

Los contratos de obras públicas

Cooperación y buena voluntad mutua entre las oficinas técnicas y administrativas fiscales y los contratistas, deben constituir la esencia misma de las relaciones entre las partes para el mejor éxito de la importante gestión que representa para ambas, la construcción de las obras del Estado; ética en el sentido más amplio del vocablo es inevitable para que esta gestión se cumpla dentro de los deberes y derechos de cada cual.

Mientras el contratista está obligado a desarrollar su labor en paralelismo tan perfecto como sea posible con las obligaciones que le impone su contrato, con el arte y la ciencia de la construcción que debe aplicar para el éxito técnico de la obra, el ingeniero fiscal debe proceder en la inspección con sano y tranquilo criterio, exigiendo el cumplimiento de las obligaciones del primero dentro de ese mismo arte y de esa ciencia, con la debida elasticidad, sin extremar las exigencias más allá de lo que permita obtener los resultados previstos, ni dejar tampoco de imponer aquello que el sano criterio profesional exige.

Pero, donde la labor de las oficinas técnicas fiscales tiene la mayor importancia, donde los ingenieros del servicio deben poner toda la acuciosidad posible, por razones de ética profesional, primero, y para evitar después todos los inconvenientes consiguientes, es en la preparación tan perfecta como sea posible de las especificaciones de las obras por ejecutar.

El hecho singular de la rigidez del reglamento para los contratos de obras públicas, que forma parte integrante de estos contratos, y algunos de cuyos artículos, más en su letra que en su espíritu, cargan al contratista toda la responsabilidad material definitiva, exige perentoriamente estudios completos de todas y cada una de las partidas que afectan al Presupuesto, sobre la base de las especificaciones detalladas de cada obra en proyecto.

Si bien es cierto que en algunas obras fiscales, concentradas en puntos determinados, como son los edificios públicos o los puentes carreteros o de ferrocarriles, es posible a los empresarios interesados en las licitaciones, estudiar en pocos días, a veces en pocas horas, y sin gastos apreciables, todas las particularidades de la obra por construir, con determinación del origen y costo de los materiales por emplear; no es menos cierto que cuando se trata de la construcción de ferrocarriles o de caminos, ordinarios o pavimentados, que se desarrollan en extensiones de kilómetros, el estudio del aprovisionamiento y clasificación de materiales y movilización de tierra no sólo no puede hacerse en poco tiempo, sino que en ocasiones puede dar lugar a crecidos gastos, que no sería justo pretender sean hechos por los interesa-

dos a quienes no se les da el tiempo necesario, ni mucho menos se les podría obligar a hacer inversiones tan aleatorias sobre la sola esperanza de obtener éxito en las respectivas licitaciones.

La aplicación literal de algún artículo del Reglamento mencionado que declara que los antecedentes oficiales deben considerarse como meros datos ilustrativos y que el valor de las obras debe ser calculado por los futuros contratistas bajo su exclusiva responsabilidad y propios estudios, no podría tener una sana aplicación en estos casos, y en el fondo obligaría, por razones de ética profesional y administrativa, a la confección de estudios oficiales completos que sirvieran de base cierta a la fijación de los costos de cada partida del presupuesto de la obra en proyecto.

El Estado no puede decidir la construcción de sus obras sin presupuestos fundados sobre bases absolutamente ciertas; no puede tampoco entregar la licitación a empresarios que vayan a tentar suerte, porque faltaría con ello a las más elementales conveniencias.

Cuando se trata, pues, de obras cuyos detalles no pueden estudiarse en poco tiempo, ni con gastos que no sean intolerables, debe corresponder al Estado la fijación concreta de las bases de cálculo que sirvan para deducir, sin lugar a dudas, el costo de las mismas, dentro del criterio profesional de los futuros constructores.

La determinación precisa de los puntos de aprovisionamiento de los materiales que el contratista deba emplear, ya se trate del lastre para terraplenes o del ripio y la arena para los concretos, así como del agua para las necesidades de cualquiera especie en las faenas; la determinación de la calidad real del material de las excavaciones, cuando se trate de los cortes en la construcción de caminos o ferrocarriles, las distancias de transportes medias y efectivas a que estarán sometidos estos mismos materiales, cuyas cantidades se miden por miles de metros cúbicos; la fijación con este mismo fin, y si es posible prácticamente, del esponjamiento que sufren los materiales por transportar, o del asentamiento en los vehículos que tienen que servir de base a estos mismos transportes, son elementos que no pueden dejar de ser considerados en los estudios oficiales, no sólo para determinar efectivamente el costo probable de las obras, sino que también para conocimiento de los interesados en la licitación, a quienes no puede ocultársele datos de tanta importancia.

Dentro de la buena fe que obligadamente debe primar en estas materias, le estaría vedado a las oficinas técnicas el ocultamiento de estos datos tan importantes, y la responsabilidad de estos organismos sobre la exactitud de los mismos debe considerarse absoluta. Si por error de criterio, en la práctica no resultaran en la forma prevista, deberían servir de base para la modificación de los precios, pues no se puede comprender que el Estado pretenda beneficiarse con los dineros de los empresarios, como resultado de situaciones que no corresponden a la realidad prevista.

No debe considerarse por las oficinas técnicas, ni como un cargo para ellas, ni mucho menos como un álea ordinario para el contratista, la posibilidad de tales errores tan humanamente posibles, y honradamente no sólo deben reconocerse, sino que deben ser estimados como un derecho justo de resarcimiento en favor del empresario.

Dentro de las posibilidades habituales, sucede con relativa frecuencia que los pozos de lastre estimados posibles, no corresponden a las previsiones del proyecto

y hay que buscar los materiales a distancias no previstas; en otros casos resultan incapaces los pozos de extracción de ripio y arena para las grandes cantidades que consumen los caminos pavimentados, y ha llegado el caso de no encontrarse a distancias prácticamente económicas, las cantidades y calidades requeridas por las obras previstas.

¿Cómo sería justo en tales casos cargar a las posibilidades corrientes, circunstancias tan anormales y que, sin embargo, se producen, haciendo responsable al empresario que ha podido errar lo mismo que erraron los ingenieros fiscales?

La única sana doctrina en tales casos está en el reconocimiento honrado del error, y en la aplicación justa de los precios que correspondan a las nuevas condiciones hechas imperiosas por esta misma circunstancia; la aplicación de artículos reglamentarios, cuya letra puede ser muy rígida, pero cuyo espíritu no ha podido jamás estimarse dirigido al aprovechamiento de circunstancias extraordinarias en beneficio fiscal, no puede hacerse sin caer en una injusticia inaceptable.

Si los estudios de las obras se hacen en consideración de todas, de absolutamente todas las circunstancias que afectan al costo, con fijación previa y precisa de tales circunstancias, se habrá dado un paso de la más grande importancia no sólo para el éxito completo de la construcción de las obras públicas, sino que también para las tranquilas relaciones entre las oficinas técnicas fiscales y los empresarios, cuya mutua cooperación resultará infinitamente más fácil al evitarse motivos de rozamiento que no pueden dejar de producirse en condiciones diferentes.

Santiago, 21 de julio de 1938.