

**Las propuestas económicas ante  
la presencia o no de límites  
inferiores:  
El caso de las Obras ejecutadas  
por Petroperú (2007 – 2008)**

**Dirección de Supervisión, Fiscalización y Estudios**

**Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado**

**OSCE**





**Las propuestas económicas ante la presencia o no de límites inferiores: El caso de las Obras ejecutadas por Petroperú (2007 – 2008)**

**Econ. Santiago Antúnez de Mayolo Morelli**

Presidente Ejecutivo del OSCE

**Ing. Luis De la Flor Sáenz**

Director de Supervisión, Fiscalización y Estudios

**Econ. Miguel Caroy Zelaya**

Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

Analistas

**Econ. Carla Torres Sigueñas**

**Sr. Francisco Saravia Ortiz**

**Sr. Ian Flores Arce**

**Sr. Yonel Sante Villegas**

Elaborado en febrero de 2009

El presente reporte 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 2007 y 2008.

# INDICE

## 1.-INTRODUCCION

## 2.- MARCO TEÓRICO: RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN DE PETROPERÚ

- Propuestas económicas para la ejecución y consultoría de obras, según regímenes
- Un poco de historia: modificaciones de los topes para las propuestas económicas
- Posibles tipos de distribución de las propuestas económicas

## 3.- PROPUESTAS DE OBRAS REALIZADAS BAJO EL RÉGIMEN GENERAL

- ¿Cómo se distribuyen las propuestas económicas de obras en el Régimen General?
- Tipos de procesos en las modas encontradas

## 4.- PROCESOS DE OBRAS REALIZADAS POR PETROPERÚ

- Distribución de propuestas económicas de procesos de obras realizados por Petroperú
- ¿Cuántos postores compitieron en aquellos procesos donde ocurrieron una notable caída de precios?

## 5.- COMPORTAMIENTO DE LOS POSTORES ANTE LA AUSENCIA DE LÍMITES INFERIORES

- ¿Por qué ocurre estos tipos de comportamientos en los procesos de ejecución de obras?
- ¿Cómo se comportan los postores que participan en procesos que se rigen por ambos regímenes?
- Conclusiones

OSCE

# INTRODUCCIÓN

Desde el año 1997, a través de la Ley 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, han existido límites superiores e inferiores a las propuestas económicas en los procesos de selección, tanto para la compra de Bienes, contratación de Servicios, como para la ejecución de Obras. Esta disposición se mantiene, para el caso de Obras y Consultoría de Obras, en la Ley de Contrataciones, aprobada mediante DL 1017.

Sin embargo, a partir de la vigencia del régimen especial de contratación de Petroperú, en octubre del 2006 (en cuya norma no se establecen límites inferiores a las propuestas económicas), las propuestas económicas para la ejecución de Obras, por parte de esta Entidad, muestran niveles notablemente inferiores al valor referencial.

En ese sentido, el presente documento tiene como finalidad evidenciar que, ante la presencia de límites, los proveedores tienen comportamientos distintos que ante la ausencia de estos. Para ello se analizará la distribución de las propuestas económicas en los procesos de selección para la ejecución de Obras, en ambos regímenes de contratación durante el año 2007 y 2008 y, se evaluarán algunas premisas acerca de la pertinencia de los límites inferiores.

# MARCO TEÓRICO: RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN DE PETROPERÚ

Denominaremos Régimen General de Contrataciones, a los procesos de selección cuyos procedimientos generales se encuentran circunscritos dentro de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones, aprobado mediante DS. 083-2004-PCM. Para el caso de Obras, tenemos a la Licitación Pública, Adjudicación Directa Pública y Selectiva, y Adjudicación de Menor Cuantía. Así mismo, se incluirá al Procedimiento de Selección Abreviado (PSA), al Procedimiento Especial de Selección (PES) y a los Procesos para hacer frente al Fenómeno del Niño (PFN), todos ellos creados en el 2006 y cuya vigencia se extendió hasta finales del 2007 (salvo el caso de los PSA, cuya vigencia se extendió hasta julio del 2008).

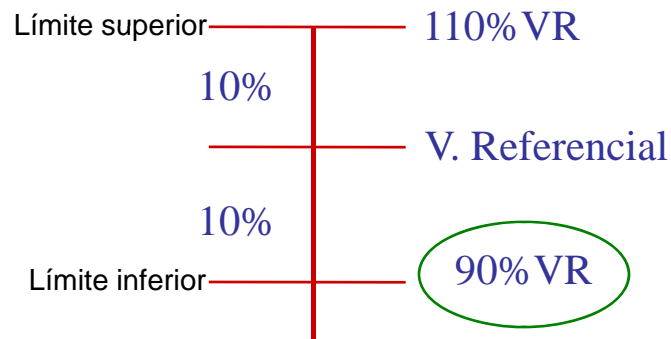
Por otro lado, mediante Ley 28840, se exoneró a Petroperú de los alcances de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones. Se creó, en su lugar, procedimientos especiales de contratación: Competencia Mayor (CMA), Competencia Menor (CME) y Contrataciones Directas (DIR). A estas contrataciones, denominaremos “Régimen de Petroperú”.

# Marco teórico: Propuestas económicas para la ejecución y consultoría de obras según regímenes

## Régimen General

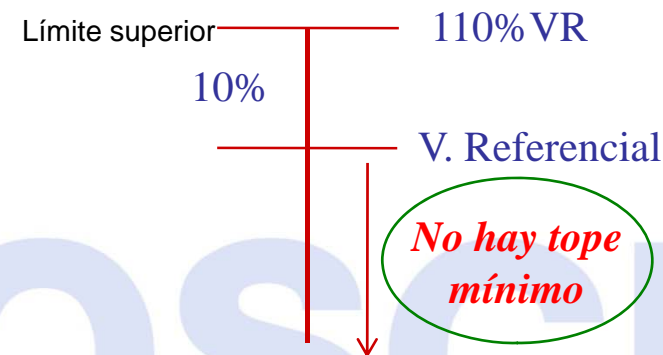
Como se señaló, Denominaremos “Régimen General” a los procesos de selección bajo el alcance del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante D.S. N° 083-2004-PCM en noviembre del 2004. Dicha norma estableció en su artículo 33°, que para el caso de ejecución y consultorías de obras, las propuestas económicas no deben exceder el 10 % del Valor Referencial (VR) ni ser inferiores al 90% del mismo.

Cabe precisar que estos límites se mantienen en el DL 1017, para el caso de ejecución y consultoría de Obras.



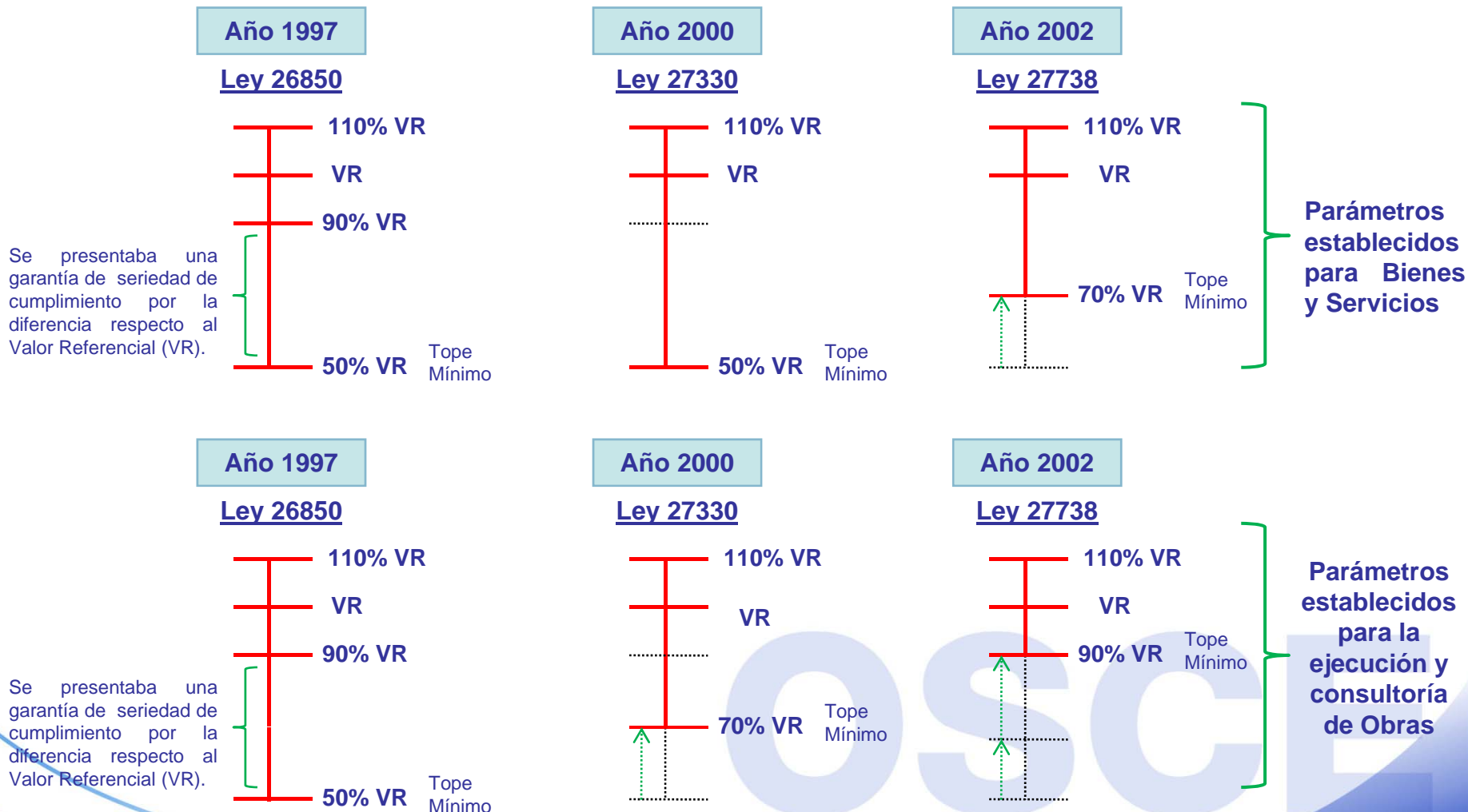
## Régimen de Petroperú

Por otro lado, en la segunda disposición complementaria de la Ley N° 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de la Empresa Petróleos del Perú S.A., se contempla que las adquisiciones y contrataciones de Petroperú S.A. se rigen por su propio Reglamento, el cual fue aprobado mediante Resolución N° 456-2006-CONSUCODE/PRE en octubre de 2006 y modificado mediante Resolución N° 171-2008-CONSUCODE/PRE de abril de 2008. En él se establece que si la mejor oferta supera hasta en 10% el valor referencial, se debe contar con aprobación según el Cuadro de Niveles de Aprobación vigente, siempre y cuando se cuente con presupuesto suficiente, de lo contrario se solicitará al Directorio la aprobación del presupuesto adicional. No se menciona límite inferior.



# Un poco de historia: Modificaciones de los topes para las propuestas económicas

Los parámetros o topes de las propuestas económicas no han sido los mismos a lo largo del tiempo. El artículo 33° de la Ley 26850 - "Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado" (publicado en junio de 1997), en donde se establecen los parámetros de las propuestas económicas, ha sufrido modificaciones importantes en los años 2000 y 2002. A continuación se muestra, gráficamente, cómo han ido cambiando los parámetros para los procesos de selección establecidos en dicho artículo:

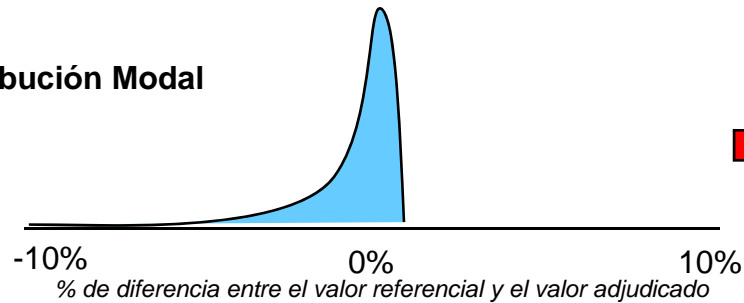




# Posibles tipos de distribución de las propuestas económicas

De acuerdo con los límites establecidos en el artículo 33 del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, la distribución de las propuestas económicas, para el caso de Obras, podrían tomar las siguientes formas:

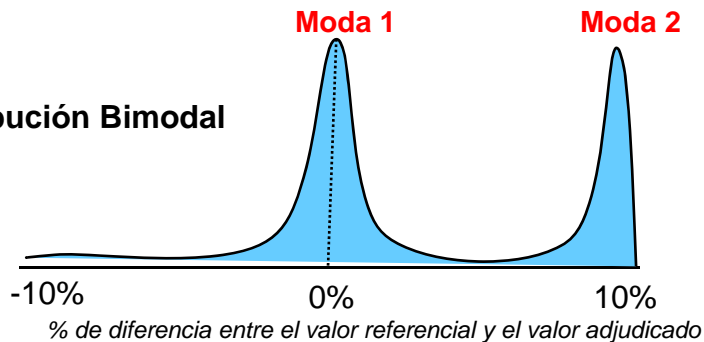
## Distribución Modal



En este caso, las propuestas económicas igualan (o superan) al valor referencial estimado. Este comportamiento se debería, principalmente, a la existencia de proveedor único.

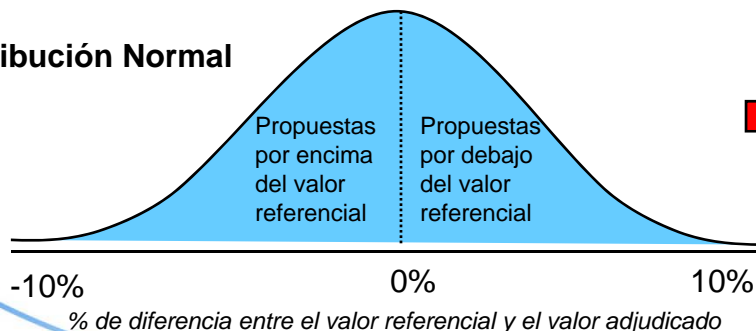
Si existe un solo proveedor (y este tiene información de ello) no tendría incentivo para bajar su precio. Asegurará la adjudicación de la buena pro ofreciendo un monto igual (o superior) al valor referencial.

## Distribución Bimodal



Aquí las propuestas se concentran en 2 puntos: alrededor del valor referencial y en el límite inferior. Ello nos indica que, en ciertos casos, el proveedor sabe que no tiene competidores, en otros debe competir, pero se topa con el límite inferior.

## Distribución Normal



Aquí, las propuestas económicas no siguen patrones relacionados con los toques. En su lugar, indica una adecuada determinación del Valor Referencial, y las variaciones estarían relacionadas, no sólo a la competencia, sino a otros factores: complejidad de la obra, expectativas de precios, entre otros,





# PROCESOS DE OBRAS REALIZADAS BAJO EL RÉGIMEN GENERAL

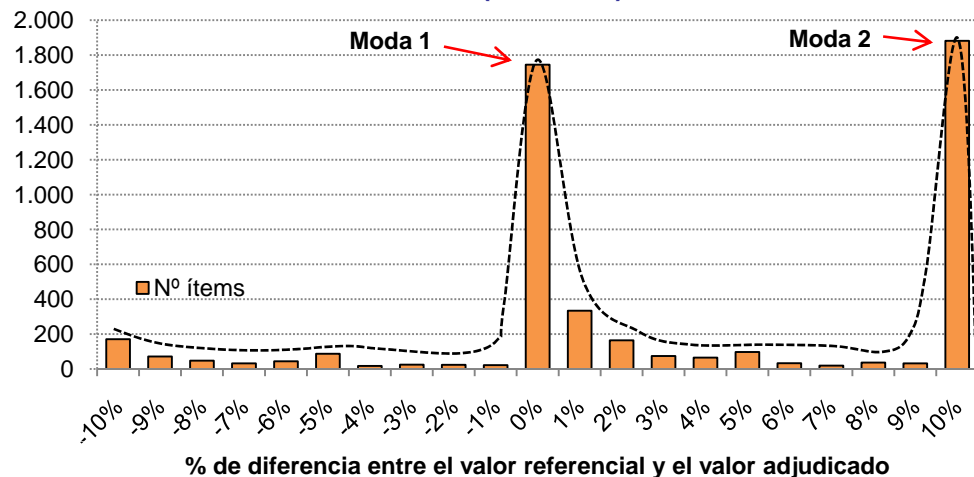
Considerando la normativa y teoría expuesta anteriormente, se determinará cuál ha sido el comportamiento de los postores al momento de presentar sus propuestas económicas. Es decir, cuál es el patrón que sigue la distribución de dichas propuestas. Según ello indagar acerca de una posible relación entre dicho comportamiento y el tipo de proceso de selección (el mismo que, a su vez, está relacionado con los montos, plazos y, consecuentemente, con el nivel de competencia)



OSCE

# ¿ Cómo se distribuyen las propuestas económicas de obras en el Régimen General?

Distribución de ítems, según propuestas económicas presentadas (año 2007)



Como se observa en los gráficos, para ambos años de análisis, existe una distribución bimodal (2 puntos máximos) de las propuestas económicas.

Así, en el año 2007 hubieron 5,024 ítems de procesos referidos a obras. De ellos, el 34.7% se ubica en la moda 1 (propuesta económica igual al valor referencial), y 36.8% en la moda 2 (propuesta económica igual al límite inferior).

Del mismo modo, en el año 2008, de 6,493 ítems de procesos referidos a obras, el 46.7% se ubicó en la moda 1 y el 26.7% en la moda 2.

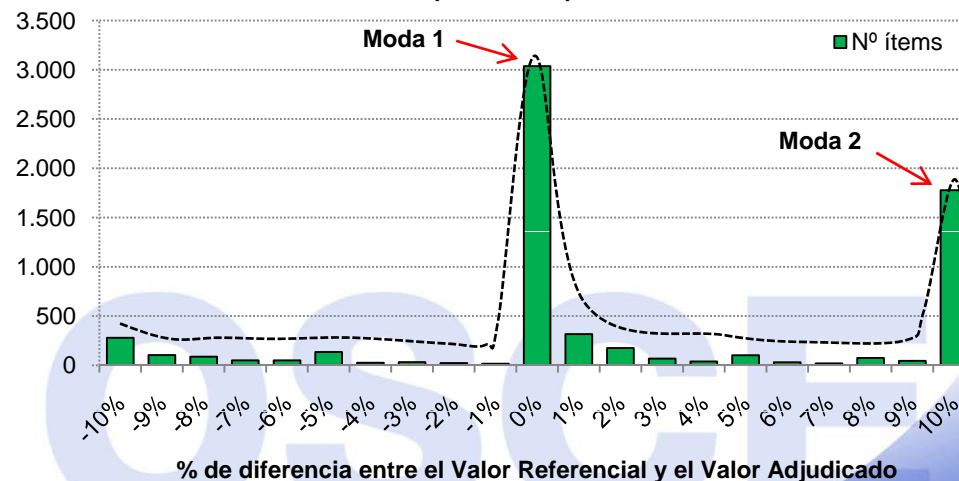
(\*) No incluye Convenio Internacional (CI). Tampoco incluye ítems de obras cuyos postores pertenecen a la Amazonía Peruana (están exonerados del IGV por Ley 27037-Ley de Promoción de Inversión de la Amazonía), así como también aquellos ítems que se refieren a la adquisición de bienes y servicios para obras.

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

Los resultados de ambos gráficos nos muestran que en el régimen general, bajo ciertas circunstancias los proveedores compiten pero, la caída de precios se ve limitada debido a la presencia del límite inferior. Por lo anterior, se presumen si el límite inferior hubiera sido, por ejemplo, 15% por debajo del valor referencial, la moda 2 se hubiera ubicado en este valor.

Distribución de ítems, según propuestas económicas presentadas (año 2008)



Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

# Tipos de procesos en las modas encontradas

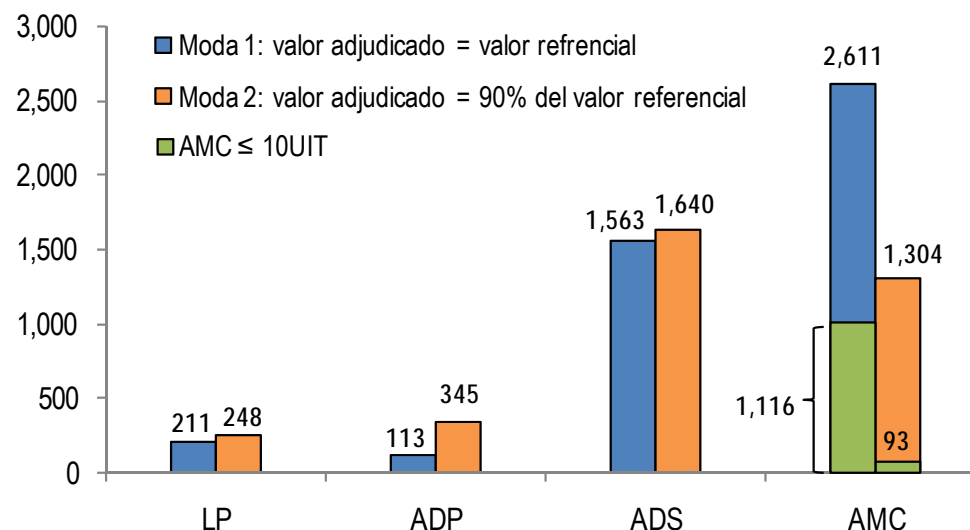
En general, las entidades del Estado tienden a convocar, en mayor proporción, procesos de menor monto. Sin embargo, de la comparación de los procesos de selección para la ejecución de obras, presentes tanto en la Moda 1 como en la Moda 2, se aprecia que para el caso de las Adjudicaciones de Menor Cuantía (AMC), existe mayor presencia de este tipo de procesos en la Moda 1.

Caso distinto para el caso de las Adjudicaciones Directas Públicas (ADP), por ejemplo. En efecto, en las ADP, al ser procesos con mayores montos que las AMC y con actos públicos, concita la atención de un mayor número de proveedores, con el agregado que todos ellos pueden conocer el número de participantes en el acto de presentación de propuestas. Ello conllevaría a mayor competencia.

En las AMC, en cambio, los menores montos atraen menores postores. En las AMC cuyo valor referencial sean inferiores a 10 UIT, incluso, se espera que sólo participe el proveedor invitado. Cabe precisar que, al ser un proceso con actos no públicos (presentación de propuestas a través de la mesa de partes), se entiende que el proveedor desconoce el número de participantes. Del gráfico, se aprecia que en la mayoría de las AMC, el proveedor tenía seguridad de que al ofertar al 100% del valor referencial iba a obtener la buena pro.

Algo similar ocurre con las ADS (cuyos actos no son públicos), los resultados indican que, en ciertas ocasiones, los proveedores compiten en precios.

Nº de ítems, según tipo de proceso y moda  
(año 2007-2008)



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

Mención aparte merecen las Licitaciones Públicas (LP), pues la presencia de este tipo de procesos tanto en la moda 1 como en la moda 2 es similar. De la revisión de la data de SEACE, se desprende que para la moda 1, la mayor cantidad de obras ejecutadas han sido en el departamento de Ancash, mientras que en la moda 2 la mayor cantidad de obras se ejecutaron en Lima.

Por otro lado, en los procesos agrupados en "Otros" se encuentran los procesos especiales de selección implementados especialmente para la ejecución de obras con mayor celeridad (PSA, PFN y PES). Ellos, mayoritariamente, se encuentran en la moda 1.



# PROCESOS DE OBRAS REALIZADAS POR PETROPERÚ

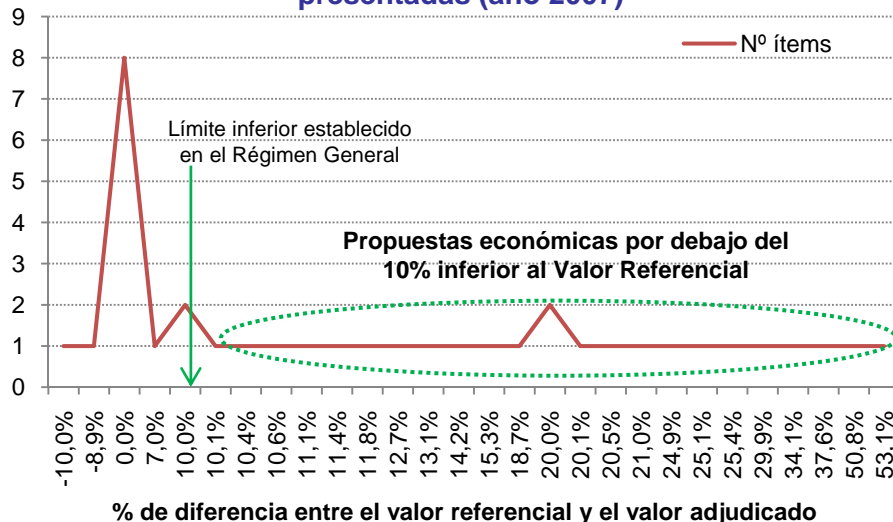
Como se señaló, los procesos realizados por Petroperú se rigen bajo su propio Reglamento y, conforme lo señala su normativa, este prevalece a los dispositivos legales que regulan las adquisiciones y contrataciones del Estado. Al no existir límite inferior para los procesos de ejecución de obras, los postores presentan un comportamiento diferente en relación al encontrado en los demás procesos que se rigen bajo el TUO de la Ley de Contrataciones. En este apartado se mostrará cómo ha sido dicho comportamiento.



OSCE

# Distribución de propuestas económicas de procesos de obras realizados por Petroperú

**Distribución de ítems, según propuestas económicas presentadas (año 2007)**



(\*) No incluye ítems de obras cuyos postores se encuentran en la Amazonía Peruana.

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

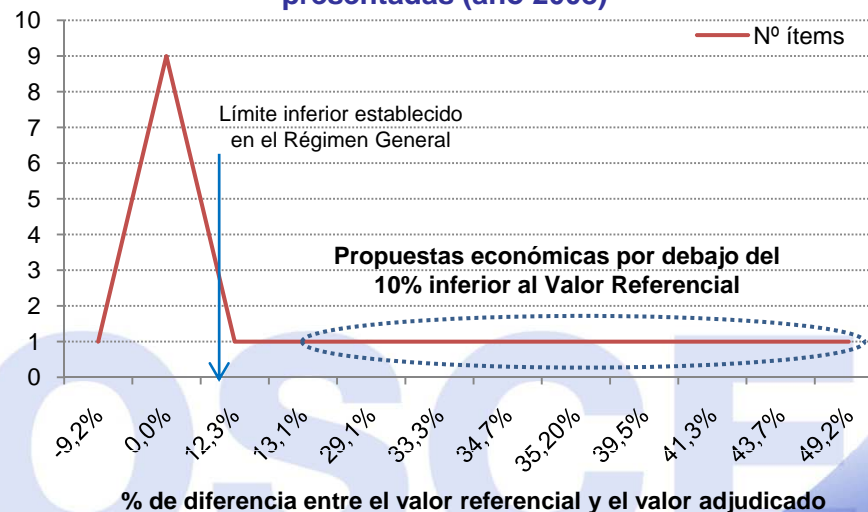
De igual manera, para el 2008 se observa 20 ítems de obras, de los cuales el 45,0% se ubicó en el Valor Referencial, mientras que el 50% fueron inferiores en más del 10% al Valor Referencial.

En ambas modas se encuentran, en su mayoría, ítems que pertenecen a procesos de Contratación Directa (DIR) y en los casos donde la propuesta se ubica por debajo del 10% inferior, caso todos los ítems corresponden a procesos de Competencia Menor (CME).

A diferencia del Régimen General, en donde la distribución presenta 2 modas, aquí, si bien se aprecia una distribución modal menos pronunciada, se observa también que, ante la ausencia del límite inferior, las propuestas económicas mantienen una distribución uniforme por debajo del 10%.

Es decir, cada propuesta ganadora ofertó el valor que más se ajustaba a sus presupuestos. En el 2007, por ejemplo, de 37 ítems de Obras, el 21% se ubicó en el Valor Referencial, pero el 64,8% fueron inferiores en más del 10% de dicho valor.

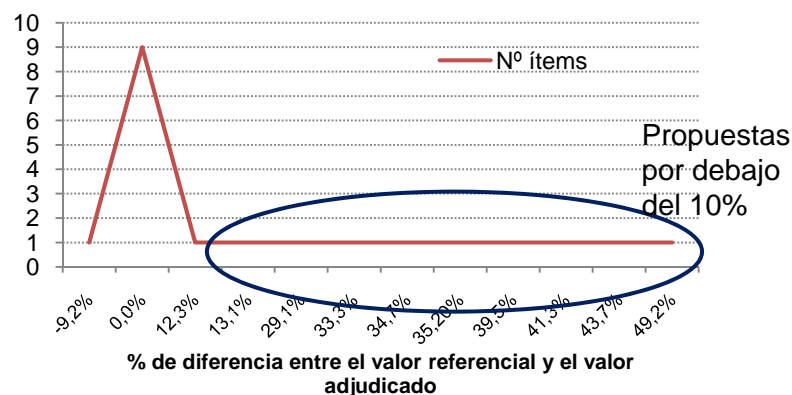
**Distribución de ítems, según propuestas económicas presentadas (año 2008)**



Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

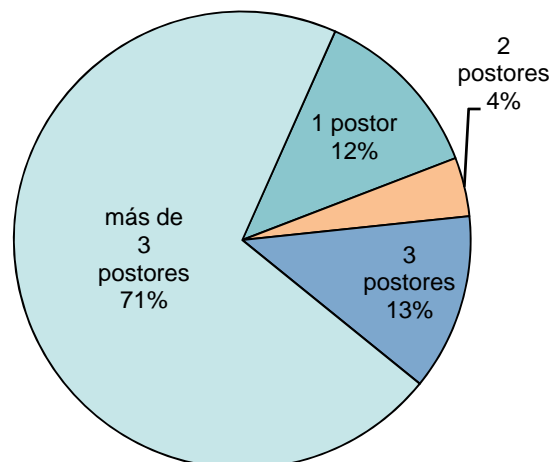
# ¿Cuántos postores compitieron en aquellos procesos donde se observa una notable caída de precios?



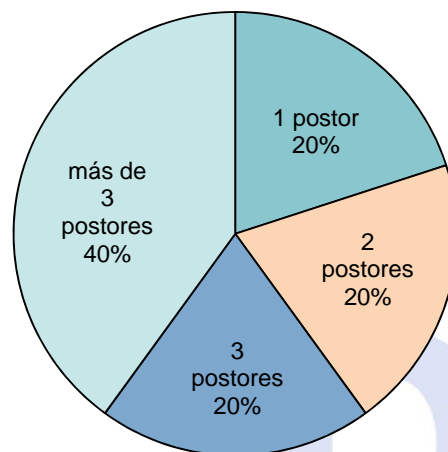
Como se mostró en la lámina anterior, las propuestas económicas en los procesos de selección de obras convocados por Petroperú, tienen la siguiente distribución: una moda menos pronunciada, en donde es más frecuente la presencia de procesos por Contratación Directa (DIR), el cual implica escasa competencia y, un conjunto importante de propuestas que se extienden más allá del equivalente al límite inferior del 10% que existe en el régimen general. Sobre este último caso se mostrará el número de competidores.

## Procesos con caída de precios en más del 10%: Distribución de ítems, según Nº de postores

(año 2007)



(año 2008)



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

Para ambos años, por tratarse en su mayoría de ítems que pertenecen a procesos de CME se propició una fuerte competencia entre los postores (llegando inclusive hasta más de 15) obteniéndose ventajas en términos de menores precios. Efectivamente, en algunos casos se observa que los postores han llegado a presentar propuestas por debajo del 50% del valor referencial.





# COMPORTAMIENTO DE LOS POSTORES ANTE LA AUSENCIA DE LÍMITES INFERIORES

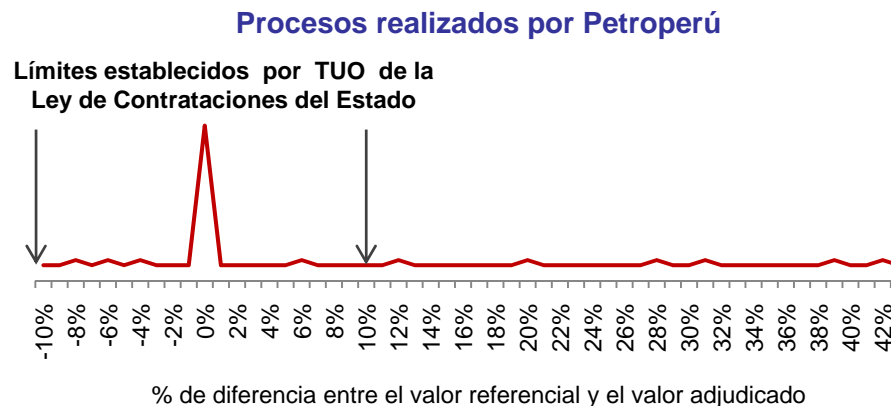
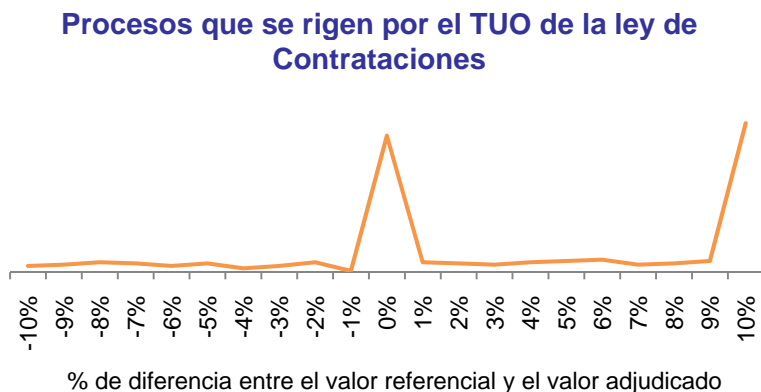
A continuación, se plantearán algunas premisas acerca de la pertinencia de establecer límites inferiores, teniendo en cuenta el comportamiento de los postores ante la presencia o ausencia de los mismos. Para tal efecto, se recurrirá al análisis de las propuestas de los postores que han participado en los procesos de selección para la ejecución de Obras, tanto en el Régimen General como en el Régimen de Petroperú

OSCE



# ¿Por qué ocurre estos tipos de comportamientos en los procesos de ejecución de obras?

Los análisis presentados anteriormente muestran las siguientes distribuciones de las propuestas económicas en los procesos de obras:



Para explicar lo que estaría ocurriendo, se plantean las siguientes premisas:

1. Si el valor referencial esta determinado correctamente, y existe un ambiente de competencia, entonces es conveniente establecer el límite inferior.

De acuerdo a esta premisa, y según los gráficos mostrados, el límite establecido por la Ley estaría preservando la calidad de la obra a ejecutar; mientras que para los procesos de Petroperú se estaría comprometiendo la calidad de la obra, pues los postores ofrecen montos muy por debajo del “correcto” valor referencial.

2. Si el valor referencial esta determinado de manera incorrecta (sobrestimado), y existe un ambiente de competencia, entonces no es conveniente establecer el límite inferior.

Según esta premisa, en los procesos de Petroperú, la competencia estaría corrigiendo esta posible sobrestimación del valor referencial, mientras que en el caso de los procedimientos clásicos, el límite inferior establecido por la Ley de Contrataciones estaría impidiendo que el mercado, mediante la competencia entre los postores, corrija esta sobrestimación.

# ¿Cómo se comportan los postores que participan en procesos que se rigen por ambos regímenes?

A fin de validar alguna de las 2 premisas, se analizará el comportamiento de los postores que participaron tanto en el Régimen General Como en el Régimen de Petroperú.

## Comparativo de las propuestas económicas de postores que participaron en procesos que se rigen por ambos regímenes (año 2007-2008) – Porcentaje de diferencia respecto al Valor Referencial

Postor	RUC	Petroperú		Procedimiento Clásico	
		% respecto al valor referencial	Nº ítems en que participó	% respecto al valor referencial	Nº ítems en que participó
Face Inversiones S.R.L.	20415475889	[0.0% , 49.2%]	3	[0.0% , 2.1%]	3
Servicios Generales Guemo E.I.R.L.	20525395953	[23.6% , 50.8%]	2	10.0%	1
Constructora y Edificaciones Generales el Refugio S.A.C.	20525448585	[21.5% , 31.7%]	2	0.0%	1
Sara Pilar Saldarriaga Morante S.R.L.	20440607366	[5.3% , 25.0%]	4	-8.5%	1
Metra Constructora S.A.C.	20110329408	[9.0% , 18.7%]	3	-8.0%	1
Construcciones Rápidas S.A.	20424298302	[11.2% , 29.9%]	2	[-10.0% , 1.8%]	3
H&H Ingeniería Serv. y Const. S.R.L.	20357378126	[5.3% , 31.4%]	10	10.0%	2
Cavalý Ingeniería de Proyectos y Construcción S.A.C.	20502810783	[8.2% , 18.6%]	7	[5.6% , 10.0%]	3
Constructora JHR S.R.L.	20398613563	[10.0% , 38.2%]	7	10.0%	2
Constructora y Servicios G Y M E.I.R.L.	20525321836	[32.0% , 33.3%]	3	10.0%	1
JusaPerú Inversiones E.I.R.L.	20484048712	[13.1% , 15.7%]	4	10.0%	1

Fuente: SEACE

Elaboración: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado

Según el cuadro, para el periodo de análisis, fueron 11 los ejecutores de obras que participaron en procesos que se rigen por ambas normativas. En todos los casos se aprecia que el rango de la diferencia de las propuestas económicas, respecto al valor referencial, es notablemente mayor cuando el ejecutor de obra participa en los procesos convocados por Petroperú que cuando participa en los procedimientos clásicos. Por ejemplo, la empresa Constructora y Edificaciones El Refugio SAC, cuyas propuestas económicas han estado en 21.5% y 31.7% por debajo del valor referencial cuando participa en el Régimen de Petroperú, e iguales al Valor Referencial cuando participa en el Régimen General.

# CONCLUSIONES

1.- El límite de 10% inferior en la propuesta económica, para la ejecución de obras, data desde el 2002. Cabe precisar que este parámetro era 50% en el año 1997.

2.- Ante la presencia de este límite, las propuestas económicas se concentran en dos puntos: en el valor referencial y en el límite inferior. Esta forma bimodal de la distribución, da indicios que, de no existir dicho límite inferior (y ante la presencia de competencia), las propuestas económicas pudieron ser menores.

3.- Al respecto, en el régimen de contratación de Petroperú, al no contar con límites inferiores, las propuestas económicas para la ejecución de Obras caen hasta 50% (similar al límite inferior que la norma establecía en 1997). Ello quiere decir que, de existir sobrevaloración en el cálculo del Valor Referencial, tanto la competencia como la ausencia de límites lo corrigen.

4.- Ante la posible preocupación por la calidad de la Obra al no existir límites inferiores (es decir, un postor que gana con una propuesta económica muy por debajo del 10% respecto al valor referencial, podría sacrificar calidad de los materiales y de la ejecución de la obra), la misma queda minimizada por el comportamiento de los postores que participan tanto en un régimen con límites inferiores como en un régimen sin ellos.

En efecto, el rango de la diferencia de las propuestas económicas, respecto al valor referencial, es mayor cuando el postor participa en el Régimen General y notablemente menor cuando este mismo postor participa en el Régimen de Petroperú.