



**EL FACTOR DE EVALUACIÓN "EXPERIENCIA DEL POSTOR" :
¿ES EQUILIBRADA LA COMBINACIÓN "NÚMERO DE VECES
EL VALOR REFERENCIAL" Y EL TIEMPO DE FACTURACIÓN?**

OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El factor de evaluación "Experiencia del postor": ¿es equilibrada la combinación "número de veces el valor referencial" y el tiempo de facturación?

Magali Rojas Delgado
Presidenta Ejecutiva del OSCE

Milagritos Pastor Paredes
Secretaria General del OSCE

Miguel Caroy Zelaya
Jefe de la Oficina de Estudios Económicos

Analistas:

Carla Torres Sigueñas
Janet Pérez Ricaldi
Adela Herrera Villena
Arturo Huanca Quispe
Rolf Ruiz Casapia

Fecha de Elaboración: Junio de 2014

El presente estudio se realiza sobre la base de la información que las entidades públicas, bajo responsabilidad, han registrado en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado – SEACE – y que corresponde a los procesos convocados en el año 2013.

INDICE

1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
2	MARCO TEÓRICO.....	4
3	OBJETIVO.....	8
4	METODOLOGÍA.....	8
5	ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS DATOS OBTENIDOS DE LA MUESTRA.....	8
6	ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	9
7	CONCLUSIONES.....	12

El factor de evaluación "Experiencia del postor": ¿es equilibrada la combinación "número de veces el valor referencial" y el tiempo de facturación?

1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Según el artículo 43º del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, las bases deben especificar los factores de evaluación que se utilizarán para calificar las propuestas, especificando los puntajes de cada una y la forma de asignación de estos a cada postor.

Para el caso de Bienes, por ejemplo, uno de los factores que se puede utilizar es la experiencia del postor. Esta experiencia se califica considerando el monto facturado acumulado durante un período de hasta 08 años, por un monto máximo acumulado de hasta 5 veces el valor referencial. Hasta estos parámetros los comités especiales pueden establecer las combinaciones de tiempo y monto que estimen convenientes para asignar el máximo puntaje en este factor.

En el año 2012 se realizó un estudio a fin de determinar las barreras de acceso al mercado estatal, las cuales fueron agrupadas en cuatro: legales/administrativas, financieras, informativas y técnicas. Si bien el principal resultado de este estudio fue que la principal barrera es el "Direccionamiento" (el cual está relacionado con aspectos técnicos), una barrera de segundo nivel identificada fue la experiencia solicitada tanto en años como en monto que limita la participación de proveedores (especialmente para aquellos que tienen poca experiencia en el mercado estatal o quieren incursionar en este mercado). En efecto, los proveedores consideraron excesivo el monto solicitado para alcanzar el máximo de puntaje.

En ese sentido, a través del presente estudio se quiere conocer cómo se determina el requisito de experiencia del postor como factor de evaluación para la obtención del máximo puntaje, verificando de esta manera si, efectivamente, representa una barrera que limita la participación.

2 MARCO TEÓRICO

Según la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), las bases deben contener entre otros, el detalle de las características técnicas de los bienes, servicios u obras a contratar (al cual nos referiremos con el término genérico de "Requerimientos Técnicos Mínimos" o RTM), así como el método de evaluación y calificación de propuestas. Como parte de los RTM, el área usuaria puede determinar el perfil del proveedor, estableciendo cierto nivel de experiencia. En cuanto al método de evaluación y calificación, complementa el artículo 43º del Reglamento de la LCE estableciendo que el Comité Especial determinará los factores de evaluación técnicos a ser utilizados, los que deberán ser objetivos y congruentes con el objeto de la convocatoria, debiendo sujetarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Añade que se podrá calificar aquello que supere o mejore el RTM, siempre que no desnaturalice el requerimiento efectuado.

Los factores de evaluación que deberá (o podrá, según el caso) usar la entidad, según objeto contractual, se establecen en el Reglamento las cuales se resumen de la siguiente manera:

Cuadro 1: Factores de evaluación de la propuesta técnica que deberán y/o podrán establecerse en las Bases, según objeto

BIENES	SERVICIOS EN GENERAL	SERV. CONSULTORÍA
<u>Deberá:</u>	<u>Deberá :</u> * Experiencia del Postor	<u>Deberá:</u> * Experiencia del postor (en la actividad y en la especialidad) * Experiencia y calificaciones del personal propuesto * Mejoras a las condiciones previstas
<u>Podrá</u> * Plazo de entrega * Garantía comercial * Disponibilidad de servicios y repuestos * Capacitación del personal de la entidad * Mejoras * Experiencia del postor * Cumplimiento de la prestación	<u>Podrá:</u> * Cumplimiento del Servicio * Personal propuesto * Mejoras a las condiciones previstas * Otros (equipamiento, infraestructura)	<u>Podrá:</u> * Cumplimiento del Servicio * Otros (equipamiento, infraestructura)

Fuente: Artículos 44º, 45º y 46º del Reglamento de la LCE

Como se puede apreciar, el factor "experiencia del postor" está presente obligatoriamente en la evaluación para la contratación de servicios (sea general o consultorías) y optativamente para el caso de bienes.

Según los artículos 44º, 45º y 46º del Reglamento de la LCE, la experiencia del postor se califica considerando el monto facturado acumulado por el postor durante un período determinado y por un monto acumulado equivalente a cierto número de veces el valor referencial. Estos parámetros, según objeto contractual son los siguientes:

Cuadro 2: Parámetros máximos en monto y tiempo para solicitar la experiencia, según objeto

	Período del monto facturado	Monto facturado según número de veces el Val. Referencial
Bienes	Hasta 8 años	Hasta 5 veces
Serv. en General	Hasta 8 años	Hasta 5 veces
Serv. Consultoría	Hasta 15 años (*)	Hasta 5 veces

(*) Sólo experiencia en la actividad. Para el caso de experiencia en la especialidad es hasta 10 años

Sobre la base de estos parámetros, el Comité Especial debe establecer las exigencias de la experiencia del postor para, según ello, asignar los puntajes. Veamos un ejemplo: en un proceso de selección cuyo valor referencial es de S/. 100 mil, se pide como parte de los RTM que el proveedor tenga 5 años de experiencia; adicionalmente el factor de evaluación de experiencia del postor tiene un puntaje máximo de 40 puntos, el cual se asigna de la siguiente manera:

" Monto acumulado de hasta 5 veces el valor referencial en un período no mayor a 8 años respecto a la presentación de propuestas:

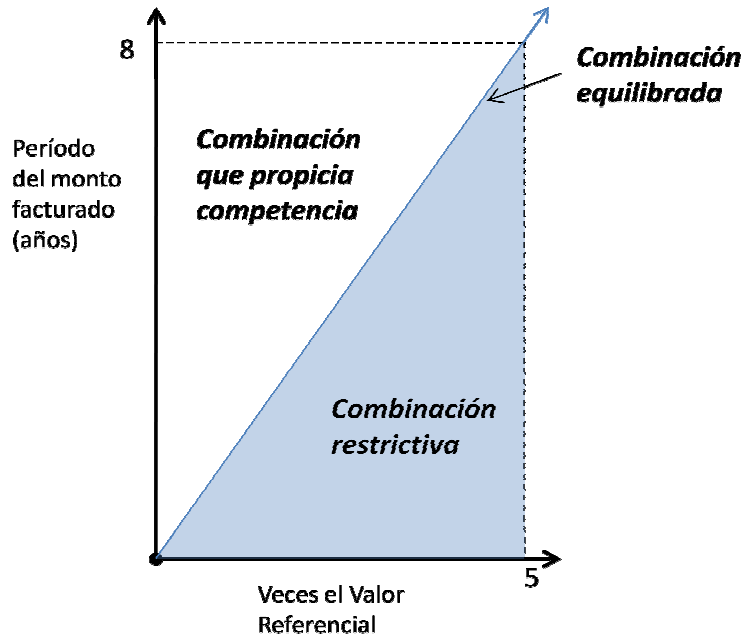
Igual o mayor a 5 veces el Valor Ref. 40 puntos
 Igual o mayor a 4 veces pero menor a 5 veces el Valor Ref. 30 puntos
 Igual o mayor a 3 veces pero menor a 4 veces el Valor Ref. 20 puntos
 Igual o mayor a 2 veces pero menor a 3 veces el Valor Ref. 10 puntos
 Menor a 2 veces el valor referencial 0 puntos"

Esto quiere decir que si el proveedor quiere obtener los 40 puntos de este factor, además de acreditar los 5 años de experiencia como exigencia mínima¹, debe contar con una facturación de, al menos, S/. 500 mil acumulados en los últimos 8 años.

Es de esperar que, de acuerdo con el criterio de proporcionalidad, si se solicita más monto facturado, debe establecerse mayor tiempo para que se pueda acumular dicho monto. Si tomamos como punto de partida lo que establece el Reglamento que, para facturaciones de hasta 5 veces el valor referencial corresponde hasta 8 años de período, cualquier combinación que respete dicha proporción podría denominarse como "equilibrada" o "proporcionada". Graficando estos dos elementos en dos ejes, se tendría lo siguiente:

¹ Los cuales se acreditarán mediante contratos u otro documento que así se estipule. Cabe precisar que estos contratos sólo sirven para acreditar el cumplimiento de los RTM, mas no para ser calificados en el factor de evaluación experiencia del postor. Para ello tiene que presentar otros contratos.

Gráfico 1: Tipo de combinaciones posibles entre las veces el valor referencial y el período del monto facturado



Del gráfico anterior, podemos deducir 3 tipos de combinaciones posibles entre el número de veces el valor referencial y el período en años para acumularlo:

a.- *Combinación equilibrada o proporcionada*: Como se señaló anteriormente, aquella que mantiene la proporción 5/8 o muy cercana a este ratio, es decir, si dividimos la cifra del número de veces el valor referencial entre la cifra del número de años solicitado, se debería obtener un valor muy cercano al cociente de 5/8.

b.- *Combinación restrictiva*: Si se establece que para obtener el mayor puntaje el proveedor debe acumular un monto facturado de 5 veces el valor referencial, por ejemplo, en un período de hasta 1 año. Es decir, se exige muchas ventas en poco tiempo, favoreciendo sólo a los proveedores habituales o que tienen facturaciones importantes en desmedro de las pequeñas empresas. En general, cualquier combinación entre el número de veces el valor referencial y el período en años que se encuentre en la zona sombreada del Gráfico 1 puede denominarse como "restrictiva".

c.- *Combinación que propicia la competencia*: Si se establece que para obtener el mayor puntaje en este factor, el proveedor debe acumular un monto facturado equivalente a 1 vez el valor referencial, por ejemplo, en un período de hasta 8 años. Es decir, posibilita que las empresas que tienen facturaciones menores puedan alcanzar el máximo puntaje. En general, cualquier combinación entre el número de veces el valor referencial y el período en años que se encuentre en la zona sin sombreada puede considerarse que propicia la competencia.

Con lo anterior, la pregunta que guía la presente investigación es: qué tan equilibrada o proporcionada es la combinación entre las veces el valor referencial y el período en años para alcanzar el máximo puntaje en el factor "experiencia del postor" en los procesos de selección para la contratación de bienes y servicios.

3 OBJETIVO

Determinar si el monto facturado solicitado como experiencia del postor guarda proporcionalidad con el tiempo de acumulación establecido en las bases.

4 METODOLOGÍA

Para el cumplimiento del objetivo se optó por un estudio cuantitativo. Para ello se tomaron dos muestras representativas de la población: una para el caso de bienes y otra para el caso de servicios (por la disponibilidad de datos del SEACE, se agrupa tanto los servicios en general como los servicios de consultoría).

El universo está conformado por todos los procesos de selección convocados en el año 2013 mediante el procedimiento clásico y que cuentan con buena pro.

La muestra de bases administrativas, distribuida según tipo de proceso de selección, tiene un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 5%.

Cuadro 3: Distribución de la muestra trabajada

Tipo de Proceso	Bienes	Servicios
AMC	117	108
ADS	79	61
ADP	35	26
LP	150	
CP		185
Total Muestra	381	380

La selección se realizó mediante un muestreo aleatorio simple. Por cada proceso de selección se procedió a revisar las bases administrativas originales y, en caso de que el proceso haya tenido observaciones, se procedió a revisar las bases integradas. La revisión consistió en ubicar, dentro de los factores de evaluación, el correspondiente a la experiencia del postor, anotando el número de veces el valor referencial como monto de facturación solicitado para alcanzar el puntaje máximo en este factor y el tiempo en años establecido para la acumulación de dicho monto. Para el presente estudio no se tomó en cuenta la experiencia solicitada en el perfil de proveedor como parte de los RTM.

5 ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS DATOS OBTENIDOS DE LA MUESTRA

Luego de completar la descarga se procedió a realizar un breve diagnóstico de la data, obteniéndose lo siguiente:

* Para el caso de Bienes, 5 procesos de la muestra no establecieron la experiencia del postor como factor de evaluación, por lo que no formaron parte del análisis. En 13 bases no se indicó el período en que se debía acumular el monto de ventas solicitado. En estos casos, se consideró que sería el plazo máximo establecido en el Reglamento, es decir 8 años. Finalmente, hubo 5 casos en que se establecieron fracciones del número de veces del valor referencial y 2 casos que establecieron fracciones de años para acumular las ventas solicitadas. Para facilitar el análisis, se redondeó la cifra a la unidad inmediatamente superior.

Cabe precisar que se encontraron 3 casos en donde el número de veces y el tiempo en años exceden los parámetros establecidos por el Reglamento de la LCE², sin embargo, fueron incluidos en el análisis.

* Para el caso de Servicios se encontró un proceso de selección en donde no se establecía el número de veces el valor referencial, por lo que este registro quedó fuera del análisis³. De los registros restantes, 2 no establecían el tiempo en años para acumular el monto facturado solicitado, por lo que se procedió a colocar el máximo de 8 años. Del mismo modo, hubo 27 casos que establecieron fracciones del número de veces el valor referencial y 2 casos que establecieron fracciones de años como plazo, es estos casos se procedió de manera similar que en la muestra de Bienes, se redondeó a la unidad inmediatamente superior.

6 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Cada uno de los elementos de la muestra final, fue agrupado en las dos dimensiones de análisis: número de veces el valor referencial de monto facturado para obtener el máximo puntaje (eje horizontal) y tiempo o período de acumulación para dicho monto facturado (eje vertical).

Para el caso de Bienes, cuyos resultados se muestra en el Gráfico 2, se encuentra que las 3 combinaciones más frecuentes son:

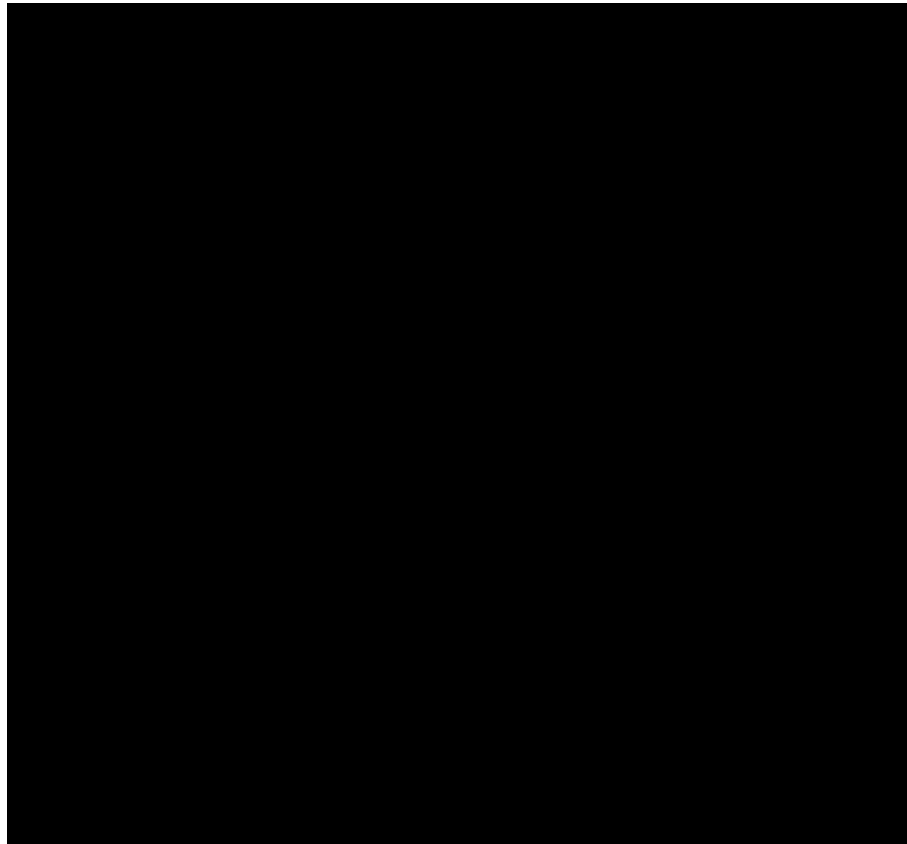
Combinaciones equilibradas: 75 bases (19.9% del total) donde se establece una combinación 5-8 (5 veces el valor referencial en un período de hasta 8 años), y 59 bases (15.7% del total) donde se establece una combinación 3-5 (3 veces el valor referencial en un período de hasta 5 años).

Combinación restrictiva: 77 bases (20.5% del total) en las que se solicita una combinación 5-5 (5 veces el valor referencial en un período de hasta 5 años).

² En efecto, en la AMC 23-2013/MGP/DIRESNA de la Marina de Guerra del Perú y en la LP 5-2013/CE-MSS de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco (Lima) se estableció un período de hasta 9.5 y 10 años respectivamente, en tanto en la ADS 03-2013 MDU/CEP de la Municipalidad Distrital de Unicachi (Puno) se exigió hasta 8 veces el valor referencial para obtener el máximo puntaje.

³ Se trata de la AMC 02-2013/IVPMM/CE del Instituto Vial Provincial Municipal de Moho (Puno)

Gráfico 2: Distribución de las combinaciones de Veces el Valor Referencial y el Tiempo de facturación, para el caso de Bienes



Ahora bien, si viendo el gráfico consideramos que las combinaciones 2-3, 3-5 y 5-8 (encerradas en círculo) son equilibradas, las que están por encima de la línea divisoria son combinaciones que propician la competencia y las que se encuentran debajo son combinaciones restrictivas, tenemos los siguientes resultados:

Combinaciones que propician competencia	=	83 (22.1%)
Combinaciones equilibradas	=	137 (36.4%)
Combinaciones restrictivas ⁴	=	156 (41.5%)

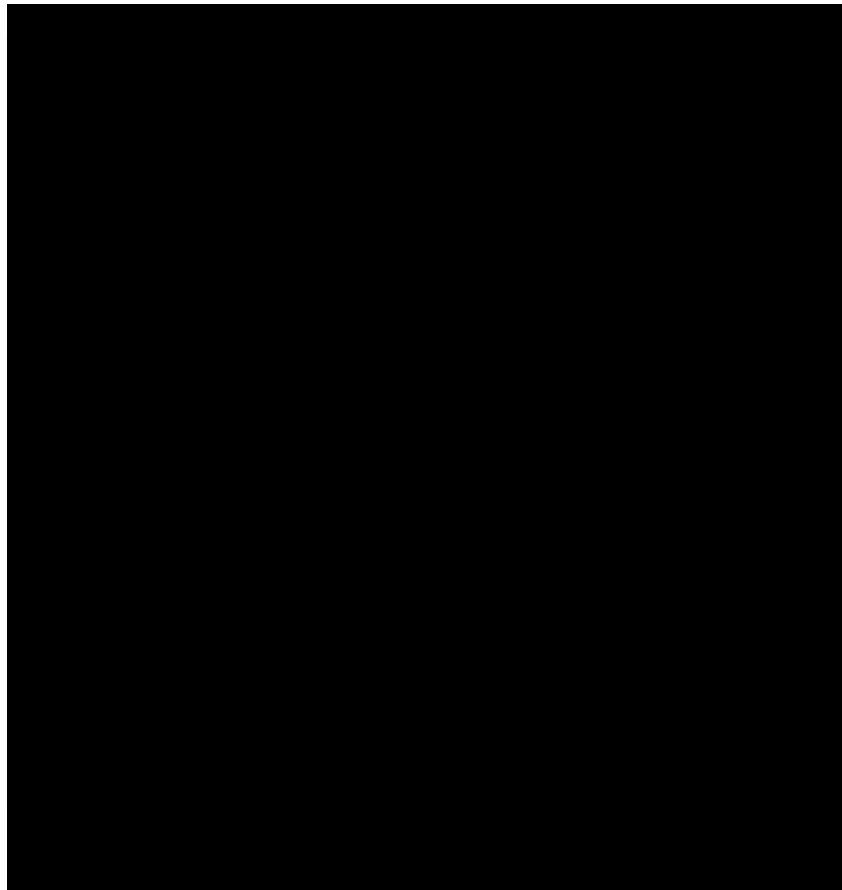
Con ello se evidencia que existe una mayor proporción de combinaciones, entre el número de veces el valor referencial de monto facturado y la cantidad de años para alcanzarlo, que limitan la competencia o que representan una barrera para las empresas que tienen menores volúmenes de ventas.

⁴ Resaltan las 2 combinaciones donde se solicita 5 veces el valor referencial en tan sólo un año. Ello corresponde a la AMC 10-2013/MDHS de la Municipalidad Distrital de Huachis (Ancash) y a la AMC 12-2013/MDP de la Municipalidad Distrital de Pampas - Pallasca (Ancash)

Del mismo modo para el caso de Servicios, cuyos resultados se muestran en el Gráfico 3, la combinación más frecuente tiene sólo un 16.8% de recurrencia, y corresponde a la combinación 5-8 (5 veces el valor referencial en un período de hasta 8 años), lo cual se considera equilibrado.

Sin embargo, dentro de la amplia dispersión de combinaciones, existen otras con frecuencias que fluctúan entre el 5% u 8%, casi todas ellas dentro de la zona que se considera "propicia la competencia"

Gráfico 3: Distribución de las combinaciones de Veces el Valor Referencial y el Tiempo de facturación, para el caso de Servicios



Al igual que en el caso de Bienes, si consideramos que las combinaciones 2-3, 3-5 y 5-8 (encerradas en círculo) son equilibradas, las que están por encima de la línea divisoria son combinaciones que propician la competencia y las que se encuentran debajo son combinaciones restrictivas, tenemos los siguientes resultados:

Combinaciones que propician competencia	=	181 (47.7%)
Combinaciones equilibradas	=	92 (24.3%)
Combinaciones restrictivas ⁵	=	106 (28.0%)

Por lo anterior, la experiencia del postor como factor de evaluación no sería un elemento que limite la competencia.

7 CONCLUSIONES

Sin considerar la experiencia solicitada en el perfil de proveedor incluido en los RTM, se evidencia que para el caso de bienes, la combinación del "número de veces el valor referencial" y el tiempo en años para acumular dicho monto tiene una mayor tendencia a ser restrictiva para la competencia, es decir, se establece el máximo puntaje a los proveedores que acrediten una mayor facturación en menor tiempo, siendo la combinación más recurrente la de 5 veces el valor referencial en 5 años.

Para el caso de Servicios, si bien los resultados arrojan que en el 47.7% de las bases sus factores de evaluación de experiencia del postor tienen combinaciones que propician la competencia, es decir, se exige menos monto de facturación en plazos mayores para obtener el máximo puntaje, existe también una 28% de casos en las que estas combinaciones son restrictivas. No obstante, si la experiencia del postor es también una barrera de acceso en la contratación de servicios, esta debería darse a través de lo establecido en los RTM.

⁵ Sobresalen los 3 casos en donde se solicita 5 veces el valor referencial en sólo 2 años. Corresponde a la AMC 03-2013-CE-MDT derivada de la ADS 01-2012-CE-MDT de la Municipalidad Distrital de Tate - Ica, la AMC 085-2013/EMAPE - CEP de Emape y la ADS 23-2013/RED-SJL de la Red de Salud de san Juan de Lurigancho.