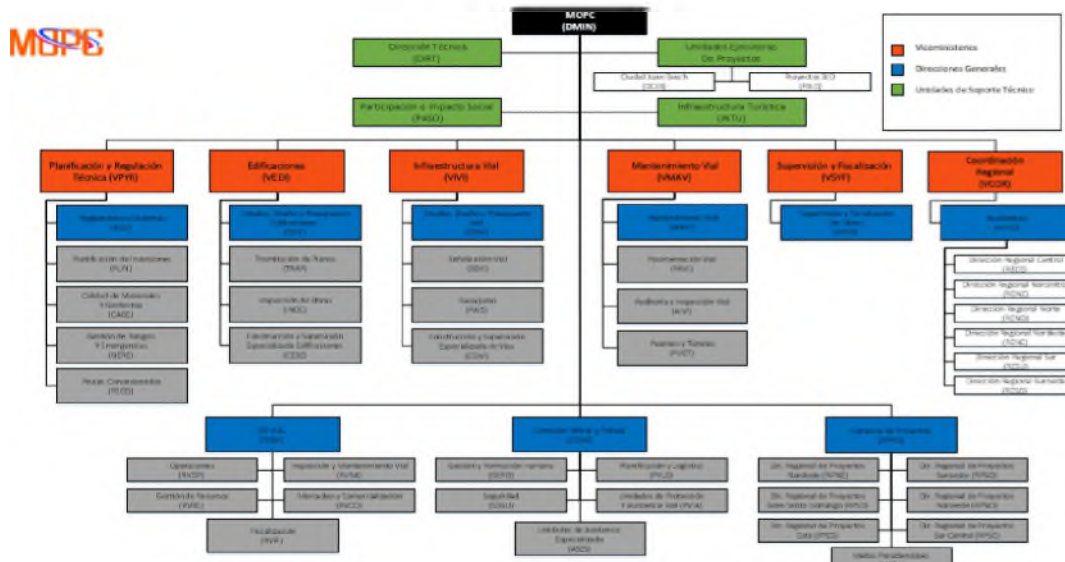
En el año 2017 el ministerio ha puesto en vigencia su plan estratégico institucional (PEDI) para el periodo 2017-2020. Mediante este instrumento de planificación se pretende realizar una modernización gerencial y técnica, mediante una

estructura institucional fundamentada en áreas de soporte, áreas operacionales o sustantivas y áreas asesoras o técnicas.

El MOPC cuenta con estructuras internas diseñadas y creadas para gestión y seguimiento de la ejecución de obras viales. La dirección general de supervisión y fiscalización de obras, la dirección de control de gestión, unidades técnicas de presupuesto, control financiero y en algunos casos, personas físicas o jurídicas son contratadas para las funciones de supervisión. También existen unidades técnicas para el seguimiento gerencial de estos proyectos, como es el caso de la oficina de coordinación general de proyectos financiados con recursos externos, OCGPFRE, especializada en la gestión de proyectos financiados con organismos internacionales.

El siguiente organigrama refleja la organización funcional del MOPC.

Figura 2. Organigrama funcional del MOPC luego del Plan Estratégico Institucional 2017 (MOPC, 2017).



Nota: Imprimir aparte en página 8 ½ x 17.

2.4.3.2. E. Legislación sobre contratación pública en América Latina y El Caribe

La literatura profesional sobre las contrataciones públicas es amplia, debido a que es un tema de mucha vigencia y que ha ido adquiriendo gran importancia durante los últimos años. Coincidimos con Carbonel, 2013, cuando afirma que: “El sistema de contrataciones públicas es un ámbito del derecho administrativo bastante estudiado por los juristas de esta disciplina, esto así por la complejidad que distingue la contratación con el Estado y el actual marco jurídico que cada país ha diseñado para regular esta actividad de la Administración Pública” (p. 4).

Cada país de la región se ha ido insertando en la ruta hacia estandarizar la normativa sobre el tema. Existen acuerdos comerciales regionales (ACR), que contienen aspectos relacionados con las compras públicas, en países como: México, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

En consonancia con esto, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) señala: “la pequeña y mediana empresa, los recursos tecnológicos, la agricultura familiar, los elementos de sostenibilidad ambiental y las compras en situación de desastres están entre los nuevos elementos a tomar en cuenta en las compras públicas”. (SELA, 2014, p. 7). Debido a la incidencia de estos grupos de producción en las compras públicas, los gobiernos se han visto obligados a modificar su legislación para tenerlos en cuenta, por lo que se coincide en que:

“...un importante grupo de países de América Latina y el Caribe están adscritos, de manera voluntaria, a diversos marcos normativos a nivel regional e internacional... a

través de acuerdos, modelos, grupos de trabajos e iniciativas bilaterales de cooperación”. (SELA, 2014, p. 30).

La normativa relacionada con las compras públicas ha experimentado reformas legales en varios países de la región, constituyendo iniciativas que ponen en evidencia la preocupación de los gobiernos en normar la gestión y contratación pública. Algunos ejemplos se enuncian a continuación:

En el 2008, Venezuela convirtió un decreto presidencial en la ley de contrataciones públicas; a su vez Guatemala emitió la ley de contrataciones del Estado, mediante el decreto número 57-92 del año 1992. Mientras que Brasil, en el año 1993, emitió su ley federal N° 8666-93 para los procesos de licitación y contratos de la administración pública y para la subasta inversa se rigen por la Ley 10-520-2002.

En el año 2001, Honduras promulgó la ley de contratación del Estado (Decreto No. 74-2001) y Argentina, estableció el régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional, (Decreto delegado No. 1023/01), respectivamente. A su vez Chile desde el 2003, aplica su ley de compras públicas, N° 19.886. En 2006, Panamá implementó la Ley 22 de Contrataciones Públicas.

De su lado, en el 2009, Haití y México pusieron en vigor la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y el public procurement act, respectivamente. También en ese año, Bolivia incorporó las normas básicas del sistema de administración de bienes y servicios. Desde julio de 2014, Perú implementó la ley No. 30225, de contrataciones del Estado, que fue modificada por el decreto legislativo No. 1341 en enero de 2017. (OSCE, 2014).

Un caso que es necesario resaltar es el de la República del Paraguay que, a partir de 2012, emitió la Ley 3439 y recientemente, cuenta con la recopilación del marco normativo de las contrataciones de obras públicas, detalles de los aspectos institucionales y conceptuales que caracterizan esta actividad y un compendio de los conceptos relacionados con la gestión de los Contratos de Obras públicas, tanto en la etapa de pre contratación como en su ejecución. También han considerado las recomendaciones de buenas prácticas para incorporarlas a la gestión de los contratos de obras regidos por su ley de contrataciones públicas, No. 2051/03, en el marco de las funciones de orientación y capacitación que tiene el órgano rector de su sistema nacional de compras públicas, para adoptar políticas y programas de apoyo a las entidades contratantes. (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay, 2017, p. 10).

Resultaría interesante realizar comparaciones de la aplicación de estas políticas en los diferentes países de América Latina y El Caribe, de lo que podría recopilarse lecciones aprendidas para implementar mejoras en los países menos avanzados en el tema de la gestión de contratos de obras viales, como eje de la contratación pública en la región.

2.4.3.3. Seguimiento de la Ejecución de obras viales

2.4.3.3. A. Control y supervisión

El control y la supervisión de la ejecución de las obras viales constituyen un elemento neurálgico para garantizar la calidad y cumplimiento de los tiempos del contrato, ya que mediante la permanencia de un personal que vigile el seguimiento,

resultará más fácil establecer los controles adecuados. De acuerdo con lo señalado por la Dependencia Común de Inversión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

Al tener un contrato adjudicado, resulta imprescindible su supervisión para garantizar ejecución en tiempo, costo y calidad esperados. Sin la supervisión constante de los expertos, se corre el riesgo de una deficiente ejecución por el contratista, de que no se presten los servicios esperados o de que se efectúe un pago que sea superior al valor de los servicios prestados. (ONU, 2014, p. 5).

2.4.3.3. B. Regulación de la supervisión e inspección general de obras viales y de edificaciones

El MOPC ha regulado este aspecto al establecer los criterios técnicos y de control ambiental que deben regir la supervisión e inspección de las obras de edificación y de vialidad y que servirán de base para la dirección y el control de su ejecución, a fin de asegurar mayores niveles de eficiencia durante el proceso de construcción y una uniformidad de criterio en los procedimientos y en las prácticas a utilizar para garantizar así la calidad y seguridad de las mismas.

Dichas reglamentaciones se aplican a toda obra de carácter público y privado que se esté llevando a cabo en todo el territorio de la República Dominicana, que pueden ser obras viales, edificaciones, civiles, gubernamentales o de cualquier otro tipo, a partir de características específicas.

Sin embargo, en aquellos proyectos que: “por su sencillez, no requieran de supervisión privada, el contratista encargado de dicha ejecución, es el responsable directo ante el propietario de la obra, de que la misma sea ejecutada de acuerdo con los

planos, especificaciones y reglamentaciones de la materia”. (MOPC, 2011, p. 3). Los principales aspectos que incluye el reglamento se presentan en la siguiente tabla:

VPD: vehículos por día.

Tipo de Obras/ Tipo de Supervisión	Civil-Estructural	Estructural	Hidráulica	Electromecánica
Rehabilitación, construcción o reconstrucción de Caminos vecinales sin tratamiento superficial, con 200 o más Veh. /día (VPD)	X	X		
Rehabilitación, construcción o reconstrucción de Caminos vecinales con tratamiento superficial, y 200 o más Veh. /día	X		X	
Rehabilitación, construcción o reconstrucción de carreteras con 200 o más Veh. /día	X	X (y si tienen puente, alcantarillas de cajón u otra estructura importante)	X	X (si sobrepasa los 3000 VPD y si tiene iluminación o extractores de aire, etc.)
Estacionamientos Pavimentados abiertos de 1000 Mt.2 o más.	X			
Rehabilitación, construcción o reconstrucción de calles y avenidas	X		X	

Tabla 2. Requerimientos de supervisión de obras viales de carreteras en función de flujo vehicular (MOPC, 2011)

En República Dominicana se requiere supervisión ambiental para los proyectos que demandan estudios ambientales según lo establezcan los requerimientos de la Ley No. 64-00 que crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien, entre otras funciones, realiza auditorías de evaluación ambiental cuando lo considera conveniente, por sus propios medios o utilizando los servicios de terceros. El artículo 45 de la Ley 64-00 explica que el permiso y la licencia ambiental obliga a quien se le otorga a:

1. Asumir las responsabilidades administrativas, civiles y penales de los daños que se causaren al medio ambiente y a los recursos naturales. Si estos daños son producto de la violación a los términos establecidos en la licencia ambiental y el permiso ambiental, deberá asumir las consecuencias jurídicas y económicas pertinentes.

2. Observar las disposiciones establecidas en las normas y reglamentos especiales vigentes. (Congreso de la República Dominicana, 2000).

3. Ejecutar el programa de manejo y adecuación ambiental, para lo que el responsable de la obra debe presentar una fianza de cumplimiento por monto equivalente al 10% de los costos totales de las inversiones que se requieren para cumplir con dicho Plan de manejo y adecuación ambiental (PMAA). (Congreso de la República Dominicana, 2000, pág. 24)

2.4.3.3. C. Obras Viales ejecutadas por el MOPC 2009-2014

En las memorias anuales del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, correspondientes al año 2012, consta lo siguiente:

Las autoridades del MOPC designadas a raíz de la toma de posesión del 16/08/12, sometieron los proyectos encontrados en ejecución a una evaluación por el procedimiento de Ingeniería del Valor, generando variaciones en los alcances presupuestos originales de dichas obras. Algunas de estas, como resultado de este ejercicio, disminuyeron y otras aumentaron su presupuesto. Entre las obras revisadas se destacan, carretera Cibao – Sur, el Circuito Vial del Este (Circunvalación La Romana, Boulevard del Este, Bávaro – Uvero Alto – Miches – Sabana de la Mar, Av. Las

Américas tramo Entrada Aeropuerto – Distribuidor No. 1 Boca Chica, entre otras)
(MOPC, 2013).

El MOPC ha realizado un conjunto de obras de carreteras durante el período citado, invirtiendo en promedio, más del 88% de su presupuesto anual en este tipo de proyectos. Estas obras han sido seleccionadas por varias modalidades. (MOPC, 2013).

1. “Grado a Grado” para calificar aquellas que han sido adjudicadas antes de vigencia de la Ley 340-06 y que continuaron ejecutándose durante el periodo de estudio.
2. Licitaciones restringidas.
3. Procedimiento de Urgencia.
4. Licitaciones Públicas.
5. Concesiones (participación pública y privada).
6. Uso de fondos de Fideicomiso RD vial.

En las páginas siguientes se presenta la relación de obras seleccionadas para análisis.

EJECUCIÓN DE OBRAS DE CARRETERAS POR EL MOPC												
PERIODO 2009-2010												
CÓDIGO DE LA OBRA	NOMBRE DE LA OBRA	CANTIDAD DE OBRAS	VALOR ESTIMADO (MILLONES DE DÓLARES)	VALOR REALIZADO (MILLONES DE DÓLARES)	VALOR PAGADO (MILLONES DE DÓLARES)	ESTADO DE EJECUCIÓN	DETALLE DE EJECUCIÓN					OBSERVACIONES
							PROYECTO	ACTIVIDAD	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR	
1000	<p>Carretera La Romana-Cruce Guerrero-Guaymate-Cruce El Pintado. Construcción de 2.5 Mts. de ancho de carril y 2.5 pulgadas de espesor de concreto.</p>	1.000	40.000.000,00	38.000.000,00	38.000.000,00	100%	<p>Proyecto finalizado. Se ejecutó la obra de construcción de 2.5 Mts. de ancho de carril y 2.5 pulgadas de espesor de concreto. Se entregó la obra a la Municipalidad de La Romana.</p>	<p>Proyecto finalizado. Se ejecutó la obra de construcción de 2.5 Mts. de ancho de carril y 2.5 pulgadas de espesor de concreto. Se entregó la obra a la Municipalidad de La Romana.</p>	<p>Proyecto finalizado. Se ejecutó la obra de construcción de 2.5 Mts. de ancho de carril y 2.5 pulgadas de espesor de concreto. Se entregó la obra a la Municipalidad de La Romana.</p>	<p>Proyecto finalizado. Se ejecutó la obra de construcción de 2.5 Mts. de ancho de carril y 2.5 pulgadas de espesor de concreto. Se entregó la obra a la Municipalidad de La Romana.</p>	<p>Proyecto finalizado. Se ejecutó la obra de construcción de 2.5 Mts. de ancho de carril y 2.5 pulgadas de espesor de concreto. Se entregó la obra a la Municipalidad de La Romana.</p>	<p>Proyecto finalizado. Se ejecutó la obra de construcción de 2.5 Mts. de ancho de carril y 2.5 pulgadas de espesor de concreto. Se entregó la obra a la Municipalidad de La Romana.</p>

Tabla 3: Carretera La Romana-Cruce Guerrero -Guaymate-Cruce El Pintado.

PROYECTO: REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA EL RIO JARABACOA

Localización: Provincia La Vega

AÑO DE FINALIZACIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	OBJETO DEL CONTRATO	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	CONTRATOS OBRAS CIVILES		SUPERVISIÓN DE LAS OBRAS		MONTO TOTAL DE LA INVERSIÓN	OBSERVACIONES
				MONTO CONTRATO ORIGINAL	ADENDUM DE BIENES A CONTRATO ORIGINAL	ORIGINAL	ADENDUM 1		
2012	Diseño y Reconstrucción Carretera El Rio-Jarabacoa	Contrato de Urgencia para reconstruir y mejorar la vía ante los peligrosos daños que padecen durante de los fenómenos característicos de una activa temporada ciclónica que agravara el estado actual de la vía que se encuentra en estado calamitoso y con un grado de deterioro que le convierte en una vía peligrosamente intransitable.	Poder Especial No. 165-2010, del 2008/10, emitido por el Presidente de la República Dominicana al Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la ejecución del proyecto Reconstrucción de la Carretera El Rio-Jarabacoa, basado en la Decretación de Urgencia contenida en la Resolución MOPC No. 092010, del 10/08/10, emitida por el Ministro del MOPC.	US\$71,536,760.70	US\$23,006,506.04	US\$3,576,008.04	US\$3,307,753.77	<p>Incluye los montos de los controles punitivos y actendum de cierre para la supervisión, los que están incluidos en el contrato original y en el actendum de cierre, de ejecución de las obras, respectivamente.</p> <p>1) Los recursos invertidos en la ejecución del proyecto, se gestionaron a través de financiamiento bilateral y el presupuesto general de la nación. 2) El Por Cuenta No. 6 del contrato original se ejecuta al interés del MOPC de actuar de manera preventiva ante los peligrosos daños que pueden derivarse de los fenómenos característicos de una activa temporada ciclónica que agravaran el estado actual de la vía, con riesgo de llegar al colapso. 3) El concepto "Otros Servicios" esputado en el actendum de cierre, incluye partidas fuera del presupuesto original de la carretera (propagaciones, supervisión, responsabilidad social, costos y servicios financieros, entre otros.). 4) En el Por Cuenta 9 del contrato original se refiere al Art. 6, Numeral 4 de la Ley No. 340-05 del 18/06/05, modificada por la Ley No. 449-05 del 05/11/05, en el sentido de la excepción de la aplicación de la ley, sin que esto implique violación a la misma, a los procesos que por las licitaciones de urgencia, no permitan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno. 5) Situación de emergencia, que no permitan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno.</p>	
			Resolución MOPC No. 105-2010 de fecha 10 de Agosto del 2010	US\$16,752,987.05	US\$12,253,610.99	Presión de fondos consignados en el Artículo 5 del contrato original, equivalente al 5% del monto total	Incluidos en el renglón "Otros Servicios" del actendum de cierre.		

Tabla 4: Carretera El Rio Jarabacoa.

PROYECTO: BOULEVARD TURISTICO DEL ATLANTICO (BTA)								
Localización: María Trinidad Sánchez y Samaná								
Modalidad de contratación: Alcance Opcional del Contrato de Concesión bajo Régimen de Peaje Construcción Carretera Santo Domingo-Rincón de Molinillos *								
AÑOS	NOMBRE DEL PROYECTO	OBJETO DEL CONTRATO	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	CONTRATOS	OBRAS CIVILES	CONTRATO SUPERVISIÓN	MONTO TOTAL DE LA INVERSIÓN	OBSERVACIONES
				MONTO CONTRATO ORIGINAL	ACTAS DE ACUERDO			
				US\$105 380 833.00 **	Primero, el Concedente aprobó la propuesta del Concesionario para el diagnóstico, rehabilitación, construcción y mantenimiento del BTA. An Segundo, el Concedente acepta	US\$ 3,728,899,33 (Incluido en el monto del contrato de obras civiles original)		
2011	Boulevard Turístico del Atlántico	Rehabilitación y construcción del circuito vial Nagua-Rincón de Molinillos-Sánchez-Samaná-El Limón-Las Terrenas-Aeropuerto Internacional El Catey-Rincón de Molinillos, denominando Boulevard Turístico del Atlántico (BTA), para proporcionar una infraestructura vial que permita facilitar el recorrido de fama segura y confiable por los parajes turísticos de la costa nordeste del país, antes anejado al Aeropuerto Internacional El Catey por el límite con Las Terrenas y con la ciudad de Santa Bárbara de Samaná, complementando la carretera Santo Domingo-Cruce Rincón de Molinillos, para la interconexión estricta con la capital de la República Dominicana.	Eje vial con longitud de 125 Km que incluye rehabilitación de vía existente (89 Km) y construcción (24 Km), dividido en los tramos siguientes: Tramo A: Rehab. Nagua - Sánchez (34.8 km). Tramo B: Rehab. Sánchez-Samaná (30,00 km) Tramo C: Rehab. Samaná-Cruce Abra Grande (27.8 km) Tramo D: Rehab. y Constr. Abra Grande-Bahía (13.9 km). y Tramo E: Construcción Bahía al Catey (15.9 km). Incluye una estación de peaje ubicada a 18 km al este de la ciudad de Nagua, mantenimiento de los puentes existentes en el eje vial reconstruido y la infraestructura de operación.	Este proyecto tiene su origen en el convenio de concesión establecido en el Artículo Cuarto del contrato de Concesión de Operación en Régimen de Peaje de la Carretera Santo Domingo - Cruce Rincón de Molinillos mediante la resolución No. 33-02, suscrita en la Gaceta Oficial No. 10126 del 22/03/02. La Resolución No. 887-08 del Congreso Nacional publicada en la Gaceta Oficial No. 106, E del 17 de abril del 2009 aprobó el Acta de Anulación No. 10 del proyecto Avenidas del Nordeste (AON) del 29/08/07, prevista en el Contrato de Concesión. ** Este monto incluye los costos siguientes: a) Infraestructura de operación por US\$3,473 876 00; b) Costo de mantenimiento de la carretera 26 años (preinversión neta y menor) por US\$76 263 885 53; c) Costos de Operación Anual por US\$2,003 334 00, en los costos e intereses por financiamiento y actualización.	Subjuga su posición a la propuesta del Concesionario. Desempeña para ejecutar las ampliaciones de abanico en lo relacionado con el fuerte tránsito del eje vial. 3) Las Partes acuerdan que sus derechos y obligaciones en cuanto al proyecto de Concesión de la carretera "Santo Domingo al Cruce Rincón de Molinillos", están completamente independientes y separados de los créditos y obligaciones generados por el proyecto del BTA. Así, Señalan Las Partes acordar que "el resultado financiero del contrato del BTA resultará como mínimo, un ingreso garantizado por los peajes, mediante el cual se cubrirá el pago de el Concedente, del déficit de ingreso que se produzca durante la operación de la vía. *Acta BTA No. 1 del 22/11/07. Finalización de la Etapa de Autorización de los Estudios y Estudio de la Demanda de Tráfico. Acta BTA No. 2, del 22/11/07. Ejecución de la Etapa de Perfeccionamiento del Clere Financiero, *Acta BTA No. 3, del 20/11/07. Iniciación de los Trabajos de Construcción y Rehabilitación. *Acta BTA No. 4, del 25/11/07. Cierre Financiero de Ingreso Peaje. *Acta BTA No. 5, del 20/01/11. Inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento.	US\$151 000 000.00	Registro de Contrato MOPC No. 361-02 del 10/11/07	1) El sistema de financiamiento del BTA tiene la misma naturaleza del proyecto de concesión del Santo Domingo - Rincón de Molinillos, en ejecución del punto de inversión del Estado Dominicano que es de 0%, restando bajo su responsabilidad financiera el pago de extrínsecos y comisiones de servicios sobre el ingreso del proyecto. 2) Un 20% de la inversión fue otorgado por los concesionarios y el 80% fue un financiamiento por la banca multilateral y bilateral, a largo plazo. 3) El cobro del peaje únicamente se realizó en el tramo nuevo entre el Aeropuerto Internacional del Catey y Las Terrenas, subiendo el Estado Dominicano el monto de peaje, objeto de cubrir mediante la figura del Ingreso Peaje Garantizado. 4) Esta cantidad se destinó al cobro de peaje en servicio el 25 de octubre del 2011 con una Etapa de operación y mantenimiento por 26 años.

Tabla 5: Boulevard Turístico del Atlántico BTA.

PROYECTO Rehabilitación Carretera Cruce Autopista Duarte-Casabito-Constanza

LOCALIZACIÓN Provincia La Vega

MES	NOMBRE DEL PROYECTO	OBJETO DEL CONTRATO	DESCRIPCION DEL PROYECTO	PROBLEMA DEL CONTRATACION	CONTRATOS O BMS CANCELADOS				EVALUACION	DATOS SUPLENTE			TOTAL INVERSION	OBSERVACIONES
					MONTO CONTRATO ORIGINAL	MONTO CONTRATO CANCELADO ORIGINAL	MONTO CONTRATO DE EXTENSION	MONTO CONTRATO DE MODIFICACION		MONTO CONTRATO ORIGINAL	MODIFICACION 1	MODIFICACION 2		
										USD 210.200,00	USD 50.000,00			
										REGISTRO de Compra N. 1395 de 2015 para el	REGISTRO no. 2003 de 2016		USD 2.200,00	Compra de 08 Empezos, Dientes, Escobas y CDEE (17) para el mantenimiento preventivo y correctivo de la red de drenaje de la carretera CRUCE AUTOPISTA DUARTE-CASABITO-CONSTANZA.

Tabla 6: Carretera Cruce Autopista Duarte-Casabito-Constanza

PROYECTO: AVENIDA JACOBO MAJLUTA

Localización: Municipio Santo Domingo Norte, Provincia Santo Domingo

Modalidad de contratación: Grado a Grado (Etapas 1, 2 y 4) y Concurso por invitación (Etapa 3)

ETAPAS DE EJECUCIÓN	GRUPO DE CONTRATOS	DESCRIPCIÓN DE OBRAS	MONTOS DE CONTRATOS "ESTIMADO" (MILLONES)	CONTRATOS OBRAS CIVILES				CONTRATOS SUPERVISIÓN			TOTAL INVERSIÓN (MDS)	OBSERVACIONES
				MONTOS CONTRATOS (MILLONES)	ACCIONES	CONTRATOS	MODALIDAD	FORMA DE CONTRATACIÓN	ACCIONES	MODALIDAD		
1. Etapa 1 (2014-2015)	2014-2015-1	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.	1058.77	1058.77	100%	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	1058.77	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.
2. Etapa 2 (2015-2016)	2015-2016-1	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.	1058.77	1058.77	100%	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	1058.77	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.
3. Etapa 3 (2016-2017)	2016-2017-1	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.	1058.77	1058.77	100%	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	1058.77	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.
4. Etapa 4 (2017-2018)	2017-2018-1	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.	1058.77	1058.77	100%	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	Grado a Grado	1058.77	Obra de construcción de 11.23 km de la Av. Jacobo Majluta, entre la Av. 11 y la Av. 12, en el sector de San Mateo, Santo Domingo Norte.

Tabla 7: Avenida Jacobo Majluta

EJECUCION DE OBRAS DE CARRETERAS POR EL MOPC PERIODO 2009-2014

PROYECTO: Circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II)

Localización: Provincias: Santo Domingo y San Cristóbal

Modalidad de contratación: Reconstrucción, ingeniería de valor y nueva negociación

ANO FINALIZACION	NOMBRE DEL PROYECTO	OBJETO DEL CONTRATO	DESCRIPCION DEL PROYECTO	LOCALIZACION	CONTRATO OBRAS CIVILES (US\$)	CONTRATO SUPERVISION (US\$)	IMPORTE TOTAL DE LA INVERSION (US\$)	OBSERVACIONES	DESCRIPCION DEL PROYECTO
2014 (TRAMOS I Y II) 17/06/2014 - 2	Circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II) (FOA 2011-0345-MI)	Reconstrucción y ampliación de la vía pública en el sector de Santo Domingo	El ítem de 2012 a lo largo de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II) se han ejecutado las obras de reconstrucción y ampliación de la vía pública en el sector de Santo Domingo, en el marco de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II). El ítem de 2012 a lo largo de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II) se han ejecutado las obras de reconstrucción y ampliación de la vía pública en el sector de Santo Domingo, en el marco de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II). El ítem de 2012 a lo largo de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II) se han ejecutado las obras de reconstrucción y ampliación de la vía pública en el sector de Santo Domingo, en el marco de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II).	Santo Domingo Cruzetas	US\$248.866.000,00	US\$89.733.796,01	US\$338.599.796,01		El ítem de 2012 a lo largo de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II) se han ejecutado las obras de reconstrucción y ampliación de la vía pública en el sector de Santo Domingo, en el marco de la ejecución de las obras de la circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II).

Tabla 8: Circunvalación de Santo Domingo (Tramos I y II)

2.4.3.3. D. Seguimiento de la sociedad a la contratación pública

En lo relativo al seguimiento a los proyectos de inversión pública, parecen existir brechas por resolver. “...las debilidades en el cumplimiento de los procesos de ejecución presupuestaria; las demoras en la asignación de los recursos comprometidos han sido evidenciados como causas de retrasos en el avance de proyectos de inversión pública en la República Dominicana”. (Giussani G. O., 2016, p. 77). Esto se incrementa cuando no se pide cuentas al organismo ejecutor.

Refiriéndose a este tópico, a nivel regional, un total de diecinueve países de la región han implementado mecanismos de participación de la ciudadanía en la observación de los procesos de compras públicas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Venezuela y la República Dominicana.

En el año 2014, nuestro país puso en marcha el Observatorio Ciudadano sobre Compras Públicas, (OCCP), para definir e implementar un sistema de monitoreo y evaluación, desde la sociedad civil, del cumplimiento de la Ley No. 340-06 y su Reglamento de Aplicación No. 543-12 y dar seguimiento al desempeño de la DGCP. Por su lado, también Venezuela ha establecido la figura de Comisiones Comunales de Contratación, integradas por habitantes de una comunidad, como mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas.

Esta novedosa experiencia ha resultado bien vista a nivel regional cuando se afirma: “Esta propuesta ratifica la función de Estado que representa las compras

públicas, no limitante solo a la interacción transaccional entre instituciones de gobierno y proveedores”, sino a la satisfacción de los intereses del ciudadano. (SELA, 2014, p. 32).

2.4.3.3. E. Disposiciones legales sobre el seguimiento a la ejecución de obras públicas

Luego, durante su ejecución, estos proyectos serán sometidos, en caso de que aplique, a evaluaciones técnicas de medio término y ex post y sujetos a procesos de veeduría social. Según lo estipulan las normas técnicas del SNIP, con la evaluación ex post se pretende verificar si el proyecto contratado y ejecutado es el mismo que el de la fase de pre-inversión, si existen desviaciones significativas entre lo planificado y lo ejecutado cuáles son las razones que las motivaron. Este sistema permite aprender de las experiencias prácticas de la ejecución de los proyectos de inversión. (MEPyD, 2013, págs. 26,27). Su mayor importancia radica en el hecho de que cuando se evaluó lo realizado, se tiende a errar cada vez menos en los mismos aspectos. Esto es una regla de todo proyecto, y por qué no, debe ser una regla de vida. Accionar diferente, resultados diferentes.

2.4.3.3. F. Incumplimientos y sanciones

La DGCP (2006) ha establecido sanciones por incumplimiento de la Ley, su reglamento y demás normas complementarias, para proveedores/contratistas y funcionarios públicos, en el siguiente orden:

A los contratistas: Entre las sanciones posibles a un proveedor, la normativa ha previsto, además de las acciones penales y/o civiles correspondientes, la advertencia

escrita; ejecución de las garantías; penalidades establecidas en el pliego de condiciones o en el contrato hasta la rescisión unilateral sin responsabilidad para la entidad contratante.

Se considera un incumplimiento leve, cuando la violación al mismo no impida la ejecución de la Obra; incumplimiento grave, cuando afecten la ejecución de la Obra y serán gravísimos, cuando la violación o incumplimiento impidan su ejecución. Cada ocho (8) infracciones leves, configuran una falta grave. Cada cuatro (4) infracciones graves, configuran una falta gravísima, que puede terminar en la rescisión del contrato por la entidad Contratante. (Dirección General de Compras y Contrataciones, 2015)

En cuanto a los servidores públicos que participan en los procesos de compra o contratación, se presume su responsabilidad por los daños que por su negligencia o dolor causare al patrimonio público y será posible aplicarles amonestación escrita; suspensión sin goce de salario hasta por 6 meses; despido sin responsabilidad patronal, y hasta sometimiento a la justicia. (Congreso de la República Dominicana, 2006, p.43).

2.4.4. Cierre del contrato

El Contrato de obras finalizará cuando llegue el vencimiento de su plazo o en el caso de las dos causas siguientes:

Incumplimiento del Proveedor en alguna de las causas de prohibición de contratar con la Administración Pública que establezcan las normas vigentes, en especial el Artículo 14 de la Ley No. 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. (Congreso de la República Dominicana, 2006, p.26).

La obra podrá recibirse parcial o totalmente, conforme con lo establecido en el Contrato; pero la recepción parcial también podrá hacerse cuando se considere conveniente por la Máxima Autoridad de la Entidad Contratante. La recepción total o parcial tendrá carácter provisional hasta tanto se haya cumplido el plazo de garantía que se hubiese fijado.

2.4.4.1. Recepción Provisional

Al concluir la obra, conforme a las especificaciones técnicas y calidades exigidas, el contratista solicita la recepción a la entidad contratante y el supervisor confirma su conformidad, solicitando al Ministerio proceder a formar la comisión de recepción para el caso. El MOPC designa la comisión de recepción de la obra. La comisión visita la obra y si se puede recibir, se procede a levantar el acta de recepción provisional, y de existir anomalías, se darán instrucciones precisas al contratista para que subsane los defectos y proceda, en un plazo no superior a quince (15) días hábiles, a la corrección de los errores detectados. (Dirección General de Compras y Contrataciones, 2015).

2.4.4.2. Recepción Definitiva

El contratista corregirá las observaciones o fallas indicadas por el contratante. Se procede a realizar una nueva evaluación de la obra y si resultase conforme, se procederá a la recepción definitiva de la obra. Se firmará el acta de recepción definitiva, y se emitirán las garantías de vicios ocultos, emitida por una entidad de reconocida solvencia,

a satisfacción de la entidad contratante. (Dirección General de Compras y Contrataciones, 2015).

2.4.5. Evaluación ex post

Durante su ejecución, los proyectos serán sometidos, en caso de que aplique, a evaluaciones técnicas de medio término y ex post y sujetos a procesos de veeduría social. En opinión de Miranda (2015) “la evaluación ex-post tiene como objetivo principal verificar los impactos y resultados de la operación frente a lo programado inicialmente, con el fin de guiar la formulación y elaboración de nuevos proyectos”

Una evaluación ex post registra los objetivos, las metas a corto, mediano y largo plazo, la información técnica, la formulación presupuestal, la programación inicial y los desfases en la ejecución y operación del proyecto, y desde luego, los resultados alcanzados. (Miranda J. , 2005, p. 15).

Según el MEPyD, con la evaluación ex post se pretende verificar si el proyecto contratado y ejecutado es el mismo que el de la fase de pre-inversión; también verificar si existen desviaciones significativas entre lo planificado y lo ejecutado y cuáles son las razones que las motivaron. Este sistema permite conocer experiencias prácticas de la ejecución de los proyectos de inversión, lo que normalmente se conoce como lecciones aprendidas.

Según las Normas Técnicas del SNIP, 2013, (...para aprender de las experiencias prácticas, se evalúa, después de un tiempo razonable que el proyecto esté operando, si éste genera en cantidad y calidad suficientes, los beneficios que se le habían asignado en

la etapa de formulación. Si existe desviación significativa entre lo ejecutado y lo planificado, debe averiguarse cuáles son las razones que lo han motivado. Con esta medición se pretende mejorar en los proyectos de inversión:

1. La planificación.
2. La formulación, preparación y diseño.
3. La evaluación ex ante.
4. La administración, ejecución y supervisión.
5. El seguimiento y la evolución de las actividades programadas para su desarrollo.
6. La coordinación institucional dentro del Sector Público.

Para realizar la evaluación ex post se necesita contar con un Banco de proyectos; en el que figure la información de los antecedentes de estas obras, desde su pre-inversión hasta su ejecución y con la ficha de término del Proyecto, donde las unidades ejecutoras registren los indicadores físicos y financieros resultantes de la ejecución del proyecto y las principales lecciones aprendidas. Según opiniones de expertos, en conversaciones informales, el MOPC aún no implementa esta práctica. (SNIP, 2013).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realiza, a través de su oficina de evaluación de operaciones, un análisis sectorial y por proyectos, evaluando los aspectos económicos, financieros, técnicos, institucionales y sociales de sus intervenciones.

2.4.6 Análisis FODA

El FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), es una herramienta de análisis estratégico, que permite analizar elementos internos

(controlables por la empresa u organización), tales como fortalezas y debilidades, además de factores externos (no controlables por la empresa u organización), tales como oportunidades y amenazas. Hoy en día proporciona información útil y necesaria para implementar las acciones y medidas correctivas y generar nuevos proyectos de mejora.

La toma de decisiones es un proceso cotidiano mediante el cual se realiza una elección entre diferentes alternativas a los efectos de resolver las más variadas situaciones. Para realizar una acertada toma de decisiones respecto a un tema, es necesario conocerlo, comprenderlo y analizarlo, para así poder darle solución. Por ello, las empresas “deberían analizar la situación teniendo en cuenta la realidad particular de lo que se está analizando, las posibles alternativas a elegir y las consecuencias futuras de cada elección”. (Bocanegra, 2016, p. 36).

2.4.6.1 Factores Internos

Fortalezas: Son todos aquellos elementos positivos que me diferencian de la competencia. (Ejemplo: recursos y destrezas adquiridos).

Debilidades: Son los problemas presentes que una vez identificado y desarrollando una adecuada estrategia, pueden y deben eliminarse. Provocan una posición desfavorable respecto de nuestros competidores. Para identificar nuestras debilidades podemos preguntar: ¿qué perciben nuestros clientes como debilidades?, ¿en qué podemos mejorar?

2.4.6.2 Factores externos

Oportunidades: Son situaciones positivas que se generan en el medio, están disponibles y pueden convertirse en oportunidades de mercado para la empresa cuando ésta las identifique y las aproveche en función de sus fortalezas. Si no son reconocidas a tiempo, significan la pérdida de una ventaja competitiva.

Amenazas: Son situaciones o hechos externos a la empresa o institución y que pueden llegar a ser negativos para la misma. Reconocidas a tiempo, pueden esquivarse o ser convertidas en oportunidades. Para identificarlas podemos responder a preguntas como: ¿qué obstáculos podemos encontrarnos?, ¿existen problemas de financiación?, ¿cuáles son las nuevas tendencias que siguen nuestros competidores? Estos a su vez pueden ser, además, nuevas conductas de clientes, competencia, cambios del mercado, tecnología, economía, entre otros.

2.4.6.3 Análisis FODA al proceso de Gestión de Contratos de Obras Viales del MOPC

Al analizar las opiniones de los entrevistados y luego de analizar la información recopilada, en la siguiente figura se resumen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC:



Figura 3. Factores Internos del Análisis FODA del proceso de gestión de contratos en el MOPC (Elaboración propia).

CAPÍTULO 3
MARCO METODOLÓGICO

3.1. Diseño metodológico

Para la realización del presente estudio sobre la gestión de contratos de obras viales en el MOPC, se ha diseñado una metodología tomando en cuenta la estructura del problema planteado y los objetivos propuestos en la misma. Los objetivos planteados delimitaron las siguientes preguntas científicas: ¿En qué forma se realiza el proceso de gestión del contrato de obras viales en el MOPC?; ¿Cuáles son los aspectos legales e institucionales que inciden en la gestión de contratos de obras viales en el MOPC?; ¿De qué manera puede describirse la situación actual de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC, especialmente los casos de la rehabilitación de carreteras?; ¿Cuáles son las mejoras que pueden implementarse en el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC, fundamentalmente para la rehabilitación de carreteras?

Para responder a las preguntas formuladas, se realizaron las tareas siguientes:

1. Entrevistar a involucrados claves en las actividades relacionadas con la gestión de contratos de obras viales en el MOPC para determinar la forma en que se realiza el proceso. La información recabada fue recopilada, analizada y luego fue transformada en un diagrama de flujo que describe el orden secuencial de las actividades que se realizan al respecto. Se utilizó un enfoque sistémico para determinar los componentes del diagrama y la relación entre éstos. La normativa vigente resultó analizada en general para una mejor comprensión de los conceptos recabados.

2. Recopilar los fundamentos teóricos de la gestión de contratos de obras viales; los aspectos legales e institucionales que rigen esta actividad; relación del MOPC con el órgano rector del sistema de compras y contrataciones públicas de la República

Dominicana, entre otros aspectos importantes. Fueron consultados libros, estudios realizados, artículos de internet; revistas especializadas, tesis anteriores, etc.

3. Para diagnosticar la situación actual de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC, mediante un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, resultó útil la aplicación de una encuesta a personal clave de los ámbitos relacionados con la gestión de contratos (oficina encargada de gestión de proyectos, contratistas o ejecutores de obras, supervisión interna y externa; auditoría, área legal, entre otros), para que manifestaran sus opiniones. Esta encuesta fue validada por expertos en el tema, quienes realizaron valiosos aportes para su estructuración.

4. Para elaborar las conclusiones, se procedió a interpretar los hallazgos principales de los resultados obtenidos en la investigación y se procedió al análisis y síntesis de los aspectos teóricos y de las opiniones recopiladas, procesando la información por parte, para formar las recomendaciones con miras a mejorar el proceso actual y el inicio de futuras investigaciones.

5. La observación directa fue un factor determinante en la integración de las actividades y también se realizaron conversaciones informales de retroalimentación.

3.1.1. Tipo de estudio y método

Los tipos de estudios utilizados en la presente investigación son los siguientes:

Documental o bibliográfico: debido a que resultó necesario compilar un conjunto de documentos que soportaran el contenido de la investigación. Fueron utilizados y analizados diversos documentos con la finalidad de obtener resultados sobre el tema en estudio, de un modo sistemático.

Para el éxito del aprendizaje y la formación profesional es necesaria una cuidadosa indagación del tema, habilidad para escoger las fuentes, evaluar materiales, tomar notas claras y bien documentadas y una presentación ordenada del desarrollo de los hechos en consonancia con los propósitos del documento. (Gómez, 2017).

Exploratoria: Según la investigación realizada, el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC es un tema poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto, es decir, un nivel superficial de conocimiento. Este tipo de investigación, en la que los antecedentes no son aplicables al contexto en el cual habrá de desarrollarse el estudio, debe tener una formulación inicial exploratoria. En este caso, “la indagación accederá obtener nuevos datos que pueden conducir a formular con mayor precisión las preguntas de investigación”. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 86).

Estudios Descriptivos: Identificación y conocimiento de los elementos, características y atributos del problema en investigación, Conocer ¿qué se hace?, ¿Cómo se hace?, ¿Cómo aprovecharlo y mejorarlo? Estas interrogantes guiaron el estudio.

Para conocer los aspectos legales más importantes relacionados con la gestión de contratos de obras viales en el MOPC se realizó una investigación documental mediante la revisión de la legislación vigente y su reglamentación complementaria, las leyes, reglamentos y decretos que constituyen el marco legal del MOPC, (que incluye la ley de presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos, la ley de Planificación e Inversión Pública, entre otras).

Se realizó un análisis de los acápites de dichas leyes relacionados con el proceso en investigación y se plantean las principales o de mayor incidencia en el proceso de gestión de contratos, en forma resumida en el texto.

Método analítico: Consistente en la identificación de cada una de las partes de la realidad y su relación, separando el objeto de estudio en dos partes fundamentales, estructura de la tesis y búsqueda de las informaciones y, una vez comprendida su esencia, construir un todo. Fueron identificados los elementos que componen el proceso de gestión contratos de obras viales del MOPC dentro del contexto legal, técnico, administrativo y financiero.

Método inductivo: Se partió de lo particular a lo general. Una vez revisadas las diferentes actividades que componen el proceso, resultó necesario cohesionarlas en un diagrama secuencial general. Con la información de campo se aplicaron procedimientos apropiados para resumir la información en tablas y gráficos. El método de recolección de datos no estandarizados no se efectuó con medición numérica, por lo cual el análisis no es estadístico. La recolección de los datos consiste en “obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos”. (UCI, s. f. p. 9).

3.1.2. Localización: Delimitación en tiempo y espacio

El tiempo empleado en la realización de la presente investigación correspondió al período 2009-2014 mientras que el espacio utilizado fueron las Instalaciones del MOPC.

3.1.3 Universo y muestra

Según Levin & Rubin (1999: 135), una población “es el conjunto de todos los elementos que se estudian y acerca de los cuales se intenta sacar conclusiones”. El

universo del presente estudio está integrado por 95 personas entre ellos, personal técnico y profesional relacionado con la gestión de contratos de obras viales del MOPC, como los gestores de proyectos; contratistas externos o ejecutores de obras, encargados de cubicaciones, auditores, supervisores internos y externos, abogados, de los cuales, se eligió una muestra no estadística, de 37 de ellos, técnicos y profesionales del MOPC y contratistas/supervisores externos que se relacionan directamente con la gestión de contratos de obras viales.

Atendiendo al criterio de que una muestra “es una colección de mediciones seleccionadas de la población de interés” (Mendenhall y Reinmuth, 1978: 35), se ha seleccionado al personal con mayor nivel de vinculación al proceso, sin pretender que los casos sean estadísticamente representativos de la población.

Según (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014), “para el enfoque cualitativo, al no interesar tanto la posibilidad de generalizar los resultados, las muestras no probabilísticas o dirigidas son de gran valor pues logran obtener los casos (personas, objetos, contextos, situaciones) que interesan al investigador y que llegan a ofrecer una gran riqueza para la recolección y el análisis de los datos”. (p.190). Estas personas formaron una muestra no probabilística elegida por ser considerados expertos en gestión de contratos. También opinan esos autores que “la selección no depende de la probabilidad, sino de las causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra” (p. 176).

Los criterios específicos que se tuvieron presentes para la elección de la muestra de proyectos para su análisis fueron:

- obras financiadas por diferentes fuentes de recursos;

- obras seleccionadas por procedimientos acordes a la ley 340-06 y sus modificaciones;
- obras seleccionadas por procedimientos acordes a la normativa de organismos internacionales;
- obras iniciadas antes de la vigencia de la ley 340 y sus modificaciones pero terminadas luego de su promulgación e implementación;
- al menos una de las obras debía enmarcarse en las ejecutorias del Fideicomiso RD-Vial;
- al menos una de las obras debía ser el resultado de una declaratoria de urgencia o emergencia, según lo prevee la normativa vigente;
- al menos una de las obras elegidas debería tener un componente de asociación público-privada o concesionada;
- al menos una de las obras debería reflejar aspectos de coordinación interinstitucional entre el MOPC y algún otro órgano de la administración pública.

Los criterios específicos que se tuvieron presentes para la elección de la muestra no probabilística de expertos para la encuesta, fueron:

- Experiencia en el área de gestión de contrato, a lo interno o externo del MOPC.
- Posibilidades de entregarles la encuesta vía electrónica o personal.
- Facilidad de consultas e interacción en un mismo ambiente de trabajo.
- Participación en diferentes etapas del proceso de gestión de contratos.
- Apoyo recibido del personal seleccionado para participar en la encuesta.

3.1.4. Técnicas de investigación

Fichajes, lecturas de libros, periódicos y revistas, consultas a internet, encuesta, entre otras. En la presente investigación se cumplirían las siguientes etapas: recolección o medición, recuento o cómputo, presentación, síntesis y análisis.

Encuesta: la encuesta “es aquella que permite dar respuestas a problemas en términos descriptivos como de relación de variables, tras la recogida sistemática de información según un diseño previamente establecido que asegure el rigor de la información obtenida”. (Tamayo, 2008, p. 24).

3.1.5. Instrumento de investigación

De acuerdo con Arias, F. (2006), los instrumentos de investigación "Un instrumento de recolección de datos es cualquier recurso, dispositivo o formato (en papel o digital), que se utiliza para obtener, registrar o almacenar información". (Arias, 2006, p. 68). Es claro que dependen del propósito de la investigación y los criterios de selección correspondientes. En la presente tesis se han utilizado:

1. **Cuestionario:** El cual consiste en un conjunto de preguntas, las cuales, pueden ser cerradas o dicotómicas y cerradas con variables alternativas.
2. **Entrevista:** Es una conversación entre un entrevistador y una o varias personas que responden un conjunto de preguntas, las cuales, pueden ser formales o informales, tendente a reforzar el levantamiento de las informaciones para un evento determinado. Las entrevistas realizadas permitieron la posibilidad de conocer cómo se realiza el flujo de las actividades.
3. **La observación directa y las conversaciones informales.**

3.1.6. Procedimientos de recolección de datos

Con relación al procedimiento de recolección de datos se realizaron las siguientes actividades:

Se entrevistó una parte del personal que interviene en la gestión del contrato de obras viales en las distintas áreas del MOPC, como son planificación, estudio y diseño de obras viales; presupuesto, contratación, ejecución y seguimiento, dirección de gabinete, control financiero interno y auditoría. Fueron recogidos sus planteamientos y observaciones sobre la secuencia de los procesos que ejecutan de manera interrelacionada, que luego se presentaron en un diagrama de flujo.

En lo concerniente al levantamiento de información sobre la opinión de los involucrados en la gestión del contrato de obras viales del MOPC, se ha aplicado una encuesta con muestreo no estadístico tanto a personal de la institución como a relacionados externos que participan como contratistas en la ejecución y/o supervisión de obras viales. Los tópicos contenidos en la encuesta tratan sobre políticas y procedimientos para la gestión del contrato; recursos humanos y fomento de capacidad; supervisión, monitoreo, evaluación y reporte; gestión del riesgo; control de cambios durante la ejecución del contrato; aspectos financieros; control y auditoría, entre otros. Estas opiniones fueron recogidas, tabuladas, graficadas y analizadas.

Para realizar el análisis FODA del proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC, se aplicaron varias estrategias para obtener la información. Se aplicó la encuesta mostrada en el anexo I y se sostuvieron conversaciones informales con los involucrados, de las que se identificaron las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proceso, que luego fueron presentadas en una matriz.

El análisis documental incluyó la consulta de recursos bibliográficos que permitieron el acercamiento teórico al tema. Libros, revistas, artículos de internet, periódicos, fueron consultados.

3.1.7. Procedimientos utilizados para el análisis de los resultados.

Obtenidos los resultados se procedió a graficar cada una de las tablas utilizando los valores porcentuales de las mismas, recurriendo al modelo del pastel.

3.1.8. Criterios de inclusión y exclusión.

a. Criterios de inclusión

Las características necesarias para la inclusión de elementos de estudio en la presente investigación, son las siguientes:

Técnicos y profesionales con experiencia en el área de Contratación de obras viales;

Técnicos y profesionales externos con experiencia en supervisión de obras viales;

Técnicos y profesionales del MOPC, con experiencia en ejecución de obras viales;

Personal del MOPC relacionado con la gestión de obras viales; Personal de Auditoría Interna.

b. Criterios de exclusión: Las características siguientes determinarían la exclusión de elementos de estudio en la presente investigación.

1. Profesionales, técnicos y encargados departamentales que en su ejercicio laboral no tienen relación con la gestión de contratos de obras viales en el MOPC.
2. Los elementos de estudio que no completen la encuesta suministrada.

3.1.9. Aspectos éticos implicados en la investigación.

Entre los aspectos éticos implicados en la investigación se mencionan los siguientes:

1. Los resultados del estudio serán reportados con honestidad.
2. Se mantendrá la confidencialidad de la información recibida, sin discriminación de ningún tipo, respetando la autonomía y libertad de expresión.
3. Los participantes en el estudio actuarán de manera voluntaria.

CAPÍTULO 4.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

4.1. Presentación de los resultados

A continuación, se presentan los resultados gráficos de la encuesta realizada.

VARIABLES	Frecuencia	Porcentajes
Auditoría	6	16.20%
Dirección Técnica o Gerencia	12	32.40%
Ejecución	4	10.80%
Legal	3	8.10%
Licitación	2	5.40%
Supervisión o fiscalización	8	21.60%
Área financiera	2	5.40%
Total	37	100%

Tabla 9. Área en que se desempeña (Elaboración propia)

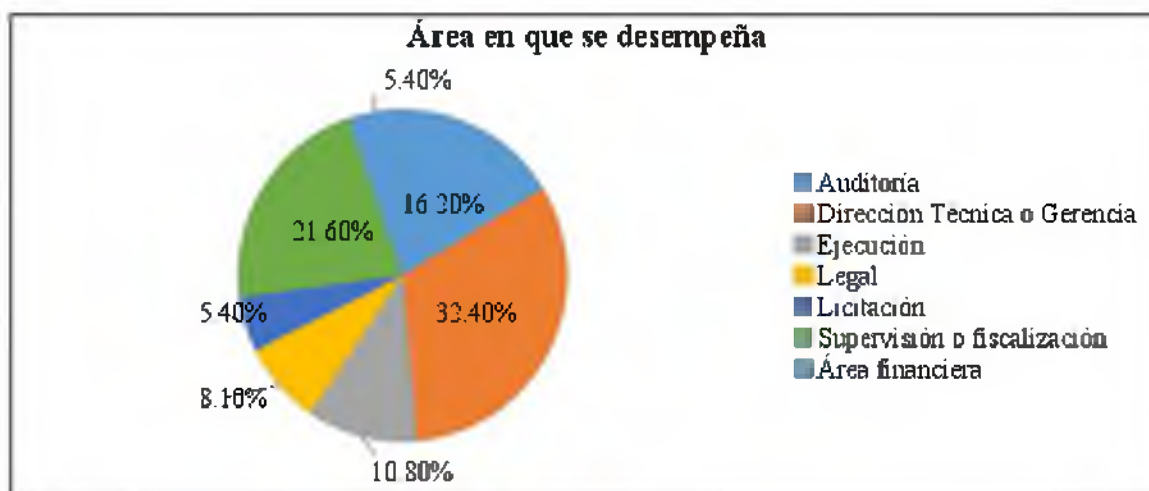


Figura 4. Área en que se desempeña (Elaboración propia)

Análisis: Según las respuestas, el 32.4% de los encuestados se desempeña en la dirección técnica o gerencia, el 21.6% en la supervisión o fiscalización, el 16.2% en la auditoría, el 10.8% en ejecución, el 8.1% en legal, y 5.4% corresponde a licitación y área financiera.

2. Años de experiencia relacionados con gestión de contratos de obras, posterior a la adjudicación.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Menos de dos años	5	13.50%
Entre 5 y 10 años	10	27.00%
Entre 11 y 15 años	3	8.10%
Más de 15 años y menos de 20 años	7	18.90%
Más de 20 años	12	32.40%
Total	37	100%

Tabla 10. Años de experiencia (Elaboración propia)

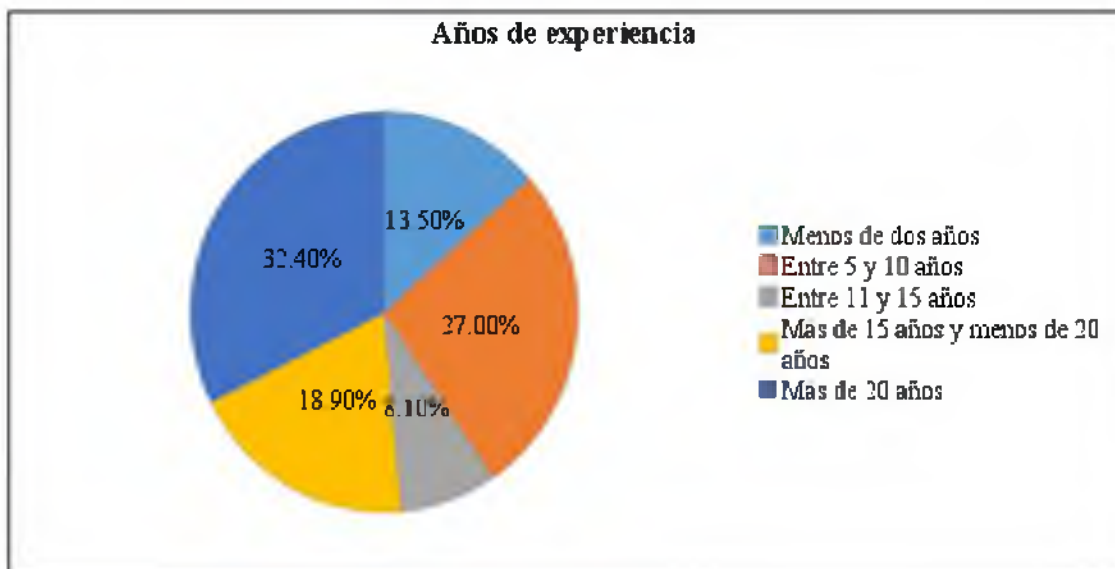


Figura 5. Años de experiencia (Elaboración propia)

Análisis: En opinión de los encuestados, las personas con experiencia en la gestión de contratos posterior a su ejecución tienen el grupo de mayor relevancia lo que abarcan más de 20 años el cual alcanzó el 32.40%, seguido de los que están entre 15-10 años quienes obtuvieron el 27% más de 15 años un 18.90% y los que tienen menos de 2 años alcanzan un 13.50%.

3. El Ministerio provee estrategias para la gestión de contratos de obras posterior a la adjudicación (políticas, procedimientos, etc.).

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	3	8.10%
Rara vez	2	5.4%
A veces	6	16.2%
Mayormente	10	27.0%
Siempre	12	32.4%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	4	10.8%
Total	37	100%

Tabla 11. Estrategias para la gestión de contratos (Elaboración propia)

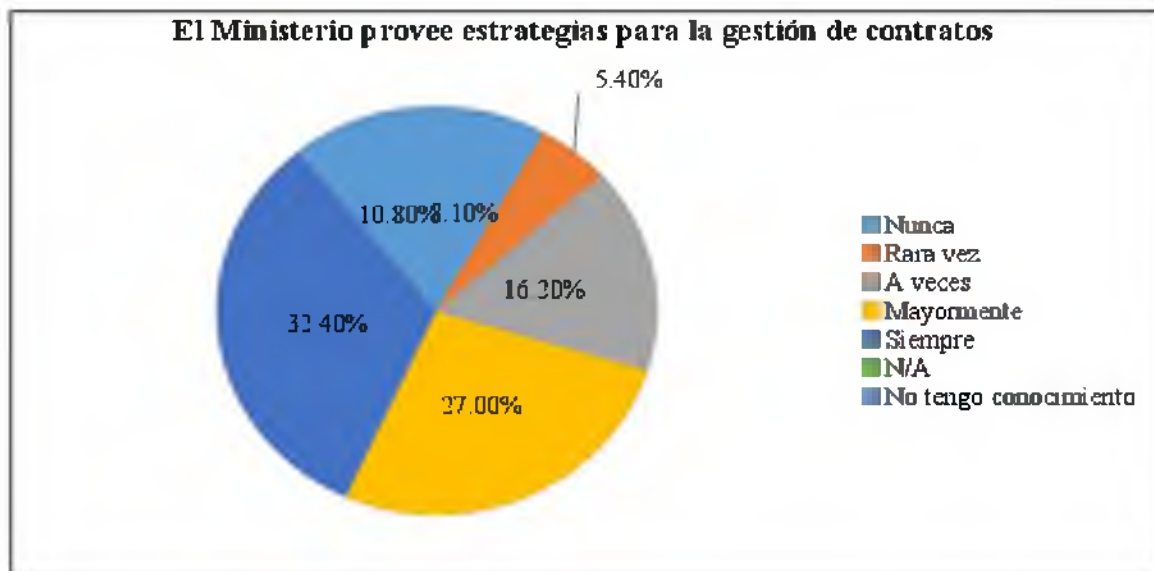


Figura 6. Estrategias para la gestión de contratos (Elaboración propia)

Análisis: El ministerio provee siempre estrategias para la gestión de contratos en un 32.40% en opinión de los encuestados, seguido de mayormente en un 27%; de a veces en un 16.20%; no tiene conocimiento en 10.80%; nunca en un 8.10% y de rara vez en un 5.4%

4.- La gestión de contratos posterior a la adjudicación cuenta con adecuados recursos humanos y financieros.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	1	2.8%
A veces	3	8.3%
Mayormente	17	47.2%
Siempre	13	36.1%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	2	5.6%
Total	37	100%

Tabla 12. Adecuados recursos humanos y financieros. (Elaboración propia)

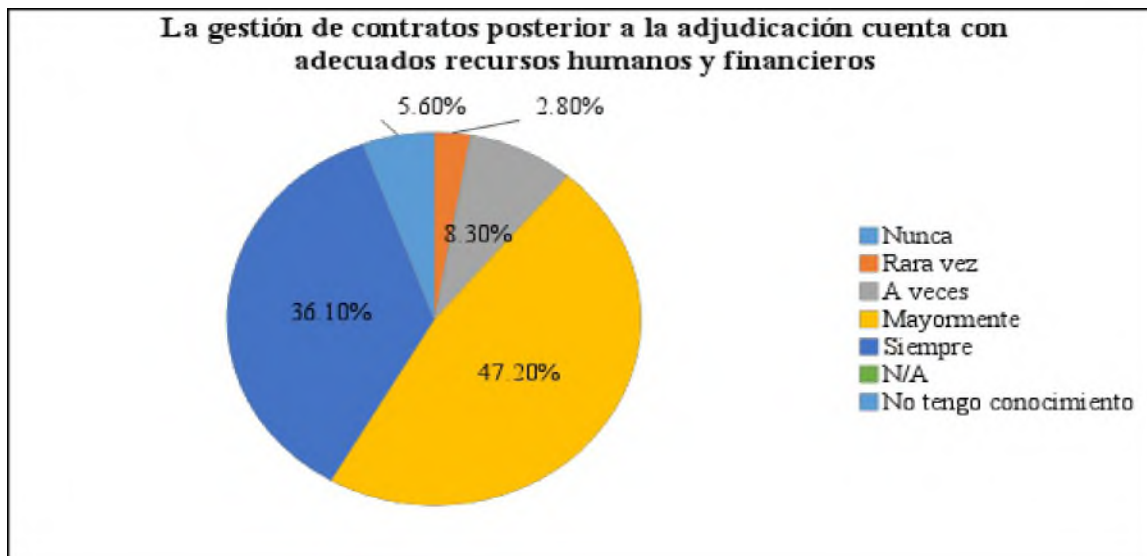


Figura 7. Adecuados recursos humanos y financieros (Elaboración propia)

Análisis: La gestión de contratos posterior a la adjudicación cuenta con adecuados recursos humanos y financieros mayormente en opinión del 47.20% de los encuestados; siempre en un 36.10%; a veces un 8.30%; no tengo conocimiento en un 5.60% y rara vez en un 2.80%.

5. Las políticas, procedimientos y reglas para gestión de contratos posterior a la adjudicación son periódicamente revisados y actualizados:

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.8%
Rara vez	4	11.1%
A veces	7	19.4%
Mayormente	12	33.3%
Siempre	9	25.0%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	3	8.3%
Total	37	100%

Tabla 13. Revisión de políticas, procedimientos y reglas (Elaboración propia)

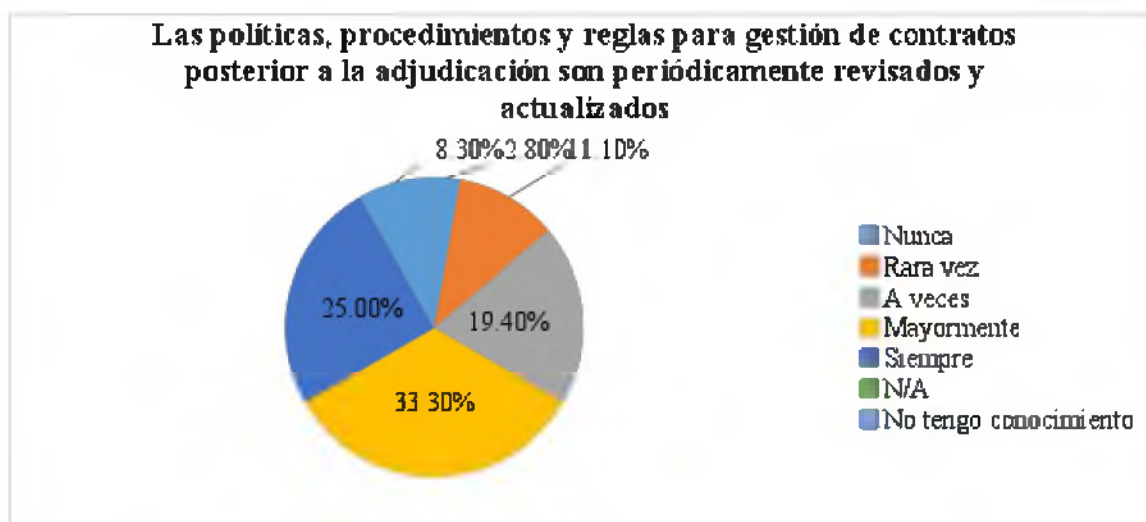


Figura 8. Revisión de políticas, procedimientos y reglas (Elaboración propia)

Análisis: Las políticas, procedimientos y reglas para gestión de contratos posterior a la adjudicación son periódicamente revisados y actualizados mayormente en opinión del 33.30% de los encuestados, seguido de siempre en un 25%; a veces un 19%; rara vez un 11.10%; no tengo conocimiento en un 8.3% y nunca en un 2.8%.

6. La gestión de contratos posterior a la adjudicación es manejada por un personal capacitado en estas actividades.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	2	5.6%
A veces	5	13.9%
Mayormente	11	30.6%
Siempre	17	47.2%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	1	2.8%
Total	37	100%

Tabla 14. Personal capacitado (Elaboración propia)

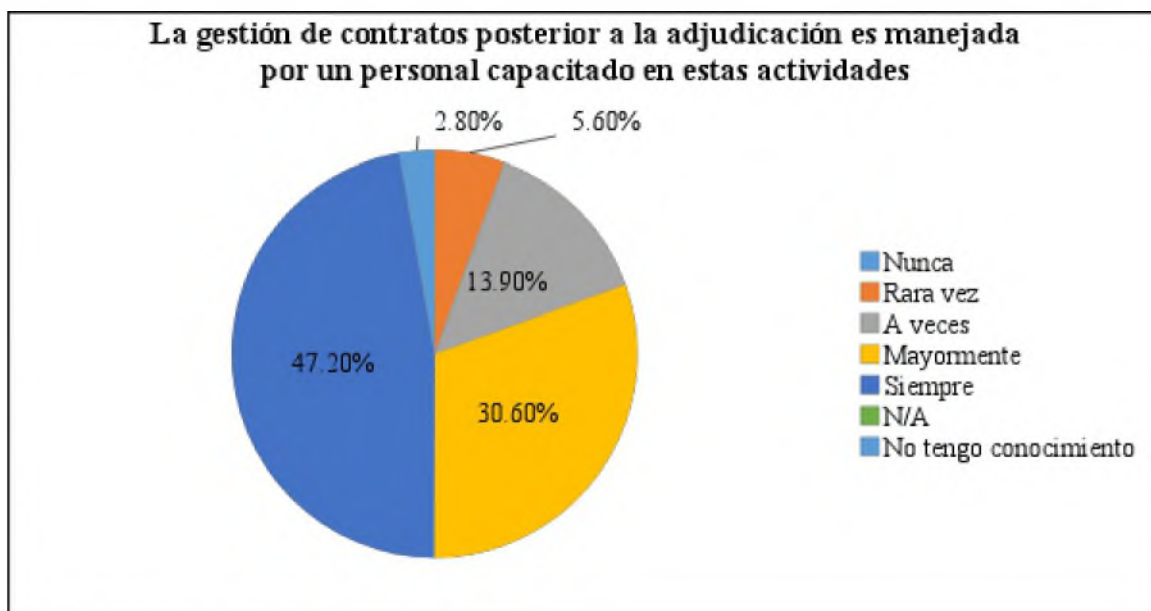


Figura 9. Personal capacitado (Elaboración propia)

Análisis: La gestión de contratos posterior a la adjudicación es manejada siempre por un personal capacitado en estas actividades en opinión del 47.20% de los encuestados, mientras que mayormente obtuvo el 30.60%; a veces el 13.90%; rara vez el 5.6% y no tengo conocimiento el 2.80%.

7. Los roles y responsabilidades para todo el personal que participa en la gestión de contratos posterior a la adjudicación están claramente definidos.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.8%
Rara vez	3	8.3%
A veces	7	19.4%
Mayormente	11	30.6%
Siempre	13	36.1%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	1	2.8%
Total	37	100%

Tabla 15. Roles y responsabilidades (Elaboración propia)

Grafica No. 7



Figura 10. Roles y responsabilidades (Elaboración propia)

Análisis: Los roles y responsabilidades para todo el personal que participa en la gestión de contratos posterior a la adjudicación están claramente definidos siempre en opinión del 36.10% de los encuestados, seguido del 30.60% para la opción de mayormente y del 19.40% que respondió a veces. Un 8.3% opinó que rara vez mientras que un 2.8% considera que nunca o no tienen conocimiento.

8. La delegación de autoridad para manejar la gestión de los contratos es otorgada por escrito.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	5	13.9%
Rara vez	2	5.6%
A veces	3	8.3%
Mayormente	8	22.2%
Siempre	16	44.4%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	2	5.6%
TOTAL	37	100%

Tabla 16. Delegación de autoridad (Elaboración propia)

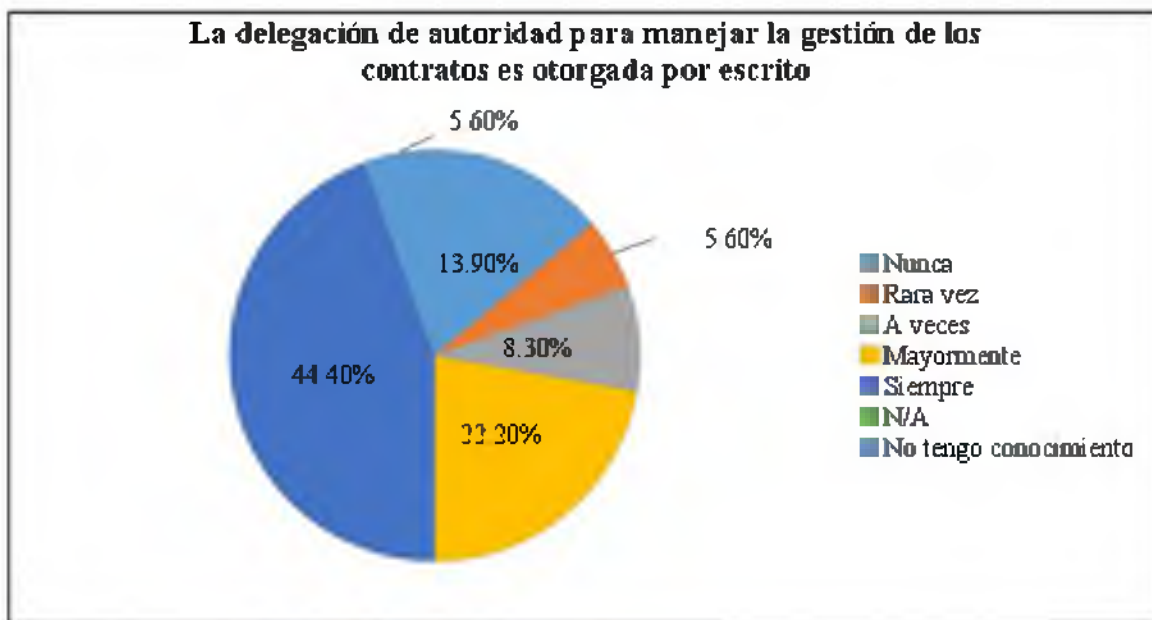


Figura 11. Delegación de autoridad (Elaboración propia)

Análisis: La delegación de autoridad para manejar la gestión de los contratos es otorgada siempre por escrito en un 44.40% de los encuestados, seguido de mayormente en un 22.20%; nunca en un 13.90%; a veces en un 8.30%; y no tengo conocimiento y nunca en un 5.60%

9. Dependiendo del valor, tamaño o complejidad de los contratos, se conforman equipos multidisciplinarios para su manejo (adquisiciones, manejo de contrato, área legal, área financiera).

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.8%
Rara vez	4	11.1%
A veces	4	11.1%
Mayormente	12	33.3%
Siempre	13	36.1%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	2	5.6%
Total	37	100%

Tabla 17. Conformación de equipos multidisciplinarios (Elaboración propia)



Figura 12. Conformación de equipos multidisciplinarios (Elaboración propia)

Análisis: La conformación de equipos multidisciplinarios para el manejo de los contratos se realiza siempre a consideración del 36.10% de los encuestados, seguido de mayormente con un 33.30% y de a veces y rara vez con un 11.10%, mientras que no tengo conocimiento alcanzó el 5.60% y nunca, el 2.80%.

10. Luego de la adjudicación de un contrato, se realizan reuniones con el contratista para discutir sobre los niveles y canales de comunicación, cronograma de ejecución, control de cambios, monitoreo, niveles de autoridad y otros aspectos de la obra.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.8%
Rara vez	3	8.3%
A veces	6	16.7%
Mayormente	9	25.0%
Siempre	14	38.9%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	3	8.3%
Total	37	100%

Tabla 18. Reuniones con el contratista (Elaboración propia)

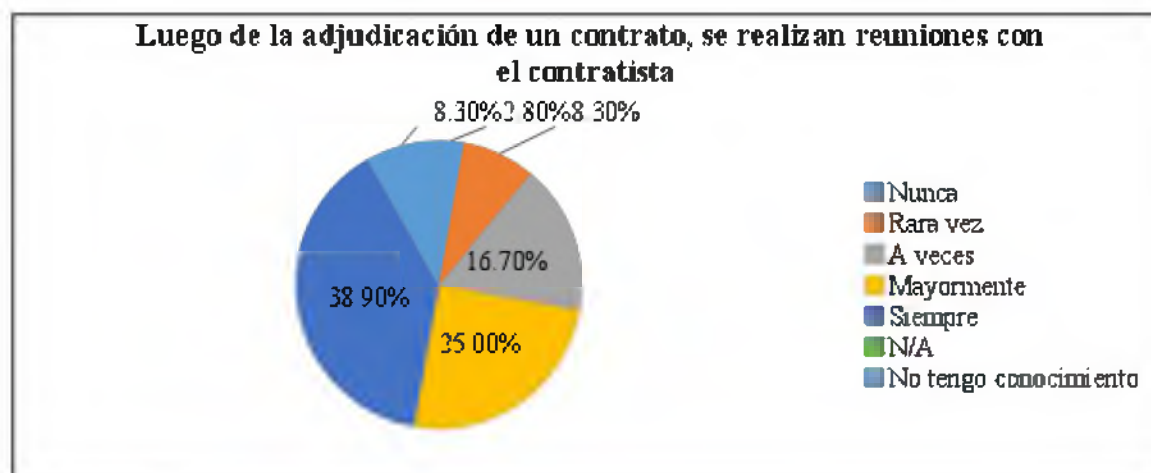


Figura 13. Reuniones con el contratista (Elaboración propia)

Análisis: Luego de la adjudicación de un contrato, siempre se realizan reuniones con el contratista, a consideración del 38.90% de los encuestados; seguido del 25% que expresó que mayormente; a veces un 16.70%; no tengo conocimiento y rara vez un 8.3% mientras que nunca, obtuvo un 2.80%.

11. La relación entre el MOPC y el contratista se basan en los criterios técnicos indicados en las especificaciones técnicas y demás documentos contractuales y de licitación

VARIABLES	FRECUENCIA	PORCENTAJES
Nunca	0	0.0%
Rara vez	0	0.0%
A veces	4	11.1%
Mayormente	12	33.3%
Siempre	20	55.6%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	0	0.0%
Total	37	100%

Tabla 19. Relación entre el MOPC y el contratista (Elaboración propia)

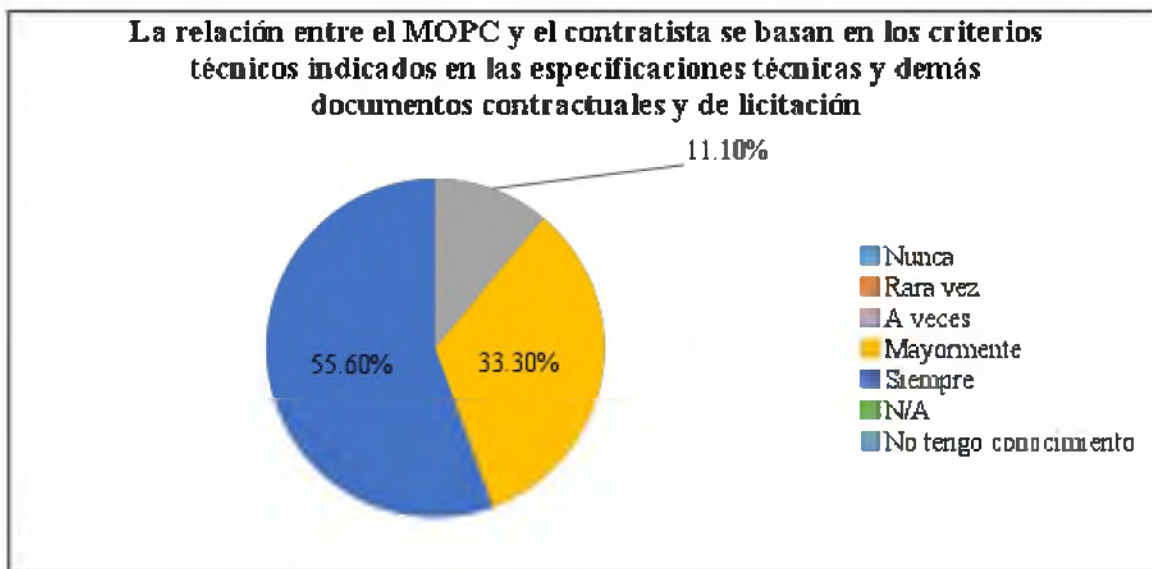


Figura 14. Relación entre el MOPC y el contratista (Elaboración propia)

Análisis: El 55.60% considero que la relación entre el MOPC y el contratista siempre se basan en los criterios técnicos indicados, mientras que un 33.30% expresó que mayormente y un 11.10% que a veces.

12. Existe un plan de manejo y mitigación de riesgos como parte de las actividades de gestión del contrato, post adjudicación.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	3	8.3%
Rara vez	5	13.9%
A veces	4	11.1%
Mayormente	8	22.2%
Siempre	9	25.0%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	7	19.4%
Total	37	100%

Tabla 20. Plan de manejo y mitigación de riesgos (Elaboración propia)

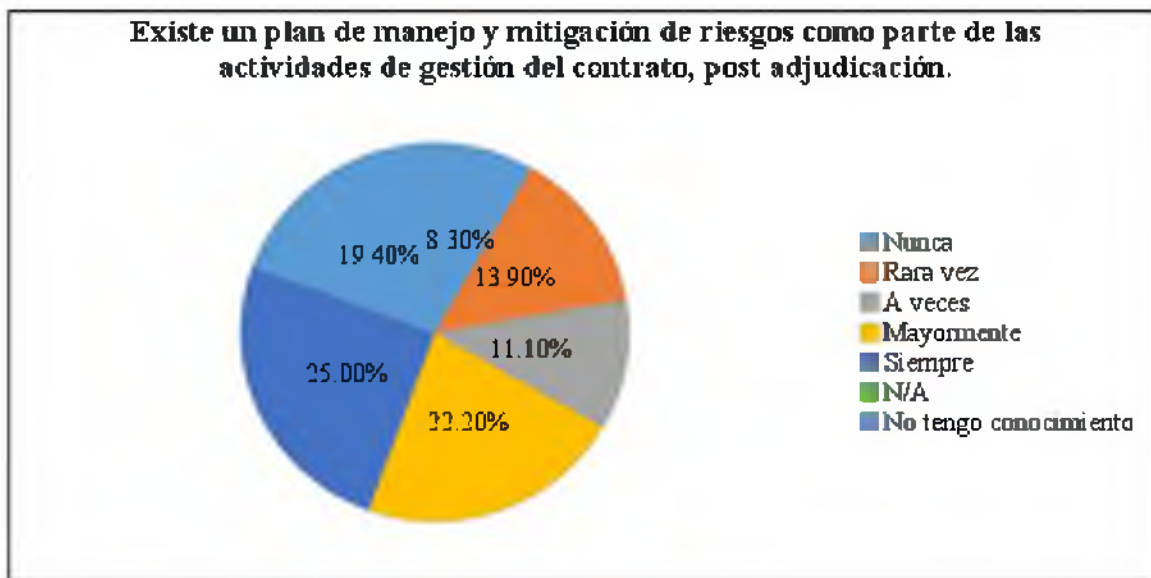


Figura 21. Plan de manejo y mitigación de riesgos (Elaboración propia)

Análisis: Siempre existe un plan de manejo y mitigación de riesgos como parte de las actividades de gestión del contrato, post adjudicación en opinión del 25% de los encuestados, seguido de mayormente con un 22.20%; no tiene conocimiento un 19.40%; rara vez un 13.90%; a veces un 11.10% y nunca un 8.30%.

13. Existe una clara designación de responsabilidades para implementar cualquier acción de mitigación de riesgo en la gestión del contrato adjudicado.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	2	5.6%
Rara vez	6	16.7%
A veces	3	8.3%
Mayormente	10	27.8%
Siempre	10	27.8%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	5	13.9%
Total	37	100%

Tabla 21. Designación de responsabilidades (Elaboración propia)

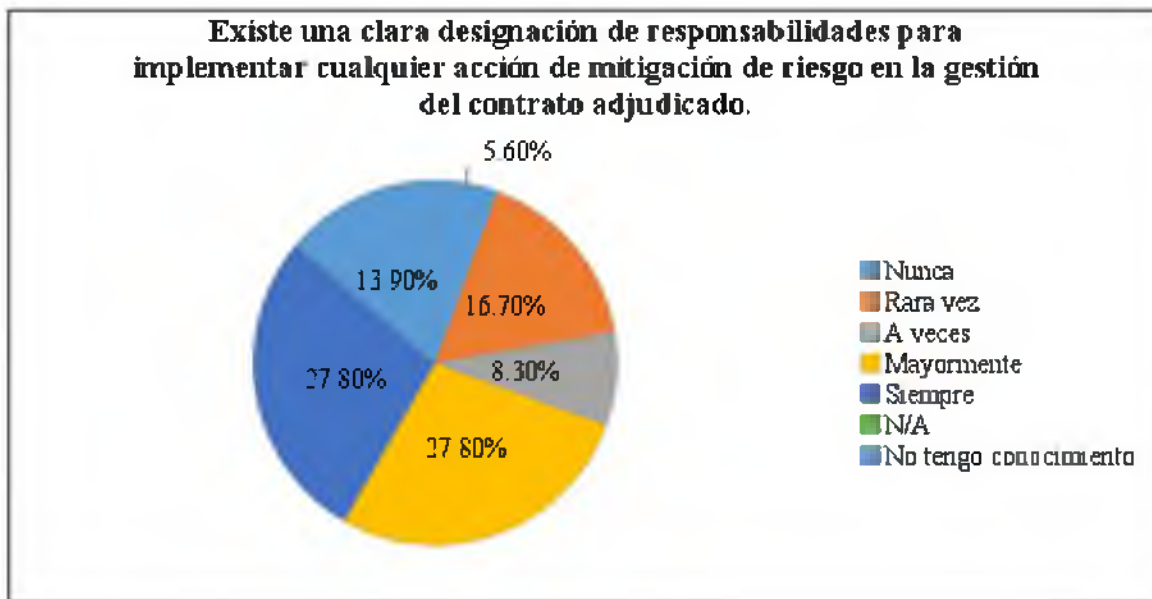


Figura 16. Designación de responsabilidades (Elaboración propia)

Análisis: En opinión del 27.80% de los encuestados siempre y mayormente existe una clara designación de responsabilidades para implementar cualquier acción de mitigación de riesgo en la gestión del contrato adjudicado; seguido de rara vez con un 16.70%, no tiene conocimiento un 13.90%; a veces un 8.3% y nunca un 5.60%.

14. El manejo de riesgos es cuantificado y expresado en términos financieros.

VARIABLES	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	4	11.1%
Rara vez	7	19.4%
A veces	2	5.6%
Mayormente	6	16.7%
Siempre	12	33.3%
N/A	1	2.8%
No tengo conocimiento	4	11.1%
Total	37	100%

Tabla 22. Manejo de riesgos (Elaboración propia)

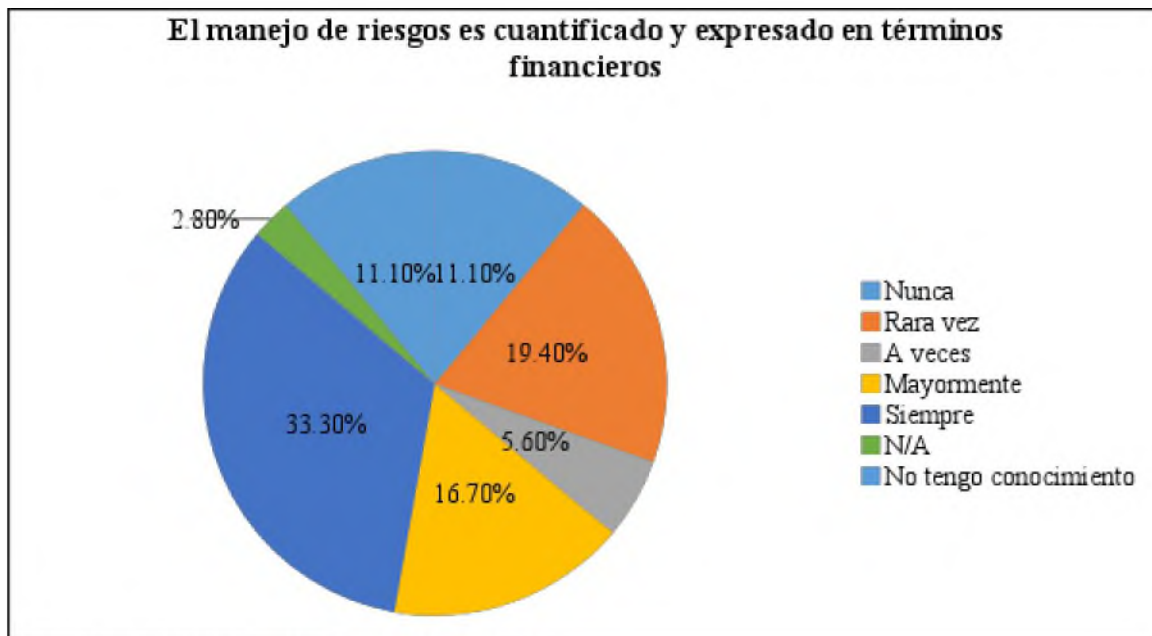


Figura 17. Manejo de riesgos (Elaboración propia)

Análisis: El manejo de riesgos siempre es cuantificado y expresado en términos financieros en un 33.30% en opinión de los encuestados, seguido del 19.40% que dice mayormente, mientras que 11.10% opinaron que nunca y no tengo conocimiento; a veces alcanzo un 5.60%.

15. La evaluación del desarrollo de la ejecución del contrato es actualizada periódicamente en un sistema de adquisiciones y/o de manejo de procesos en el MOPC.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	5	13.9%
Rara vez	3	8.3%
A veces	6	16.7%
Mayormente	8	22.2%
Siempre	12	33.3%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	2	5.6%
TOTAL	37	100%

Tabla 23. Evaluación del desarrollo de la ejecución del contrato (Elaboración propia)

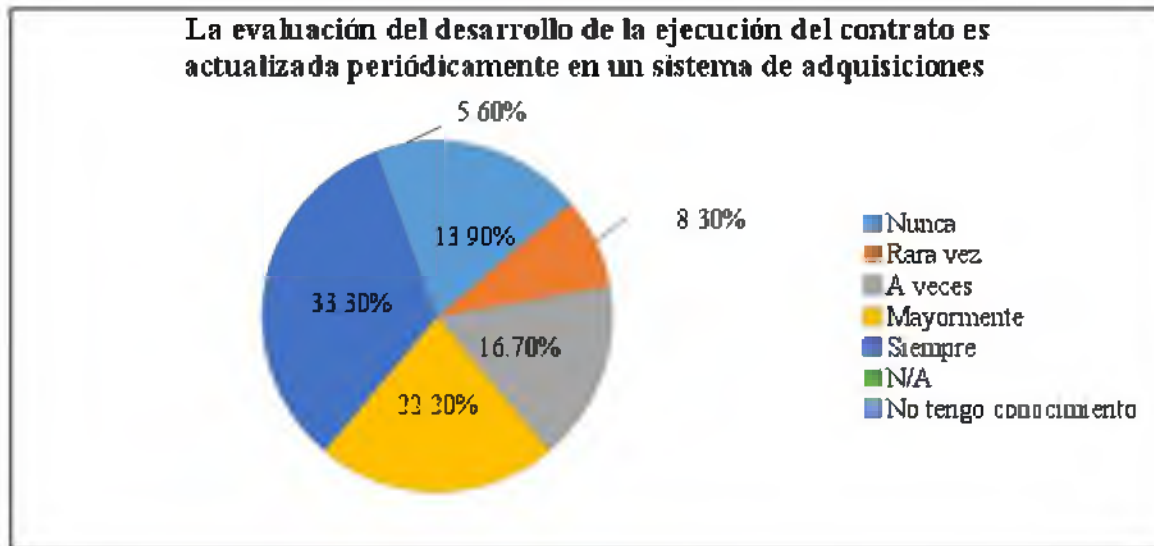


Figura 18. Evaluación del desarrollo de la ejecución del contrato (Elaboración propia)

Análisis: Siempre la evaluación del desarrollo de la ejecución del contrato es actualizada periódicamente en un 33.30%, seguido de mayormente, en un 22.20%; a veces un 16.70%; nunca un 13.90%, rara vez un 8.30% y no tengo conocimiento con un 5.60%.

16. El nivel de monitoreo y control se elige tomando en cuenta el tamaño, complejidad, niveles de riesgo y valor del contrato.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.8%
Rara vez	2	5.6%
A veces	4	11.1%
Mayormente	17	47.2%
Siempre	8	22.2%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	4	11.1%
Total	37	100%

Tabla 24. Monitoreo y control (Elaboración propia)

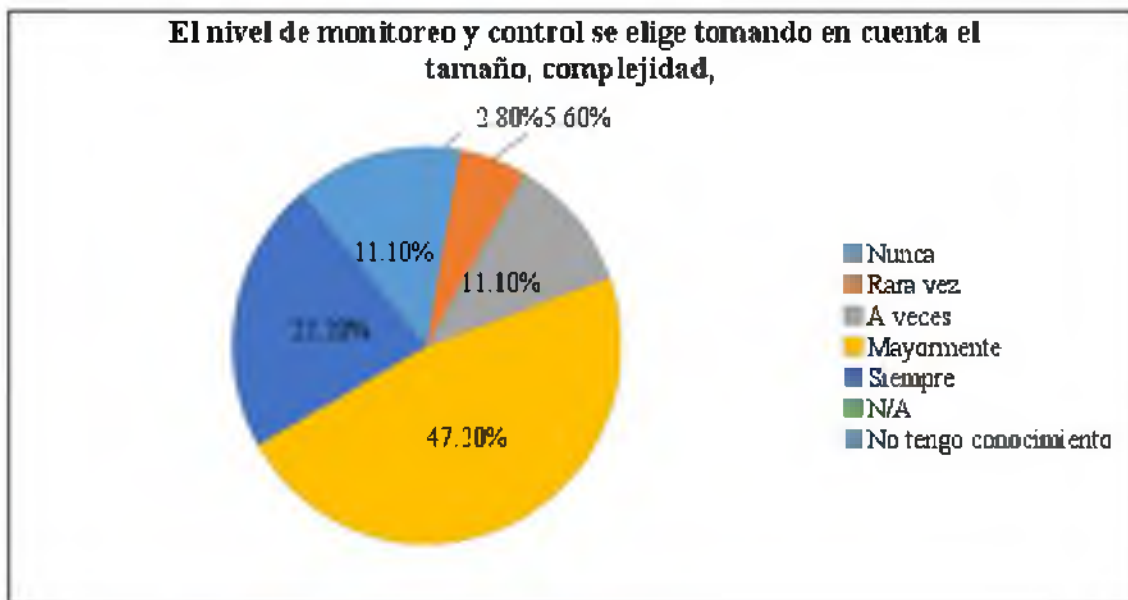


Figura 19. Monitoreo y control (Elaboración propia)

Análisis: El nivel de monitoreo y control se elige mayormente tomando en cuenta el tamaño, complejidad, niveles de riesgo y valor del contrato, para un 47.20%; seguido de siempre en un 22.20%; mientras a veces y no tengo conocimiento en un 11.10%; rara vez un 5.60% y nunca un 2.80%.

17. Se utilizan indicadores claves o medidores del desempeño o de rendimiento del proceso de gestión del contrato.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	4	11.1%
Rara vez	6	16.7%
A veces	8	22.2%
Mayormente	7	19.4%
Siempre	6	16.7%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	5	13.9%
Total	37	100%

Tabla 25. Medidores del desempeño (Elaboración propia)

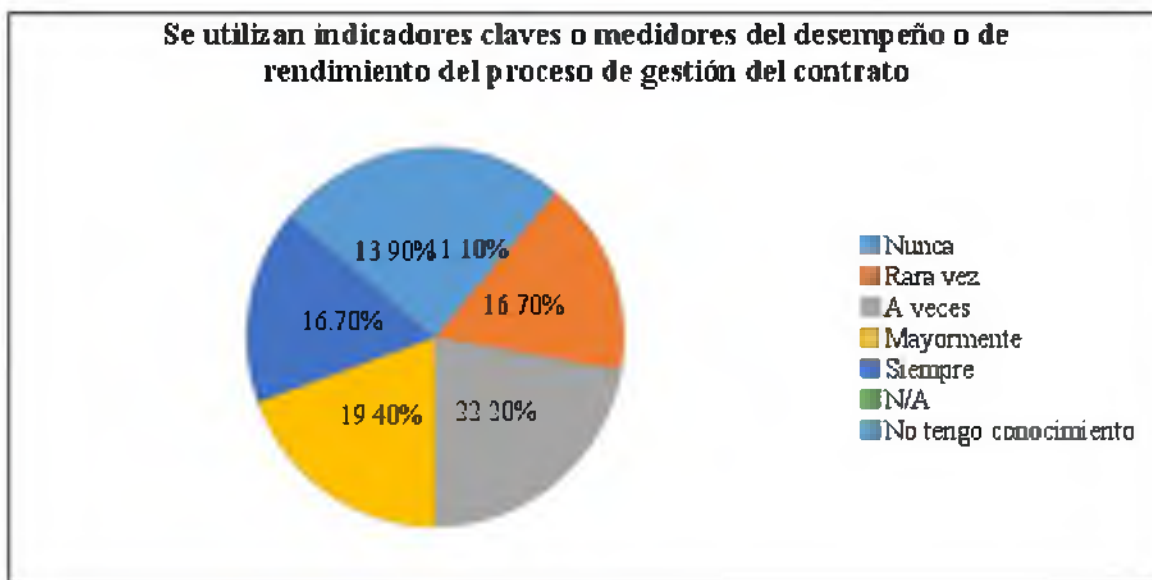


Figura 20. Medidores del desempeño (Elaboración propia)

Análisis: A veces se utilizan indicadores claves o medidores del desempeño o de rendimiento del proceso de gestión del contrato en opinión del 22.20% de los entrevistados, mientras que la opción de mayormente aprecian un 19.40%; seguido de rara vez y siempre en un 16.70%; no tengo conocimiento un 13.90% y nunca un 11.10%.

18. Informes periódicos sobre la ejecución del contrato son utilizados como parte de su gestión.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	2	5.6%
A veces	10	27.8%
Mayormente	9	25.0%
Siempre	14	38.9%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	1	2.8%
Total	37	100%

Tabla 26. Informes periódicos (Elaboración propia)

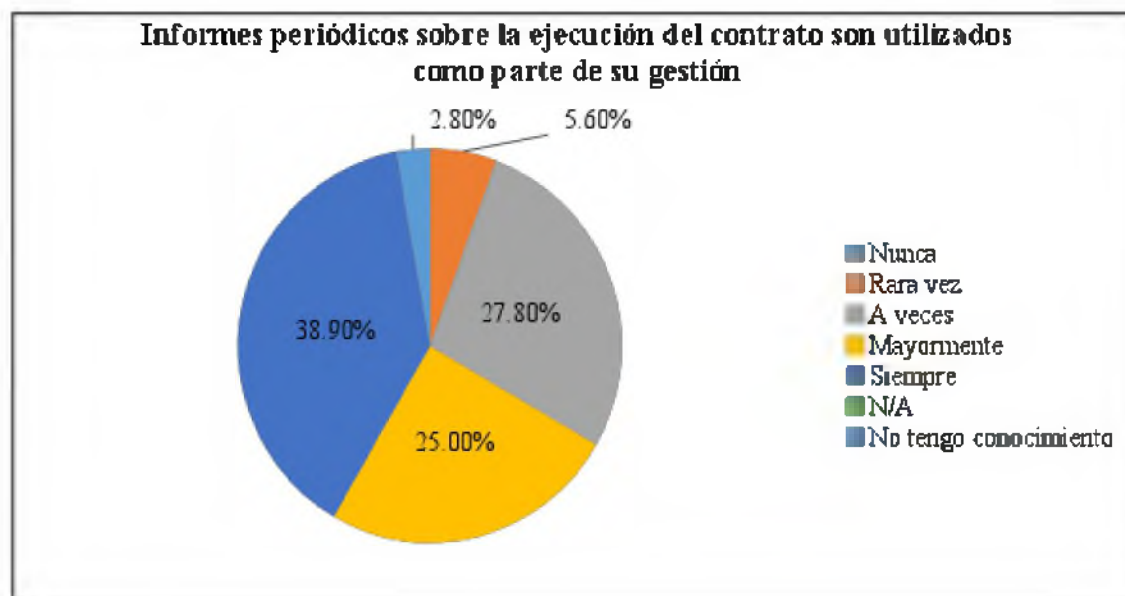


Figura 21. Informes periódicos (Elaboración propia)

Análisis: Informes periódicos sobre la ejecución del contrato son utilizados siempre como parte de su gestión a consideración del 38.90% de los encuestados, un 27.80% respondió que lo hace a veces; el 25% mayormente, rara vez el 5.60% y no tengo conocimiento alcanzó el 2.80%.

19. Se realizan evaluaciones de desempeño periódicas al contratista y se le notifica el resultado de éstas para su retroalimentación.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	7	19.4%
Rara vez	6	16.7%
A veces	2	5.6%
Mayormente	7	19.4%
Siempre	8	22.2%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	6	16.7%
Total	37	100%

Tabla 27. Evaluaciones de desempeño periódicas (Elaboración propia)

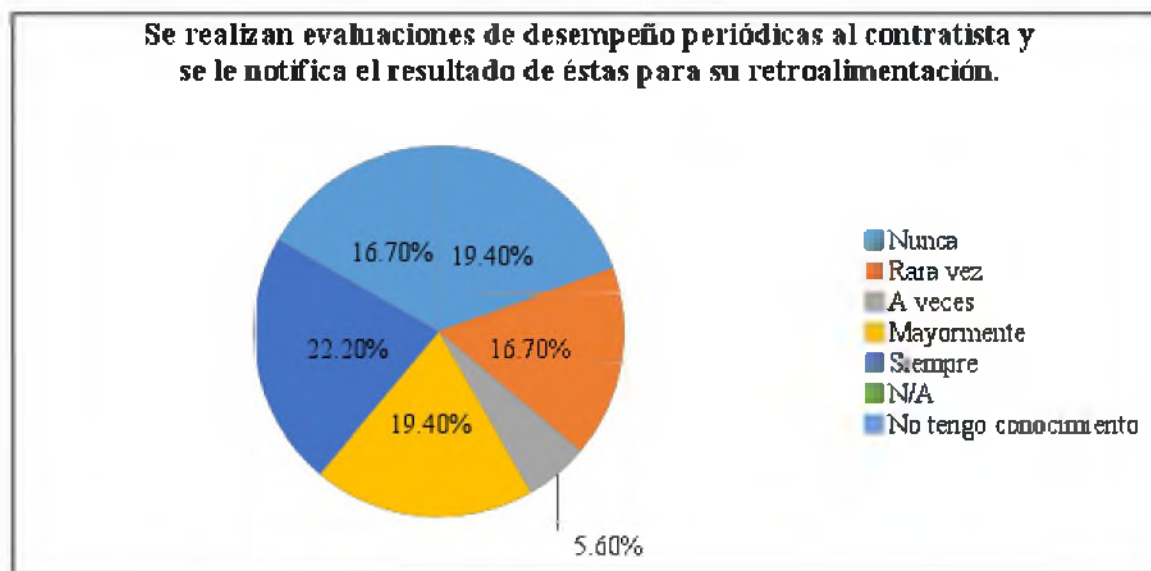


Figura 22. Evaluaciones de desempeño periódicas (Elaboración propia)

Análisis: Siempre se realizan evaluaciones de desempeño y retroalimentación en opinión del 22.20% de los encuestados, seguido del 19.40% que considera que se hace mayormente o nunca, 16.70% rara vez o no tiene conocimiento y el 5.60% respondió que a veces.

20. Estas evaluaciones son registradas en una base de datos.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	10	27.8%
Rara vez	1	2.8%
A veces	3	8.3%
Mayormente	6	16.7%
Siempre	6	16.7%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	10	27.8%
TOTAL	37	100%

Tabla 28. Registro de evaluaciones (Elaboración propia)

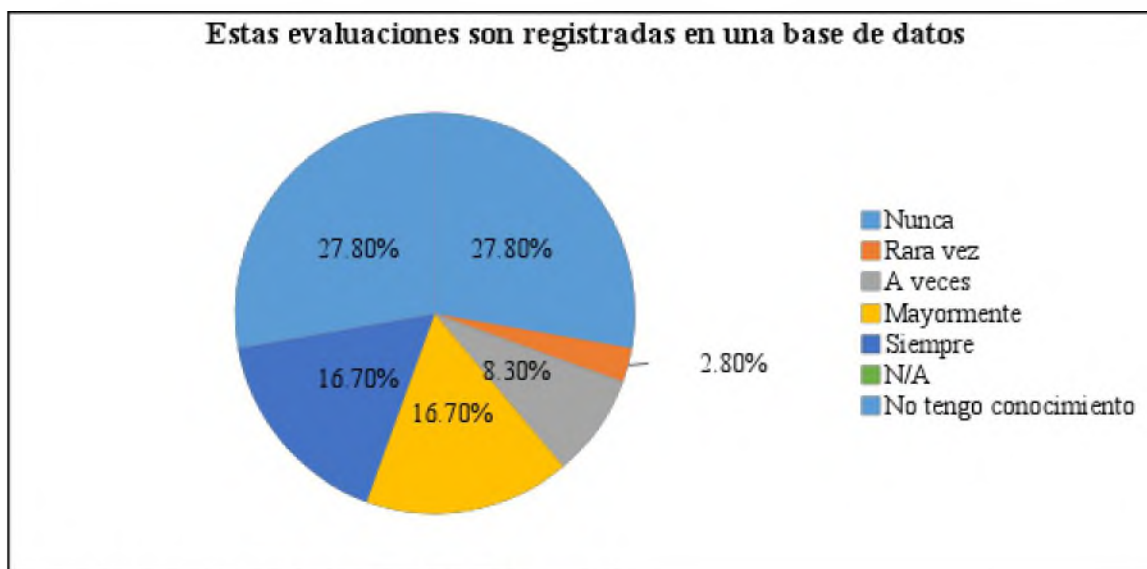


Figura 23. Registro de evaluaciones (Elaboración propia)

Análisis: Las opiniones de nunca y no tiene conocimiento de que estas evaluaciones son registradas en una base de datos fueron la selección del 27.80% de los encuestados, seguido del 16.79%, quienes respondieron que siempre o mayormente se registran; mientras que el 8.3% eligió la opción de a veces y el 2.8% dice que rara vez.

21. Cláusulas sobre control de cambios se incluyen en el contrato y se define cómo van a ser manejadas durante su ejecución.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	3	8.3%
A veces	5	13.3%
Mayormente	13	36.1%
Siempre	15	41.7%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	0	0.0%
Total	37	100%

Tabla 29. Control de cambios (Elaboración propia)

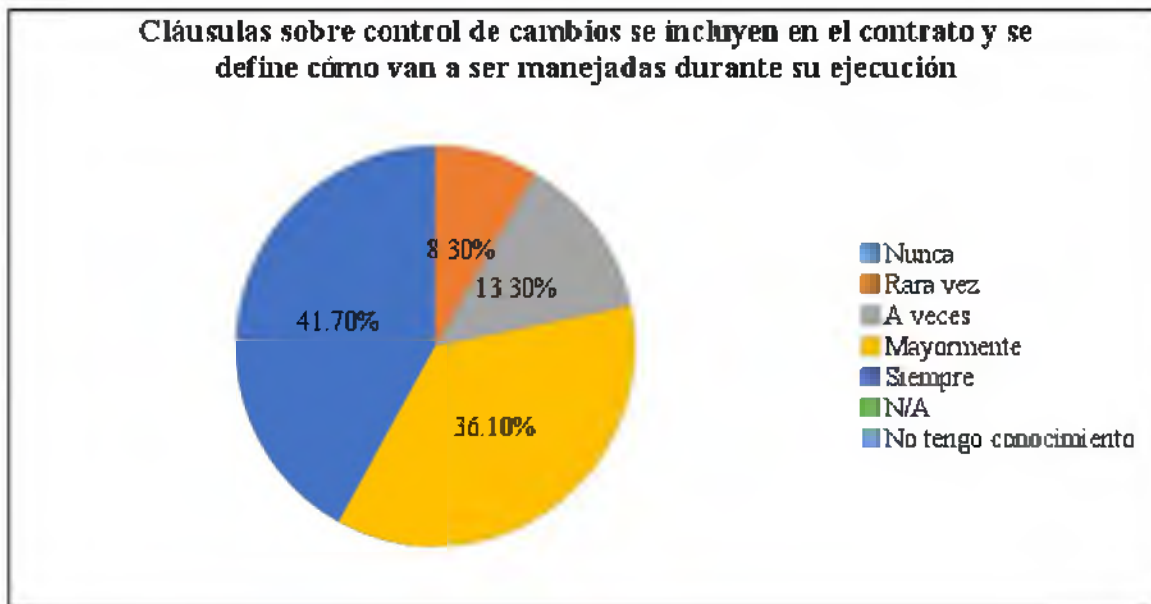


Figura 24. Control de cambios (Elaboración propia)

Análisis: Cláusulas sobre control de cambios siempre se incluyen en el contrato y se define cómo van a ser manejadas durante su ejecución en opinión del 41.70% de los encuestados, seguido del 36.10% seleccionó mayormente; 13.30% a veces y 8.30% opinó que rara vez.

22. El contrato especifica el nivel de autoridad requerido para modificación de precios, control de calidad, etc.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.8%
Rara vez	1	2.8%
A veces	3	8.3%
Mayormente	8	22.2%
Siempre	21	58.3%
N/A	1	2.8%
No tengo conocimiento	1	2.8%
TOTAL	37	100%

Tabla 30. Nivel de autoridad (Elaboración propia)

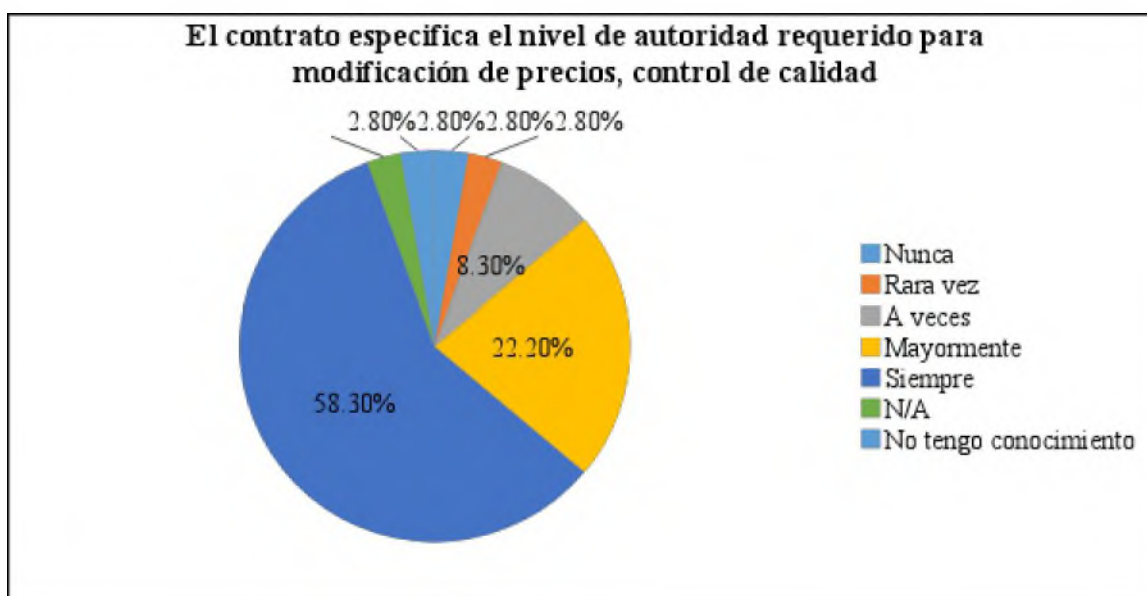


Figura 25. Nivel de autoridad (Elaboración propia)

Análisis: El contrato siempre especifica el nivel de autoridad requerido para modificación de precios a consideración del 58.30% de los encuestados, seguido del 22.20% que opino mayormente y 8.30% a veces. El 2.8% está dividido en igual proporción para las opciones de rara vez, nunca y no tengo conocimiento.

23. Considera que estos excedentes en tiempo y/o costos corresponden a falta de planificación inicial.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	5	13.9%
Rara vez	7	19.4%
A veces	7	19.4%
Mayormente	11	30.6%
Siempre	1	2.8%
N/A	1	2.8%
No tengo conocimiento	4	11.1%
Total	37	100%

Tabla 31. Falta de planificación inicial (Elaboración propia)

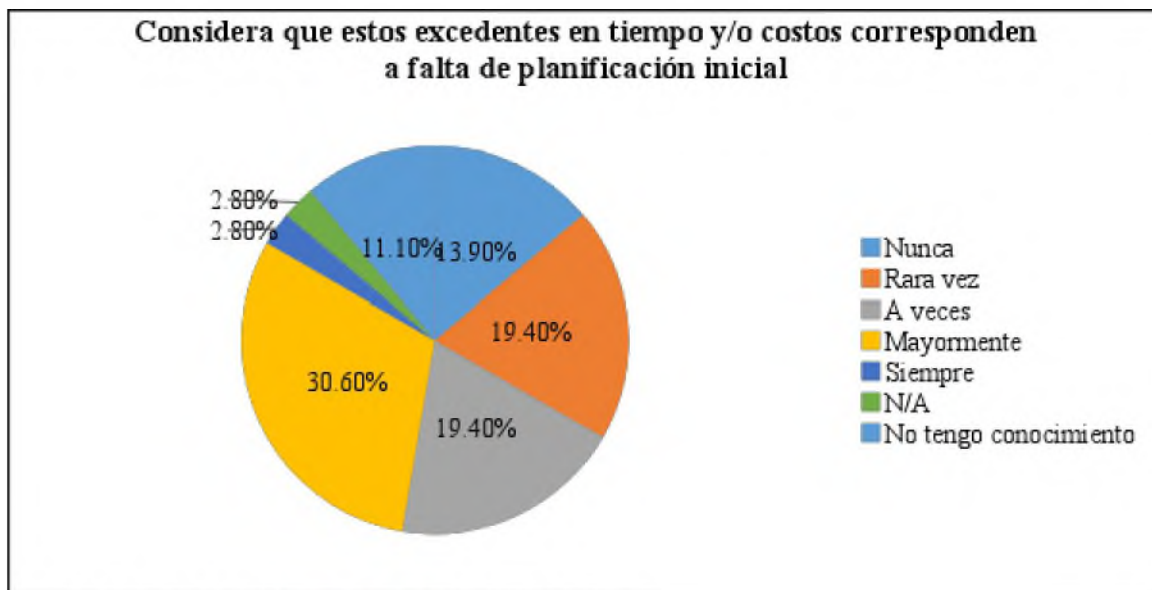


Figura 26. Falta de planificación inicial (Elaboración propia)

Análisis: Estos excedentes mayormente corresponden a la falta de planificación inicial según el 30.60%, seguido del 19.40% que opinó que rara vez o a veces; 13.90% dijo que no sucede nunca y 11.10% seleccionó que no tiene conocimiento.

24. Considera que estos excedentes en tiempo y/o costos corresponden a errores en el diseño.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	2	5.6%
Rara vez	6	16.7%
A veces	16	44.4%
Mayormente	7	19.4%
Siempre	0	0.0%
N/A	1	2.8%
No tengo conocimiento	4	11.1%
Total	37	100%

Tabla 32. Errores en el diseño. (Elaboración propia)

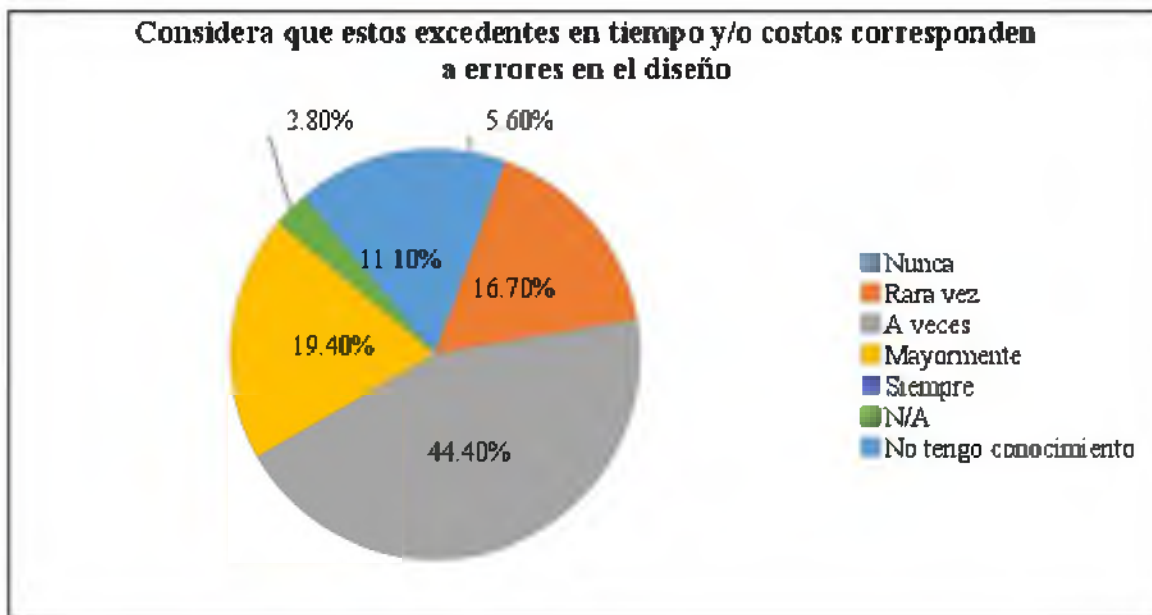


Figura 27. Errores en el diseño. (Elaboración propia)

Análisis: Estos excedentes a veces corresponden a errores en el diseño según lo externado por el 44.40%, mientras que un 19.40% dijo que estos ocurren mayormente; 16.70% expresó que rara vez y no tiene conocimiento un 11.10%.

25. Considera que estos excedentes en tiempo y/o costos corresponden a falta de control durante la ejecución.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	5	13.9%
Rara vez	9	25.0%
A veces	12	33.3%
Mayormente	3	8.3%
Siempre	2	5.6%
N/A	1	2.8%
No tengo conocimiento	4	11.1%
Total	37	100%

Tabla 33. Falta de control (Elaboración propia)

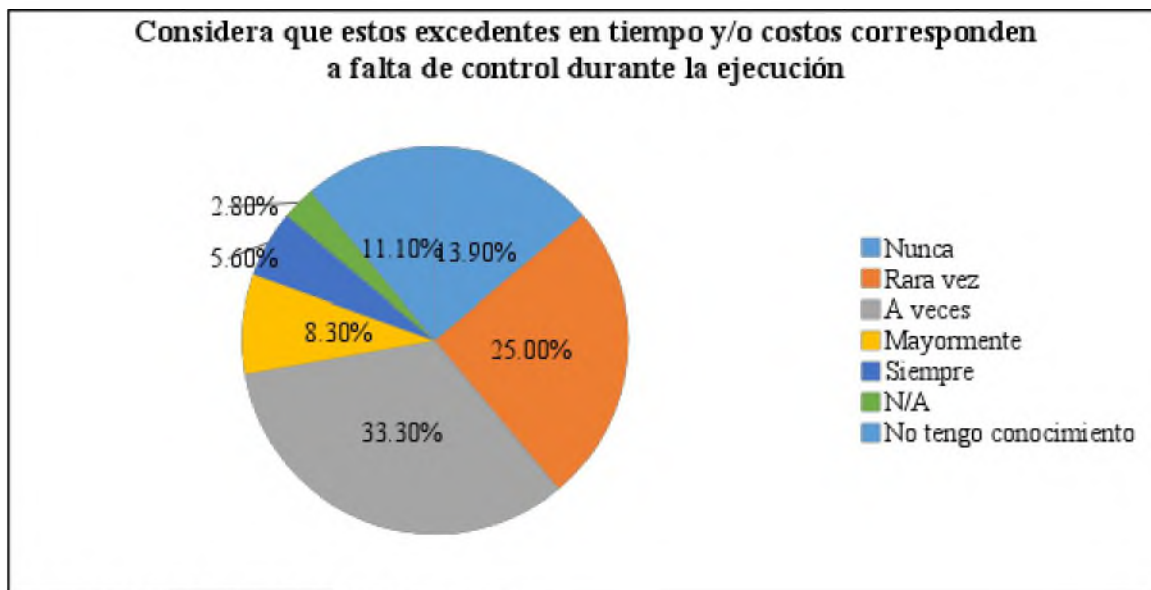


Figura 28. Falta de control (Elaboración propia)

Análisis: Estos excedentes en tiempo y costos a veces corresponden a falta de control durante la ejecución en opinión del 33.30%, seguido del 25% que considera que esto sucede rara vez; del 13.90% que dice que nunca; del 11.10% no tiene conocimiento y un 8.30% expresó que ocurre mayormente.

26. Incrementos de tiempo y costo del contrato son justificados con la documentación correspondiente.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	2	5.7%
A veces	0	0.0%
Mayormente	14	40.0%
Siempre	16	45.7%
N/A	1	2.9%
No tengo conocimiento	2	5.7%
Total	37	100%

Tabla 34. Incrementos de tiempo y costo (Elaboración propia)

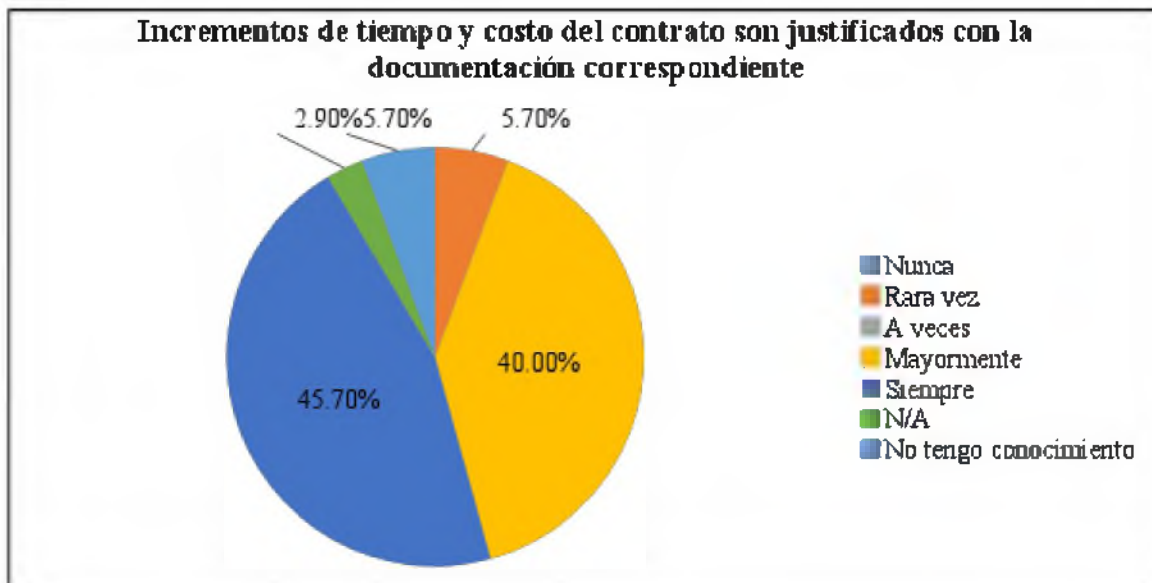


Figura 29. Incrementos de tiempo y costo (Elaboración propia)

Análisis: Los incrementos de tiempo y costo del contrato son siempre justificados con la documentación correspondiente a consideración del 45.70% de los encuestados, en cambio el 40% dice que es mayormente que esto ocurre; el 5.70% expresó que es rara vez y que no tiene conocimiento de que esto ocurra.

27. Se prepara un certificado formal de terminación de la obra acompañado de la documentación legal requerida para el pago final.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	1	2.8%
A veces	1	2.8%
Mayormente	7	19.4%
Siempre	24	66.7%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	3	8.3%
Total	37	100%

Tabla 35. Preparación pago final (Elaboración propia)

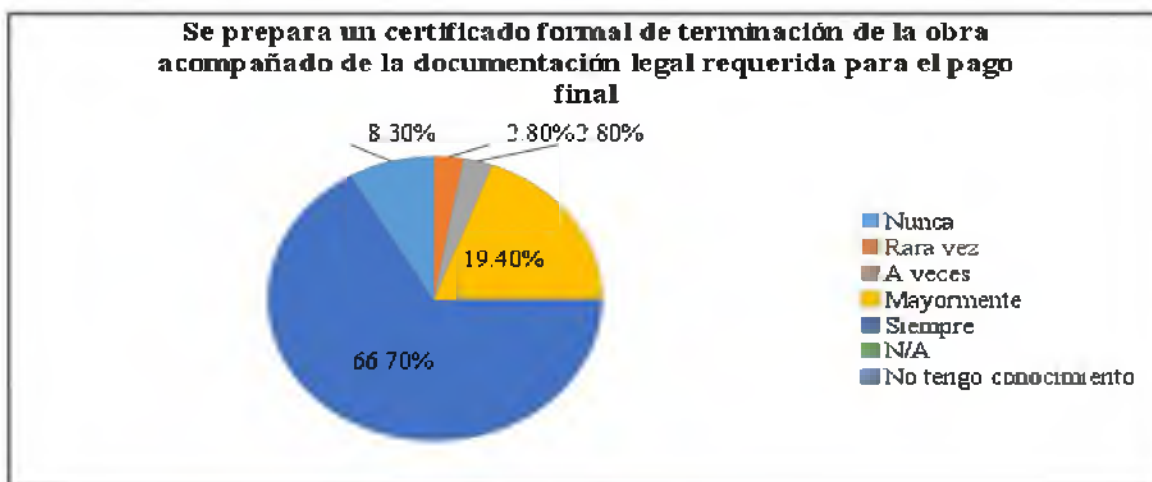


Figura 30. Preparación pago final (Elaboración propia)

Análisis: Siempre se prepara un certificado formal de terminación de la obra acompañado de la documentación legal requerida para el pago final en opinión del 66.70% de los encuestados; un 19.40% expresa que es mayormente que esto se hace; por su parte, el 8.30% no tiene conocimiento y el 2.80% dice que es rara vez o a veces que esto ocurre.

28. Existen retrasos constantes (mayores de 60 días) en los pagos al contratista.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.9%
Rara vez	6	17.1%
A veces	15	42.9%
Mayormente	7	20.0%
Siempre	2	5.7%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	4	11.4%
Total	37	100%

Tabla 36. Retrasos en los pagos (Elaboración propia)

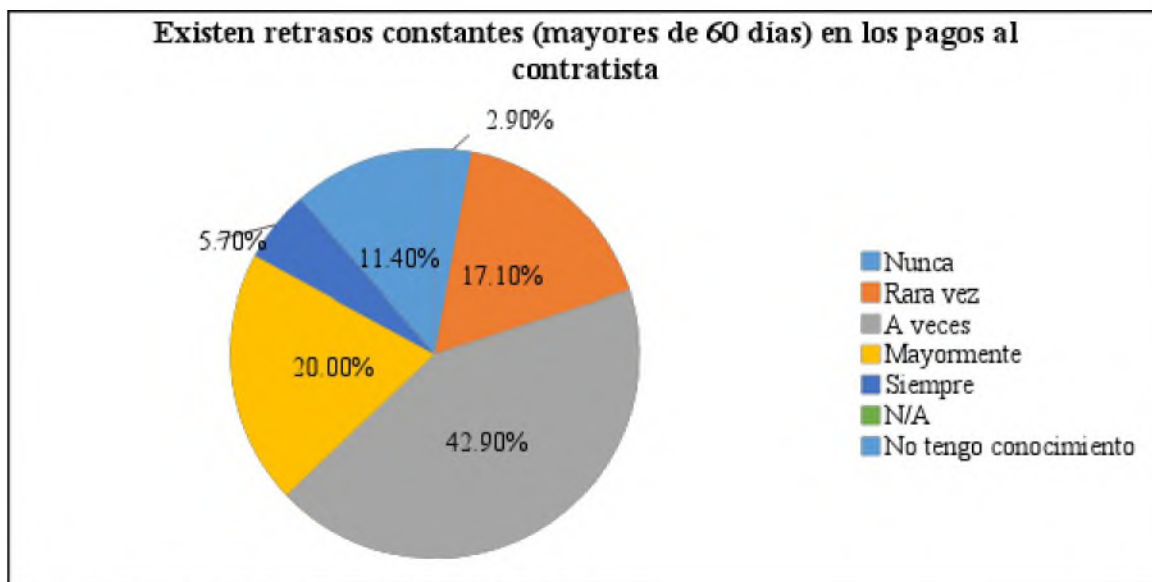


Figura 31. Retrasos en los pagos (Elaboración propia)

Análisis: A veces existen retrasos constantes (mayores de 60 días) en los pagos al contratista en opinión del 42.90% de los encuestados, mientras el 20% considera que es mayormente que esto sucede, el 17.10% consideró que es rara vez; el 11.40% no tiene conocimiento y el 5.70% respondió que es siempre que ocurre. Un 2% consideró que nunca ocurre esto.

29. El contrato incluye cláusulas sobre el proceso a seguir para resolver controversias.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.9%
Rara vez	2	5.7%
A veces	0	0.0%
Mayormente	8	22.9%
Siempre	24	68.6%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	0	0.0%
Total	37	100%

Tabla 37. Solución de controversias (Elaboración propia)

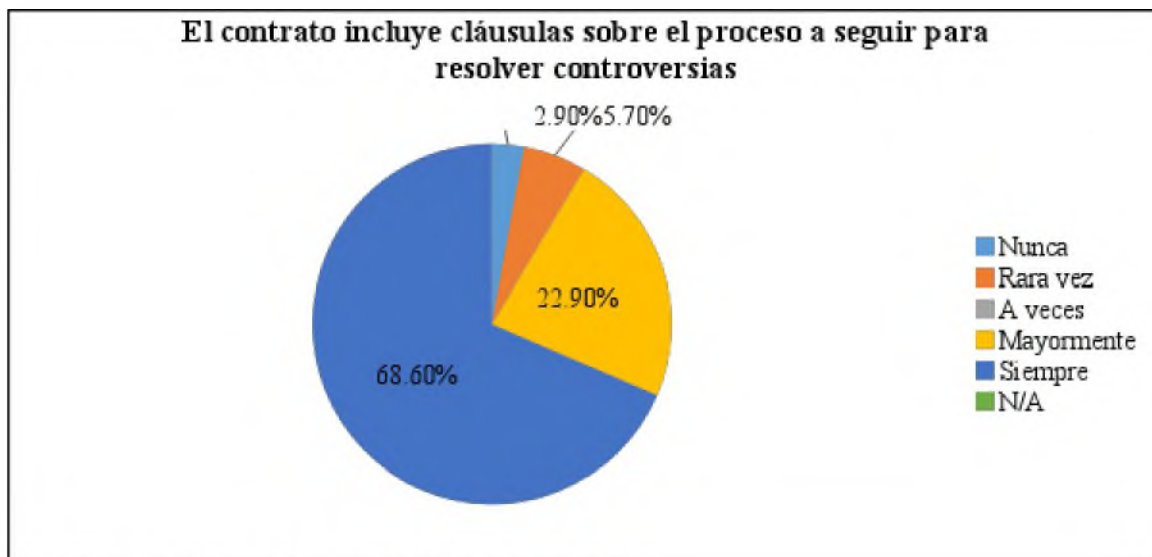


Figura 32. Solución de controversias (Elaboración propia)

Análisis: El contrato siempre incluye cláusulas sobre el proceso a seguir para resolver controversias a consideración del 68.60% de los encuestados; el 22.90% dijo que es mayormente que esto pasa; el 5.70% expresó que rara vez y el 2.90% que nunca que esto acontece.

30. Se cuenta con un soporte legal para casos de solución de controversias durante el desarrollo del contrato.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	10	27.8%
Rara vez	2	5.6%
A veces	2	5.6%
Mayormente	4	11.1%
Siempre	5	13.9%
N/A	1	2.8%
No tengo conocimiento	12	33.3%
Total	37	100%

Tabla 38. Soporte legal (Elaboración propia)



Figura 33. Soporte legal (Elaboración propia)

Análisis: No tienen conocimiento de que se cuenta con un soporte legal para casos de solución de controversias durante el desarrollo del contrato en opinión del 33.30% de los encuestados; en cambio el 27.80% expresó que nunca que ocurre, el 13.90% que es siempre que sucede y el 11.10% que es mayormente su realización. Una proporción de 5.6% consideró que esto rara vez o a veces ocurre.

31. Existe un banco de datos sobre contratos rescindidos o terminados con anticipación a su cumplimiento.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	7	19.4%
Rara vez	2	5.6%
A veces	1	2.8%
Mayormente	6	16.7%
Siempre	5	13.9%
N/A	1	2.8%
No tengo conocimiento	14	38.9%
Total	37	100%

Tabla 39. Contratos rescindidos (Elaboración propia)

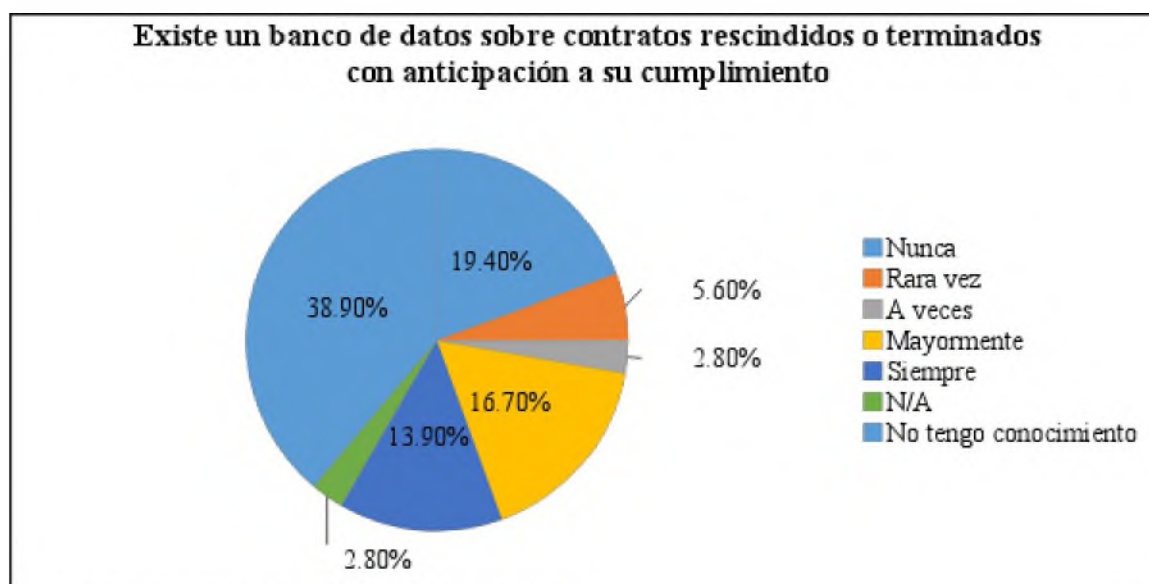


Figura 34. Contratos rescindidos (Elaboración propia)

Análisis: No tienen conocimiento de que existe un banco de datos sobre contratos rescindidos o terminados con anticipación a su cumplimiento en opinión del 38.90% de los encuestados, en cambio el 19.40% considera que es nunca que esto acontece, el 16.70% que es mayormente y el 13.90% que es siempre que sucede.

32. Se cuenta con sistemas automáticos y procedimientos para recopilar y monitorear estadísticas sobre gestión de contratos.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	9	24.3%
Rara vez	3	8.1%
A veces	2	5.4%
Mayormente	4	10.8%
Siempre	4	10.8%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	15	40.5%
Total	37	100%

Tabla 40. Estadísticas (Elaboración propia)

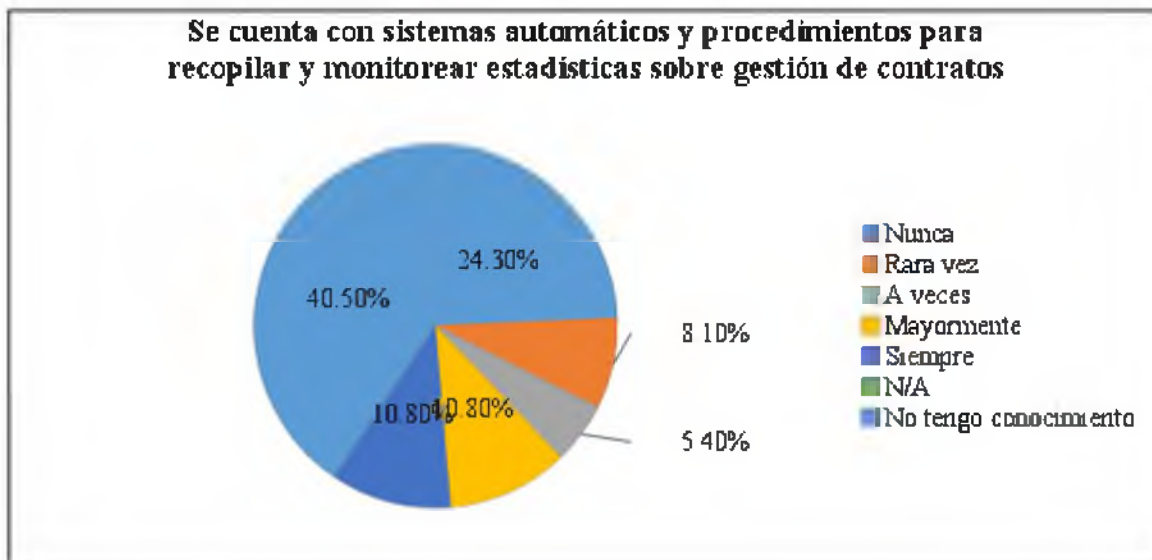


Figura 35. Estadísticas (Elaboración propia)

Análisis: El 40.50% no tiene conocimiento de que se cuenta con sistemas automáticos y procedimientos para recopilar y monitorear estadísticas sobre gestión de contratos, en cambio el 24.30% expresa que esto nunca ocurre, el 10.80% que es mayormente o siempre que esto pasa y el 8.10% que rara vez es que esto se realiza.

33. Existe un sistema de auditoría de contratos.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	0	0.0%
A veces	2	5.6%
Mayormente	2	5.6%
Siempre	23	63.9%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	9	25.0%
Total	37	100%

Tabla 41. Sistema de auditoría de contratos (Elaboración propia)



Figura 36. Sistema de auditoría de contratos (Elaboración propia)

Análisis: Existe siempre un sistema de auditoría de contratos en opinión del 63.90% de los encuestados, en cambio el 25% dice que no tiene conocimiento al respecto y el 5.60% opina que a veces mayormente esto sucede.

34. El control de cambios y manejo de procesos son parte integral del sistema de auditoría.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	0	0.0%
A veces	2	5.6%
Mayormente	4	11.1%
Siempre	17	47.2%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	13	13.1%
Total	37	100%

Tabla 42. Control de cambios (Elaboración propia)

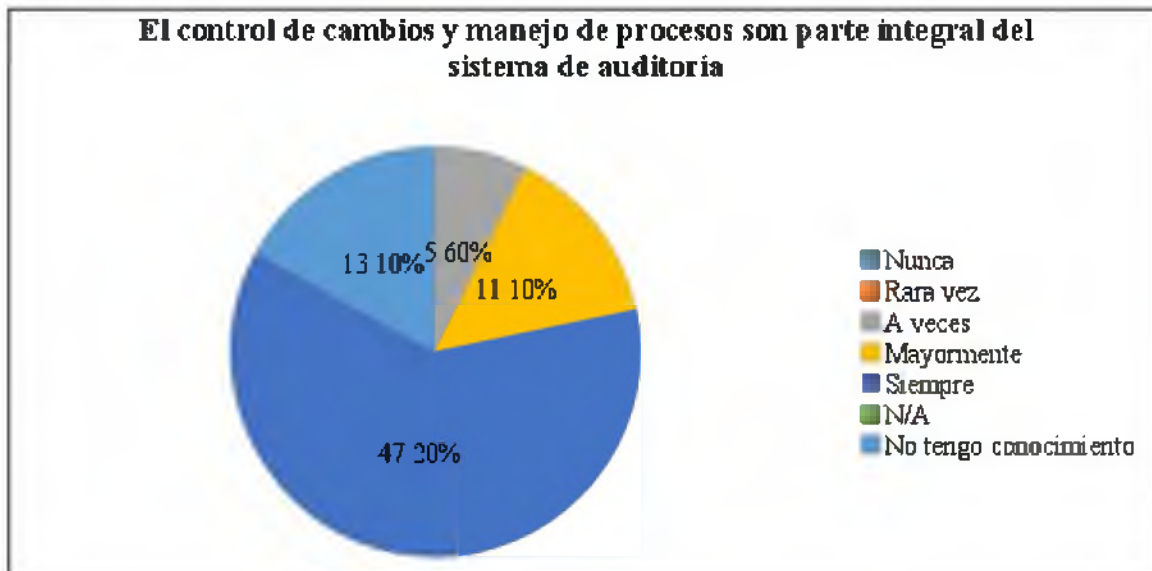


Figura 37. Control de cambios (Elaboración propia)

Análisis: El control de cambios y manejo de procesos son siempre parte integral del sistema de auditoría es la opinión externada por el 47.20% de los encuestados, mientras el 13.10% dijo que no tiene conocimiento de que esto ocurra; el 11.10% expresa que esto es mayormente que pasa y el 5.60% que esto a veces ocurre; el 23% restante respondió que rara vez sucede.

35. Los auditores cuentan con suficiente conocimiento sobre requerimientos de gestión de contratos.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	0	0.0%
A veces	2	5.6%
Mayormente	10	27.8%
Siempre	12	33.3%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	12	33.3%
Total	37	100%

Tabla 43. Conocimiento de Auditores (Elaboración propia)

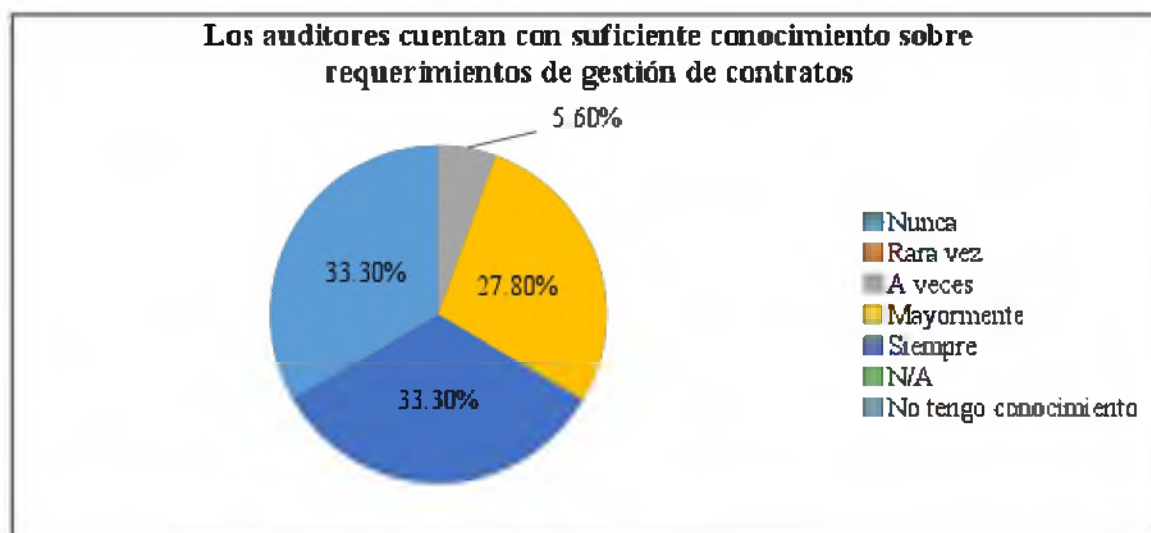


Figura 38. Conocimiento de Auditores (Elaboración propia)

Análisis: Los auditores cuentan siempre con suficiente conocimiento sobre requerimientos de gestión de contratos a consideración del 33.30% de los encuestados, en cambio; esa misma proporción expresó que no tiene conocimiento de que esto ocurra; el 27.80% expresa que es mayormente que esto sucede y el 5.60% opinó que esto pasa a veces.

36. Los contratos estipulan consecuencias como resultado de prácticas fraudulentas.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	1	2.8%
Rara vez	2	5.6%
A veces	3	8.3%
Mayormente	8	22.2%
Siempre	18	50.0%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	4	11.1%
Total	37	100%

Tabla 44. Consecuencias como resultado de prácticas fraudulentas. (Elaboración propia)



Figura 39. Consecuencias como resultado de prácticas fraudulentas. (Elaboración propia)

Análisis: Los contratos siempre estipulan consecuencias como resultado de prácticas fraudulentas a consideración del 50% de los encuestados, el 22.20% expresa que mayormente es que esto sucede, el 11.10% dice que no tiene conocimiento de que esto suceda, el 8.30% expresó que a veces sucede y el 5.60% que es rara vez que esto ocurre.

37. Las lecciones aprendidas y mejores prácticas por implementar son documentadas para implementar mejoras en el manejo de contratos futuros.

Variables	Frecuencia	Porcentajes
Nunca	0	0.0%
Rara vez	10	27.8%
A veces	5	13.9%
Mayormente	5	13.9%
Siempre	10	27.8%
N/A	0	0.0%
No tengo conocimiento	6	16.7%
Total	37	100%

Tabla 45. Documentación de lecciones aprendidas (Elaboración propia)



Figura 40. Documentación de lecciones aprendidas (Elaboración propia)

Análisis: Las lecciones aprendidas y mejores prácticas por implementar son rara vez o a veces documentadas para implementar mejoras en el manejo de contratos futuros en opinión del 27.80% de los encuestados; en cambio el 16.70% no tiene conocimiento de que esto se haga y el 13.90% expresa que a veces o mayormente este evento sucede.

4.2. Análisis de obras de carreteras ejecutadas por el MOPC, durante el periodo 2009 al 2014

El ciclo de vida del proyecto, según las Normas Técnicas del SNIP contempla tres fases sustantivas que son: la pre inversión (diseño, estudios, contratación), la inversión (ejecución) y finalmente la operación y mantenimiento (seguimiento y evaluación ex-post).

Paralelamente, en la presente investigación se ha clasificado la gestión del contrato en cinco fases: planificación (estudios y diseños), contratación, seguimiento a la ejecución, cierre del contrato y evaluación ex post, tomando en cuenta la realidad actual en el MOPC, en la cual existen obras que se ejecutan atendiendo a situaciones de urgencia, emergencia o desastres naturales, por lo que su contratación merece capítulo aparte. También observamos que el cierre del contrato merece una mención especial como parte del citado ciclo, debido a que el no proceder a cierre oportuno del proceso, el contrato quedaría habilitado para su reincorporación, en cualquier momento y con cualquier posibilidad de “negociación” o acuerdo con el adjudicatario, utilizando mecanismos que a pesar de estar dentro de la legalidad, no siempre resultan justos.

Para analizar los aspectos que han regido la gestión de contratos de obras viales, se procedió a seleccionar seis obras, una por cada año de análisis, investigando su modalidad de selección, su monto contratado, el objeto del contrato, descripción del proyecto, datos de la supervisión, adenda a contratos (si aplica) y cualquier otra observación importante.

Las obras seleccionadas para análisis durante el periodo 2009-2014 son:

Proyecto 1. Rehabilitación de la Carretera el Río Jarabacoa

Etapas del proceso de gestión del contrato	Descripción
a. Planificación	Poder Especial No. 165-2010, d/f 20/08/10, emitido por el presidente de la República Dominicana al Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la ejecución del proyecto.
b. Contratación	Contrato bajo la modalidad de Urgencia para reconstruir y mejorar la vía, ante los potenciales daños que pudieren derivarse de los fenómenos característicos de una activa temporada ciclónica que agravaría el estado actual de la vía. La ley 340-06 define este proceso como aquel que no permite la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno.
c. Seguimiento a la ejecución	Departamento de Planificación y Desarrollo/MOPC, para trámite de cubicaciones y procedimientos institucionales con contratista de obras civiles y una firma supervisora externa.
d. Cierre del contrato	Realizado.
e. Evaluación ex post	No se ha realizado.

Tabla 46. El Río Jarabacoa (Elaboración propia)

Proyecto 2. Rehabilitación de la Avenida Jacobo Majluta

Etapas del proceso	Descripción
a. Planificación	No existiendo aún la Ley 340-06, fue otorgada de grado a grado en las etapas 1, 2 y 4 y mediante concurso por invitación (etapa 3).
b. Contratación	En Mayo/2000 se firma el primer contrato para diseño de la rehabilitación. En Octubre/2000, se firmó un contrato para Diseño y construcción del distribuidor de tráfico de la Av. Colombia/Av. Jacobo Majluta. En Noviembre/2006, se realiza una “Declaratoria de Estado de Emergencia” para su terminación, mediante Decreto 539-06. En el año 2007 fue firmado un contrato para la iluminación de la carretera.
c. Seguimiento a la ejecución	departamento de planificación y desarrollo y despacho el ministro/MOPC
d. Cierre del contrato	No se ha realizado formalmente.
e. Evaluación ex post	No se ha realizado

Tabla 47. Avenida Jacobo Majluta (Elaboración propia)

Proyecto 3. Boulevard Turístico del Atlántico (BTA)

Etapas del proceso	Descripción
a. Planificación	alcance opcional del contrato de concesión bajo régimen de peaje construcción de la carretera Santo Domingo-Rincón de Molinillos
b. Contratación	Mediante un Acta de Acuerdo entre las Partes, basado en el Art. 5to. del contrato original, en el que se había previsto la posibilidad de nuevo alcance opcional. El Concedente acepta la propuesta del Concesionario, para el diagnóstico, rehabilitación/construcción y mantenimiento del BTA.
c. Seguimiento a la ejecución	Departamento de Planificación y Desarrollo/MOPC para trámite de cubicaciones y procedimientos institucionales con contratista de obras civiles y una firma supervisora externa.
d. Cierre del contrato	Realizado
e. Evaluación ex post	No se ha realizado

Tabla 48. Boulevard Turístico del Atlántico (Elaboración propia)

Proyecto 4. Rehabilitación de la carretera La Romana - Cruce Guerrero-Guayate-Cruce El Pintado

Etapas del proceso	Descripción
a. Planificación	Forma parte del Plan de adquisiciones del Programa.
b. Contratación	Licitación Pública Internacional financiada por Organismos Internacionales a través del Préstamo BID 1939-OC/DR y el Préstamo OPEP 1194P y fondos del Estado Dominicano. Procedimiento de adquisiciones se rigen por las Políticas de los organismos financiadores y lo estipulado en los respectivos Contratos de Préstamo.
c. Seguimiento a la ejecución	Oficina de Coordinación General de Proyectos financiados con Recursos Externos (OCGPFRE). Firma contratista ejecutora de obra y supervisión externa privada
d. Cierre del contrato	Realizado por la Unidad Coordinadora y OCGPFRE/BID/MOPC
e. Evaluación ex post	Incluida en la evaluación ex post que realiza el BID del Programa.

Tabla 49. La Romana - Cruce Guerrero-Guayate-Cruce El Pintado (Elaboración propia)

Proyecto 5. Rehabilitación Carretera Cruce Autopista Duarte-Casabito-Constanza

Etapas del proceso	Descripción
a. Planificación	Artículo 77 de la Ley 340-06 que textualmente dice: " Los procesos contractuales iniciados antes de la vigencia de esta ley, así como la celebración y ejecución de los contratos consiguientes, se sujetarán a lo establecido en las leyes vigentes al momento de la convocatoria, incluidas las recepciones, liquidación y solución de controversias".
b. Contratación	Este contrato se origina en el Adendum 6 al contrato original del proyecto Hidroeléctrico Pinalito, firmado el 30/10/02, entre la CDEEE y la empresa constructora del proyecto. El Artículo segundo del citado Adendum firmado el 28/11/2007, incluye como parte del Objeto del contrato, la ejecución de la rehabilitación de la carretera y deja establecido el financiamiento correspondiente a la CDEEE. 2) Para materializar los trabajos de rehabilitación de la vía, la SEOPC firmó el contrato 304/07 con la empresa Constructora, amparado en lo establecido en el Artículo 77 de la Ley 340-06. Posterior al contrato original se firmó un Adendum de Urgencia, y un nuevo Adendum a dicho contrato, atendiendo al Art. 6 de la Ley 340-06, considerados casos de excepción y no una violación a la ley "Las que, por situaciones de urgencia, que no permitan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno. El financiamiento del contrato original fue compartido entre la Corporación de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) y la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC), con una distribución de la inversión de 28% Y 72%, respectivamente.
c. Seguimiento a la ejecución	Departamento de Planificación y Desarrollo/MOPC, para trámite de cubicaciones y procedimientos institucionales con contratista de obras civiles y una firma supervisora externa.
d. Cierre del contrato	Realizado
e. Evaluación ex post	No se ha realizado

Tabla 50. Carretera Cruce Autopista Duarte-Casabito-Constanza (Elaboración propia)

Proyecto 6. Circunvalación de Santo Domingo

Etapas del proceso	Descripción
a. Planificación	Obra bajo la modalidad de uso de fondos de la Fiducia RD-vial. Se entrega diseño conceptual al contratista. El contrato especifica que el diseño ejecutivo será preparado por contratista, en la modalidad Fast Track.
b. Contratación	Se realizó una ingeniería de valor al contrato OISOE HS-218/2000 original de la OISOE para la construcción de la carretera Cibao-Villa Mella, una vez reactivado, se realizó una negociación para incluir dos nuevos contratistas y nuevos alcances de la obra.
c. Seguimiento a la ejecución	Oficina de Coordinación General del Fideicomiso RD Vial, del MOPC, para trámite de cubicaciones y procedimientos institucionales con contratista de obras civiles y una firma supervisora externa.
d. Cierre del contrato	Contrato cerrado. Pendiente de la ejecución del tramo 2B.
e. Evaluación ex post	No se ha realizado

Tabla 51. Circunvalación de Santo Domingo (Elaboración propia)

Principales hallazgos en el análisis de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC, periodo 2009-2014.

1. Avenida Jacobo Majluta, obra otorgada con la modalidad de Grado a Grado. Sus orígenes datan de varios años antes de la entrada en vigencia de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su terminación tuvo lugar en el periodo 2006-2010. Su ejecución contó con una historia de construcción y rehabilitaciones matizada por la participación de varios contratistas distintos debido a rescisiones de contrato motivadas por diferentes causas, incluyendo a

veces, asuntos políticos. Desde su primera inauguración, en 1997, esta vía ha sido reconstruida en cinco ocasiones, con una inversión que supera más de RD\$1,400 millones. Su ejecución estuvo acompañada por supervisión externa contratada más la participación de diferentes departamentos técnicos del MOPC.

2. En el contexto del primer fideicomiso creado por el Estado Dominicano para operación, mantenimiento y expansión de la red vial principal de la república dominicana (fideicomiso RD-Vial), constituido mediante Contrato de Fideicomiso No. uno (01) del 18 de octubre de 2013, aprobado por Resolución 156-13 del Congreso Nacional, promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 22 de noviembre de 2013 y publicada en la Gaceta Oficial No. 10735 del 25 de noviembre de 2013, nace el proyecto de Circunvalación de Santo Domingo, que comprende dos estaciones de peaje y varios distribuidores de tráfico en las intersecciones más importantes. En su ejecución fueron utilizados recursos provenientes de las recaudaciones de las tarifas de peaje, posibilidad contemplada en la ley 189-11, que creó el mecanismo de administración y financiamiento sostenible para lograr el adecuado funcionamiento, operación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento y conservación a largo plazo, de la red vial principal dominicana, a fin de contar con una infraestructura eficiente de carreteras. A través del Fideicomiso se brindan los servicios de protección y asistencia vial, conformado por patrullas militares, gomeros y talleres móviles, grúas y ambulancias.

3. Carretera La Romana-Cruce La Romana-Cruce Guerrero-Gaymate-Cruce El Pintado, perteneciente al Lote 3 de carreteras del Programa Multifase de Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura Vial, Fase 1, Préstamo BID 1939/OC-DR, obra financiada mediante un Préstamo de Organismos Internacionales con el Estado

Dominicano. En este caso, las adquisiciones de obras, bienes y servicios se rigen por las Políticas del BID, de acuerdo a lo que se estipula en el Contrato de Préstamo. La obra cumplió los requisitos de planificación, contratación, seguimiento, cierre y evaluación ex post contemplados en las estipulaciones contractuales aplicables. Su ejecución se enmarcó en los límites presupuestales aceptados por las políticas de adquisiciones correspondientes y los trámites operativos fueron compartidos entre la entidad contratante (MOPC) y los organismos financiadores, tal como estaba previsto en su contrato.

4. Carretera de peaje Boulevard Turístico del Atlántico, es una obra ejecutada con la modalidad de contrato por Concesión, como tipo de alianza público-privada. Tiene su origen al considerar el alcance opcional previsto en el artículo quinto del contrato de Concesión Administrativa en Régimen de Peaje de la Carretera Santo Domingo – Cruce Rincón de Molinillos, mediante la resolución No. 37-02, consignada en la Gaceta Oficial No.10126, d/f 22/03/02. Este proyecto permite una conexión directa entre la capital dominicana y la península de Samaná, reduciendo el tiempo de viaje en casi 3 horas. Consiste en la rehabilitación de 99 Kms. (Nagua-Sánchez-Samaná-Las Terreras) que permitió conectar Nagua con la península de Samaná y la construcción de 24 nuevos Kms. (El Catey – Las Terrenas). El costo total de la expansión ascendió a US\$178.2 millones, de los cuales US\$151.1 millones fueron provistos por financiamientos del BID (US\$44.8) y el BEI, la CAF y Proparco (US\$106.3), en calidad de préstamo al sector privado. Actualmente El Estado Dominicano y la empresa Concesionaria se encuentran en proceso de negociación, para redefinir aspectos contractuales tales como el ingreso mínimo garantizado (peaje sombra) que en ocasiones

ha constituido una adecuada herramienta para permitir inversiones cuantiosas en obras viales, en diferentes países de América Latina. Concesión de obras públicas es un tema pendiente de mayor profundidad y estudio.

5. Carretera Cruce Autopista Duarte-Casabito-Constanza. Como acuerdo interinstitucional, este contrato se origina en el Adendum 6 al contrato original del proyecto Hidroeléctrico Pinalito, firmado el 30/10/02, entre la Corporación Eléctrica de Empresas Estatales, (CDEEE) y la empresa constructora del proyecto. El Artículo segundo del citado Adendum firmado el 28/11/2007, incluye como parte del Objeto del contrato, la ejecución de la rehabilitación de la carretera y deja establecido el financiamiento correspondiente a la CDEEE. A solicitud de la CDEEE, para materializar los trabajos de rehabilitación de la vía, la SEOPC, hoy MOPC, accedió a la firma del contrato 304/07 con la empresa Constructora. En este caso, para las actualizaciones contractuales (adenda) del contrato firmado, se ha utilizado el concepto establecido en el Artículo 77 de la Ley 340-06 que expresa: "Los procesos contractuales iniciados antes de la vigencia de esta ley, así como la celebración y ejecución de los contratos consiguientes, se sujetarán a lo establecido en las leyes vigentes al momento de la convocatoria, incluidas las recepciones, liquidación y solución de controversias". (Congreso Nacional, 2006). Los contratos siguientes no estuvieron sujetos al cumplimiento de dicha normativa.

Como parte de la ejecución de la obra, el contrato adicional No. 1 fue motivado por la necesidad de imprevistos que generaron incrementos de volúmenes e inclusión de trabajos complementarios no previstos en el alcance del contrato original. Un nuevo contrato por Declaratoria de Emergencia tuvo lugar en el año 2009, como producto del

paso de las tormentas Noel (septiembre 2007) y Olga (diciembre 2007) y los deslizamientos ocurridos por las lluvias caídas en la zona, adecuando las soluciones contractuales previamente establecidas. Posteriormente dicho contrato resultó nuevamente ampliado para incorporar mejoras para la rehabilitación de la superficie de rodadura, así como la pavimentación de las calles del Municipio de Constanza, destacamento de la Policía Nacional, parque municipal, entre otras obras sociales. La obra tuvo una duración total de 33 meses.

6. Carretera El Río-Jarabacoa, obra otorgada mediante la modalidad de Declaratoria de Urgencia para reconstruir y mejorar la vía, ante los potenciales daños derivados a consecuencia de una activa temporada ciclónica. Para su ejecución se utilizó el Poder Especial No. 165-2010, d/f 20/08/10, otorgado por el presidente de la República Dominicana al Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), luego de la declaratoria de urgencia del ministro. El concepto "Otros Servicios" estipulado en el adendum de cierre, incluye partidas fuera del presupuesto original de la carretera (expropiaciones, supervisión, responsabilidad social, costos y servicios financieros, entre otros).

4.3. Discusión de los Resultados

El presente estudio tuvo como objetivo general realizar un análisis de la gestión de contratos de obras viales en el MOPC. Para esto, se realizó un estudio del proceso que sigue el Ministerio actualmente para gestionar sus contratos de obras y se esquematizó gráficamente. Para profundizar en el seguimiento de obras, se eligieron seis (6) proyectos relevantes de la ejecutoria vial durante el periodo 2009 al 2014, conforme a los elementos predominantes y las diferentes modalidades de contratación

que dieron origen a cada una. Al considerar los resultados obtenidos, predominan varios aspectos a evaluar para definir la calidad y funcionabilidad de la gestión de contrataciones en la institución.

A pesar de que no pudo obtenerse una compilación completa de las obras específicas de rehabilitación ejecutadas durante el periodo de estudio, se identificaron fortalezas del proceso, partiendo de la información disponible. Se pudo verificar que el MOPC cuenta con las directrices contenidas en los decretos 543-12, (actual reglamento de aplicación de la ley 340-06); decreto 15-17 (obligación de cuota de compromiso y apropiación presupuestaria previo a la contratación); y decreto 350-17, (uso obligatorio del portal transaccional); su liderazgo y nuevo plan de desarrollo institucional deben ser potencializados para convertir las debilidades del proceso en áreas de oportunidad. Deben preverse acciones tendentes a reducir las improvisaciones por emergencia y urgencias y utilizar planes de riesgo asociados a los proyectos para mitigar los impactos negativos de fenómenos atmosféricos de incidencia periódica en el territorio nacional. La temática de cambio climático está en su mejor momento de atención de los gobiernos a nivel mundial. Es imprescindible restablecer la confianza de la ciudadanía en los aspectos de transparencia y buen manejo institucional. En general, su flujograma del proceso se realiza en conformidad con los lineamientos de la ley 340-06.

Su nueva estructura institucional se presenta en el anexo 3.

Al estudiar el caso de obras viales ejecutadas en el periodo 2009-2014, se percibió que:

- a) Existen aún obras en ejecución en base a contrataciones de origen anterior a la promulgación de la Ley 340-06, basadas en el Art. 77 de la ley. Se observó

en estas obras otorgadas con la modalidad de Grado a Grado, un aumento en el tiempo y los costos de ejecución, al parecer sin control alguno de las variaciones presupuestales, a lo que se añaden constantes cambios de ejecutores contratistas, muchas veces de manera informal.

b) En algunas obras, contratadas luego del 2006, se registraron incrementos contractuales que superan el 25% que permite la ley 340-06 para el valor de una adenda al contrato original. Se concluye que las mdeclaratorias de urgencia o emergencia; la readaptación de proyectos antiguos a necesidades nuevas; las reclamaciones posteriores por deficiencias en el diseño o planificación inicial, por reajustes de precios o por mala organización de la obra, constituyen las principales causas de las modificaciones a los contratos de obra.

c) La obra contratada por la modalidad de concesión para un periodo de operación de 30 años, Boulevard Turístico del Atlántico (BTA), se formuló al considerar el alcance opcional establecido en el artículo quinto del contrato de concesión administrativa en régimen de peaje de la carretera Santo Domingo–Cruce Rincón de Molinillos, mediante la resolución No. 37-02, con un sistema de financiamiento de la misma naturaleza. Los ingresos recaudados por peaje en la etapa de operación, se utilizarían para cubrir los costos de operación y mantenimiento de la vía.

Contractualmente, el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), se aplica con el objetivo de que el Estado Dominicano cubra a la empresa, posibles déficits por el cobro de peaje con relación al monto establecido como mínimo. Esta obra ha constituido un referente en este tipo de contrataciones, donde el país ha obtenido experiencias para reflexionar en cuanto al modo de formulación y seguimiento de este tipo de proyectos. Su evaluación

ex post debe arrojar experiencia y lecciones aprendidas que podrán considerarse históricas. Falta madurar ese tema en el país.

d) La obra contratada como parte de proyectos con financiamiento internacional, La Romana-Cruce Guerrero-Gaymate-Cruce El Pintado siguió los lineamientos establecidos en las Políticas de los organismos internacionales aplicables a su contratación y financiamiento y un buen esquema de planificación.

e) La obra contratada como parte de proyectos con financiamiento del Fideicomiso RD Vial, la Circunvalación de Santo Domingo, cumple con los requisitos de gestión del contrato, aunque sería útil revisar la parte presupuestal y de diseño, ya que los fondos programados resultaron insuficientes para completar el proyecto originalmente planificado para 73 Km. Está pendiente la conclusión del tramo 3 que iría desde Villa Mella hasta empalmar con la Autopista del Nordeste.

f) La obra con declaratoria de Urgencia, la carretera El Río-Jarabacoa, presenta características propias de ejecución de una obra declarada de extrema prioridad, con dispensas de regulaciones propias de obras sujetas a un estricto cumplimiento de la normativa vigente. La ley permite ejecutar esta declaratoria y si cuenta con la documentación justificatoria, no se considera una violación a la misma.

g) La obra Cruce Autopista Duarte (El Abanico) Casabito-Constanza, como resultado de acuerdo institucional, también llama a la reflexión sobre los aspectos de formulación de un proyecto de inversión. Su conjunción de diseño y construcción simultánea provocaron improvisaciones y necesidades de ajustes posteriores que se reflejaron en el costo final y manejo financiero no apegado a los conceptos técnicos de la fiscalización eficiente que demanda una obra de infraestructura de dicha magnitud.

h) La obra El Río-Jarabacoa, debe servir de experiencia al Estado Dominicano para tomar en cuenta la amenaza siempre presente de posibilidad de ocurrencia de catástrofes naturales, para ser tomada en cuenta en la planificación de proyectos, especialmente viales ya que el cambio climático y la propia localización geográfica del país, son elementos contra los cuales es inútil luchar, resultando mejor, ser tomados en consideración.

Conclusiones

Según los resultados de la investigación, se han obtenido las siguientes conclusiones por objetivos:

Objetivo 1.- Analizar el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC. Consiste en cinco fases concatenadas entre sí: planificación, contratación, seguimiento a la ejecución, cierre del contrato y evaluación ex post. Durante la planificación se identifican las necesidades, evaluando los datos existentes sobre la viabilidad del proyecto; se realizaron estudios previos necesarios para determinar costos y alcance aproximado de la obra; el MOPC formula el proyecto a nivel de identificación y dictamina su elegibilidad, luego se prepara el perfil básico del proyecto con base a las normas y metodología existente establecidas por el MEPyD; el proyecto es enviado a la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) para su análisis, emisión de la opinión técnica y registro en el SNIP, si procede, luego de lo cual se incluye en el presupuesto nacional.

En la etapa de contratación se preparan los pliegos de licitación, se realiza el proceso de licitación, que incluye la publicación de la futura adquisición, solicitud, evaluación y selección de ofertas para poder proceder a elaborar el contrato. El

seguimiento del contrato se caracteriza por la verificación de sus condiciones y estipulaciones, aseguramiento de la calidad y la supervisión y el control de los costos, tiempo y nivel de cumplimiento de los requerimientos establecidos en el mismo. Previo al cierre del contrato, este debe ser evaluado, el contratista debe presentar las pólizas requeridas y se debe asegurar el alcance obtenido, los planos finales y cumplimiento de las obligaciones contractuales. Finalmente, la evaluación ex post es importante para obtener lecciones aprendidas y estadísticas que pueden ser de utilidad en futuras contrataciones.

Objetivo 2. Caracterizar las variables institucionales y legales que regulan la gestión de contratos de obras viales en el MOPC. Creado en el año 1954 con el nombre de Guerra, Marina y Obras Públicas, es la institución estatal encargada de este proceso. Posee una estructura institucional que incluye unidades técnicas relacionadas con la gestión de contratos. Recientemente ha publicado su plan estratégico institucional 2017-2020, con algunas modificaciones a la composición de la citada estructura, con miras a alinearla a la obtención de resultados de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

En lo normativo, se definieron los elementos legales que rigen el proceso y se presenta un amplio detalle de éstos.

Objetivo 3. Esquematizar el proceso de gestión del contrato de obras de una manera secuencial. Luego de entrevistar a personal involucrado en el proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC, se presenta dicho esquema en el anexo D del presente estudio.

Objetivo 4. Realizar un Análisis FODA del proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC. Se analizaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proceso, lo que se ha incluido en el apartado 2.4.6.

Objetivo 5. Recomendar mejoras al proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC. Se observó que las prácticas de gestión de los contratos de obras viales en el MOPC tienen oportunidades que pueden aprovecharse utilizando sus fortalezas. Que adolecen de algunas debilidades que coinciden con algunas de las detectadas en el estudio sobre gestión de contratos realizado en organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por la DCI, en 2014. Se deben convertir las amenazas del proceso en oportunidades de mejora para lograr los objetivos deseados. Se resumen las observaciones principales en la forma siguiente:

a) Las políticas, procedimientos y reglas para gestión de contratos posterior a la adjudicación son periódicamente revisados y actualizados.

b) La gestión de contratos es manejada por un personal con larga data de experiencia en gestión de contratos por área específica: contratación, gestión, auditoría, entre otras.

c) Dependiendo del valor, tamaño o complejidad de los contratos, se conforman equipos multidisciplinarios para su manejo.

d) Luego de la adjudicación de un contrato, se realizan reuniones con el contratista para discutir sobre aspectos de la obra.

e) Como parte de la gestión del contrato se utilizan informes periódicos sobre su ejecución.

f) se prepara un certificado formal de terminación de la obra para el pago final; el contrato incluye cláusulas sobre el proceso a seguir para resolver controversias.

g) Se cuenta con un sistema de auditoría de la gestión del contrato.

h) Los contratos estipulan consecuencias como resultado de prácticas fraudulentas.

Tomando en cuenta la magnitud y volumen de las adquisiciones que maneja el MOPC, (patrimonio vial estimada en más de US\$8,500 millones en 2013, según el resumen ejecutivo de cuentas MOPC, 2013), resulta evidente que se requiere implementar acciones para mejorar estos hallazgos del estudio y fortalecer la práctica de gestión de contratos:

1. No existe un plan de manejo y mitigación de riesgos como parte de las actividades de gestión del contrato.

2. No siempre se utilizan indicadores claves o medidores del desempeño o de rendimiento del proceso de gestión del contrato. No se registra sistemáticamente información sobre la actuación de los contratistas.

3. No se cuenta con sistemas automáticos y procedimientos para recopilar y monitorear estadísticas sobre gestión de contratos.

4. . Más del 50% de los entrevistados no tienen conocimiento de que existe un banco de datos sobre contratos rescindidos o terminados con anticipación a su cumplimiento. Las lecciones aprendidas y buenas prácticas experimentadas durante la ejecución de los contratos de obras viales no son documentadas.

5. La encuesta no puede precisar claramente si los excedentes en tiempo y/o costos corresponden a la falta de planificación inicial de los contratos. Igual tratamiento

recibió la inquietud sobre si estos excedentes corresponden a falta de control durante la ejecución. La mayoría opina que estas variaciones corresponden a errores en el diseño. De hecho, en una parte de las obras analizadas pudo evidenciarse que los diseños originales fueron modificados, lo que a su vez resultó, indefectiblemente en aumentos de costos, necesidad de adenda o contratos adicionales y aumento del tiempo de ejecución durante la ejecución del contrato.

6. Existen retrasos constantes (mayores de 60 días) en los pagos al contratista, lo que resulta imprescindible mejorar para garantizar que las obras se ejecuten a su debido tiempo, en cumplimiento del presupuesto y normas de calidad.

Recomendaciones

Las conclusiones anteriores deben considerarse como punto de partida para que el MOPC elabore un plan de reforzamiento de su capacidad de gestión de los contratos de obras viales, por lo que consideramos pertinente que se tomen en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario la asignación anual de los recursos económicos necesarios para realizar los registros de informaciones en el sistema vial (aforos vehiculares, inventarios viales, deflexión, rugosidad, etc.) para los estudios y diseños básicos que permitirán preparar en la etapa de pre-inversión la pre-factibilidad y factibilidad de los proyectos, con alto grado de factibilidad, específicamente para el caso de los contratos de un monto y complejidad determinados. También, debería contarse con planes de gestión del riesgo que incluyan medidas de mitigación, delimitando la responsabilidad de su puesta en práctica.

2. El MOPC debería contar con un sistema de información que permita documentar resultados y niveles de desempeño del proceso de gestión de contratos, incluyendo: a) documentos soportes sobre la actuación de los contratistas de obras, cumplimiento de los requisitos del contrato, posibles sanciones y las condiciones para participar en nuevos procesos; b) procedimientos para recopilar y monitorear estadísticas sobre gestión de contratos; c) información sobre las lecciones aprendidas y buenas prácticas experimentadas en la gestión de contratos de obras viales, para ser tomadas en cuenta en el manejo de contratos futuros.

3. Para estudios posteriores sería interesante investigar las causas de las modificaciones contractuales en tiempo y costos que sobrepasen el 25% de los contratos y al mismo tiempo identificar las deficiencias que pueden estar originando estos incrementos, que provocan demoras de los contratos.

4. Estudiar posibilidad de modificación de la Ley 340-06 para reglamentar la asignación de pagos a contratistas de acuerdo a cómo se van ejecutando las obras, para evitar atrasos en los pagos y disminuir los casos en que el contratista no recibe sus pagos a tiempo después de finalizada la obra, a pesar de haber cumplido los requisitos necesarios. Debe monitorearse la implementación del decreto 15-17, en este tenor.

5. Resultaría oportuna también la revisión del alcance dentro de la ley, de los acápite sobre la contratación de obras, ya que por la magnitud de la inversión que realiza el Estado Dominicano en este renglón, a excepción del aspecto de concesiones, su mención en la legislación resulta “escasa”, lo que dificulta su regulación.

6. Acoger la recomendación de la Cámara de Cuentas según auditoría realizada al MOPC, en el sentido de que la gerencia financiera del MOPC pueda, en combinación

con el Ministerio de Hacienda, implementar un mecanismo con el que se pueda registrar y verificar en el MOPC, los montos obtenidos a través de libramientos, por la ley del CODIA y la 6-86, sobre pensiones y jubilaciones de los trabajadores de la construcción y al igual que un registro histórico de obras que demuestre la amortización de los pagos recibidos por concepto de avance inicial a las obras en ejecución.

7. Tal como se recomienda en el estudio de la Dependencia Común de Inspección (DCI), de las Naciones Unidas, del 2014, “debe considerarse la posibilidad de establecer comités separados de gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación para atender a las posibles necesidades especiales de los casos de particular complejidad o elevada cuantía.” (DCI, 2014). Esto se afianza aún más luego de los resultados del análisis de los seis proyectos seleccionados para el periodo 2009-2014.

8. Se considera conveniente estudiar la posibilidad de revisión de la disposición contenida en las Normas Técnicas, de asignación presupuestaria solo para la fase de inversión de los proyectos de capital fijo, como son las carreteras, ya que esto podría estar generando la necesidad de “incluir” estos costos, como parte de la contratación del proyecto.

9. Ampliar el presente estudio en el tema de la aplicación de la evaluación ex post de los proyectos de infraestructura, especialmente los viales, para relacionar y enlazar dicha evaluación con los problemas, necesidades y las metas establecidas en la hoja de ruta de la END, calculando los indicadores de las distintas etapas del proyecto.

También, coincidimos con las recomendaciones del documento público de la Fundación Institucionalidad y Justicia, de Agosto/2017 en que señala la necesidad de generar consenso para readecuar, el sistema de compras y contrataciones públicas,

tomando en cuenta su importancia para el interés nacional. Los principales aspectos considerados para dicho planteamiento son:

a. Necesidad de independencia jerárquica de la DGCP para manejar el sistema nacional de compras y contrataciones; sería conveniente estudiar posibilidades de expansión y mayor disponibilidad presupuestaria.

b. Múltiples escándalos en procesos de compras y contrataciones por actos de corrupción pública.

c. Escasa regulación en declaratorias de urgencia y emergencia.

d. Seguimiento la ejecución de los contratos y los pagos a proveedores.

Es este sentido, luego del presente estudio se mantienen recomendaciones de mejoras, independientemente de la modalidad de contratación utilizada. El Estado debe ser garante de la formulación y evaluación de iniciativas de inversión que optimicen los recursos públicos y dar respuesta a la demanda insatisfecha, al mismo tiempo que ofrece oportunidades de participación a todos los sectores involucrados.

Los resultados de la investigación, al igual que los del estudio sobre la gestión y administración de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas, (2014), revelan la necesidad de establecer un programa concreto de formación y capacitación en gestión de contratos que incluya cursos ofrecidos como requisito a todas las personas que “manejen” contratos de gran envergadura.

Por último, a la luz de los instrumentos, normativa y procedimientos introducidos en los últimos años en el país se recomienda estudiar en investigaciones futuras el seguimiento al uso del portal transaccional y a la evaluación del sistema de gestión de las finanzas públicas dominicanas, para medir su desempeño y capacidad de lograr

disciplina fiscal, provisión y asignación estratégica de recursos públicos, en procura de fortalecer los avances obtenidos luego de las reformas señaladas. El propio estudio definirá los niveles de mejora alcanzados.

Referencias Bibliográficas

- (s.f.).
- AECOM. (16 de Septiembre de 2016, p. 125). AECOM International Development Europe SL (Spain) Informe Final PEFA. *Informe Final PEFA República Dominicana 2016*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Arias, F. (2006, p. 68). *El proyecto de investigación*. Caracas, Venezuela: Episteme.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2010, pp. 66-67). Constitución de la República Dominicana. Distrito Nacional, República Dominicana.
- Asamblea Nacional Constituyente. (16 de Julio de 2015, p. 15). Constitución de la República Dominicana 2015. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana: Congreso Nacional.
- Beato, N. (4 de Abril de 2014). El Fideicomiso. *ACENTO*, pág. 1.
- BID. (2014, p. 3). *Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe (2002-*. Brasil: BID.
- Bocanegra, G. D. (2016, p. 36). *Guía práctica para un plan de negocios y obtención de fondos del Gobierno*. Ciudad de Mexico: Dijuris.
- Carbonell, M. (2013). Límites jurídicos de la contratación interadministrativa en la relación Estado- Empresa pública. *Tesis de Grado*, 4. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Caribe, P. E. (01 de Julio de 2016). Gobierno invirtió RD\$80 mil millones en obras viales. *El Caribe*, pág. 1. Recuperado el 16 de Octubre de 2016
- CEPAL. (s.f.).
- Congreso de la República Dominicana. (2000). Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Santo Domingo.
- Congreso de la República Dominicana. (2004). Ley 10-04. *Ley de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso de la República Dominicana. (2004). Ley 200-04. *Ley de libre acceso a la información pública*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso Nacional. (27 de Julio de 2001). Ley 126-01. *Ley que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso Nacional. (2005). Ley 567-05 . *Ley de la Tesorería Nacional*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso Nacional. (Agosto de 2006). Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. Santo Domingo, República Dominicana.
- Congreso Nacional. (2006). Ley 423-06. *Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso Nacional. (2006). Ley 496-06. *Ley del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.

- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2006). *Ley 498-06. Creación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (Agosto de 2006, p. 12). *Ley 340-06 modificada por la Ley 449-06*. Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2007). *Ley 5-07 que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, SIAFE*. Santo Domingo, República Dominicana: Congreso Nacional.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2007). *Ley 10-07. Ley del Sistema Nacional de Control Interno*. República Dominicana.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (25 de Enero de 2012). *Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo END, 2030*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso, N. (2000). *Ley 64-00. Ley que crea el Ministerio de medio ambiente y recursos naturales*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima, México. (s, f). *MANUAL DE AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA*. Colima, México.
- Corporación Eléctrica del Ecuador. (02 de mayo de 2014, pp. 5,6). *Procedimiento para administración de contratos*. Ecuador: CELEC.
- DGCP. (29 de Junio de 2012). Dirección General de Contrataciones Públicas. *MANUAL GESTIÓN DE CONTRATOS*. Santo Domingo, República Dominicana: DGCP.
- DGCP. (2012). Dirección General de Contrataciones Públicas. *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana*, 152, 153. Santo Domingo, República Dominicana.
- DGCP. (2012). *MANUAL GENERAL DE PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES*. Santo Domingo, República Dominicana.
- DGCP. (21 de Septiembre de 2016). Dirección General de Contrataciones Públicas. *Presentación Manual Gestión Contratos DGCP-MAN- F01A-E4GC*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- DGCP. (08 de Agosto de 2016). *Manual de Gestión de contratos en el Portal Transaccional*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- DGCP. (28 de Diciembre de 2017). *166 instituciones usan ya el Portal Transaccional de Compras Públicas*. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Dirección de compras y contratación pública de Chile. (2012). *Guía práctica de gestión del contrato*. Chile.
- Dirección General de Compras y Contrataciones. (febrero de 2015). *Pliego de Obras SNCC P006. Pliego de Obras, Documento Estándar*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del Paraguay. (2017). *Manual de gestión de contratos de obras públicas*. Paraguay.
- Giussani, B., Guardiola, U., Ospina, J., & Shepherd, J. (2016, p. 12). *Informe Final PEFA República Dominicana 2016*. Santo Domingo: AECOM International.
- Giussani, G. O. (2016, p. 77). *Informe Final PEFA*. Santo Domingo, República Dominicana.

- Gómez, C. (18 de septiembre de 2017). Investigación Bibliográfica. Recuperado de <http://inter-aktuar.blogspot.com/>.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Education.
- Holguín, M. (2012). Factores de riesgo predominantes en las vías Dominicanas. En M. Holguín. FundaRED.
- (2016). *Informe final PEFA República Dominicana 2016*. España: AECOM International Development Europe SL.
- Kohon, J. (2011). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*. Asunción, Uruguay: Corporación Andina de Fomento, CAF.
- Landaure, J. C. (28 de Junio de 2016, p. 1). Obtenido de Costos de inversión y de operación en la formulación de un proyecto: <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2016/06/costos-de-inversion-y-de-operacion-en-la-formulacion-de-un-proyecto/>
- Lesdy. (2014, 9 de mayo). Técnica de fichaje. Recuperado de <https://www.clubensayos.com/Informes-de-Libros/Tecnicas-De-Fichaje/1693097.html>.
- MEPyD. (2006). Ley 498-06. *Creación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.
- MEPyD. (2013). *Normas Técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública*, 26,27. República Dominicana. Recuperado el Enero de 2016
- Metodología para la gestión de proyectos bajo los lineamientos del Project Management Institute en una. (2013). *Tesis de grado*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia .
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (julio de 2012, p. 12). Reglamento de aplicación de la END-2030. Santo Domingo, República Dominicana.
- Miranda, J. (2005, p. 15). *El ciclo de los proyectos*. Bogotá: Guadalupe, Ltda.
- Miranda, J. J. (2010). *Gestión de Proyectos*. Bogotá: MM editores.
- MOPC. (2011). Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. *Declaratoria de Visión del MOPC*. Santo Domingo, República Dominicana.
- MOPC. (2011, p. 2). Reglamento para la supervisión e inspección general de obras. *DGRS R-004*. Santo Domingo, República Dominicana: Departamento de Reglamentos Normas y Sistemas.
- MOPC. (2011, p. 3). *Reglamento para la supervisión e inspección general de obras. DGRS R-004*. Santo Domingo, República Dominicana.
- MOPC. (15 de Agosto de 2012). Recuperado el 10 de Marzo de 2017, de Sistema Infraestructura Vial Dominicano: <https://es.scribd.com/document/232683416/Sistema-Infraestructura-Vial-Dominicano->
- MOPC. (2012, p. 2). Recuperado el 10 de Marzo de 2017, de Sistema Infraestructura Vial Dominicano: <https://es.scribd.com/document/232683416/Sistema-Infraestructura-Vial-Dominicano->
- MOPC. (2013). *Memorias MOPC del año 2012*. Santo Domingo: MOPC.
- MOPC. (26 de Septiembre de 2016). [www.mopc.gob.do](http://mopc.gob.do/). Obtenido de <http://mopc.gob.do/>

- MOPC. (2017). *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Santo Domingo: MOPC.
- NU. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura. (2010). *Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas*. AMÉRICA LATINA: CEPAL.
- OBS Business School. (2016). Recuperado el 2017, de <https://www.obs-edu.com>
- OECD. (2016, p. 6). *Recomendaciones sobre Contratación Pública*. Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial.
- ONU. (2014, p. 4). *Gestión y administración de los contratos de la Organización de las Naciones Unidas. Dependencia Común de Inspección*. Ginebra: ONU.
- ONU. (2014, p. 5). *Gestión y administración de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas. Dependencia Común de Inspección*.
- OSCE. (2014). *Ley de Contrataciones del Estado y Reglamento*.
- PMI. (2013). *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK) Project Management Institute*.
- Poder Ejecutivo. (8 de Febrero de 2017). Decreto 15-17. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Presidencia de la República Dominicana. (14 de Septiembre de 2017). *Decreto 350-17 para uso permanente de portal transaccional*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Santana, J. (2006, p. 57). *Gestión de calidad en obras viales. Tesis de Grado, 57*. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.
- SELA. (2014, p. 30). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Venezuela.
- SELA. (2014, p. 32). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*.
- SNIP. (2013). *Normas técnicas del sistema nacional de inversión pública. Resolución que aprueba las Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Santo Domingo, D. N., República Dominicana.
- Tamayo. (2008, p. 24). *Técnicas e Instrumentos para la recolección de datos*.
- UCI. (s. f. p. 9). *Sustento del uso justo de materiales protegidos por derechos de su autor para fines educativos*.
- Universidad Autónoma de Madrid, Murillo, F. (2011). <https://www.uam.es> *Cuestionarios y escalas de actitudes*. Obtenido de <https://www.uam.es>.

ANEXOS

Anexo A.

Cuestionario sobre gestión de contratos

Maestría de gerencia de proyectos

Tesis: Análisis al proceso de gestión de contratos de obras viales en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, MOPC.

UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRIQUEZ UREÑA UNPHU



Instrumento de Recolección de los Datos

Saludos, se está realizando un análisis al proceso de gestión de contratos de obras viales en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones basados en los hallazgos sobre la Rehabilitación Carreteras en el período 2009-2014, por lo que su opinión es muy importante para el desarrollo de la misma. Agradeceríamos que responda las siguientes preguntas:

1. Área en que se desempeña.

- | | | |
|---------------------------|---------------------------------|------------------|
| a) Auditoría | b) Dirección Técnica o Gerencia | c) Ejecución |
| d) Legal
fiscalización | e) Licitación | f) Supervisión o |
| g) Área financiera | | |

2. Años de experiencia relacionados con gestión de contratos de obras, posterior a la adjudicación.

- | | | |
|--------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| a) Menos de dos años | b) Entre 5 y 10 años | c) Entre 11 y 15 años |
| d) Más de 15 años y menos de 20 años | e) Más de 20 años | |

3. El Ministerio provee estrategias para la gestión de contratos de obras posterior a la adjudicación (políticas, procedimientos, etc.).

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

4.- La gestión de contratos posterior a la adjudicación cuenta con adecuados recursos humanos y financieros.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

5. Las políticas, procedimientos y reglas para gestión de contratos posterior a la adjudicación son periódicamente revisados y actualizados:

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

6. La gestión de contratos posterior a la adjudicación es manejada por un personal capacitado en estas actividades.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

7. Los roles y responsabilidades para todo el personal que participa en la gestión de contratos posterior a la adjudicación están claramente definidos.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

8. La delegación de autoridad para manejar la gestión de los contratos es otorgada por escrito.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

9. Dependiendo del valor, tamaño o complejidad de los contratos, se conforman equipos multidisciplinarios para su manejo (adquisiciones, manejo de contrato, área legal, área financiera).

Nunca

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

10. Luego de la adjudicación de un contrato, se realizan reuniones con el contratista para discutir sobre los niveles y canales de comunicación, cronograma de ejecución, control de cambios, monitoreo, niveles de autoridad y otros aspectos de la obra.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

11. La relación entre el MOPC y el contratista se basan en los criterios técnicos indicados en las especificaciones técnicas y demás documentos contractuales y de licitación

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

12. Existe un plan de manejo y mitigación de riesgos como parte de las actividades de gestión del contrato, post adjudicación.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

13. Existe una clara designación de responsabilidades para implementar cualquier acción de mitigación de riesgo en la gestión del contrato adjudicado.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

14. El manejo de riesgos es cuantificado y expresado en términos financieros.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

15. La evaluación del desarrollo de la ejecución del contrato es actualizada periódicamente en un sistema de adquisiciones y/o de manejo de procesos en el MOPC.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

16. El nivel de monitoreo y control se elige tomando en cuenta el tamaño, complejidad, niveles de riesgo y valor del contrato.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

17. Se utilizan indicadores claves o medidores del desempeño o de rendimiento del proceso de gestión del contrato.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

18. Informes periódicos sobre la ejecución del contrato son utilizados como parte de su gestión.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

19. Se realizan evaluaciones de desempeño periódicas al contratista y se le notifica el resultado de éstas para su retroalimentación.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

20. Estas evaluaciones son registradas en una base de datos.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

21. Cláusulas sobre control de cambios se incluyen en el contrato y se define cómo van a ser manejadas durante su ejecución.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

22. El contrato especifica el nivel de autoridad requerido para modificación de precios, control de calidad, etc.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

23. Considera que estos excedentes en tiempo y/o costos corresponden a falta de planificación inicial.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

24. Considera que estos excedentes en tiempo y/o costos corresponden a errores en el diseño.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

25. Considera que estos excedentes en tiempo y/o costos corresponden a falta de control durante la ejecución.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

26. Incrementos de tiempo y costo del contrato son justificados con la documentación correspondiente.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

27. Se prepara un certificado formal de terminación de la obra acompañado de la documentación legal requerida para el pago final.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

28. Existen retrasos constantes (mayores de 60 días) en los pagos al contratista.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

29. El contrato incluye cláusulas sobre el proceso a seguir para resolver controversias.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

30. Se cuenta con un soporte legal para casos de solución de controversias durante el desarrollo del contrato.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

31. Existe un banco de datos sobre contratos rescindidos o terminados con anticipación a su cumplimiento.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

32. Se cuenta con sistemas automáticos y procedimientos para recopilar y monitorear estadísticas sobre gestión de contratos.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

33. Existe un sistema de auditoría de contratos.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

34. El control de cambios y manejo de procesos son parte integral del sistema de auditoría.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

35. Los auditores cuentan con suficiente conocimiento sobre requerimientos de gestión de contratos.

- | | | |
|--------------------------|-------------|------------|
| a) Nunca | b) Rara vez | c) A veces |
| d) Mayormente | e) Siempre | f) N/A |
| g) No tengo conocimiento | | |

37. Las lecciones aprendidas y mejores prácticas por implementar son documentadas para implementar mejoras en el manejo de contratos futuros.

a) Nunca

b) Rara vez

c) A veces

d) Mayormente

e) Siempre

f) N/A

g) No tengo conocimiento

¡Muchas gracias!!!

Anexo B. Decretos y resoluciones relacionados con la gestión de contratos de obras viales en el MOPC

Decreto 350-17, que estipula la obligatoriedad de uso del portal transaccional del sistema informático para gestionar las compras y contrataciones públicas de bienes, servicios, obras y concesiones de la República Dominicana, para instituciones sujetas al ámbito de aplicación de la ley.

Decreto No. 15-17, que estipula la obligatoriedad del certificado de apropiación presupuestaria y el certificado de disponibilidad de cuota de compromiso, para iniciar el proceso de contratación de bienes, obras, servicios y concesiones, contratados con fondos públicos.

Decreto No. 543-12 que establece el reglamento de aplicación de la ley 340-06 y sustituye el anterior reglamento 490-07 del 30 de agosto de 2007.

Decreto No. 277-13 que ordena la constitución de un Fideicomiso para la Operación, Mantenimiento y Expansión de la Red Vial Principal de la República Dominicana-RD Vial. G. O. No. 10731 del 3 de octubre de 2013.

Decreto 493-07 de fecha 19 de abril de 2007, que aprueba el reglamento de la Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública.

Decreto 491-07 que establece el reglamento de aplicación del Sistema Nacional de Control Interno. En el Art. 18 estipula el establecimiento o mantenimiento dentro de las entidades y organismos del ámbito de la Ley 10-07, de una unidad de auditoría interna, (UAI), para los fines previstos en dicha ley.

Decreto No. 231-07 que establece el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo de fecha 19 de abril del 2007.

Decreto 441-06 Sobre el sistema de Tesorería de la República Dominicana. Para efectuar el desembolso de los recursos provenientes de préstamos o donaciones, en moneda extranjera, la Tesorería Nacional deberá recibir la solicitud de las instituciones o programas que ejecutan los proyectos financiados. Para esto, la TN procederá a la compensación de dichos recursos, en moneda nacional, reteniendo las divisas para cubrir las obligaciones, en moneda extranjera, que deba realizar el Tesoro, transfiriendo el monto de los indicados recursos a la subcuenta de la institución o programas indicados, convertidos a moneda nacional. Esto aplica para los proyectos de obras viales en el MOPC, ejecutadas con recursos externos, como resultado de Préstamos con organismos internacionales.

Decreto 130-05 que aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 200-04. Estipula en su Artículo 4, que todo organismo destinatario de fondos públicos está

sujeto a divulgación y publicidad de información relacionada con los fondos públicos que reciba, incluyendo planes de trabajo, evaluaciones y resultados obtenidos y cualquier otra información disponible que permita una completa rendición de cuentas respecto de dichos fondos.

Decreto 1523-04 que establece el Procedimiento para la Contratación de Operaciones de Crédito Público Interno y Externo de la Nación. En su artículo 2 especifica que los contratos sobre bienes, obras o servicios cuyo pago total o parcial sea planificado para realizar en más de un ejercicio financiero posterior al que se haya efectuado el devengado del gasto, son considerados Operaciones de Crédito Público, pero especifica que los contratos de obras a realizar en más de un ejercicio financiero cuyos pagos se estipule realizar a medida que se realice la cubicación de la obra, no serán considerados deuda pública;

RESOLUCIONES DE POLÍTICAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA DGCP

La Resolución No. 357-05 del 9 de septiembre de 2005, mediante la cual se ratifica el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, firmado el 5 de agosto de 2004.

La Resolución No. 489-98, del 1ro. de noviembre del 1998, mediante la cual se ratifica la convención interamericana contra la corrupción, aprobada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela.

Resolución 02-09 que establece el Procedimiento Administrativo para la Inhabilitación de Proveedores.

Resolución 03-08 que aprueba Prórroga para el envío de Información en Procesos de Emergencia.

Resolución 03-12 que aprueba el Manual de Procedimientos para Compras de Urgencia.

Resolución 04-08 que establece el Procedimiento a seguir en caso de empate entre Oferentes.

Resolución 04-09 que establece el Procedimiento para Consulta al Órgano Rector.

Resolución 6-2009 que establece las circunstancias bajo las cuales serán aplicables las sanciones dispuestas en la Ley No. 340-06.

Resolución 08-10 que establece el uso obligatorio de documentos estándar de la

DGCP.

Resolución 09-08 que establece el procedimiento de selección para comparaciones de precios.

Resolución 05-11 que deroga la resolución 09-08 sobre comparación de precios en obras.

Resolución 06-08 que establece el modelo estándar de publicación de convocatoria.

Resolución 20-10 que aprueba el manual de procedimientos de compras y contrataciones.

Resolución 16-09 que dispone la remisión de los contratos y órdenes de compras a la DGCP.

Resolución 06-11 que establece la obligatoriedad de la difusión de los contratos de todas las modalidades.

Resolución 14-11 que aprueba la metodología del plan anual de compras y contrataciones (PACC).

Resolución 80-2016 establece los requisitos de inscripción en el registro de proveedores del estado, RPE.

Resolución 14-2015 establece condiciones para cancelación e inactivación del RPE.

Resolución 11-09 sobre la publicación de comparaciones de precios y sorteos de obras.

LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA

(contiene disposiciones aplicables a las contrataciones públicas)

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, que crea el Sistema de Presupuesto,

Decreto Núm. 492-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

MARGEN DE PREFERENCIA

Decreto Presidencial 164-13 de fecha 10 de junio de 2013, por medio del cual se instruye a las instituciones públicas sujetas al ámbito de aplicación de la Ley 340-06 y sus modificaciones a que las compras y contrataciones que deben efectuar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), por mandato legal y reglamentario, sean exclusivamente de bienes y servicios de origen, manufactura o producción nacional, siempre y cuando existan MIPYMES que puedan ofrecerlos.

Reglamento 543-12.- Art. 4 literales 7b y 7e estipula que los expedientes calificados como urgentes tendrán preferencia para su despacho, por los distintos órganos administrativos que participen en su tramitación

En los casos de procesos calificados como urgentes, se dará preferencia a los oferentes que hayan sido contratistas de la entidad contratante y tengan buen historial de cumplimiento o calidad probada en el mercado.

El Art. 5 del reglamento 543-12 especifica que, al momento de formulación del presupuesto institucional, la entidad contratante reservará el 20% del monto contemplado en las partidas de compras y contrataciones de la institución, para que los procedimientos de selección correspondientes a dicho porcentaje, sean destinados exclusivamente a las empresas clasificadas como MIPyMES, según lo establece la ley 488-08 sobre desarrollo y competitividad de las MIPyMES.

REGLAMENTOS Y CIRCULARES

Reglamento No. 06-04, de aplicación de la Ley 10-04 de la cámara de cuentas. Entre principios generales de fiscalización está el de Eficiencia: Buscar que las obras y acciones que realicen las entidades sujetas a la Ley 10-04 y su reglamento, sean ejecutadas disponiendo de la capacidad y los recursos necesarios para lograr sus objetivos.

Reglamento No. 09-04, sobre Procedimiento para la Contratación de firmas de Auditorías Privadas Independiente. Deben sujetarse a un proceso de licitación pública para su selección y contratación.

Artículos relacionados con la gestión de contratos	Ley 340-06 modificada por la Ley 449-06 y su Reglamento de aplicación creado por el Decreto No. 543-12 Sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones: título I del sistema de contrataciones y sus normas comunes.- Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 14,15, Capítulos V (Artículos 27 al 30) y VI
--	---

	<p>(Artículos 31 y 32) título II sistema de contrataciones de bienes, servicios y concesiones.- Artículos 43 al 64; 67, 69, 71, 72, 75 y 76. Su reglamento de aplicación 543-12.</p>
	<p>Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública Título I.-definición y ámbito. - artículos 1, 2 Y 4 Título II.-organización del sistema de planificación e inversión pública. - artículos 21, 22 y 23 Título III.-de la planificación. - artículos 24, 25 y 28 Título IV.-de la inversión pública. - artículos 30 al 44 Título V.-sanciones e infracciones. - artículos 48 al 52 Su reglamento de aplicación No. No. 493-07, Gaceta Oficial No. 10437, del 4 de septiembre de 2007.</p>
	<p>Ley 5-07 que crea el sistema integrado de administración financiera del estado. Artículos 5, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.</p>
	<p>Ley 10-07 Que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la -Contraloría General de la República. Capítulo II.- Auditoría Interna, Art. 27.- Acápites 2a, 2d, 3 y 6. Ley 200-04 Ley General de Libre Acceso a la Información Pública de la República Dominicana. En su artículo 2 establece el derecho del ciudadano de acceder a informaciones contenidas en actas y expedientes de la administración pública; actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no afecte la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás.</p>

NORMATIVAS DEL PROCESO DE GESTIÓN DE CONTRATOS DE OBRAS VIALES EN EL MOPC

Ley 496-06

Creó el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPyD, órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública de la República Dominicana, que coordina el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional del país. (Congreso Nacional, 2006)

Ley 498-06

Otro importante pilar de la planificación pública en el país lo constituye la Ley 498-06 del 28 de diciembre de 2006 que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y lo define como: “un conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social evaluando su cumplimiento” (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2006).

De conformidad con esta ley, las normas técnicas y la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, las entidades preparan el perfil del proyecto y realizan los estudios de pre-factibilidad y de factibilidad que contienen análisis técnicos, económicos, sociales y ambientales. Estos estudios serán actualizados al reactivar el banco de proyectos ante la posibilidad de reasignación de recursos, en función del costo del proyecto, la población objetivo o

beneficiaria y la tecnología involucrada en el proyecto. (Giussani, Guardiola, Ospina, & Shepherd, 2016, p. 12).

Ley No. 423-06

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, crea el sistema de presupuesto, procurando que la asignación y utilización de los recursos públicos se realice en la forma más eficaz y eficiente posible para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Estado. Se relaciona con la gestión de contratos de obras viales de forma directa pues mediante ésta se asignan los fondos para la ejecución de los proyectos. (Congreso Nacional, 2006)

Ley No. 05-07

El Sistema de Presupuesto conforma, en conjunto con los Sistemas de Tesorería, Contabilidad y Crédito Público, el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, SIAFE, creado por la Ley No. 05-07, para regular el uso del sistema de información de la gestión financiera (SIGEF) y el subsistema de compras y contrataciones. En su artículo 2 la ley se refiere a los demás sistemas con que se relaciona el SIAFE, cuando afirma:

(“...está compuesto por los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad Gubernamental. Si bien estos sistemas están regulados por leyes y normas especiales, se hallarán sujetos a la autoridad del órgano central y deben estar conceptual, normativa, orgánica y funcionalmente interrelacionados entre sí” (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2007, pág. 4)

Esta ley establece la interrelación con otros sistemas, tales como los de Planificación e Inversión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Administración Tributaria, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes Nacionales y Control Interno. Citando textualmente: “Estos sistemas, a partir de sus propias leyes y normas, mantendrán con el SIAFE una unicidad conceptual y metodológica en materia de registros, procesamiento y presentación de información financiera” (p. 4)

Esto se traduce en un universo informático tendente a facilitar el cumplimiento de la responsabilidad de la gestión pública y la rendición de cuentas. También la ley especifica que pretende viabilizar la gestión por resultados mediante contratos que premian y sancionan el cumplimiento de objetivos y metas específicas.

Ley 567-05 de la Tesorería Nacional

De fecha 30 de diciembre del año 2005, define el conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se lleva a cabo la captación de ingresos, el registro y custodia de los fondos y valores emitidos, la administración de las cuentas bancarias y los pagos que se ordenen dentro del marco de legislación vigente.

Estos recursos públicos se administran a través de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) en la que se incluyen todos los ingresos provenientes de impuestos, tasas, derechos, convenios y contratos nacionales e internacionales percibidos por el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras, así como los pagos correspondientes. (Congreso Nacional, 2005)

Ley Orgánica No. 1-12

La planificación pública de la República Dominicana tiene sus raíces en la Ley Orgánica No. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030: “instrumento de planificación pública que define la imagen objetivo del país a largo plazo y los principales compromisos que asumen los poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país, tomando en cuenta su viabilidad social, económica y política”, que fue Promulgada el 25 de enero de 2012 en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 241, de la Constitución vigente de la República Dominicana.

Esta visión de país contiene la identificación de los problemas prioritarios que deben ser resueltos, las líneas centrales de acción necesarias para su solución y la secuencia de su implementación (Ejecutivo, 2012).

Su mayor importancia radica en que sus objetivos y líneas de acción constituyen el marco de referencia central para la actuación del Sector Público, incluyendo la formulación del Plan Nacional Plurianual de Sector Público, el Presupuesto Plurianual y su marco financiero, los planes institucionales, sectoriales y territoriales y el Presupuesto General del Estado. Esto implica que todo el accionar de las diversas instancias estatales debe estar orientado al logro de los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y en coherencia con las líneas de acción en ella contenidas.

Ley 126-01

La Ley 126-01 crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) del 27 de julio de 2001. La misma especifica que:

el sistema de contabilidad gubernamental comprende un conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos que permitan evaluar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de los organismos que son parte del sector público sin excepciones (Congreso Nacional, 2001).

A través de DIGECOG, se mantiene el registro sistemático de todas las transacciones relativas a la situación económica y financiera de los organismos públicos, entre los que se incluye el MOPC; la producción de los estados financieros básicos de un sistema contable y los que ordenen las normas vigentes.

Ley 200-04

Ley general de libre acceso a la información pública, que estipula que “(Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal...). Esta ley se refiere al “derecho de acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la administración pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas”. (Congreso de la República Dominicana, 2004)

La legislación establece, en su artículo 2, las restricciones aplicables a los casos de Seguridad nacional; Orden público; Salud o la moral pública; Derecho a la privacidad e intimidad de un tercero, o Derecho a la reputación de los demás.

La Ley 10-04

Crea la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, que tiene entre sus atribuciones y competencias, instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría; armonizar las normas legales relativas al citado Sistema; identificar las instituciones responsables de aplicarlas y jerarquizar su autoridad; facilitar la coordinación interinstitucional; (“...promover la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos y facilitar una transparente rendición de cuentas de quienes desempeñan una función pública o reciben recursos públicos.”). (Congreso de la República Dominicana, 2004). Este órgano ejerce el control externo de los fondos y recursos públicos.

La Ley No. 10-07

Que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República para establecer las atribuciones y facultades de la Contraloría General de la República; regular el control interno de los fondos y recursos públicos y de la gestión pública institucional y su interrelación con la responsabilidad por la función pública, el control externo, el control político y el control social; y, señalar las atribuciones y deberes institucionales en la materia. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2007). En el caso de obras viales en el MOPC, en consonancia con la ley, se realiza la auditoría interna, previo a los pagos a realizar.

Debido a la importancia del aspecto de la normativa, según señala el SELA (2014): (“...un importante grupo de países de América Latina y el Caribe están adscritos, de manera voluntaria, a diversos marcos normativos a nivel regional e

internacional, permitiendo la sistematización de los procesos de compras, para mejorar la transparencia, e implementar innovaciones, a través de acuerdos, modelos, grupos de trabajos e iniciativas bilaterales de cooperación.”) (p. 55), aunque, en opinión del SELA (2014):

América Latina y el Caribe no cuenta, a diferencia de otras regiones, principalmente Europa, con un instrumento marco vinculante sobre compras públicas. Sin embargo, se han presentado recientes iniciativas en los diversos esquemas subregionales de integración regional, como la OECO, el SICA, el MERCOSUR y la ALBA (p. 55).

Esto se traduce en la necesidad de integración de las leyes y normativas aplicables a la contratación pública mediante la intervención de autoridades competentes para llevar a cabo estas iniciativas a nivel regional.

También existen resoluciones de la DGCP las cuales se relacionan con los procesos de contrataciones de obras públicas, con carácter de aplicación obligatoria para los procesos en que aplica la ley 340-06 y sus modificaciones. El artículo 9 de esta ley especifica que:

Las compras y contrataciones públicas se rigen por las disposiciones de esta ley y su reglamentación, por las normas que se dicten en el marco de las mismas, por los pliegos de condiciones respectivos y por el contrato o la orden de compra o servicios según corresponda. Las normas del derecho público y, en ausencia de éstas, las normas del derecho privado, son fuentes supletorias de la ley. Este mismo orden rige para la precedencia, en casos de controversias en la ejecución del contrato.

En este sentido, se concluye que además de las citadas normativas, existen en el país leyes complementarias, decretos y resoluciones que fortalecen el marco normativo de las compras públicas y que guardan relación directa con la gestión del MOPC y específicamente con la gestión de contratos de obras viales. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de estas.

Leyes complementarias	<p>La Ley No. 6-06, de fecha 20 de enero de 2006, que crea el Sistema de Crédito Público. Entre sus atribuciones se destaca el control de los recursos obtenidos de las operaciones de crédito público para que sean destinados a las finalidades propuestas y en los tiempos programados. Cuando se trata de proyectos de inversión, (tales como los contratos de obras viales), su aplicación debe coordinarse con el Ministerio de planificación e inversión pública. Paréntesis es de la autora. La Dirección General de Crédito Público registrará las operaciones de crédito público del Gobierno Central y generará los estados financieros analíticos según lo que prescriba la DG. de Contabilidad Gubernamental.</p>
	<p>Ley No. 448-06 sobre Soborno en el Comercio y la Inversión (Gaceta Oficial No. 10397 del 8 de diciembre de 2006)</p> <p>Artículo 3.- Toda persona, ya sea física o jurídica, que ofrezca, prometa u otorgue intencionalmente, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que desempeñe funciones públicas en la República Dominicana, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, como favor, promesa o ventaja, para sí mismo u otra persona, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto pertinente al ejercicio de sus funciones públicas, en asuntos que afecten el comercio o la inversión nacional o internacional, se considerará reo de soborno nacional.</p>

Previsión en el Art. 31 de la Ley 340-06, modificada por la Ley 449-06:

La entidad contratante, “podrá modificar, disminuir o aumentar hasta un veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original de la obra, siempre y cuando se mantenga el objeto, cuando se presenten circunstancias que fueron imprevisibles en el momento de iniciarse el proceso de contratación, y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público.”

Anexo C. Estructura Institucional



Estructura Institucional

Propósito General Unidades Organizacionales

Viceministerios

1. Planificación y Regulación Técnica

Es el Viceministerio a cargo de la elaboración de la normativa y la planificación de carácter técnico, así como de los servicios transversales a todas las áreas sustantivas.

Las direcciones que la integran son:

- a. Reglamentos y Sistemas
- b. Planificación de Inversiones
- c. Calidad de Materiales y Geotecnia
- d. Gestión de Riesgos y Emergencias, y
- e. Peajes Concesionados.

2. Edificaciones

Es el Viceministerio a cargo de la elaboración de los diseños arquitectónicos, estructurales y los presupuestos para la construcción de edificaciones del Estado, de la coordinación de la ejecución de las mismas, así como de velar por el cumplimiento de todas las leyes, disposiciones, reglamentos y ordenanzas sobre construcciones, reconstrucciones, demoliciones, alteraciones y aplicaciones en edificios u otras estructuras públicas o privadas, a través de la emisión de las Licencias de Construcción y de la Inspección del proceso de ejecución de las mismas. Las direcciones que la integran son las siguientes:

- a. Estudios, Diseños y Presupuestos de Edificaciones
- b. Tramitación de Planos
- c. Inspección de Obras, y
- d. Construcción y Supervisión Especializada de Edificaciones.

3. Infraestructura Vial

Es el Viceministerio a cargo de la elaboración de los diseños y presupuestos para la construcción de Obras Viales, de la coordinación de su ejecución, así como de velar por el cumplimiento de las normativas técnicas que garanticen la seguridad y ciclo de vida de las mismas. Las direcciones que la integran son las siguientes:

- a. Estudios, Diseños y Presupuestos Viales
- b. Señalización Vial
- c. Paisajismo, y
- d. Construcción y Supervisión Especializada de Vías

4. Mantenimiento Vial

Es el Viceministerio a cargo del mantenimiento y conservación de las vías y estructuras que hacen posible la movilidad de los ciudadanos, a partir de un enfoque preventivo y de servicio continuo. Las direcciones que la integran son las siguientes:

- a. Mantenimiento Vial
- b. Pavimentación Vial
- c. Túneles y Pasos a Densivel, y
- d. Auditoría e Inspección Vial

5. Supervisión y Fiscalización

Es el Viceministerio a cargo de la cuantificación de los avances en las obras tanto en los casos de supervisión interna como externa, a los fines de contribuir con el cumplimiento de los tiempos de ejecución a partir de la solicitud oportuna y efectiva de los desembolsos requeridos para la continuidad de las mismas. Tiene a su cargo la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Obras.

6. Coordinación Regional

Es el Viceministerio que en coordinación con las diferentes áreas sustantivas debe velar por la operatividad a nivel nacional y por el avance y ejecución de los proyectos que se están desarrollando en cada región. Las direcciones que la integran son las siguientes:

- a. Regional Central
- b. Regional Norcentral
- c. Regional Norte
- d. Regional Nordeste
- e. Regional Sur, y
- f. Regional Suroeste

Direcciones Generales Funcionales

A. Fideicomiso RD VIAL

Asegurar el adecuado funcionamiento de la Red Vial Principal, así como la ejecución de las actividades de financiamiento, actuaciones y obras necesarias para su ampliación, rehabilitación, conservación y/o mantenimiento. Las direcciones que la integran son:

- a. Operaciones de Peajes
- b. Inspección y Mantenimiento Peajes
- c. Gestión de Recursos de Peajes
- d. Mercadeo y Comercialización de Peajes, y
- e. Fiscalización de Peajes

B. Comisión Militar y Policial

Garantizar la asistencia y protección vial contribuyendo al desplazamiento seguro de los ciudadanos en las carreteras y autopistas del país, así como administrar los aspectos de seguridad física y patrimonial de los bienes y propiedades del Ministerio. Las direcciones que la integran son:

- a. Unidades de Protección y Asistencia Vial
- b. Unidades de Asistencia Especializada
- c. Gestión y Formación Humana COMIPOL
- d. Planificación y Logística COMIPOL, y
- e. Seguridad COMIPOL

C. Gerencia de Proyectos

Responsable de dar seguimiento a la ejecución de las obras del Ministerio, o a su cargo, a través de un modelo de administración de proyectos, recopilando toda la información requerida sobre el estado de los mismos, identificando, gestionando y facilitando soluciones a los inconvenientes y obstáculos que se presenten para su continuidad. Las direcciones que la integran son:

- a. Regional de Proyectos Nordeste
- b. Regional de Proyectos Suroeste
- c. Regional de Proyectos Gran Santo Domingo
- d. Regional de Proyectos Noroeste
- e. Regional de Proyectos Este
- f. Regional de Proyectos Sur Central
- g. Proyectos de Metas Presidenciales

Direcciones de Soporte Técnico

I. Dirección Técnica

Responsable de definir el alcance de los proyectos de construcción de obras y validar cambios en las definiciones de alcance iniciales, dando seguimiento al cumplimiento de los contratos por los suplidores y tomando decisiones ante situaciones de índole técnica, que requieran ser escaladas en las áreas operativas.

II. Unidades Ejecutoras de Proyectos

Responsable de dirigir los proyectos en los que la institución funge como contratista ante otras instituciones o recibe fondos de un tercero para la construcción de obras del Estado.

III. Participación e Impacto Social

A cargo de investigar las necesidades sociales relacionadas con los proyectos a cargo del Ministerio, así como de responder ante ciertas condiciones en diferentes comunidades que requieren de nuestros servicios, a partir de la valoración y cuantificación del impacto social para la ciudadanía.

IV. Infraestructura Turística

Responsable de establecer una relación directa con el sector turístico que le permita conocer sus necesidades, procurando su integración y priorización en los planes de inversión del Ministerio, considerando y fundamentando el impacto de los mismos en la economía nacional.

Fuente: MOPC/2018

Anexo D. Esquematización del proceso de gestión de contratos de obras viales en el MOPC

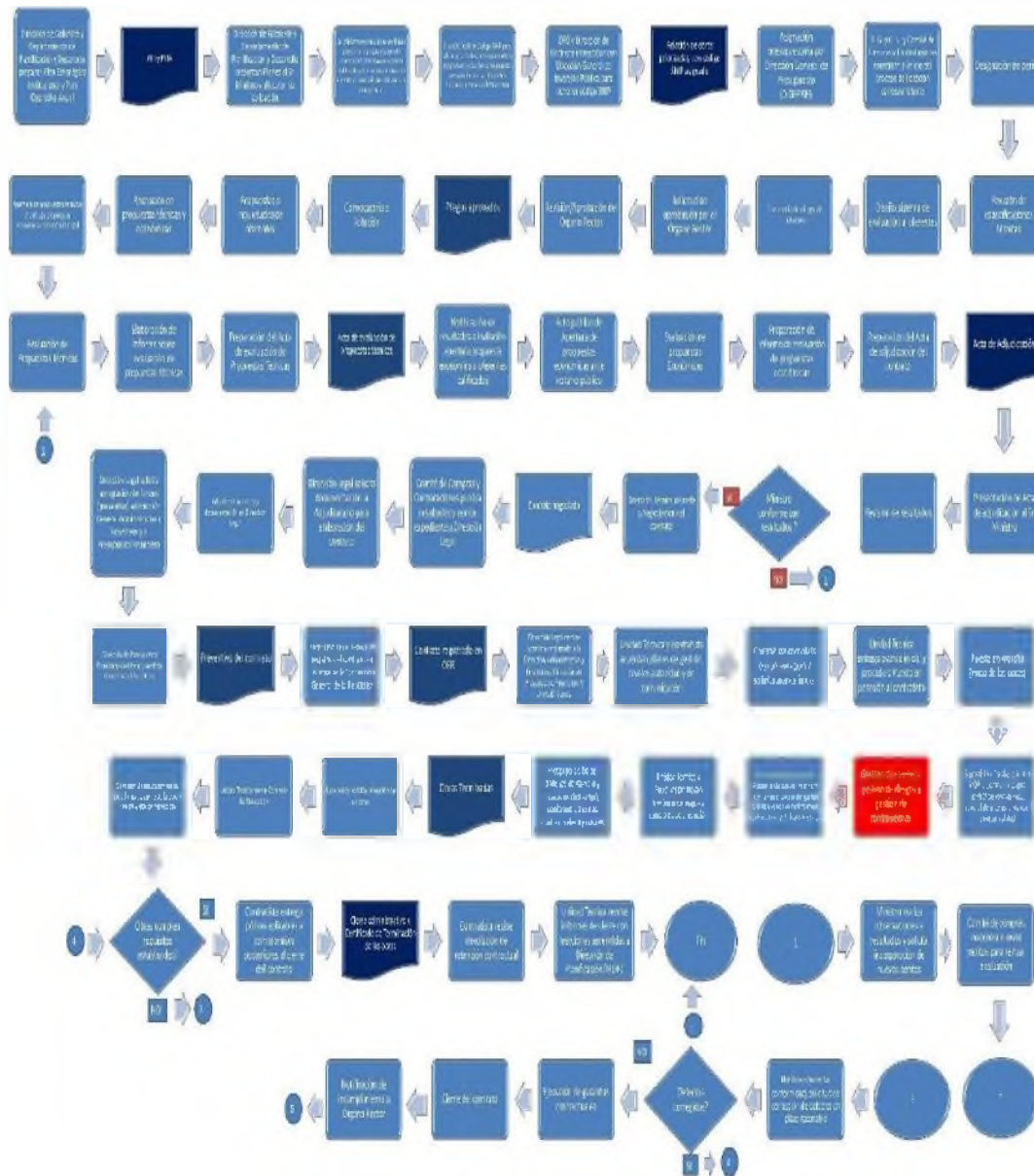


Figura 41. Esquematización del proceso de gestión de contratos (Elaboración propia).

Glosario y siglas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CP: Comparación de Precios

CGRD: Contraloría General de la República Dominicana

DGIP: Dirección General de Inversión Pública

DGCP: Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas

DGPD: Dirección General de Planificación y Desarrollo

GPPI: Dirección General de Programación y Planificación de Inversiones

DIGEPRES: Dirección General de Presupuesto

DR-CAFTA: Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos, Centroamérica y República

Dominicana.

END: Estrategia Nacional de Desarrollo

Ingeniería del valor: sistema en que se analizan y aplican medidas correctivas a un bien, obra o servicio para maximizar los recursos y disminuir los costos de producción, manteniendo su funcionalidad, calidad y confiabilidad inicial o mejorándolas, sin dejar de lado las expectativas del cliente.

ISO: International Organization for Standardization (siglas en inglés)

MEPYD: Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo

MH: Ministerio de Hacienda

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

OCGPFRE: Oficina de Coordinación General de Proyectos Financiados con

Recursos Externos.

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAC: Plan anual de contrataciones

PMAA: Plan de manejo y adecuación ambiental

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability (Gasto Público y Rendición de Cuentas)

PIB: Producto Interno Bruto

PNISP: Plan Nacional Inversión del Sector Público

PNPSP: Plan Nacional Plurianual del Sector Público

POA: Plan Operativo Anual

SIAFE: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

SIGEF: Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado.

SISCP: Sistema de información y seguimiento de la cartera de proyectos

SNCC: Sistema Nacional de Contrataciones y Concesiones

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

SNIP: (Código SNIP)

SNPIP: Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

UPD: Unidad de Planificación y Desarrollo

UPPI: Unidad de Programación y Planificación de Inversiones

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Acto Administrativo: Formalización de las actuaciones relacionadas con la decisión de la compra o contratación que adopte la autoridad competente, tales como: procedimiento de selección, pliego de condiciones específicas, resultados de las evaluaciones de las

Propuestas Técnicas y Económicas, Adjudicación, aplicación de sanciones a proveedores, entre otras resoluciones.

Adjudicación: es la acción y efecto de adjudicar o adjudicarse (apropiarse de algo, obtener, conquistar, declarar que una cosa corresponde a una persona u organización).

Administración central: son las instituciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como los organismos constitucionales, incluyendo a todas sus entidades desconcentradas.

Anticipo: cantidad estipulada en el contrato a entregar al Contratista para el financiamiento de los costos iniciales de la ejecución del contrato. No se considera un pago por adelantado. Se irá descontado de los pagos mensuales, generalmente en proporciones iguales, hasta completar su amortización total.

Bitácora: libro de anotaciones diarias de las actividades importantes que tienen lugar durante la ejecución de las obras. Incluye órdenes de trabajo, órdenes de cambio, comunicaciones intercambiadas entre contratista y supervisión; información sobre el progreso de la obra, calidad de los trabajos y materiales y otras consideraciones de interés.

Campamento: espacio físico temporal destinado al acopio de materiales, equipos y maquinarias del proyecto. En ocasiones se utiliza como oficina y laboratorio para realizar las pruebas de calidad correspondientes.

Comité de Compras y Contrataciones: órgano administrativo de carácter permanente, responsable, entre otros asuntos, de la designación de peritos, aprobación de los pliegos de condiciones específicas, del procedimiento de selección y de revisar el dictamen emitido por los peritos designados para evaluar ofertas. integrada por: a) el funcionario de mayor jerarquía de la institución, o quien este designe, quien lo presidirá; b) el

director administrativo financiero de la entidad, o su delegado; c) el consultor jurídico de la entidad, quien actuará en calidad de asesor legal; d) el responsable del área de planificación y desarrollo o su equivalente; e) el responsable de la oficina de libre acceso a la información (manual general de procedimientos de compras y contrataciones públicas, 2012, p.3)

Consortio: asociación de personas jurídicas que no constituyen un ente con personalidad jurídica independiente y que se establece con el objeto de participar en la licitación.

Contratación pública: La obtención mediante contrato, por cualquier método, de obras, bienes, servicios u otorgamiento de concesiones, por parte de las entidades del sector público dominicano.

Contratante: es el organismo que suscribe el contrato de obra pública. En el presente estudio es el MOPC, en representación del Estado Dominicano.

Cronograma de ejecución: representación gráfica del tiempo que se asignará a cada actividad principal del plan de trabajo de la obra.

Cubicación: resumen documentado de las actividades ejecutadas por el contratista durante un periodo especificado en el contrato. Se compone de las cantidades, el precio unitario y el monto de las obras ejecutadas, como resultado de multiplicar sendas partidas y sumar los costos indirectos aplicables al contrato. Debe ser avalado por la supervisión para gestionar el pago correspondiente.

Especificaciones técnicas: conjunto de características, normas, exigencias y procedimientos que serán aplicados a las partidas a ejecutar como parte de una obra determinada.

Comprenden la definición de los trabajos, los métodos de ejecución y medición y la forma de pago de la actividad.

Especificaciones: Son los requisitos técnicos generales, especiales y complementarios de la obra que definen su ejecución, el procedimiento de construcción; tipo, calidad y proporción de materiales a utilizar, por lo que influyen directamente en el costo de las partidas del presupuesto de la obra.

Fondos públicos: Los obtenidos a través de la recaudación de las personas físicas o jurídicas que tributan en la República Dominicana, del presupuesto general de la nación, de financiamientos nacionales o internacionales, o cualquier otra modalidad lícita de obtención de fondos por parte de la administración pública, con un propósito de carácter estatal.

Fuerza mayor: conjunto de hechos de naturaleza imprevisible, fuera del control de las partes. Se incluyen sin restricción estricta, fenómenos naturales con naturaleza de catástrofe; incendios, guerra, insurrección, movilización por huelgas, terremotos, Casos de seguridad o emergencia nacional, entre otros.

Garantía de cumplimiento de contrato: documento legal solicitado al contratista (póliza, seguros, fianzas) para garantizar el buen desempeño del Contrato.

Garantía por vicios oculto: documento legal solicitado al contratista (póliza, seguros, fianzas) para garantizar daños por cualquier defecto que pueda ser considerado vicio de construcción que sean responsabilidad del contratista.

Gerente de contrato: coordina el proceso de fiscalización de la ejecución del contrato. Actúa en una perspectiva más amplia, tomando decisiones no ordinarias en lo que se refiere al contrato.

Ingeniería del Proyecto: Proceso de producción de un proyecto. Abarca diseño, cálculos, costos, planos, especificaciones, estudios de laboratorio y ambientales, asesoría y labores similares para su ejecución.

Instituciones descentralizadas y autónomas no financieras: son los organismos que actúan bajo la autoridad del Poder Ejecutivo, pero tienen personalidad jurídica, patrimonio propio separado del gobierno central y responsabilidades delegadas para el cumplimiento de funciones gubernamentales especializadas y de regulación.

Lista de cantidades: conjunto de las partidas que conforman la Obra.

MIPyMES: son las micro, pequeñas y medianas empresas con características distintivas y que tienen dimensiones con ciertos límites ocupacionales y financieros.

Obra adicional o complementaria: Aquélla no considerada en los documentos de licitación ni en el contrato, cuya realización resulta indispensable y/o necesaria para dar cumplimiento a la meta prevista de la obra principal y que dé lugar a un presupuesto adicional que no supere el 25% del monto total Adjudicado.

Obras del Estado: obras públicas, autorizadas por el Estado Dominicano, para ser ejecutadas a través de sus representantes autorizados, mediante contratos o disposiciones administrativas, según la normativa vigente y sujetas a planos y especificaciones aprobados.

Orden de inicio/proceder: Autorización escrita entregada a contratista para el inicio de los trabajos.

Orden de trabajo: Orden escrita para realización de trabajo, preparada por el supervisor y previamente autorizada por el propietario, dentro de los renglones del contrato. Si se

precisa de trabajos no contemplados en el contrato, aumento de cantidad o variación de precio, se necesitará una orden de trabajo suplementario o una orden de cambio.

Patrimonio Vial: conjunto de toda la infraestructura vial, conformado por las obras básicas y la capa de rodadura, valorados en términos relativos y expresados en moneda nacional.

Periodo de garantía de defectos: espacio de tiempo comprendido entre la recepción provisional y la recepción definitiva.

Presupuesto: Estimado del costo de la obra, incluye las partidas a ejecutar y sus correspondientes precios unitarios.

Retención contractual: monto retenido de los pagos al contratista, en garantía de buena ejecución de la obra. Generalmente se devuelve al contratista, luego de la recepción definitiva de la obra.

Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF): es la herramienta modular automatizada del sistema de administración financiera del estado (SIAFE), utilizada para la generación de información estadística sobre las etapas de los procesos de contratación de obras, bienes y servicios adquiridos con fondos públicos. Está vinculado con otros sistemas de la administración presupuestaria, monetaria y financiera, para permitir la automatización de la gestión económico-financiera del estado dominicano. Facilita el seguimiento al accionar de funcionarios públicos que manejan el sistema, ante los organismos de control.

Veedurías ciudadanas: Mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público.