



Organismo  
Supervisor de las  
Contrataciones  
del Estado

# BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO ESTATAL

## Línea de base 2012

Oficina de Estudios Económicos

**Magali Rojas Delgado**

Presidenta Ejecutiva

**Milagritos Pastor Paredes**

Secretaria General

**Miguel Caroy Zelaya**

Jefe de la Oficina de Estudios Económicos

Analistas

**Adela Herrera Villena**

**Arturo Huanca Quispe**

**Carla Torres Sigueñas**

**Francisco Saravia Ortiz**

**Janet Pérez Ricaldi**

**Rolf Ruiz Casapía**

Elaborado en Marzo 2013

El presente informe se realiza sobre la base de los datos e información recogida por la empresa Proyecta Corooration, en el marco de la ADS N° 011-2012-OSCE "Servicio de consultoría de línea de base sobre percepción de barreras de acceso al mercado estatal)

En el primer trimestre de 2011 se realizó un primer estudio denominado "Percepción de barreras de acceso al mercado estatal"., motivado principalmente por los estudios que advierten que los niveles de competencia en los procesos de selección, correspondiente al período 2009 - 2010 se ha reducido, Dicha tendencia fue confirmada en el año 2011. Los resultados de esta investigación cualitativa sirvieron para sustentar las modificaciones a la Ley de Contrataciones y a su Reglamento. Asimismo se tomó como referencia para incluir actividades en el PEI 2012 - 2016. Entre ellos, la necesidad de contar con una línea de base de percepción de barreras de acceso al mercado estatal y monitorear anualmente los resultados.

En ese sentido, en el año 2012 se realizó un segundo estudio sobre "Percepción de barreras de acceso al mercado estatal" utilizando, esta vez, técnicas cuantitativas de investigación, con la finalidad de medir y calificar la importancia de cada barrera percibida por los proveedores.

La valoración resultante sirve para establecer el punto de partida (línea de base) respecto a lo que los proveedores identifican como barreras de acceso y, a partir de allí, realizar acciones que permitan reducir o superar estas barreras y así incrementar los niveles de competencia en los procesos de selección.

Como se mencionó, en el año 2011, se realizó el primer estudio de percepción de los proveedores respecto a las barreras que enfrentan en su acceso al mercado estatal. Dicho estudio utilizó dos técnicas cualitativas de investigación: Focus Group y Entrevistas a Profundidad. Evidentemente no todos los proveedores pueden percibir y/o enfrentar las mismas barreras. Por ejemplo, los que ya contratan con el Estado pueden tener una opinión distinta de los que han participado y no han ganado. Incluso entre los proveedores que ya contratan con el Estado, pueden haber opiniones disímiles, dependiendo del rubro o sector. En ese sentido, y a fin de establecer poblaciones relativamente uniformes, se segmentó a los proveedores en 3 grupos ad-hoc:

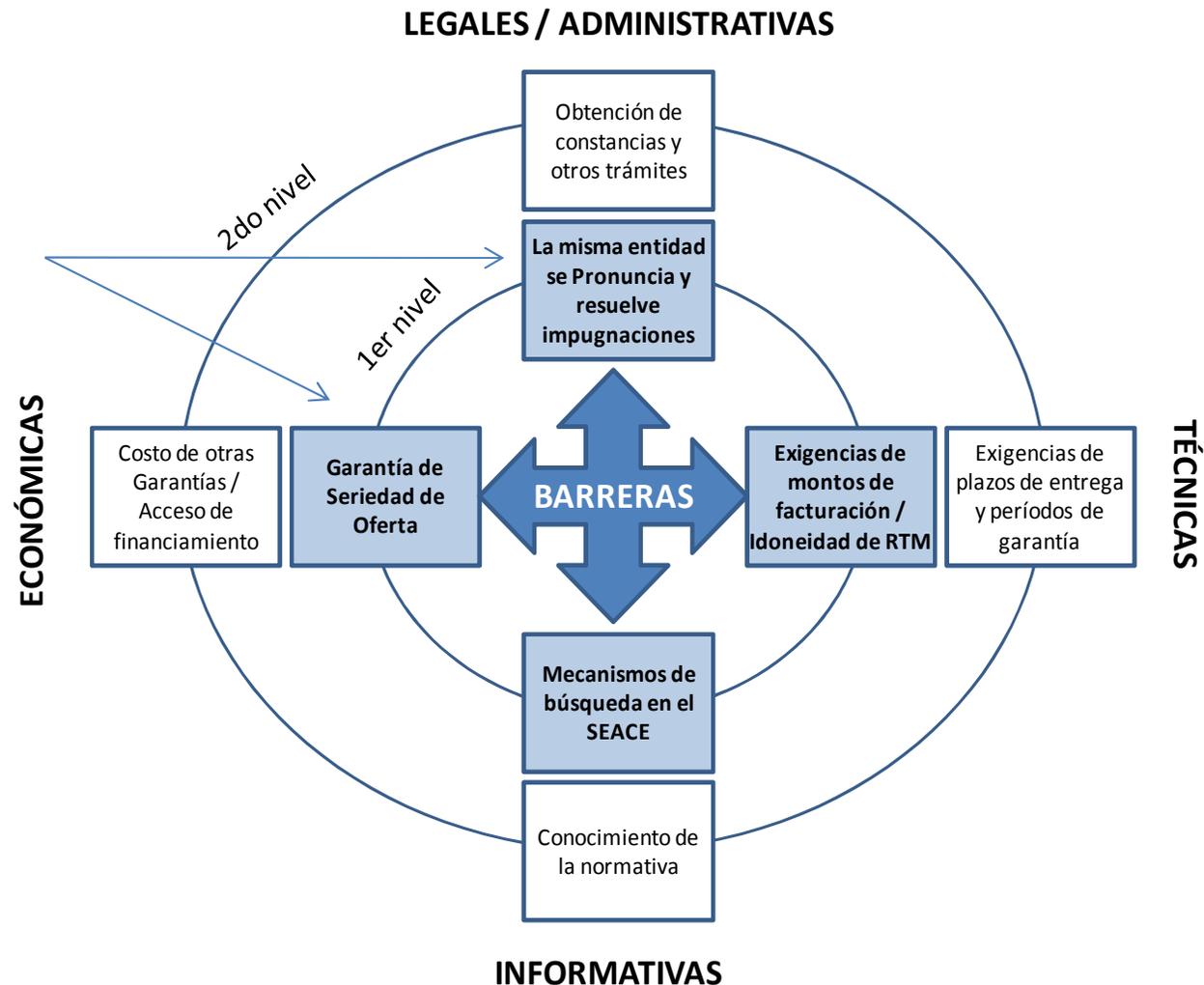
Grupo 1: proveedores que contratan en rubros de mayor demanda estatal (a priori se consideró los siguientes rubros: materiales de construcción, ejecución de obras, consultoría de obras, así como medicamentos, equipos accesorios y suministros médicos.

Grupo 2: proveedores que contratan en rubros de menor demanda estatal (a priori se consideró el resto de rubros).

Grupo 3: proveedores que habiéndose registrado como participantes en procesos de selección de 2009 y 2010, no habían ganado alguna buena pro.

Como resultado de este estudio, se identificó una serie de aspectos que, en opinión de los proveedores, limitaban o condicionaban su participación en procesos de selección. Estos se agruparon en 4 tipos y se ordenaron en dos niveles, según importancia .

## Barreras identificadas en el Primer Estudio de “Percepción de Barreras de acceso al mercado estatal” (2011)



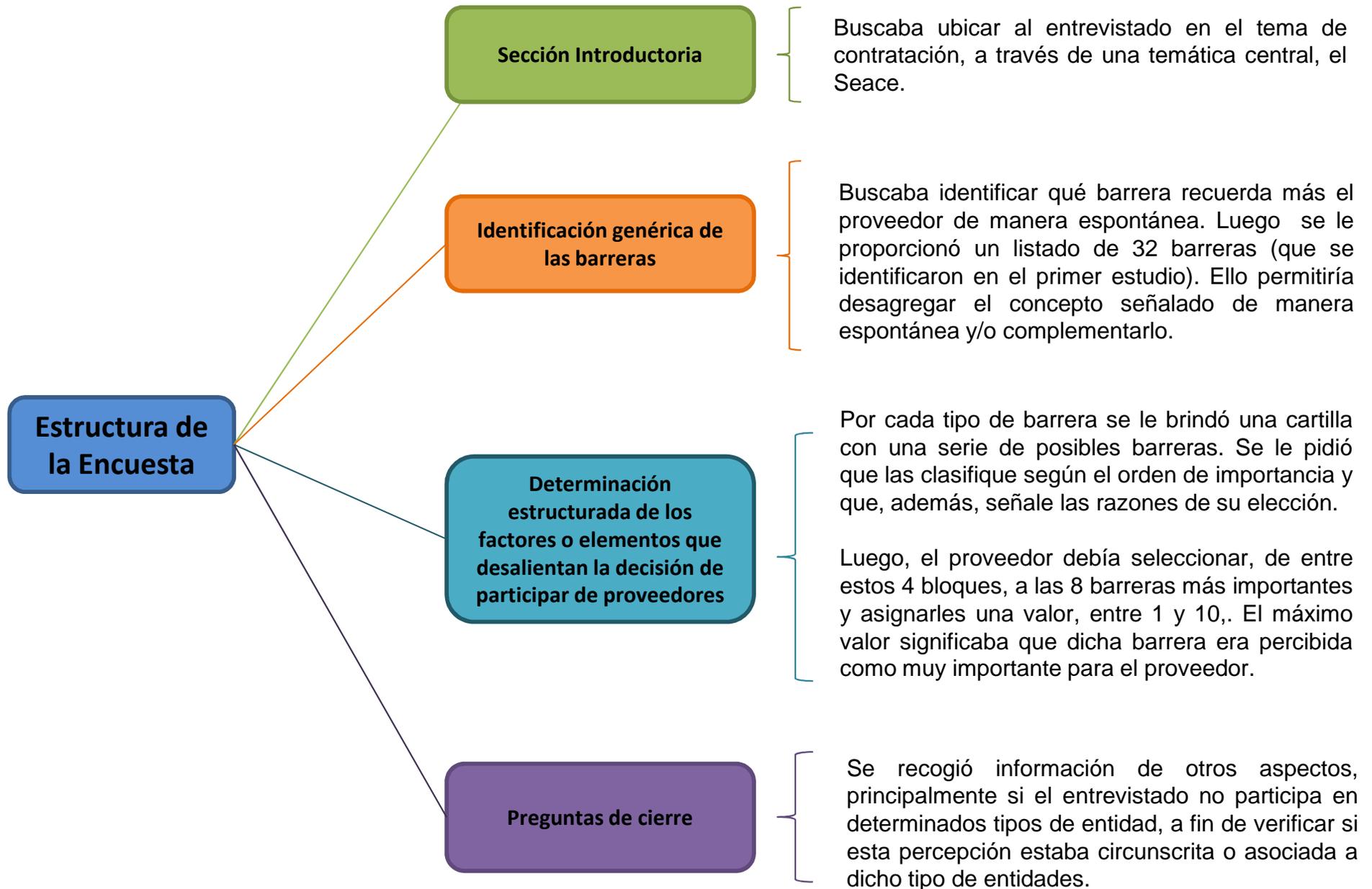
Con los cambios a la normativa de contrataciones, vigentes a partir de setiembre del 2012, estos factores ya no representa una barrera para los proveedores.

Con la finalidad de cuantificar la valoración de los proveedores respecto a las barreras de acceso al mercado estatal. En este nuevo estudio se utilizó, como técnica de investigación cuantitativa, la encuesta, la misma que fue dirigida a los tres tipos de proveedores agrupados bajo el mismo criterio desarrollado en el primer estudio.

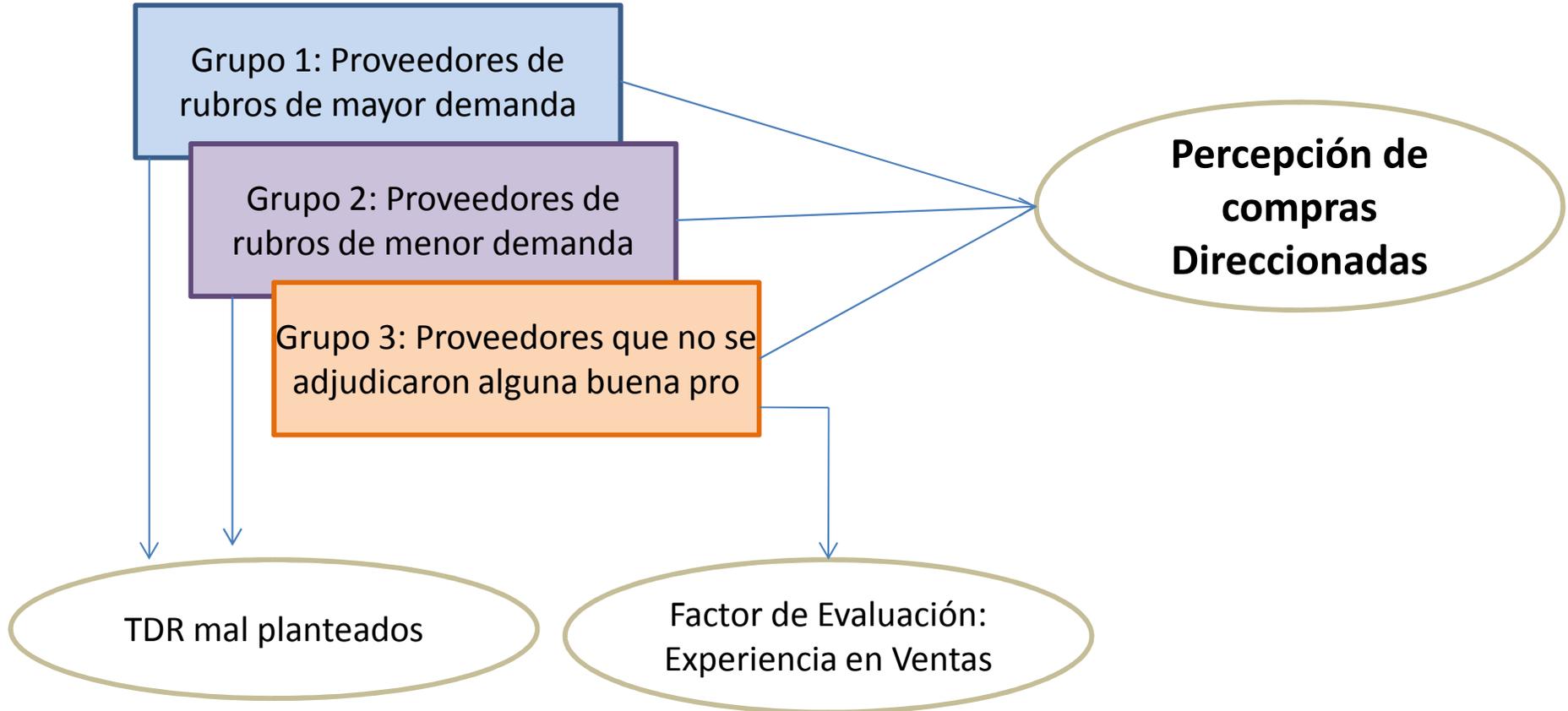
Sobre la base de la experiencia en diferentes investigaciones de la Oficina de Estudios Económicos en diversos estudios, era de esperar que los proveedores señalaran que la principal barrera que enfrentan es el “direccionamiento”.

Frente a ello, la encuesta fue diseñada de tal manera que permita desagregar este concepto, retirando sus posibles componentes subjetivos (hasta donde sea posible), e identificando sus manifestaciones objetivas tal que facilite el accionar del OSCE sobre temas concretos.

En ese sentido, la encuesta fue dividida en 4 secciones, como se muestra a continuación:



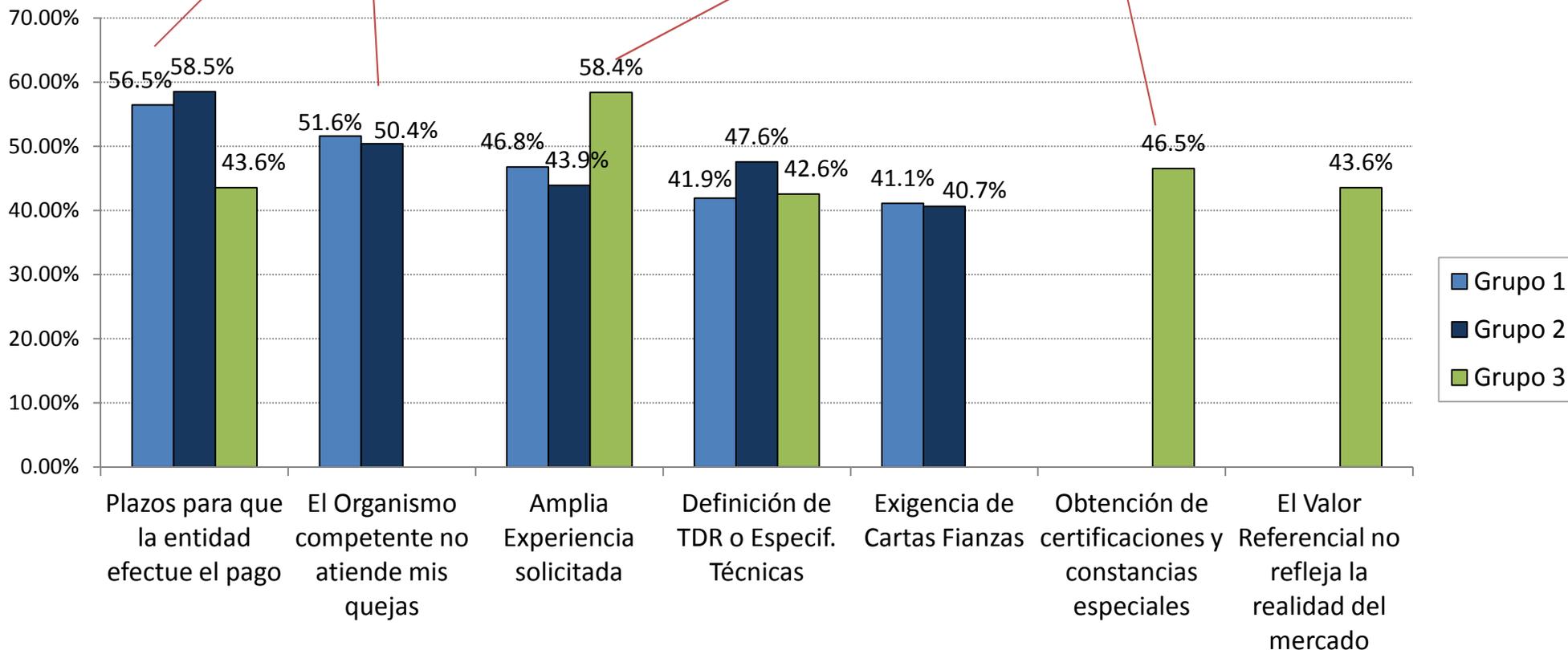
- Los proveedores inicialmente, de manera espontanea, señalaron los siguientes factores que limitan su participación:



# RESULTADOS: Barreras que limitan la participación (Respuestas Asistidas)

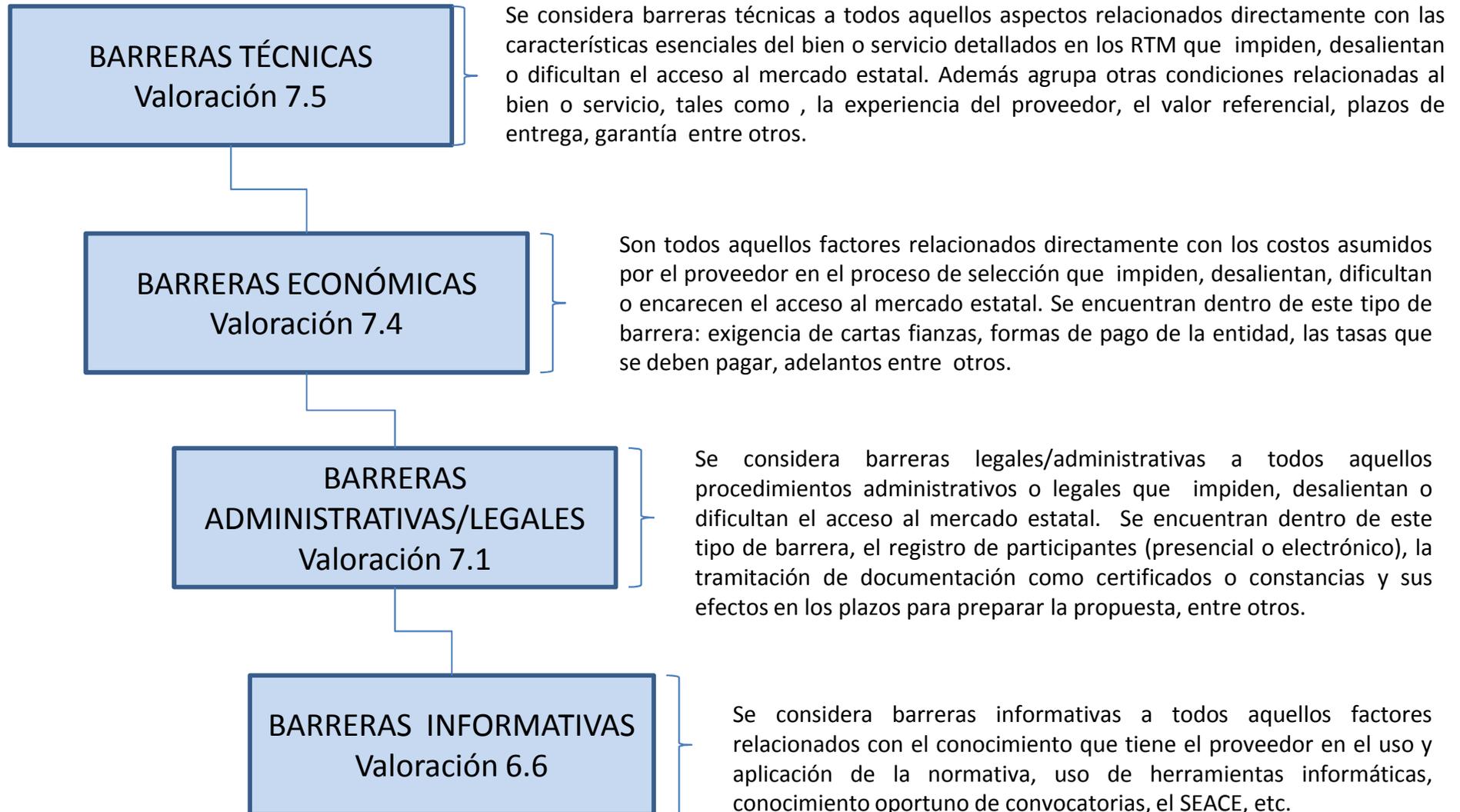
Principales Barreras de acceso que enfrentan los proveedores que han ganado buena pro

Principales Barreras de acceso que enfrenta los proveedores que han participado pero que no han contratado con el Estado

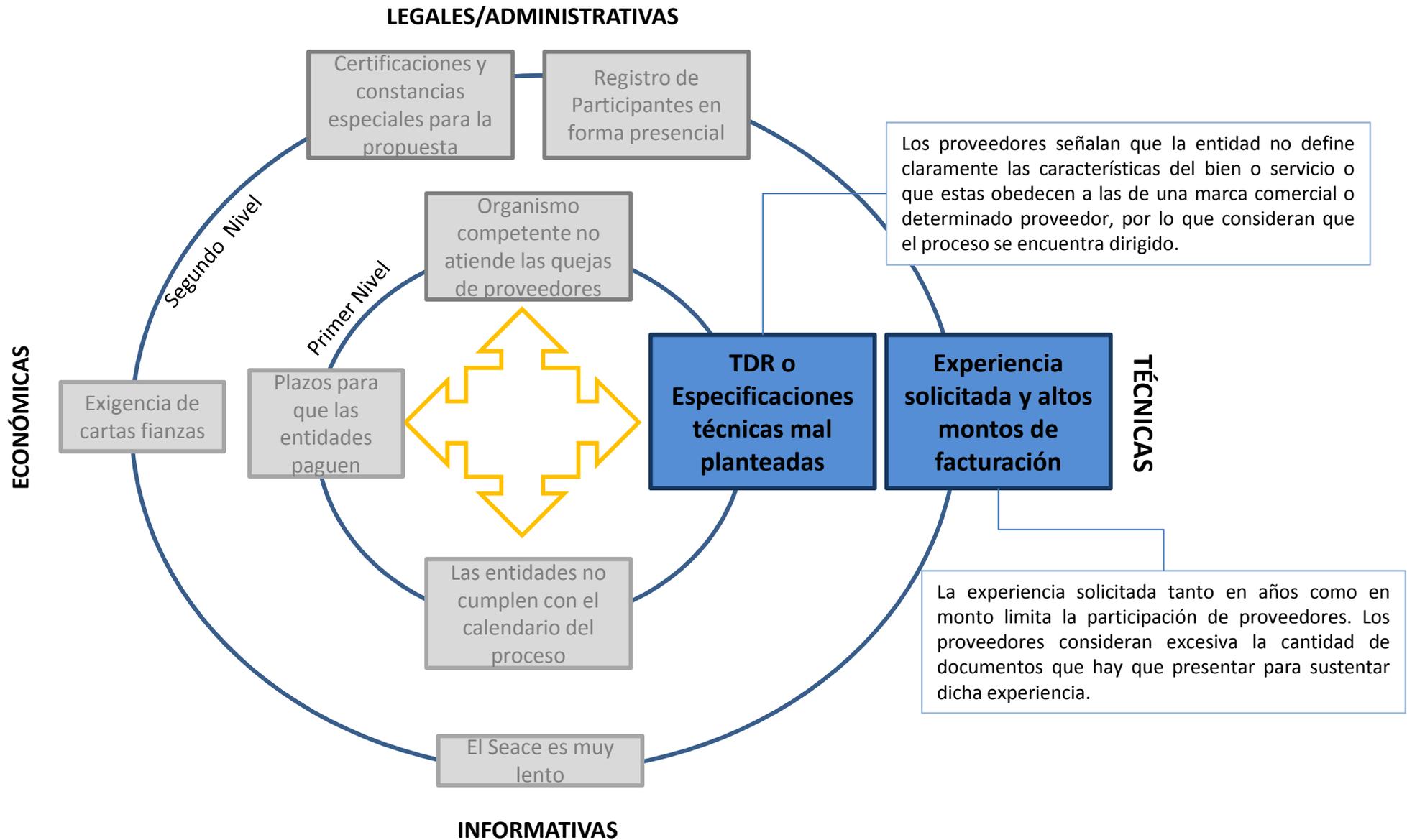


\*Se le entregó al proveedor entrevistado una cartilla con 32 alternativas, a fin de que identifiquen cuáles representaban barreras de acceso.

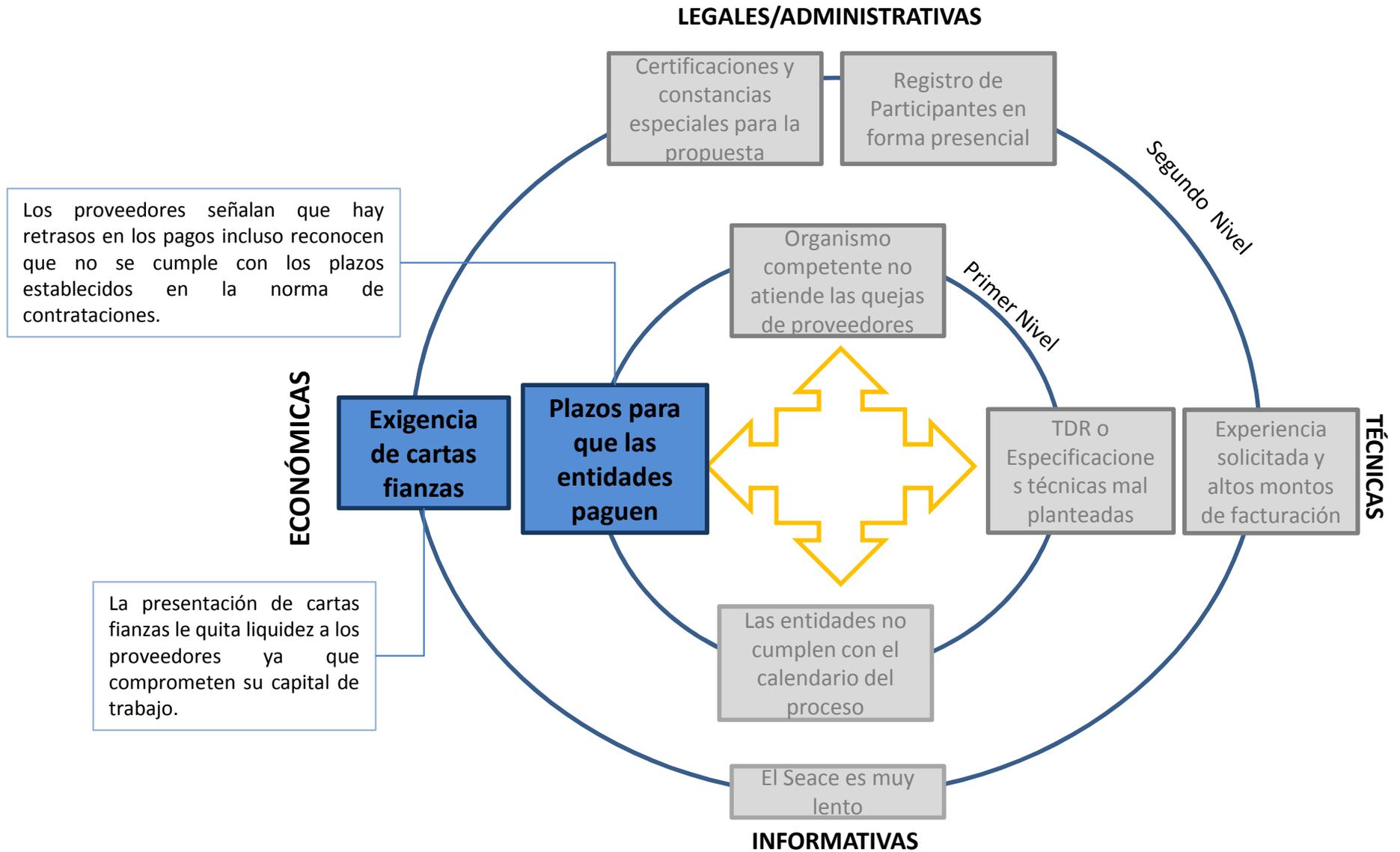
# RESULTADOS: Valoración global por tipo de barrera



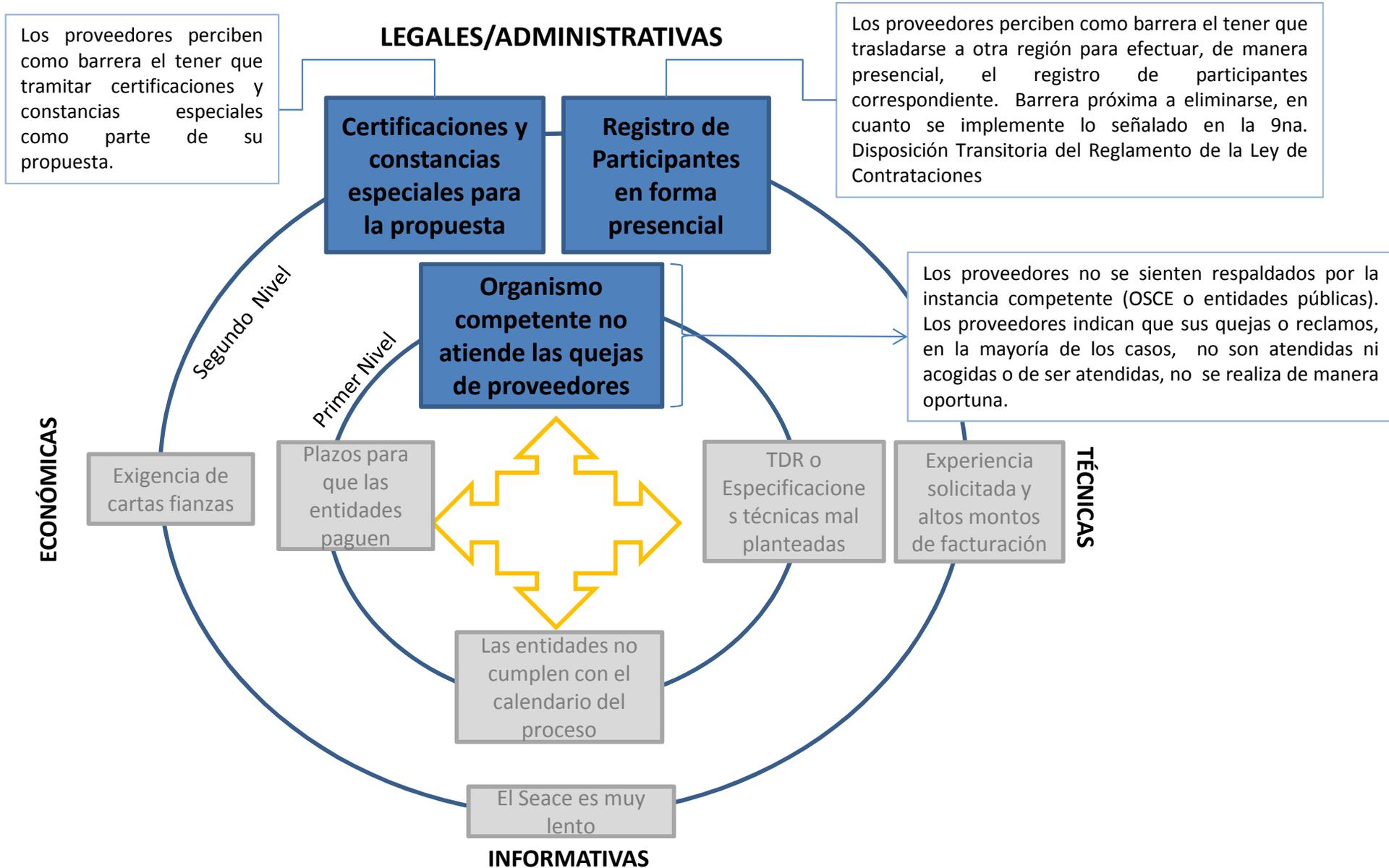
# RESULTADO: PRINCIPALES BARRERAS TÉCNICAS



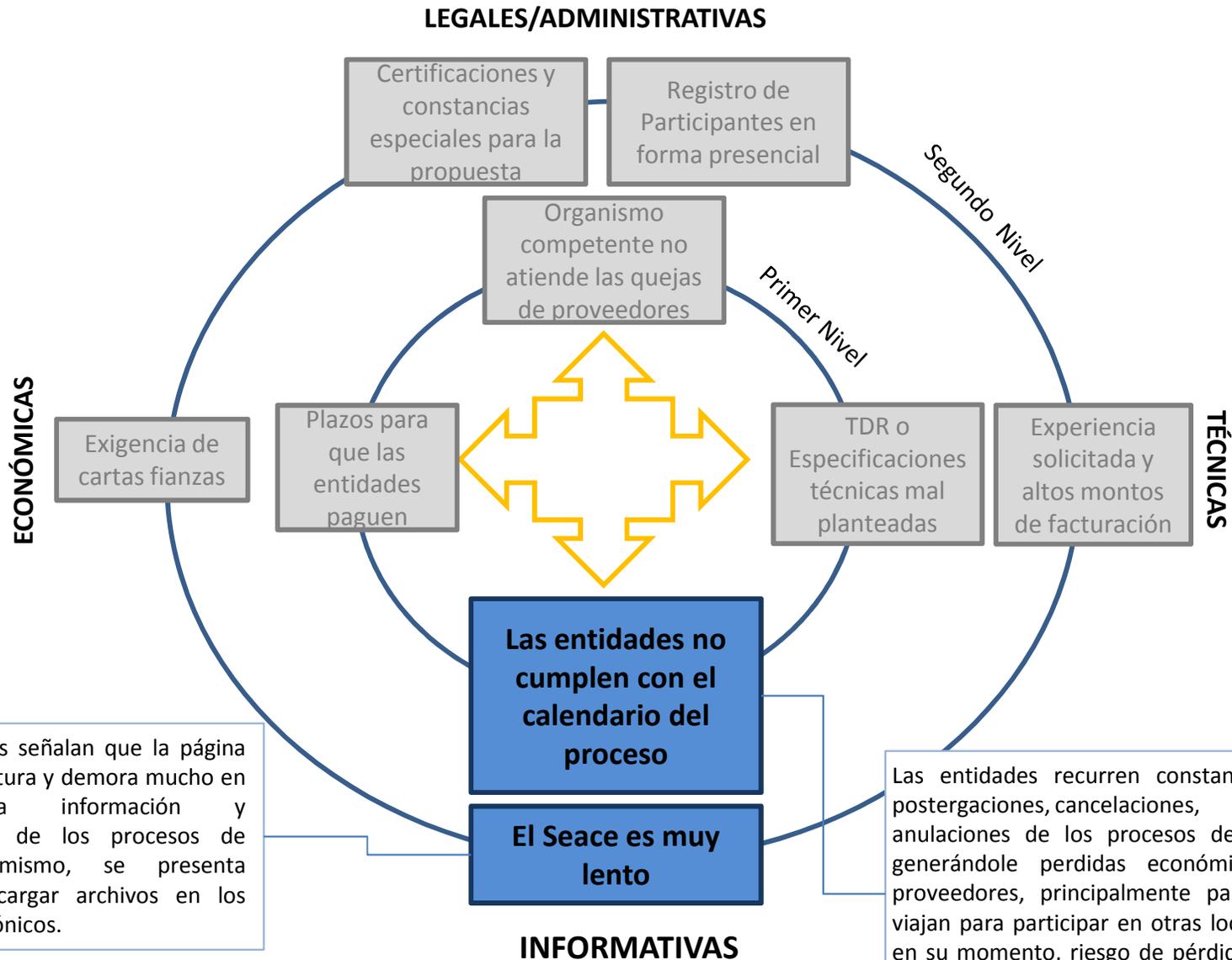
# RESULTADO: PRINCIPALES BARRERAS ECONÓMICAS



# RESULTADO: PRINCIPALES BARRERAS LEGALES/ADMINISTRATIVAS



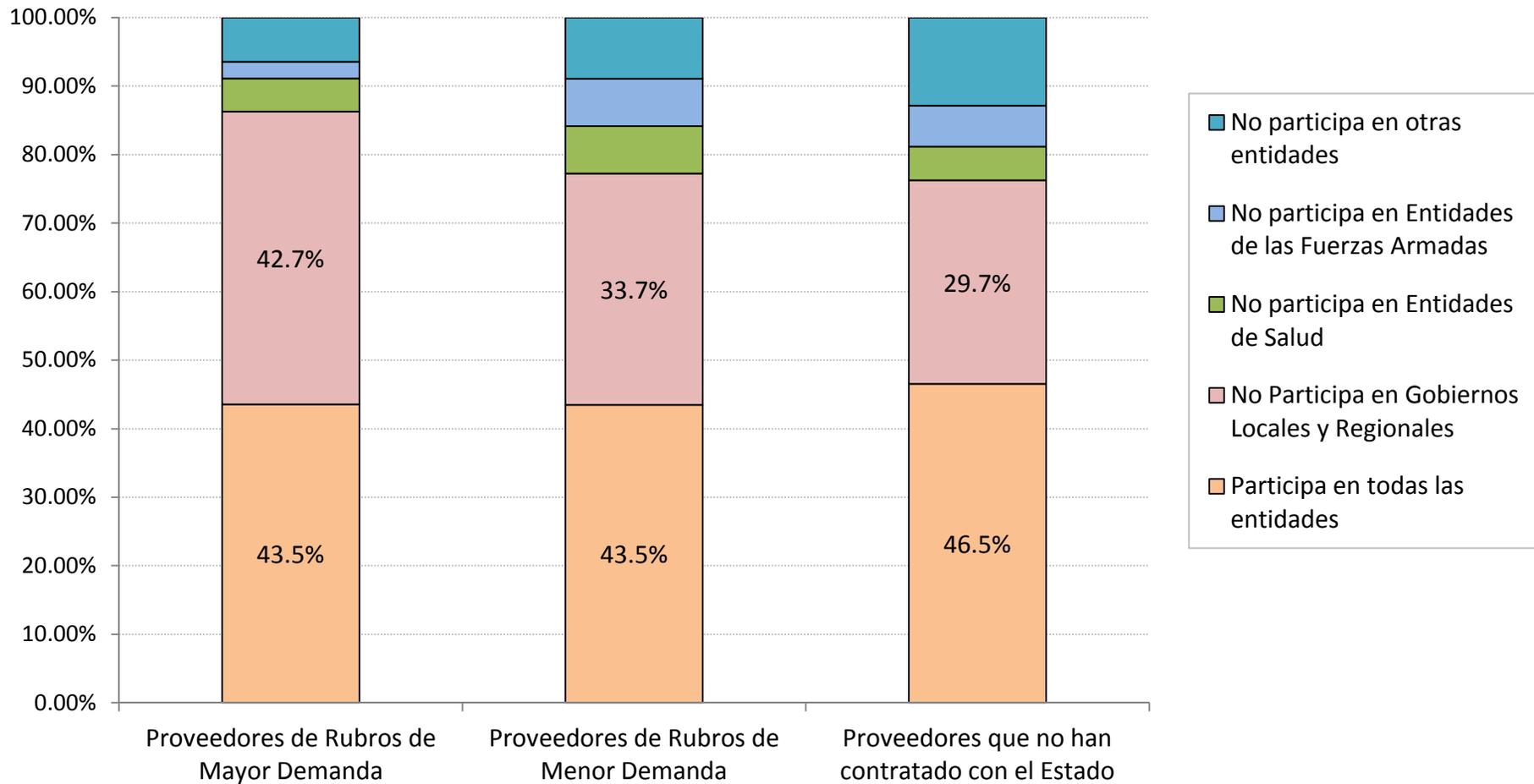
# RESULTADO: PRINCIPALES BARRERAS INFORMATIVAS



		LÍNEA DE BASE		
Tipo de Barreras	Descripción	Proveedores de rubro de mayor demanda (Valoración)	Proveedores de rubro de Menor demanda (Valoración)	Proveedores que no han contratado con el Estado (Valoración)
<b>TÉCNICAS</b>		<b>7.5</b>	<b>7.5</b>	<b>7.7</b>
Primer Nivel	TDR o Especificaciones técnicas mal planteadas	8.5	8.0	8.5
Segundo Nivel	Experiencia solicitada y altos montos de facturación	7.6	7.8	7.9
<b>ECONÓMICAS</b>		<b>7.3</b>	<b>7.5</b>	<b>7.5</b>
Primer Nivel	Plazos para que las entidades efectúen el pago	8.1	8.0	7.7
Segundo Nivel	Exigencia de cartas fianzas	6.7	7.4	7.7
	El valor referencial no refleja la realidad del mercado	7.6	7.4	7.5
<b>LEGALES / ADMINISTRATIVAS</b>		<b>7.2</b>	<b>7.1</b>	<b>7.3</b>
Primer Nivel	Órgano competente no atiende ni da solución a las quejas	7.4	7.4	7.3
Segundo Nivel	Certificaciones y Constancias especiales	6.9	7.3	8.0
<b>INFORMATIVAS</b>		<b>6.4</b>	<b>6.8</b>	<b>6.6</b>
Primer Nivel	Las entidades no cumplen con el cronograma del proceso	6.8	7.0	7.6
Segundo Nivel	El Seace es muy lento	6.4	6.3	
	El Seace no notifica adecuadamente las oportunidades de negocio	--	--	7.0

# ¿EN QUE ENTIDADES NO QUIEREN PARTICIPAR LOS PROVEEDORES?

Si bien, alrededor del 45% de proveedores entrevistados de cada grupo señala que su decisión de participar en los procesos de selección con el Estado no depende de la entidad que convoca el proceso de selección, otro grupo señala las limitaciones en participar en los procesos convocados por los Gobiernos Locales y Regionales.



De manera espontánea, los proveedores señalan que el direccionamiento en las compras del Estado es la principal barrera, y alcanzan gran relevancia en los tres grupos de proveedores. Dicha percepción se manifestaría a través de los altos montos de facturación solicitados para acreditar la experiencia, la inadecuada definición de los Requerimientos Técnicos Mínimos (RTM), y la sensación de que el organismo competente no atiende ni da solución oportuna a las quejas de los proveedores (sensación de impunidad).

Para el grupo de proveedores que participan en procesos de selección pero no lograron contratar con el Estado, además de la amplia experiencia solicitada y/o altos montos de facturación, la tramitación y obtención de constancias y certificados especiales en sus propuesta esta representando una barrera para acceder al mercado.

Lo anterior, nos permite tener un panorama general acerca de las principales barreras a enfrentar. No obstante, el realizar la indagación por bloque nos permite una mejor estructuración.

- Así tenemos que, para el caso de barreras técnicas destaca la mala definición de los RTM conjuntamente con la solicitud de amplia experiencia y altos montos de facturación.
- Para el caso de barreras legales/ administrativas, los proveedores señalan que el órgano competente no atiende sus quejas y además la solicitud de constancias y certificaciones especiales como parte de su propuesta.
- Para el caso de barreras económicas, cobra relevancia el plazo que la entidad tarda en efectuar el pago y la exigencia de cartas fianzas.
- Para el caso de barreras informativas, los proveedores señalan que las entidades no cumplen con el calendario del proceso de selección y además , que presentan problemas con el SEACE (afectando principalmente a los que participan en procesos electrónicos).

Existen otras barreras que, si bien no ocupan los primeros lugares en cuanto a puntuación, tienen una presencia destacada en el momento de la decisión de participación en un proceso de selección, tales como: las exigencias solicitadas para el personal en función a la experiencia y el nivel de estudios y el plazo para entregar el producto (barrera técnica), los plazos para preparar la propuesta (que se encuentra relacionado con la barrea administrativa de tramitación u obtención de certificaciones y constancias a incluir en la propuesta), el limitado acceso a cursos de capacitación o manuales informativos (barreras informativas), el valor referencial poco atractivo, el acceso a financiamiento y la manera en que pagan las entidades (barreras económicas).

Finalmente, para el 43% y 46% de los proveedores, su decisión de participar en los procesos de selección no depende de la entidad que lo convoque. Por lo tanto, las barreras aquí señaladas estarían presentes en todas las entidades. En cambio, para el 54% a 57% restante, estas barreras si se presentarían con mas firmeza en cierto tipo de entidades, destacando los gobiernos locales y regionales, seguidos lejanamente de las entidades del sector salud (hospitales) y las fuerzas armadas y policiales.