



Diagnóstico de la Capacidad Máxima de Contratación y su relación con el valor de las obras convocadas (al 19/10/2010)

Octubre - Noviembre de 2010

**Dirección de Supervisión, Fiscalización y Estudios
Sub Dirección de Estudios Económicos y de Mercado**

Diagnóstico de la Capacidad Máxima de Contratación y su relación con el valor de las obras convocadas (al 19/10/2010)

Ricardo Salazar Chávez
Presidente del OSCE

Sofía Prudencio Gamio
Directora de Supervisión, Fiscalización y Estudios

Econ. Miguel Caroy Zelaya
Sub Director de Estudios Económicos y de Mercado

Analistas:

Econ. Carla Torres Sigueñas
Bach. Francisco Saravia Ortiz
Bach. Ian Flores Arce
Sr. Yonel Sante Villegas
Sr. Luís Matos Torres
Srta. Luz Sánchez Pérez

Fecha de Elaboración: Noviembre de 2010

La realización del presente estudio toma como base de datos al reporte de ejecutores de obras al 19 de octubre de 2010, el cual considera los datos registrados en el Registro Nacional de Proveedores.

INDICE

1.	<i>INTRODUCCIÓN</i>	4
2.	<i>MARCO CONCEPTUAL</i>	5
3.	<i>OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS</i>	6
4.	<i>ESTADO DE EJECUTORES DE OBRAS</i>	8
4.1	Ejecutores según tipo de proveedor, procedencia y estado de la inscripción	8
4.2	Ejecutores según procedencia y rango de la capacidad máxima de contratación	9
5.	<i>CMC Y VALOR DE LAS OBRAS CONVOCADAS 2009 - 2010</i>	11
6.	<i>VARIACIONES EN LA CAPACIDAD MÁXIMA DE CONTRATACIÓN.</i>	13
7.	<i>CONCLUSIONES</i>	15

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con la normativa de contrataciones del Estado, a todos los ejecutores de obras inscritos en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) se les asigna una Capacidad Máxima de Contratación (CMC), parámetro que sirve como referencia para determinar el valor de obras que, como máximo, puede desarrollar cada ejecutor de manera simultánea.

Esta capacidad máxima se determina mediante una fórmula que relaciona el capital y la experiencia en obras (así como la exigencia de contar con cierto número de profesionales como integrantes de plantel técnico). En ese contexto, a más capital y/o más obras realizadas, el ejecutor tendrá la posibilidad de participar y contratar con el Estado la ejecución de obras por montos cada vez mayores.

Considerando que en los últimos años, el Estado ha destinado mayor presupuesto para la ejecución de obras públicas, es importante conocer si las personas naturales y jurídicas, inscritas en el RNP como ejecutores de obras, ostentan una CMC tal que les permita participar (de manera individual o consorciada) en estos procesos de selección.

En ese sentido, el presente estudio tiene como finalidad determinar el nivel de CMC que ostentan los ejecutores de obras, desagregándolos por tipo de persona, región de procedencia y comparándolos con el valor total de las obras convocadas por el Estado. Con ello se busca estimar si el valor promedio de la CMC, respecto del valor referencial promedio de las obras convocadas, genera incentivos para que los ejecutores de obras se asocien para participar en dichos procesos.

2. MARCO CONCEPTUAL

Para la realización de un adecuado análisis, es necesario conocer los alcances de la “Capacidad Máxima de Contratación” y la “Capacidad Libre de Contratación” (CLC), a que se refieren los artículos N° 275 y N° 277 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en adelante el Reglamento.

Sobre el particular, todo ejecutor de obras que desee participar en procesos de selección y/o contratar con el Estado en la ejecución de obras públicas, sea persona natural o jurídica, nacional o extranjera, y sea que se presente de manera individual, en consorcio o que tenga la condición de subcontratista, debe inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores (RNP). Esta inscripción en el RNP tendrá validez de un (1) año a partir del día siguiente de su aprobación, con la opción del interesado de iniciar el procedimiento de renovación dentro de los treinta (30) días-calendario anteriores a su vencimiento.

A efectos de su inscripción en el RNP, dichos ejecutores de obras deben encontrarse legalmente capacitados para contratar, y deben tener capacidad técnica (plantel técnico) y solvencia económica¹. Ahora bien, en base al capital del ejecutor y su experiencia, el RNP evalúa a los ejecutores de obras y les asigna una CMC. Esta CMC es el monto máximo hasta por el cual un proveedor puede ejecutar obras públicas simultáneamente, durante la vigencia de su inscripción en el RNP. Dicha capacidad está determinada por la ponderación del capital (C) y las obras ejecutadas (experiencia en obras) de la siguiente manera:

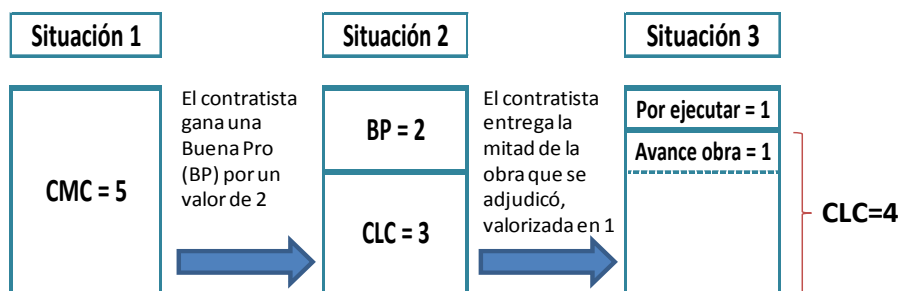
$$CMC = 15*(C) + 2 * Sumatoria(Obras)$$

Para el caso de proveedores sin experiencia, se les asigna una CMC hasta por un total equivalente a lo establecido para la Adjudicación Directa Selectiva en la Ley Anual de Presupuesto (170 U.I.T para el año 2010).

Por otro lado, la CLC es el monto no comprometido de la CMC; es decir, es el monto por el cual el contratista aún puede seguir contratando la ejecución de nuevas obras públicas. Esta CLC se determina deduciendo de la CMC las obras públicas contratadas pendientes de valorización. Según la declaración de lo valorizado por los avances de las obras públicas, la CLC se restituye progresivamente.

En esta medida, se puede realizar una analogía y mencionar que la CMC opera en forma similar al de una “línea de crédito”, en tanto que la CLC representaría el “saldo disponible” de aquélla. Veamos el siguiente caso explicativo:

¹ Los lineamientos para la evaluación de la solvencia económica son establecidos por el OSCE mediante directivas, considerando la calificación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, así como los indicadores establecidos para tal efecto



Como se aprecia en el gráfico precedente, cierto contratista recibe como CMC el valor de 5 (situación 1). Luego, este contratista gana la buena pro y suscribe contrato para la ejecución de una obra por un valor de 2. En este caso, si bien el contratista tiene CMC de 5, luego de esta adjudicación tiene CLC de 3 (situación 2). Es decir que podría participar y contratar obras hasta por un valor de 3. Si al cabo de 2 meses el contratista entrega la mitad de la obra que se adjudicó, y ésta es valorizada en 1, entonces su CLC aumentaría a 4 (situación 3).

3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS

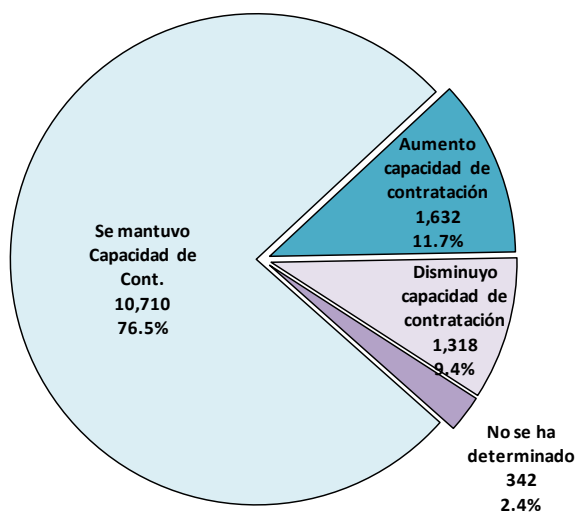
El presente documento de trabajo busca diagnosticar la forma cómo se relaciona la CMC que ostentan actualmente los ejecutores de obras, con el valor de las obras adjudicadas por el Estado. En este sentido, se busca evaluar aspectos como la distribución de los contratistas de acuerdo al rango de la CMC asignada y a la región de procedencia; la relación de éstos con las obras convocadas, así como también explicar si la CMC que en promedio tienen los contratistas, les permite participar individualmente en los distintos procesos de selección para la ejecución de obras, o si se ven incentivados a consorciarse.

Al respecto, es importante precisar que el número de consorcios que ganaron la buena pro para la ejecución de Obras fue de 629 en el año 2007, 853 en el año 2008, 1,999 en el año 2009 y 1,692 a octubre de 2010.

El análisis realizado tiene como sustento la base de datos correspondiente a la inscripción de ejecutores de obras en el RNP, al 19 de octubre de 2010.

El universo objeto de análisis está compuesto por aquellos ejecutores de obras acerca de los cuales se ha podido determinar el estado de su CMC y sus variaciones desde la primera inscripción en el RNP. Los casos de ejecutores que no han sido incluidos en el análisis sólo representan el 2.4% del total de registros en el reporte de ejecutores de obras mencionado, y son aquellos que, en el Gráfico 1, se muestran como la porción de quienes no se ha determinado si su CMC aumentó, disminuyó o se mantuvo.

Gráfico 1: Distribución total de ejecutores de obras según cambios en la capacidad de contratación (registro histórico al 19 de octubre de 2010)



Fuente: SEACE
Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

Por su parte, para la presentación de resultados, se han establecido rangos que delimitan distintos niveles de CMC. Dichos rangos contribuyen a identificar la magnitud de la obra que podrían atender los distintos proveedores², así como a establecer una distribución de proveedores de acuerdo a su procedencia, y una comparación entre la CMC y el valor de las obras adjudicadas.

² Al efecto, se ha recurrido a la siguiente clasificación: “Obras Menores”, “Obras Medianas” y “Obras Mayores”, como se explicará en el numeral 4.2 del presente estudio.

4. ESTADO DE EJECUTORES DE OBRAS

Como punto de partida, es importante conocer el estado actual del total de ejecutores de obras; de este modo, se establece el universo de proveedores, se distingue el tipo de proveedor y la vigencia o no de su inscripción en el RNP. Es importante también precisar que este total de proveedores se refiere al acumulado histórico de ejecutores de obras que alguna vez se registraron en el RNP, hasta el 19 de octubre de 2010.

4.1 Ejecutores según tipo de proveedor, procedencia y estado de la inscripción

En el Cuadro 1 se observa que de los 13,660 proveedores de obras que han sido considerados en el análisis, el 56.8% tiene inscripción vigente al 19 de octubre de 2010; asimismo, se aprecia que el 94.2% de ellos son personas jurídicas, mientras que sólo el 0.1% se refiere a proveedores extranjeros.

Cuadro 1: Distribución de proveedores según tipo y estado de la inscripción (al 19 de octubre de 2010)

Estado de la Inscripción	Persona jurídica		Persona natural		Extranjero		Total
	Nº de proveedores	%	Nº de proveedores	%	Nº de proveedores	%	
Vigente	7,305	57.7%	441	45.1%	10	37.0%	7,756
No Vigente	5,350	42.3%	537	54.9%	17	63.0%	5,904
Total	12,655	100.0%	978	100.0%	27	100.0%	13,660

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

En el Cuadro 2 se presenta la distribución de proveedores según su procedencia, el estado de su inscripción y el promedio de la última CMC asignada a cada grupo de proveedores. De estos resultados, y al observar principalmente la condición de aquellos proveedores que tienen registro vigente, se puede resaltar la notable diferencia respecto de las capacidades asignadas según la procedencia del proveedor.

En primer lugar, se observa que los extranjeros tienen CMC promedio equivalente a S/. 3,603.35 millones, la cual, para las 10 empresas que forman este grupo, se ha obtenido tanto por la experiencia en obras así como por el capital con que cuentan ya que, de la revisión de la información registrada en el RNP, existen casos equivalentes de empresas a las que se les asigna determinada CMC por uno y otro motivo. A ellos le siguen los proveedores provenientes de Lima y Callao que, en promedio, alcanzan una CMC de S/. 112.72 millones. Finalmente, los ejecutores que provienen del interior del país alcanzan la CMC promedio de S/. 3.15 millones. Sin embargo, estos últimos representan, en número, el 76% del total de ejecutores de obras con inscripción vigente.

**Cuadro 2: Distribución de proveedores según tipo y estado de la inscripción
(al 19 de octubre de 2010, CMC en millones de S/.)**

Procedencia del proveedor	Inscripción Vigente		Inscripción no Vigente		Total proveedores
	Nº de proveedores	Promedio de CMC	Nº de proveedores	Promedio de última CMC	
Interior del país	5,892	S/. 3.15	4,619	S/. 1.28	10,511
Lima y Callao	1,854	S/. 112.72	1,268	S/. 8.92	3,122
Extranjero	10	S/. 3,603.35	17	S/. 2,373.56	27
Total	7,756	S/. 33.98	5,904	S/. 9.75	13,660

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

4.2 Ejecutores según procedencia y rango de la capacidad máxima de contratación

Como se señaló, el mayor número de proveedores con inscripción vigente proviene del interior del país, siendo Ancash la región que concentra el 21.7%.

Ahora bien, para efectos de facilitar el análisis, se ha denominado “Obras Menores” a aquéllas cuyo valor no supera S/. 1 millón; asimismo, se ha denominado “Obras Medianas” a aquéllas cuyo valor supera el S/. 1 millón pero no supera los S/. 10 millones, en tanto que se ha considerado “Obras Mayores” a aquéllas que superan los S/. 10 millones³.

Entonces, como se puede apreciar en el Cuadro 3, son las empresas del interior las que mayoritariamente tienen CMC que les permite ejecutar obras menores (65% de ellas), mientras que las de Lima y Callao ostentan CMC que les permite ejecutar obras medianas y mayores (50.6% de ellas).

Por su parte, el total de proveedores extranjeros con estado de inscripción vigente, cuenta con CMC que les permite ejecutar obras mayores.

³ Al analizar la base de datos, se observó que el número total de obras convocadas con montos referenciales o iguales a S/. 1 millón, tanto en 2009 como en 2010, representa el 80.5% y el 78.7%, respectivamente. Asimismo, se advirtió que las obras con montos referenciales mayores a S/. 1 millón y hasta S/. 10 millones representan el 18.0% y 19.5% del total de obras convocadas en 2009 y 2010, respectivamente, y que existe un mínimo porcentaje restante de obras convocadas con valores referenciales que superan los S/. 10 millones. Por ello, se han considerado los rangos presentados en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Distribución del Nº de proveedores según procedencia y rango de la Capacidad de Contratación (rango en miles de S/.)

Estado de Inscripción	Procedencia del proveedor	Nº de proveedores según rango de la capacidad de contratación			Total
		Obras Menores < 0 ; 1,000]	Obras Medianas < 1,000 ; 10,000]	Obras Mayores > 10,000	
Vigente	Lima y Callao	915	568	371	1,854
	ANCASH	851	380	46	1,277
	LA LIBERTAD	497	222	31	750
	JUNIN	353	112	8	473
	CAJAMARCA	277	149	6	432
	PIURA	228	120	22	370
	AREQUIPA	189	90	21	300
	ICA	219	73	7	299
	PASCO	155	89	6	250
	TUMBES	124	73	2	199
	LAMBAYEQUE	102	70	22	194
	Otras 13 regiones	834	416	98	1,348
	Extranjero	-	-	10	10
Total		4,744	2,362	650	7,756
% de concentración		61.2%	30.5%	8.4%	100.0%
No vigente	Lima y Callao	515	660	93	1,268
	Interior del país	2,291	2,281	47	4,619
	Extranjero	-	6	11	17
	Total	2,806	2,941	140	5,904

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

De otro lado, dentro del grupo de las otras 13 regiones del interior del país consideradas en el cuadro, son aquellas con menor cantidad de ejecutores de obras, Moquegua y Madre de Dios, con una representatividad sólo de 0.5% y 0.2%, respectivamente. Asimismo, son Huancavelica y Madre Dios, las únicas regiones que no cuentan con proveedores de obras con CMC que les permita ejecutar obras mayores.

5. CMC Y VALOR DE LAS OBRAS CONVOCADAS 2009 - 2010

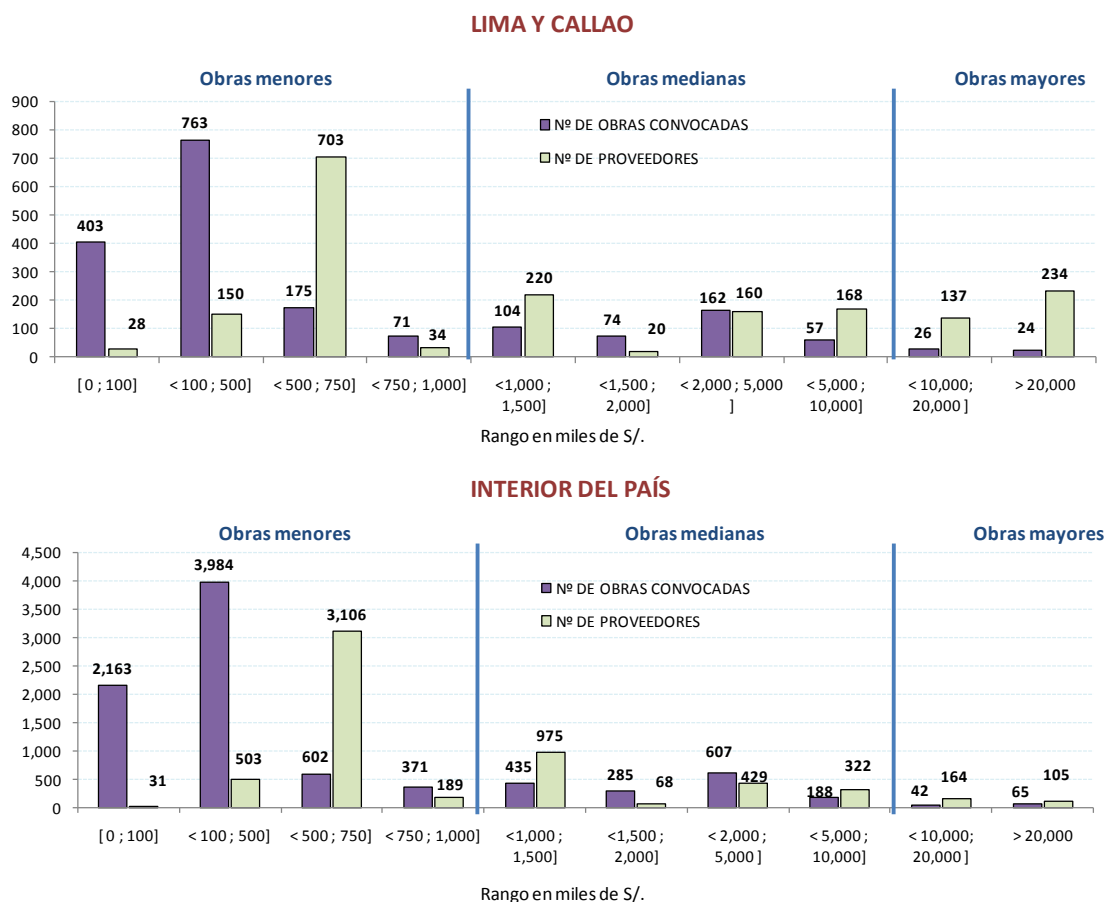
Como se señaló, el objetivo del presente diagnóstico es comparar el valor promedio de las obras convocadas (demanda estatal) con el valor promedio de CMC que ostentan los ejecutores de obras (oferta), y determinar si esta diferencia generaría incentivos para que aquellos se consorcien o participen individualmente en los procesos de selección.

La demanda, en el presente diagnóstico, viene dada por el valor de las obras que han sido convocadas por las entidades tanto en el año 2009 como en el año 2010; mientras que la oferta está representada por los ejecutores de obras a quienes les ha sido asignada determinada CMC y que tienen estado de inscripción vigente (requisito principal para contratar).

Como se ha señalado precedentemente, el Cuadro 3 reconoce los siguientes rangos: Obras con montos referenciales menores a S/. 1 millón, obras con montos referenciales superiores al millón y hasta S/. 10 millones, y obras por montos superiores a S/. 10 millones. Ello por cuanto se identificó que el número total de obras convocadas, con montos referenciales menores o iguales a S/. 1 millón, tanto en 2009 como en 2010, representa el 80.5% y el 78.7%, respectivamente, así como que aquellas obras con montos referenciales mayores a S/. 1 millón y hasta S/. 10 millones representan el 18.0% y 19.5% del total de obras convocadas en 2009 y 2010, respectivamente, y, finalmente, que existe un mínimo porcentaje restante de obras convocadas con valores referenciales que superan los S/. 10 millones, Tales rangos facilitarán nuevamente el análisis en los siguientes gráficos.

En el año 2009, tanto en Lima y Callao como en el interior del país, el mayor porcentaje de las obras convocadas correspondió a obras inferiores a S/. 500 mil, las cuales representan el 62.7% y 70.3%, respectivamente. Asimismo, la mayor concentración de proveedores, como se observa en el Gráfico 3, se da en el rango que representa una CMC entre S/. 500 mil y S/. 750 mil, en cuyo caso sobresalen los ejecutores de obras del interior del país, quienes concentran el 52.7% del total en dicho rango.

Gráfico 3: Nº de obras convocadas en el año 2009 Vs. Nº de proveedores vigentes según rango de capacidad de contratación (en miles de S/.)

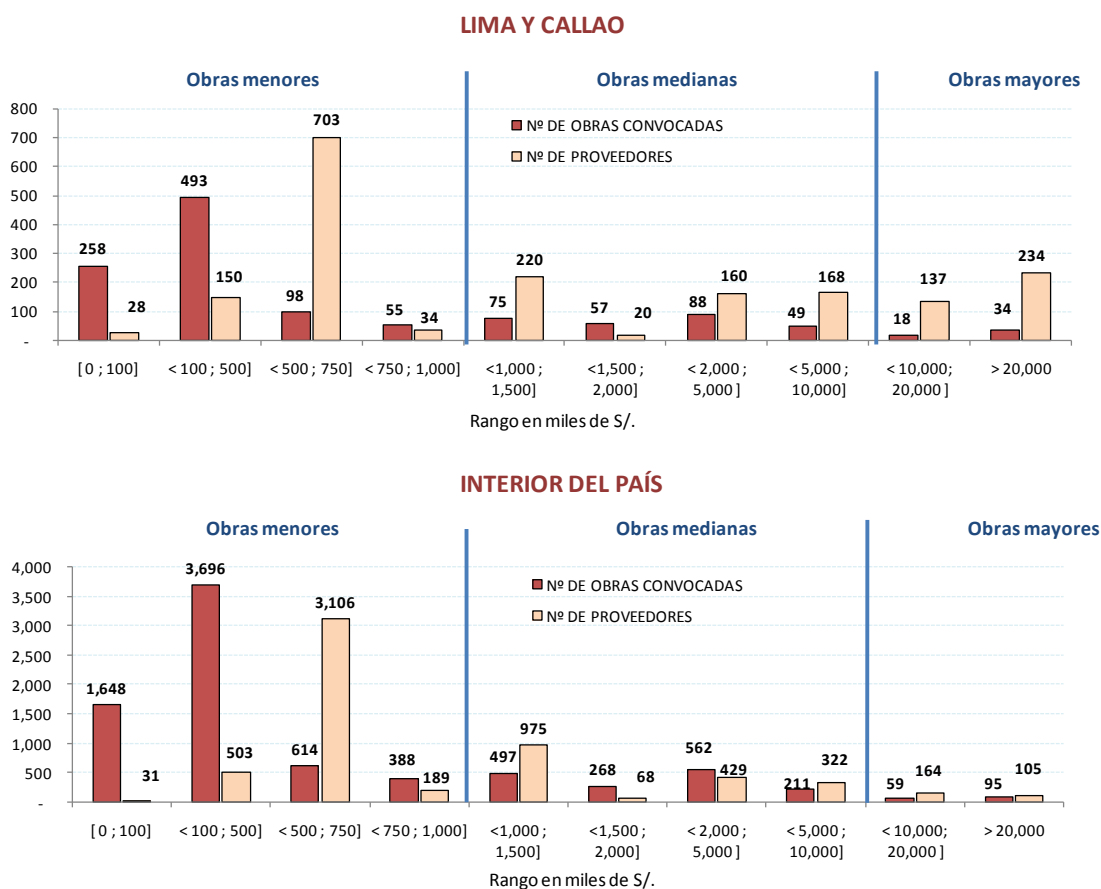


Fuente: SEACE
Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

Respecto del año 2010, el escenario es similar al observado en 2009. Tanto en Lima y Callao como en el interior, las obras convocadas inferiores a S/. 500 mil concentran el 61.3% y 66.5%, respectivamente, del total de obras.

Es importante señalar que, en contraste al escenario de obras menores, la oferta de proveedores con capacidad de ejecutar obras medianas y mayores es superior a la demanda tanto en Lima y Callao como en el interior del país.

Gráfico 4: Nº de obras convocadas en el año 2010 Vs. Nº de proveedores vigentes según rango de capacidad de contratación (en miles de S/.)



Fuente: SEACE
 Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

6. VARIACIONES EN LA CAPACIDAD MÁXIMA DE CONTRATACIÓN

La CMC otorgada a los ejecutores de obras puede variar a través del tiempo pues se determina en función al capital y a la experiencia adquirida; sin embargo, para la procedencia de tales variaciones, el contratista debe solicitar la modificación de su capacidad de contratación, previa evaluación del RNP.

En ese sentido, sólo una reducida minoría de los ejecutores (11.9%) ha solicitado aumento de CMC, de los cuales el 84.8% cuenta con inscripción vigente.

Asimismo, el 90.5% de estos ejecutores son personas jurídicas, los cuales mostraron un incremento promedio de S/ 21,79 millones. Respecto del interior del país, Ancash es la región con mayor número de casos de incremento de CMC: 218 ejecutores incrementaron su capacidad, de los cuales el 84.4% tiene inscripción vigente.

Cuadro 4: Incremento promedio de la CMC (en miles de S/.), según tipo de proveedor

Estado de la Inscripción	Tipo de proveedor	Nº de proveedores	Promedio capacidad inicial de contratación	Incremento promedio	% de incremento
Vigente	Persona Natural	128	S/. 1,362.64	S/. 12,997.66	953.9%
	Persona Jurídica	1,253	S/. 7,886.44	S/. 21,788.08	276.3%
	Extranjeros	3	S/. 98,658.69	S/. 378,767.24	383.9%
No Vigente	Persona Natural	31	S/. 959.44	S/. 4,003.69	417.3%
	Persona Jurídica	216	S/. 2,731.54	S/. 13,197.97	483.2%
	Extranjeros	1	S/. 112,692.74	S/. 50,647.45	44.9%

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

En cuanto a los ejecutores que han mantenido su CMC, estos representan más de las tres cuartas partes del total, de los cuales el 50.1% cuenta con inscripción vigente. De estos ejecutores, según la ubicación geográfica del proveedor, en Lima y Callao, el 81.3% cuenta con capacidad para ejecutar obras inferiores a S/. 1.5 millones, mientras que en el interior del país esta cifra alcanza el 95.6%. Respecto de los extranjeros con inscripción vigente, el 100% puede ejecutar obras superiores a los S/. 150 millones.

Cuadro 5: Ejecutores que han mantenido su CMC (en miles de S/.), según tipo de proveedor

Estado de la Inscripción	Tipo de proveedor	Nº de proveedores	Promedio capacidad de contratación
Vigente	Persona Natural	250	S/. 1,153.81
	Persona Jurídica	5,113	S/. 35,258.21
	Extranjeros	6	S/. 5,723,696.47
No Vigente	Persona Natural	480	S/. 931.89
	Persona Jurídica	4,847	S/. 2,638.44
	Extranjeros	14	S/. 2,858,777.80

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

En cuanto a los proveedores que han disminuido su capacidad para contratar, estos representan el 9.6% del total; de ellos, el 76.1% cuenta con inscripción vigente. Esta disminución puede haberse originado en tres factores: No presentar expediente de renovación de inscripción en el RNP dentro del plazo de vigencia de la inscripción anterior (lo cual implica una nueva revisión del expediente), reducción del capital o disminución del Plantel Técnico al momento de solicitar la renovación de inscripción.

**Cuadro 6: Disminución promedio de la CMC (en miles de S/.),
según tipo de proveedor**

Estado de la Inscripción	Tipo de proveedor	Nº de proveedores	Promedio capacidad inicial de contratación	Disminución promedio	% de disminución
Vigente	Persona Natural	63	S/. 1,933.31	S/. 712.58	36.9%
	Persona Jurídica	939	S/. 14,943.52	S/. 6,542.07	43.8%
	Extranjeros	1	S/. 477,638.68	S/. 218,606.12	45.8%
No Vigente	Persona Natural	26	S/. 2,126.26	S/. 1,001.67	47.1%
	Persona Jurídica	287	S/. 48,576.81	S/. 47,274.01	97.3%
	Extranjeros	2	S/. 284,710.73	S/. 202,551.43	71.1%

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

7. CONCLUSIONES

- La mayoría de los proveedores mantienen la CMC originalmente asignada por el RNP. Apenas el 11.7% solicitó y logró aumentar dicha capacidad. Quienes lo hicieron, la incrementaron en más del 200%.
- Si bien la CMC de los contratistas localizados en el interior del país es notablemente menor, la mayor parte de las obras convocadas en tales zonas del país no supera los S/. 500 mil.
- Sólo había 7,756 ejecutores con inscripción vigente al 19 de octubre de 2010, con un CMC total de S/. 263,583.3 millones y CMC promedio de S/. 33.98 millones. A dicha fecha, se convocaron 8,014 procesos para la ejecución de obras por un valor total de S/. 15,223.5 millones. y con un valor promedio de S/. 1.9 millones. Como se aprecia, cada ejecutor podría participar individualmente en los procesos de selección para la ejecución de obras. En ese sentido, la asociatividad con otras empresas (como se señala en el capítulo 3) obedecería a factores distintos al de contar con mayor CMC conjunta. Ello es corroborado por los Gráficos N° 3 y N° 4.