



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**“PROPUESTAS PARA FOMENTAR EL USO Y EFECTIVIDAD DE
LOS FACTORES DE EVALUACIÓN POTESTATIVOS EN LOS
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Mariela Vanessa Saldaña Azabache

Marlon Luis Arana Orellana

Rafael Velasquez Ramos

Asesor: Roberto Reynoso Peñaherrera

[0000-0001-7016-8122](tel:0000-0001-7016-8122)

Lima, mayo 2021

Dedicamos el presente trabajo de investigación a Dios y a nuestros padres por las bendiciones y la fortaleza que contribuyen con nuestro crecimiento espiritual y profesional.

Agradecemos a nuestro asesor por sus comentarios y aportes, así como a los especialistas y profesionales contactados, al haber contado con su tiempo y predisposición para compartir sus opiniones y valiosas experiencias, las cuales han contribuido en demasía a la realización del presente trabajo de investigación.

Resumen ejecutivo

La presente investigación tiene como objetivo proponer medidas que puedan adoptarse para fomentar el uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos (distintos al precio) establecidos en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y las Directivas emitidas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), a fin que, con ello, se busque lograr una selección eficiente de proveedores que puedan llevar a cabo la ejecución de obras que convocan las Entidades públicas a nivel nacional, bajo los mejores parámetros de calidad y no se termine contratando únicamente en función del precio más bajo.

Para dicho efecto, se revisó y analizó las bases y las ofertas de un grupo de procedimientos de selección convocados por diversas Entidades públicas desde el año 2016 al 2020 para la contratación de ejecutores de obras, a fin de determinar el nivel de uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos, considerando el tipo de procedimiento, obra y Entidad contratante, así como el porcentaje de uso y efectividad (por separado) de cada uno de estos factores.

Adicionalmente, se llevaron a cabo encuestas a diversos profesionales de las áreas de logística y abastecimiento de diversas Entidades públicas que convocan procedimientos de selección, específicamente, para la contratación de obras públicas, que fueron complementadas con entrevistas efectuadas a diversos especialistas y ex funcionarios del OSCE; con la finalidad de poder advertir las razones que motivan el no uso de los factores de evaluación potestativos en las bases de estos procedimientos de contratación.

Habiendo confirmado que, en su mayoría, las entidades seleccionan a sus ejecutores de obra en función al precio y que se advierte un limitado uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos en los procedimientos que comprende el presente trabajo de investigación, se han propuesto diversas medidas orientadas al uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos, a efectos de revertir dicha situación, toda vez que la selección de ofertas basada únicamente en el precio, puede generar diversos impactos negativos para una Entidad pública, dentro de las cuales se encuentra la disminución de la calidad de la obra que se busca obtener.

Índice de contenidos

Índice de tablas	vi
Índice de gráficos	vii
Índice de anexos	viii
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Planteamiento del problema	2
1. Antecedentes.....	2
2. Situación problemática.....	6
3. Problema de investigación.....	8
4. Preguntas de investigación	8
5. Objetivos	8
5.1. Objetivo general.....	8
5.2. Objetivos específicos	9
6. Justificación.....	9
7. Delimitación	10
8. Limitaciones	11
9. Alcances	11
Capítulo III. Marco Conceptual	12
1. Marco teórico.....	12
1.1. Los contratos de obra pública	12
1.2. Los ejecutores de obra como colaboradores en los contratos de obra pública	12
1.3. La selección de ejecutores de obra en la administración pública.....	13
1.4. El precio como criterio tradicional de selección.....	14
1.5. El concepto de “valor por dinero” en la contratación pública	15
1.6. La oferta económicamente más ventajosa	17
2. Marco normativo.....	17
2.1. Normativa internacional	18
2.2. Normativa nacional	20
Capítulo IV. Marco metodológico	34
1. Enfoque de investigación	35

2. Alcance de la investigación	35
3. Recolección de datos.....	36
3.1. Fuentes primarias	36
3.2. Fuentes secundarias.....	37
Capítulo V. Descripción, análisis y propuesta.....	38
1. Uso de los factores de evaluación potestativos en procedimientos de ejecución de obras.....	39
1.1. Uso de los factores de evaluación potestativos en función al tipo de procedimiento	40
1.2. Uso de los factores de evaluación potestativos en función al tipo de entidad	41
1.3. Uso de los factores de evaluación potestativos en función al tipo de obra.....	43
1.4. Uso de cada factor de evaluación potestativo	45
2. Efectividad de los factores de evaluación potestativos	48
3. Razones del escaso uso de los factores de evaluación potestativos	52
3.1. Primera razón: escasa o nula utilidad para la ejecución de la obra	53
3.2. Segunda razón: escasa o nula utilidad para seleccionar a un proveedor	54
3.3. Tercera razón: restricciones a la competencia y cuestionamientos por su uso	55
3.4. Cuarta razón: algunos cumplen la misma finalidad que otros (son redundantes)	56
3.5. Razón adicional: existen restricciones legales que impiden un mayor uso	56
4. Razones que sustentan la baja efectividad de los factores de evaluación potestativos	57
4.1. Primera razón: los postores no cuentan con todas las certificaciones requeridas	58
4.2. Segunda razón: existen restricciones legales que impiden una mayor efectividad	59
5. Propuesta	60
5.1. Propuesta principal: modificación de la clasificación y organización de los factores de evaluación establecidos en la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD	60
5.2. Propuestas complementarias.....	67
Conclusiones.....	73
Recomendaciones	75
Bibliografía.....	78
Anexos	87
Nota biográfica.....	95

Índice de tablas

Tabla 1.	Factores de evaluación establecidos en la Directiva N° 001-2016-OSCE/CD.....	4
Tabla 2.	Factores de evaluación establecidos en la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD.....	5
Tabla 3.	Montos adjudicados en procedimientos de selección convocados (2016 – 2020)..	9
Tabla 4.	Conceptos incluidos dentro del “value for money”	16
Tabla 5.	Factores de evaluación permitidos para la selección de ejecutores de obra	22
Tabla 6.	Criterios de evaluación para el otorgamiento del sello	31
Tabla 7.	Procedimientos objeto de la investigación por tipo y año.....	38
Tabla 8.	Cantidad de procedimientos en los que se acreditó o no el factor de evaluación .	49
Tabla 9.	Procedimientos que eliminaron factores de evaluación potestativos	55
Tabla 10.	Cantidad de empresas y ejecutores de obra ganadoras del sello.....	58
Tabla 11.	Prácticas escogidas para acreditar el factor de evaluación “Sostenibilidad Ambiental y Social”	59
Tabla 12.	Comparativo entre el porcentaje de uso y efectividad (2018-2020)	61
Tabla 13.	Porcentaje de uso y efectividad de tres factores de evaluación potestativos	64

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Fases del procedimiento de contratación de bienes, servicios y obras	2
Gráfico 2.	Etapas del método de selección de ofertas.....	3
Gráfico 3.	Procedimiento de evaluación y calificación de ofertas.....	20
Gráfico 4.	Fórmula establecida para determinar el puntaje del precio	24
Gráfico 5.	Cantidad de procedimientos en función al tipo de entidad	38
Gráfico 6.	Cantidad de procedimientos en función al tipo de obra	38
Gráfico 7.	Porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos (2016 – 2020).....	39
Gráfico 8.	Evolución del porcentaje de uso de los factores de evaluación (2016 – 2020).....	39
Gráfico 9.	Cantidad de procedimientos que usaron factores de evaluación potestativos (2016-2020)	40
Gráfico 10.	Uso de los factores de evaluación potestativos según el tipo de procedimiento ...	41
Gráfico 11.	Comparativo del uso de los tipos de factores de evaluación por tipo de entidad convocante (2016 – 2020)	42
Gráfico 12.	Uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de entidad convocante (2016 – 2020).....	42
Gráfico 13.	Evolución del uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de entidad convocante	43
Gráfico 14.	Comparativo de uso de los factores de evaluación por tipo de obra (2016 – 2020)	43
Gráfico 15.	Uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de obra (2016 – 2020) ...	44
Gráfico 16.	Evolución del uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de obra	44
Gráfico 17.	Porcentaje total de uso de cada factor de evaluación potestativo (2016-2020).....	46
Gráfico 18.	Porcentaje total de uso de cada factor de evaluación potestativo (2018-2020).....	46
Gráfico 19.	Evolución del uso de cada factor de evaluación potestativo (2016 – 2020)	47
Gráfico 20.	Efectividad de los factores de evaluación potestativos (2016 – 2020).....	50
Gráfico 21.	Efectividad de los factores de evaluación potestativos permitidos desde el 2018	50
Gráfico 22.	Evolución de la efectividad de los factores de evaluación potestativo (2016–2020)	51

Índice de anexos

Anexo 1.	Propuesta de clasificación de factores de evaluación a ser establecida con la modificación de la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD.....	88
Anexo 2.	Relación de procedimientos de selección convocados desde el año 2016 – 2020 para la ejecución de obras públicas considerados para el presente trabajo de investigación (En CD).	89
Anexo 3.	Relación de procedimientos de selección convocados desde el año 2016 – 2020 para la ejecución de obras públicas, que usaron factores de evaluación potestativos en sus Bases (En CD).....	89
Anexo 4.	Relación de profesionales de los OEC encuestados	89
Anexo 5.	Relación de especialistas en contratación pública entrevistados.....	90
Anexo 6.	Resumen de las entrevistas semiestructuradas.....	90

Capítulo I. Introducción

Uno de los aspectos más importantes dentro de toda organización es la adecuada adquisición de bienes, servicios y obras, en tanto estos constituyen los insumos para la realización de las actividades que se desarrollan en su interior y contribuyen al logro de los objetivos trazados. En el sector público, la contratación de bienes, servicios y obras conlleva una especial relevancia, pues estos insumos tienen como finalidad conseguir los objetivos de política pública que tiene el Estado, los cuales se encuentran directamente relacionados con la provisión (a sus ciudadanos) de adecuados y mejores servicios e infraestructura pública que puedan satisfacer sus necesidades de educación, salud, transporte, seguridad, entre otros.

Ahora bien, para posibilitar la contratación de bienes, servicios y obras, el Estado utiliza parte del presupuesto público que se construye con el dinero pagado de sus contribuyentes, por lo que existe la necesidad de que puedan adoptarse, al interior de cada Estado, disposiciones, parámetros y criterios que orienten la contratación pública, a fin que puedan administrarse adecuadamente estos recursos y puedan ser destinados a obtener los bienes, servicios y obras bajo las mejores condiciones de precio y calidad.

En ese sentido, Dávila (2017) ha señalado que el antiguo paradigma en materia de contratación pública establecía que debía efectuarse la compra con el mejor precio posible (precio más bajo), con lo cual, en diversas legislaciones, se establecieron disposiciones que orientaron el actuar de los servidores públicos hacia dicho fin. No obstante, en los últimos años y a nivel internacional, se ha venido dejando de lado este paradigma, surgiendo así la necesidad de incorporar el concepto de “valor por dinero” en la contratación pública; poniendo énfasis en que es necesario darle importancia no sólo al dinero, sino también a la calidad, lo cual ha generado modificaciones en la forma de evaluar las ofertas de los postores, tomando en consideración elementos adicionales al precio. Esto último, ha sido fuertemente promovido por los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En consideración a ello, el Perú se avocó a la adopción de medidas para incorporar, en su legislación, las mejores prácticas internacionales que permitan incrementar la eficiencia en sus compras públicas, lo cual ha generado que en el año 2015 se apruebe la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, siendo una de las reformas más importantes al procedimiento de contratación pública de los últimos años.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Antecedentes

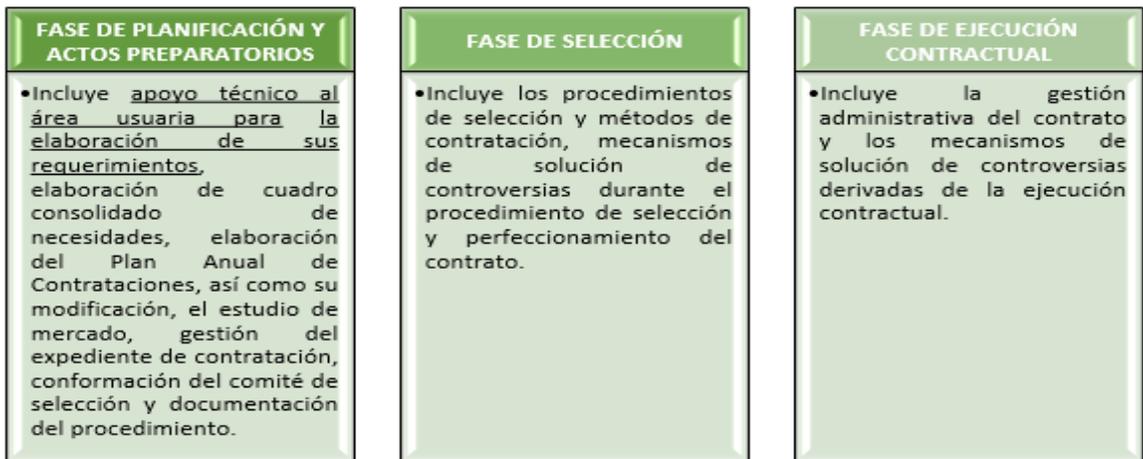
El artículo 76 de la Constitución Política del Perú, establece que las obras y la adquisición de suministros que realicen las entidades del Estado con la utilización de fondos o recursos públicos deben ejecutarse, de manera obligatoria, por contrata y licitación pública; derivando a la ley la regulación del procedimiento, excepciones y las responsabilidades específicas que deben asumirse para llevar a cabo estas contrataciones.

En atención a dicha disposición, en el año 2015 se publicó la Ley N° 30225 “Ley de Contrataciones del Estado”, como parte de una reforma de la normativa de contrataciones, encaminada a «adoptar una visión que la oriente hacia la gestión por resultados, la obtención del mejor resultado por la inversión realizada (*value for money*) y mejorar las condiciones de calidad, oportunidad y precio de los bienes, servicios y obras contratados» (Presidencia de la República 2014: 6), la cual fue complementada con el Decreto Supremo N° 350-2015-EF que aprueba su Reglamento y las Directivas aprobadas por el OSCE, en su condición de entidad encargada «de promover el cumplimiento de la normativa de contrataciones el Estado y promover las mejores prácticas en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras» (Ministerio de Economía y Finanzas 2016: 1).

En ese sentido, la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, establecieron un procedimiento compuesto por diversas actividades que debían ser realizadas por las entidades del Estado para, así, poder obtener los bienes, servicios y obras que necesitaban para el cumplimiento de las funciones a su cargo; procedimiento que está compuesto por tres fases, cuyas actividades y características se encuentran detalladas en el Grafico 1.

Si bien la Ley N° 30225 y su Reglamento mantienen la esencia de establecer un procedimiento general que permita a las entidades del Estado contratar bienes, servicios y obras con un proveedor seleccionado luego de un procedimiento competitivo, al cual pueden acceder libremente las personas naturales y jurídicas del mercado; también es cierto que el procedimiento de la actual normativa se aleja de sus predecesoras, introduciendo diversas modificaciones en cada una de sus fases, buscando así que la contratación pública sea más ágil, menos formalista, y se oriente directamente al cumplimiento de la finalidad pública que la subyace.

Gráfico 1. Fases del procedimiento de contratación de bienes, servicios y obras



Fuente: OSCE, 2019d
 Elaboración: Propia, 2021

Dentro de las reformas efectuadas al procedimiento de contratación, una de ellas se centró en la modificación del método aplicable para la selección del proveedor con el cual se llevará a cabo la contratación de bienes, servicios y obras; imponiéndose así un esquema basado en tres etapas para seleccionar la oferta ganadora, conforme al siguiente detalle:

Gráfico 2. Etapas del método de selección de ofertas



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2015
 Elaboración: Propia, 2021

En la etapa de admisión, se verifica si los postores que se presentan al procedimiento de selección han incluido, dentro de su oferta, todos los formatos y documentos consignados como obligatorios para que las ofertas sean consideradas como “válidamente recibidas”. Dentro de dichos formatos se encuentran, entre otros, la declaración jurada de datos del postor, la declaración jurada de cumplimiento del expediente técnico, especificaciones técnicas o términos de referencia y el precio de la oferta.

Por su parte, en la etapa de evaluación de ofertas, las entidades verifican que los postores hayan presentado los documentos requeridos para acreditar el cumplimiento de los factores de evaluación del procedimiento de selección y, en función de ello, proceden a otorgarles un puntaje y un orden de prelación respecto al total de ofertas admitidas y en función del puntaje total obtenido por cada una de estas.

Finalmente, una vez superada la etapa de evaluación de ofertas, las entidades deben verificar si el postor que ocupó el primer lugar en el orden de prelación cumplió con los requisitos de calificación previstos en las Bases, a fin de comprobar que este postor cuente con las capacidades necesarias para ejecutar el contrato y así, confirmarlo como postor ganador del procedimiento, al haber obtenido el puntaje más alto de acuerdo con los factores de evaluación.

Para el empleo de este método de evaluación, se aprobó la Directiva N° 001-2016-OSCE/CD “Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”, mediante la cual el OSCE determinó los factores de evaluación que debían ser usados por las entidades para evaluar las ofertas que se presentaran para la contratación de bienes, servicios u obras; siendo estos los siguientes:

Tabla 1. Factores de evaluación establecidos en la Directiva N° 001-2016-OSCE/CD

	Factores de evaluación		
	Contratación de bienes	Contratación de servicios	Contratación de obras
Obligatorios	Precio	Precio	Precio
Potestativos	1. Plazo de entrega 2. Sostenibilidad Social (referida a la contratación de personas con discapacidad) 3. Garantía Comercial 4. Disponibilidad de servicios y repuestos 5. Capacitación del personal 6. Mejoras a las especificaciones técnicas	1. Plazo de prestación 2. Sostenibilidad ambiental o social - Contratación de personas con discapacidad - Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo - Sistema de Gestión Ambiental 3. Garantía Comercial 4. Capacitación del personal 5. Mejoras a los términos de referencia	1. Sostenibilidad Ambiental o Social - Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo - Sistema de Gestión Ambiental 2. Capacitación del personal de la entidad

Fuente: OSCE, 2016a
 Elaboración propia, 2021.

Asimismo, en el año 2017, el listado de factores de evaluación potestativos establecido fue modificado y ampliado con los nuevos factores de evaluación incluidos con la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD “Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”; quedando definidos de la siguiente manera:

Tabla 2. Factores de evaluación establecidos en la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD

		FACTORES DE EVALUACIÓN		
		Contratación de bienes	Contratación de servicios	Contratación de obras
Obligatorios		Precio	Precio	Precio
Potestativos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plazo de entrega 2. Sostenibilidad Ambiental y Social <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social - Responsabilidad Hídrica 3. Protección Social y Desarrollo Humano <ul style="list-style-type: none"> - Certificación como “Empresa Segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer” - Contratación de personas con discapacidad 4. Integridad 5. Garantía Comercial 6. Disponibilidad de servicios y repuestos 7. Capacitación del personal 8. Mejoras a las especificaciones técnicas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plazo de prestación 2. Sostenibilidad ambiental y social <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo - Sistema de Gestión Ambiental - Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social - Responsabilidad Hídrica - Sistema de Gestión de la Energía 3. Protección Social y Desarrollo Humano <ul style="list-style-type: none"> - Certificación como “Empresa Segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer” - Contratación de personas con discapacidad 4. Integridad 5. Garantía Comercial 6. Capacitación del personal 7. Mejoras a los términos de referencia 8. Sistema de Gestión de Calidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sostenibilidad Ambiental y Social <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo - Sistema de Gestión Ambiental - Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social - Responsabilidad Hídrica - Sistema de Gestión de la Energía 2. Protección Social y Desarrollo Humano 3. Integridad 4. Capacitación 	

Fuente: OSCE, 2017

Elaboración propia, 2021

Ahora bien, los factores de evaluación potestativos establecidos en la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD, son los que permanecen hasta la actualidad y se encuentran incluidos en la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD “Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”, que es el documento normativo vigente que lo regula y dispone los puntajes máximos que pueden establecerse para cada factor de evaluación, la forma de asignación de su puntaje y los documentos necesarios que permitan su acreditación.

De igual manera, cabe precisar que la clasificación entre factores de evaluación “obligatorios” y factores de evaluación “potestativos” o “facultativos” introducidos con la Directiva N° 001-2016-OSCE/CD y mantenidos con la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, permiten que la oferta ganadora se determine: i) en base únicamente al precio (por ser el factor de evaluación que debe usarse de manera obligatoria) o ii) en base al precio y otros factores de evaluación escogidos del listado de factores de evaluación potestativos (distintos al precio).

Por consiguiente, de acuerdo a la actual normativa de contrataciones del Estado, son las entidades públicas (a través de sus respectivos comités de selección) las que determinan, si usarán o no los factores de evaluación potestativos y cuáles de estos serán los que considerarán para escoger al

contratista que proveerá el bien o realizará el servicio u obra que pretenden ejecutar; decisión que se materializa con la inclusión de estos factores de evaluación potestativos en las Bases de los procedimientos de selección que convoquen.

2. Situación problemática

Bajo la estructura del procedimiento de contratación impuesto por la Ley N° 30225, se advierte que la selección de la oferta ganadora (y en consecuencia del postor ganador) se determina, específicamente, en la etapa de evaluación de ofertas que realiza una entidad pública, toda vez que en dicha etapa se logra identificar a la oferta que, habiendo cumplido con los requisitos exigidos, se distingue como la mejor dentro de todas las ofertas presentadas en virtud de la acreditación de los factores de evaluación establecidos en las Bases.

En virtud de ello, los factores de evaluación cumplen un papel fundamental dentro de la normativa de contrataciones del Estado, al ser los criterios que permiten determinar la mejor oferta dentro del universo de ofertas presentadas; por lo cual, es sumamente relevante que las entidades puedan efectuar una adecuada, seria y responsable selección de las mismas, a fin de que los factores de evaluación elegidos permitan lograr la contratación con el mejor proveedor del mercado y que le pueda brindar, así, el bien, servicio u obra con las mejores de condiciones de calidad.

Esto resulta especialmente relevante en el caso de las obras, puesto que, como señala Albornoz (2012), el contratista (en este caso: ejecutor de obra) cumple un papel vital en el desempeño general del proyecto y la mala selección de éste aumenta las posibilidades de retrasos, sobrecostos, ejecución de un trabajo deficiente y conflictos. En esa línea, el escoger a un contratista que no cuenta con las capacidades necesarias para realizar la obra generaría más perjuicios que beneficios a la entidad contratante e impediría conseguir la finalidad pública que se encuentra detrás de esta contratación.

Inclusive, desde hace varios años atrás, Lozano (2012) ponía de manifiesto que uno de los principales problemas que se identificaron en las auditorías realizadas a las obras públicas en los gobiernos regionales del Perú, era la selección de empresas constructoras que no contaban con las capacidades necesarias para cumplir con las obligaciones contractuales y con el objeto del contrato, siendo una de sus causas los inadecuados factores de evaluación aplicados en el procedimiento de selección.

Ahora bien, de las disposiciones establecidas en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y las Directivas, se aprecia que, desde el año 2016, se ha puesto a disposición de las entidades una gran cantidad de nuevos factores de evaluación potestativos para que puedan ser usados en la mejor selección de la oferta y proveedor; advirtiendo, además, que la inclusión de estos factores en las Bases evita que las ofertas sean escogidas sólo por el factor de evaluación “precio” y que los proveedores seleccionados cumplan cada vez más con estándares internacionales que eleven el nivel de calidad del bien, servicio u obra que buscan obtener.

Sin embargo, en el estudio denominado “La Contratación Pública en el Perú”, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señaló, en el año 2017, que las entidades públicas en el Perú tienden a basar su adjudicación en el precio más bajo, lo cual evidencia que los factores de evaluación potestativos, a más de un año de su inclusión, tendrían un escaso uso por parte de las entidades y no serían determinantes para seleccionar a la oferta y postor ganador.

Lo señalado llama poderosamente la atención, si se considera que en la exposición de motivos de la actual Ley de Contrataciones del Estado, el Poder Ejecutivo justificó la reforma de la normativa de contrataciones, indicando que uno de los problemas del régimen anterior, era que se prevea la selección de la oferta principalmente en función al precio más bajo y no se tomaran en cuenta otros aspectos importantes de acuerdo al objeto a contratar (Presidencia de la República, 2014); por lo cual este era un aspecto que se buscaba revertir con la reforma.

Es más, esta realidad mostrada por la OCDE resultaría contraria a la propia finalidad de la Ley N° 30225, actual “Ley de Contrataciones del Estado”, la cual busca «maximizar la asignación de recursos en beneficio del interés público mediante la contratación de bienes, servicios y obras que se efectúen bajo las mejores condiciones de precio y calidad» (Congreso de la República 2014: 1); lo cual deja entrever que lo que se busca obtener no es sólo el precio más bajo, sino que la contratación se realice, además, sobre la base de atributos que incidan en la calidad del bien, servicio u obra que se desea obtener.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta que la misma OCDE ha indicado que «la adjudicación de una oferta basada únicamente en el precio puede resultar en diversos impactos negativos para la entidad, como calidad menor, suministro inseguro y desempeño insatisfactorio del proveedor» (OCDE 2017: 134), entonces resulta problemático y perjudicial para nuestro país mantener dicha situación, sobre todo en la ejecución de obras, por el riesgo de que las obras “baratas” empiecen a mostrar las falencias que surgieron como consecuencia de preferir sólo el precio más bajo en

vez de incluir otros factores de evaluación adicionales y aumenten así los problemas que impidan el desarrollo o la culminación de las obras.

En ese contexto, vemos conveniente analizar las razones del escaso uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos en la selección de ejecutores de obras públicas, al ser un aspecto que contribuye a mantener que el menor precio ofertado (u oferta económica más baja) sea el único criterio determinante para que un postor pueda ser el ganador del procedimiento de selección convocado por un entidad pública; buscando así contribuir a reducir la posibilidad de que se generen los perjuicios señalados por la OCDE cuando la elección de la obras más barata termine resultando más cara para el país, por la inversión adicional que se requerirá para revertir estos perjuicios.

3. Problema de investigación

Limitado uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos para seleccionar a los ejecutores de obras públicas.

4. Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son los factores de evaluación potestativos que se usan con mayor frecuencia en los procedimientos de selección para la contratación de obras?
- ¿Cuáles son las razones por las cuales las entidades no suelen consignar en las bases los factores de evaluación potestativos?
- ¿Qué medidas podrían adoptarse para fomentar el uso y la efectividad de los factores potestativos en el marco de la contratación de ejecutores de obras?

5. Objetivos

5.1. Objetivo general

Proponer medidas a adoptarse para fomentar el uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos, a fin de que tiendan a una selección eficiente de ejecutores de obras públicas.

5.2. Objetivos específicos

- Conocer los factores de evaluación potestativos más usados en los procedimientos de selección para la contratación de obras.
- Conocer las razones por las cuales las entidades no suelen consignar en las Bases la totalidad de los factores de evaluación potestativos.
- Identificar cuáles serían las medidas que podrían implementarse para incrementar el uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos en la selección de ejecutores de obras.

6. Justificación

De la información proporcionada por el Sistema de Inteligencia de Negocios del OSCE (CONOSCE), se advierte que, desde el año 2016 al 2020, el Estado Peruano ha adjudicado 212,413.9 millones de soles a distintos proveedores, para las contrataciones de bienes, servicios y obras, a través de 244,067 procedimientos de selección convocados; de los cuales 85,943.4 millones de soles han sido adjudicados a postores para la ejecución de obras, como se puede advertir a continuación:

Tabla 3. Montos adjudicados en procedimientos de selección convocados (2016 – 2020)

AÑO	NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS CONVOCADOS	MONTO ADJUDICADO (MLLNS. S/)		
		BIENES	SERVICIOS	OBRAS
2016	48,289	17.840,2	9.842,0	13.861,1
2017	49,517	8.258,4	12.933,5	19.751,6
2018	47,919	8.890,1	15.683,2	20.866,5
2019	49,211	9.308,9	15.335,2	16.183,2
2020	49,131	10.538,8	17.840,2	15.281,0
TOTAL	244,067	54.836,4	71.634,1	85.943,4

Fuente: OSCE, 2019b

Elaboración: propia, 2021.

Inclusive, de acuerdo con la información obtenida por la OCDE (2020), en el año 2017 el gasto en contratación pública alcanzó el 46.4% de los gastos del gobierno (casi la mitad del gasto total) y representó el 9.9% del Producto Bruto Interno, lo cual deja claro la relevancia económica que representa la contratación pública para nuestro país y el tamaño que tiene.

Considerando la cantidad de dinero que se invierte en materia de contratación pública y, específicamente, para la ejecución de obras, resulta fundamental que el Estado busque cautelar que dicho gasto sirva, efectivamente, para conseguir, no sólo la realización y culminación de la obra, sino que esta haya sido realizada bajo las mejores condiciones posibles y así, la población

pueda verse beneficiada con la infraestructura que se pone a su disposición y por mucho más tiempo; más aún cuando autores como Suito (2014), señalan que uno de los constantes problemas de la inversión realizada por las entidades públicas, ha sido el deficiente resultado obtenido de estas, como puede ser: obras inconclusas, bajos niveles de parámetros técnicos, desgaste prematuro por falta de mantenimiento, servicios de baja calidad, entre otros.

Ahora bien, si se considera, como se ha señalado precedentemente, que una de las razones¹ que generan estos resultados se halla en la mala selección de proveedores, resulta necesario que la administración pública centre sus esfuerzos también en mejorar este aspecto y se le dé la relevancia que le corresponde, pues no debemos olvidar que la selección de proveedores constituye una decisión estratégica de alto impacto en el desempeño de cualquier organización (Sarache *et al.* 2009) y la gestión de una contratación pública no puede permitir que se acepten malos proveedores o proveedores con malas prácticas.

Adicionalmente, si se considera, como lo ha manifestado la Dra. Magali Rojas en la entrevista realizada, que los factores de evaluación potestativos fueron incorporados para efectos de construir, en un mediano plazo, un conjunto de proveedores que respondan a estándares de calidad que el Estado se merece, resulta fundamental que los gestores públicos propongan alternativas que permitan impulsar el uso y la efectividad de estos factores de evaluación para así contribuir a mejorar el procedimiento de contratación pública y reducir el riesgo de ocurrencia de los perjuicios que genera, la selección de ofertas basada únicamente en el precio; pues como señala un conocido refrán popular: “lo barato sale caro”.

7. Delimitación

La presente investigación comprende el análisis del uso y la efectividad de aquellos factores de evaluación potestativos dentro de los procedimientos de selección convocados para la contratación de ejecutores de obras, durante el periodo comprendido del 2016 al 2020 y bajo la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, para lo cual se ha tomado en consideración un grupo compuesto por un total de 4375 procedimientos de selección registrados en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE).

¹ Otras razones de los resultados negativos en la ejecución de obras consisten en la deficiente elaboración del expediente técnico, contratistas sin experiencia en el tipo de obra a construir, entre otros; no obstante, estas obedecen a una problemática distinta al tema que nos ocupa, por lo que no se aborda en el presente trabajo de investigación.

En ese sentido, se encuentra fuera del presente trabajo, el análisis respecto a los factores de evaluación o criterios de adjudicación que son utilizados en otros tipos de procedimientos de selección o concursos desarrollados para la adjudicación y ejecución de obras, que son materia de regulación distinta, como es el caso de las asociaciones público-privadas, los contratos de gobierno a gobierno, entre otros.

8. Limitaciones

El presente trabajo de investigación se limita a proponer una propuesta teórica de mejora para incrementar el uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos en los procedimientos de selección para la ejecución de obras, en base a la recopilación, procesamiento y análisis de un grupo de procedimientos de selección registrados en el SEACE; no habiendo podido acceder a la información de la totalidad de los procedimientos de selección convocados desde el año 2016, al no contarse con información oficial consolidada y disponible respecto a los factores de evaluación potestativos usados en los años previos.

De igual manera, durante el desarrollo de la investigación, el Perú se ha visto afectado por la pandemia del virus COVID-19, que ha generado la declaratoria del estado de emergencia nacional y la implantación de períodos de cuarentena y aislamiento social. Esta situación ha impedido que se pueda realizar mayores encuestas a los funcionarios y servidores de las entidades públicas más alejadas al departamento de Lima, debido a las restricciones de movilización y comunicación, y, sobre todo, por la avocación de los servidores de los Órganos Encargados de las Contrataciones (OEC), para la atención de los requerimientos de contratación de bienes y servicios indispensables para la atención de la pandemia.

9. Alcances

El presente trabajo de investigación es de alcance nacional, toda vez que se plantea identificar si la aplicación del precio como único factor de evaluación es suficiente para seleccionar la mejor oferta (en términos económicos y de calidad), en el marco de la contratación de ejecutores de obras que lleven a cabo las entidades públicas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado; más aún cuando dicha norma es de alcance general y obliga a su uso a las instituciones de este país.

Capítulo III. Marco Conceptual

1. Marco teórico

1.1.Los contratos de obra pública

Para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos, es indispensable que el Estado se pueda proveer de aquellos bienes, servicios y obras que no puedan ser elaborados o ejecutados por sí mismo; lo cual lo obliga a tener que relacionarse con el sector privado, a través de la suscripción de contratos administrativos que establezcan las condiciones de dicha contratación y permitan una óptima provisión de estos.

Dentro de los diversos contratos que suscribe la administración pública, uno de los más importantes es el contrato de obra pública, el cual, puede ser definido como aquel mediante el cual «la entidad encarga al contratista realizar, con su propia actividad, organización y medios, una o más prestaciones de ingeniería civil sujeta a ser medida por el resultado querido sobre inmuebles con sujeción a un proyecto o expediente previamente aprobado, por lo cual se obliga a pagar una retribución económica» (Morón 2016: 144).

A efectos de determinar qué tipos de prestaciones de ingeniería civil son las que se incluyen dentro del contrato de obra, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado ha establecido, en su Anexo N° 1, una definición específica de lo que debe ser considerado como “obra” dentro del marco de la contratación pública, precisando que mediante dicho término se incluye la «construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos» (Ministerio de Economía y Finanzas 2015: 57).

En virtud de ello, se advierte que, con la contratación de obras, las entidades tienen como objetivo crear o mejorar la infraestructura de uso público, necesaria para el desarrollo de los servicios públicos o las actividades de las entidades públicas; decisión que se sustenta en la necesidad que tiene el Estado de intervenir para proporcionar, a través de dicha infraestructura, un beneficio a la población, la cual se genera, por ejemplo, en la mejora de las condiciones de vida que produce la asignación de nuevos y mejores establecimientos de salud, colegios, carreteras, entre otros.

1.2.Los ejecutores de obra como colaboradores en los contratos de obra pública

En línea con lo señalado en el numeral anterior, en un contrato de obra pública, es el Estado, a través de sus diversas entidades, que contrata a una persona natural o jurídica para que se encargue de realizarla, de acuerdo con las características y condiciones establecidas previamente por la entidad. Estas personas naturales o jurídicas son denominadas (en la normativa de contrataciones del Estado) como contratistas o ejecutores de obra.

Por lo expuesto, se considera que los contratistas o ejecutores de obra «cumplen un papel vital en el desempeño general del proyecto» (Albornoz 2012: 4), pues son quienes emplean su conocimiento técnico y experiencia en ingeniería civil para construir o mejorar la infraestructura pública conforme a las características establecidas por la entidad contratante. Por ello, la forma en la que determinen desarrollar la obra o el nivel de desempeño que demuestren en su ejecución, tendrá incidencia directa en que la obra pueda ser no sólo culminada sino también adecuadamente construida; lo cual entraña una gran responsabilidad, al depender de ellos una parte importante del éxito del proyecto y la consecución del beneficio de la población.

En virtud de esta contribución, es que algunos autores señalan que este tipo de contrato constituye una de las «técnicas de colaboración de los administrados con la Administración» (Guzmán 2016: 10), pues el contratista, además de buscar la obtención un beneficio económico, está coadyuvando al cumplimiento de los objetivos del Estado.

1.3.La selección de ejecutores de obra en la administración pública

Dada la relevancia de la participación de los ejecutores de obra, es que algunos autores, consideran que la selección del contratista que lleve a cabo la ejecución de un proyecto de construcción es una de las decisiones más importantes que debe ser tomada y «constituiría el reto más importante para cualquier cliente de la construcción» (Albornoz 2012: 1) si es que se quiere obtener un buen proyecto constructivo.

Es por esta razón que, en materia de contratación pública, cada país ha buscado establecer métodos y disposiciones específicas orientadas a regular la selección de proveedores, con la finalidad de poder garantizar así la mejor selección de ofertas y postores, dentro de los cuales se encuentran incluidos, también, los ejecutores de obra. Como señala Ariel (2016), en esta fase del procedimiento, las entidades del sector público realizarán una selección de carácter cualitativo de los postores, atendiendo a la situación personal que cada uno ostenta y a sus capacidades

(financiera y técnica) para ejecutar el contrato, y posteriormente evaluarán las ofertas y adjudicarán el contrato público.

En esa línea, Domenech (2012) ha manifestado que existirían, básicamente, tres sistemas que podrían ser utilizados por una entidad pública para evaluar y escoger una oferta dentro de las múltiples y diversas ofertas presentadas por los proveedores del mercado, siendo estos los siguientes: i) efectuar un sorteo, ii) escoger a la primera presentada (bajo el principio jurídico de “primero en el tiempo, primero en el derecho”) y iii) evaluar, con arreglo a ciertos criterios, el contenido de las ofertas con el fin de escoger aquella que mejor satisfaga el interés general que se busca mediante la contratación.

Sin embargo, es éste último sistema el que ha venido siendo recogido en las legislaciones internacionales referidas a contratación pública; habiéndose, en algunos casos, determinado en la misma norma los criterios específicos que deberán ser usados por las entidades públicas (como en el caso Peruano) o, en otros casos, otorgado la libertad a las entidades públicas para definir los criterios en cada caso particular, reservándose la norma a establecer determinadas pautas o parámetros para su elección.

De igual manera, bajo dicho sistema, se ha discutido la posibilidad de escoger las ofertas en base a un solo criterio (que tendría que ser necesariamente el precio) o a múltiples criterios, que, además del precio, incluirían aspectos diversos como: la calidad, el plazo de ejecución u otras características vinculadas a la consecución de objetivos sociales o medioambientales relacionados con el contrato; todo ello con el objetivo de lograr, en palabras de Casagne, «seleccionar la oferta más conveniente para la administración desde el punto de vista de su idoneidad moral, técnica y económico financiera» (Marienhoff 2011: 243).

1.4.El precio como criterio tradicional de selección

Considerando que todo procedimiento de contratación se fundamenta en la promoción de la libre competencia y competencia, se entiende que los postores interesados en contratar con el Estado pugnarán entre sí por presentar su mejor oferta y con el precio más bajo que les sea posible ofrecer a fin de poder encontrarse, frente a la entidad, en una posición más ventajosa para ser elegible frente a las demás ofertas de sus competidores; lo cual, además, “sincera” el precio real del bien, servicio u obra que se desea contratar y genera a la entidad ahorro en los recursos dinerarios que debe desembolsar para poder realizar esta contratación.

Es por esta razón que, tradicionalmente, el precio ha sido el criterio básico e ineludible para efectuar la selección de un ejecutor de obra o proveedor en general, constituyéndose así, en opinión de algunos autores, como el «principal criterio de evaluación sobre el cual las Administraciones Públicas tradicionales basan sus sistemas de compras» (Gines s.f.: 1).

Inclusive se ha entendido así que el logro de este objetivo permitirá obtener beneficios a ambas partes, pues el ejecutor de obra podrá desarrollar su objeto de negocio y obtener su utilidad mientras que la entidad puede no sólo lograr la construcción de la obra sino también conseguir un ahorro de recursos (generado por no haber incurrido en sobrecostos), que puedan ser reconducidos hacia otros fines públicos de igual relevancia y que requieren ser atendidos.

En virtud de ello, el precio sigue siendo el factor de evaluación por excelencia de toda contratación pública, siendo utilizado hasta la actualidad a nivel internacional.

1.5.El concepto de “valor por dinero” en la contratación pública

Con la finalidad de lograr compras públicas exitosas y eficientes, en los últimos años se ha empezado a desarrollar una nueva visión de la contratación pública, que propugna que estas contrataciones se realicen con la finalidad de obtener el mayor valor posible de la misma. En opinión de algunos autores, esto surge debido a que existe en la actualidad una mayor conciencia de que el Estado tenga que ser más eficiente al realizar el gasto que requiere toda contratación, a fin de obtener un mejor “valor” a cambio del dinero que se invierte (Aguilar 2013).

En virtud de ello, se ha promovido la inclusión del concepto de “*value for money*” o “mejor Valor por Dinero” en las contrataciones que llevan a cada uno de los países. Aunque en un primer momento el término “valor” pueda orientarnos a pensar en un criterio exclusivamente económico como es el “precio”, el concepto de valor va más allá de esto y comprende, en opinión del *European PPP Expertise Centre* (EPEC s.f.), la evaluación de aspectos distintos al precio, tales como la calidad y cantidad de servicio o nivel de desempeño.

Efectivamente, este concepto incluido en el año 2004, con el documento “*Value for Money Assesment Guidance*” del Tesoro del Gobierno del Reino Unido, es definido como «la combinación más ventajosa de costo, calidad y sostenibilidad» (Department of Finance of the United Kingdom s.f.:1) que posee un proyecto de contratación pública; términos que son definidos en la tabla 4.

Tabla 4. Conceptos incluidos dentro del “value for money”

Costo	Consideración del costo total vida
Calidad	Cumplir con una especificación que es adecuada para el propósito y suficiente para cumplir con los requisitos del cliente
Sostenibilidad	beneficios económicos, sociales y ambientales, considerados en el caso de negocios, en apoyo del Programa de Gobierno

Fuente: *Department of Finance of the United Kingdom, s.f.*

Elaboración: propia, 2021

En consecuencia, se puede apreciar que el objetivo del “valor por dinero” en una contratación, es conseguir no sólo un precio adecuado por la obra a ejecutar, sino también, obtener los beneficios generados por los aspectos no económicos (calidad, sostenibilidad, entre otros) que logre tener la obra finalizada, generando así la maximización del resultado obtenido frente a la inversión monetaria realizada.

No obstante, si bien el “valor por dinero” surgió como un concepto aplicable para la evaluación de la pertinencia de ejecutar proyectos bajo el modelo de asociación público-privada, el Tesoro del Gobierno del Reino Unido contempló, desde su origen, que existía la obligación de garantizar que el “value for money” se logre para todas las formas de adquisiciones, toda vez que algunos de los principios básicos relacionados con su logro también eran aplicables a otras formas de contratación pública (HM Treasury 2006).

En esa línea, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) ha manifestado que, a nivel internacional, la contratación pública ha pasado de considerar al precio como el indicador para medir el éxito de cualquier compra, a centrarse, ahora, en un enfoque multicriterio en el que, en adición al precio, se consideran aspectos adicionales como la calidad, la innovación o la sostenibilidad; buscando así incluir el concepto del “valor por dinero” en las contrataciones distintas a las realizadas mediante asociaciones público privadas (RICG 2017).

Específicamente, autores como Dávila, han indicado que el valor por el dinero «tiene que ver mucho con el diseño de la licitación, con la selección de los criterios y con la forma de medir cada una de sus ponderaciones» (Dávila Pérez 2017:1); pues un aspecto clave para la consecución del valor por dinero en las contrataciones, se centra en la adecuada determinación de los factores de evaluación que permiten la selección de ofertas y así, la selección de postores.

Lo señalado anteriormente, es corroborado también por Gines (s.f.), quien sostiene que la aplicación del concepto de valor por dinero no se circunscribe sólo al análisis de aspectos cuantitativos, sino también a acciones que la entidad contratante debe realizar a lo largo de todas

las etapas del procedimiento de contratación pública, dentro de las cuales se detalla la determinación de los factores que se consideran relevantes a fin de que sirvan para valorar numéricamente a los postores.

Por lo expuesto, el concepto del mejor valor por dinero impulsa a las entidades a que realicen una adecuada evaluación del proyecto de contratación y determinen así los mejores criterios de evaluación que permitan lograr la selección del proveedor, toda vez que, de la efectividad de los criterios que orienten dicha selección, dependerá que la contratación sea igualmente eficaz y se pueda «conseguir más y mejor, pagando lo mismo» (Harper 2017:1).

1.6. La oferta económicamente más ventajosa

Considerando el cambio de visión que ha experimentado la contratación pública, ha surgido también el concepto de “oferta económicamente más ventajosa”, “oferta más ventajosa” u “oferta más conveniente”, en contraposición al concepto de “oferta más baja o de menor precio” que perseguía el enfoque tradicional.

En ese sentido, la oferta económicamente más ventajosa es definida como «aquella [oferta] que mejor pueda satisfacer los intereses generales» (Domenech 2012: 1) y que ha sido escogida luego de una evaluación sujeta a determinados criterios. En esa línea, Gambier (S.f.), refiere que la elección de la oferta más conveniente conlleva la necesidad de considerar en la evaluación no sólo aspectos de hecho, sino aspectos técnicos como, por ejemplo: la calidad de las maquinarias, nivel de tecnología, modo de financiación, garantía de las ofertas, etc.

En ese sentido, el concepto de “oferta económicamente más ventajosa” obliga a las entidades públicas a escoger adecuadamente los criterios que utilicen para comparar y valorar las ofertas, a fin de que se pueda obtener la oferta que le proporcione los mejores beneficios (no sólo económicos) con su realización; dejando de lado la prioridad que se le otorgaba al precio, y adoptando nuevos criterios de evaluación y selección, que se puedan combinar junto con el precio. En consecuencia, se entiende que la oferta económicamente más ventajosa será aquella que surge luego de la evaluación de las ofertas bajo un enfoque de valor por dinero y que considera criterios de adjudicación no exclusivamente monetarios.

2. Marco normativo

2.1. Normativa internacional

2.1.1. Acuerdo Plurilateral sobre Contrataciones Públicas (ACP)

Dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en el año 1979 se creó el primer Acuerdo sobre Contratación Pública, como un esfuerzo «encaminado a someter la contratación pública a normas comerciales acordadas internacionalmente» (OMC s.f.:1); estableciendo así un marco normativo internacional para la contratación de bienes, servicios o servicios de construcción, que incluye las disposiciones a aplicarse para la evaluación de ofertas y adjudicación de los contratos.

Este Acuerdo, del cual forman parte 21 países miembros de la OMC y cuya versión actual es la aprobada en el año 2012, establece en su artículo XV los criterios específicos en virtud de los cuales se determinará la oferta ganadora; indicando que la entidad contratante adjudicará el contrato al proveedor que la entidad haya determinado que tiene capacidad para cumplir lo estipulado en el contrato y que, sobre la base de los criterios de evaluación establecidos en el pliego de condiciones, haya presentado la oferta más ventajosa o el precio más bajo (cuando el único criterio sea el precio).

Asimismo, en el numeral 9 del artículo X del ACP, se establece cuáles son estos criterios de evaluación que pueden establecerse en los anuncios de contratación o pliego de contrataciones, indicando que los mismos podrán comprender, entre otras cosas, el precio y otros factores de costo, la calidad, el valor técnico, las características medioambientales y las condiciones de entrega.

En virtud de lo señalado, en este acuerdo internacional, no se establece como único criterio de selección la elección del precio más bajo; por el contrario, se permite que la oferta ganadora pueda ser aquella que, aun cuando tenga un precio mayor, sea igualmente beneficiosa por las ventajas que le proporciona a la entidad en virtud de los criterios técnicos que influyen en el objeto de la contratación; lo cuales van más allá de lo estrictamente económico y resulta perfectamente compatible con los principios y objetivos que lo inspiran.

No obstante, si bien las normas del ACP no son de aplicación obligatoria para el Perú, no dejan de ser un referente de buenas prácticas en materia de compras públicas, tal y como lo señala

Morón (2017); por lo cual, sus disposiciones son materia de revisión y consideración para la implementación y modificación de las leyes sobre contratación pública.

2.1.2. Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)

El 09 de diciembre de 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios, a fin de establecer un régimen armonizado de contratación pública, que contenga procedimientos destinados a asegurar la competencia, la transparencia, la equidad, la economía y sobre todo la eficiencia en el procedimiento de adjudicación (CNUDMI 2011).

Esta Ley, reemplazada con la Ley Modelo 2011, se ha convertido en un «conjunto de regulación indicativa que congrega las mejores prácticas de contratación estatal respecto de bienes, servicios y obras, centrado en la formación del contrato» (Morón 2017:42), que, en comparación a lo establecido en el Acuerdo sobre Contratación Pública, desarrolla con mayor amplitud la forma de selección de ofertas y los criterios para su determinación que deberían seguir los Estados.

En ese sentido, el artículo 11 de la Ley Modelo establece la posibilidad de que la oferta pueda ser aplicada en función del precio o en función del precio y otros criterios, señalando, en dicho caso, la ponderación de cada uno y la forma en la que se aplicarán. De igual manera, en dicho artículo establece los criterios de adjudicación que pueden ser considerados, siendo estos los siguientes:

- El precio;
- Los gastos de funcionamiento, de mantenimiento y de reparación de los bienes o de las obras, así como el plazo para la entrega de los bienes, la terminación de las obras o la prestación de los servicios, las características del objeto del contrato adjudicable, como pudieran ser sus características funcionales y ecológicas; y las condiciones de pago y las garantías dadas respecto del objeto del contrato adjudicable.
- La experiencia, la fiabilidad y la competencia profesional y de gestión del proveedor o contratista, así como del personal que intervenga en la entrega del objeto del contrato adjudicado.

De igual manera, se establecen los aspectos a considerar para adoptar criterios de evaluación adicionales a los establecidos, precisando que estos podrán ser i) todo criterio que el reglamento de la contratación pública u otra norma aplicable de derecho interno autorice o exija que se tome en consideración o ii) un margen de preferencia otorgado a los proveedores o contratistas

nacionales o a los bienes de origen interno u otro tipo de preferencia, de estar autorizado o ser exigido por el reglamento de la contratación pública u otra norma aplicable de derecho interno.

En ese sentido, estas normas, aplicables a los contratos en general y que vienen siendo adoptadas por varios países de Europa central y oriental, constituyen, de acuerdo con la doctrina, «un referente importante al cual los contratos estatales se suelen referir en vía supletoria, para suplir vacíos de interpretación, generar nuevas normas y servir de apoyo a quienes resuelven controversias» (Morón 2017:42).

2.2. Normativa nacional

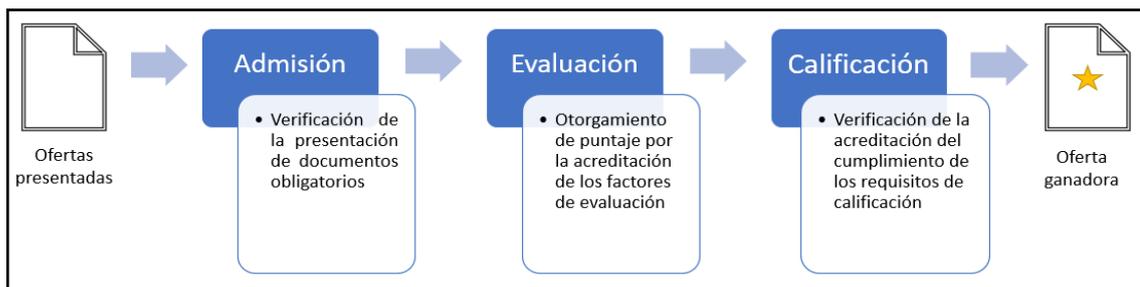
Como se ha señalado en el capítulo precedente, el actual método de selección de ofertas fue introducido con la Ley N° 30225 – Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, que entraron en vigor el 09 de enero del 2016.

No obstante, en el transcurso de estos 5 años, estas normas han sido objeto de diversas modificaciones, efectuadas a través de distintos decretos legislativos y decretos supremos, que han generado el cambio de parte de sus disposiciones iniciales; motivando así que, en la actualidad, se cuente con un Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado (TUO) y un nuevo Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF; los cuales rigen, en conjunto, el procedimiento de contratación de bienes, servicios y, especialmente, obras.

A pesar del cambio normativo efectuado, el método de selección de ofertas inicialmente establecido no ha sufrido variaciones en su concepción y estructura, manteniéndose así, en este nuevo TUO de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, el esquema basado en tres etapas (admisión, evaluación y calificación) para seleccionar la oferta ganadora.

En virtud de ello, para seleccionar al proveedor, la totalidad de ofertas presentadas por los postores serán puestas a disposición de un comité de selección designado para su verificación y evaluación; el cual, deberá realizar cada una de las actividades que se encuentran dentro de las tres etapas de evaluación y calificación, para obtener como resultado a una única oferta ganadora, que es la que, en principio, debe destacarse de las demás por haber obtenido el mejor puntaje de acuerdo a los factores de evaluación establecidos en las Bases del procedimiento de selección.

Gráfico 3. Procedimiento de evaluación y calificación de ofertas



Fuente: MEF, 2018

Elaboración: Propia, 2021

2.2.1. Procedimiento de evaluación de ofertas:

De acuerdo con las disposiciones del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado vigente, la etapa evaluación de ofertas consiste, propiamente, en la verificación de la acreditación de los factores de evaluación en las ofertas que han cumplido con presentar los documentos requeridos para su admisión, a fin de determinar cuál es la oferta con el mejor puntaje y establecer así un orden de prelación entre todas las ofertas presentadas.

Para dicho efecto, los artículos 50 y 74 del Reglamento, han establecido los aspectos que deben considerar las entidades para efectuar la evaluación de las ofertas, siendo estas las siguientes:

➤ Requisitos que se deben cumplir previamente para realizar la evaluación:

- Las Bases del procedimiento deben indicar: i) todos los factores de evaluación a aplicar, ii) la ponderación de cada factor en relación con los demás, iii) los puntajes máximos para cada factor, iv) la forma de asignación y v) la documentación que sirve para acreditar los factores de evaluación.
- Las ofertas, para ser evaluadas, deben haber superado la etapa de admisión, es decir, deben haberse considerado como “válidamente recibidas” luego de la acreditación de la presentación de todos los formatos y anexos establecidos en las Bases para dicho fin.

➤ Procedimiento de evaluación:

- La evaluación se realiza sobre la base de cien puntos.
- Cuando la evaluación del precio sea el único factor, se le otorga el máximo puntaje a la oferta de precio más bajo y se otorga a las demás ofertas puntajes inversamente proporcionales a sus respectivos precios.
- Cuando existan otros factores de evaluación además del precio, el mejor puntaje se asigna en función de los criterios y procedimientos de evaluación enunciados en las bases.

- En el supuesto de que dos o más ofertas empaten, la determinación del orden de prelación de las ofertas empatadas se realiza a través de sorteo.

2.2.2. Los factores de evaluación

Si bien la Ley ni su Reglamento establecen una definición oficial respecto a lo que debe entenderse por “factor de evaluación”, mediante el Pronunciamiento N° 257-2020/OSCE-DGR el OSCE ha señalado que los factores de evaluación constituyen «aspectos que permiten diferenciar o discriminar las ofertas a efectos de obtener aquella que proponga las mejores condiciones, y de esa forma, otorgarle [al postor] el puntaje correspondiente».

Como se indicó en el primer capítulo, los factores de evaluación para la contratación de obras se encuentran divididos en dos grandes grupos: los factores de evaluación “obligatorios” y factores de evaluación “potestativos”; siendo estos últimos aquellos expresamente indicados en la Directiva y que serán utilizados o consignados en las Bases dependiendo de las consideraciones técnicas y de gestión que considere el comité de selección al momento de la elaboración de las Bases del procedimiento de selección.

En ese sentido, en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se especifican algunos de los factores de evaluación que pueden ser incluidos en las Bases de los procedimientos de selección, los cuales se encuentran determinados en función al objeto de la contratación (adquisición de bienes, contratación de servicios o ejecución de obras); precisando, además, que los mismos serán establecidos de manera específica en los documentos estándar que emita el OSCE, dentro de los cuales se encuentran las Bases Estándar de los procedimientos de selección a convocar (Licitación Pública, Adjudicación Simplificada, etc.).

2.2.3. Factores de evaluación para la contratación de ejecutores de obra

En la actualidad, la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD “Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”, es el documento vigente que precisa los factores de evaluación que deben usarse en los procedimientos de selección convocados para la ejecución de obras, siendo estos los siguientes:

Tabla 5. Factores de evaluación permitidos para la selección de ejecutores de obra

FACTOR DE EVALUACIÓN	FORMA DE EVALUACIÓN	PUNTAJE MAXIMO
----------------------	---------------------	----------------

PRECIO	Se evaluará considerando el precio ofertado por el postor.	<ul style="list-style-type: none"> ● 100 puntos (cuando sea el único factor) ● En caso se consideren factores de evaluación potestativos en la Base, el puntaje del precio es puntaje que resta para lograr 100 puntos.
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL	Se evaluará que el postor cuente con una (1) de las siguientes prácticas de sostenibilidad ambiental o social: <ol style="list-style-type: none"> 1. Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo 2. Certificación del sistema de gestión de la responsabilidad social 3. Certificación del sistema de gestión ambiental 4. Responsabilidad hídrica 5. Certificación del sistema de gestión de la energía 	3 puntos
PROTECCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO	Se evaluará que el postor cuente con certificación como “Empresa segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer”.	2 puntos
INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	Se evaluará que el postor cuente con certificación del sistema de gestión antisoborno.	2 puntos
CAPACITACIÓN	Se evaluará en función a la cantidad de horas de capacitación ofrecidas	10 puntos

Fuente: OSCE, 2019a
Elaboración: propia, 2021

2.2.4. El factor de evaluación “precio” en la contratación de obras públicas

Las disposiciones de la Ley N° 30225 “Ley de Contrataciones del Estado” y su Reglamento, han establecido que el único factor de evaluación que debe emplearse de manera obligatoria es el **precio**; por lo cual, legalmente, no puede ser omitido en las Bases.

Ahora bien, debe tenerse en consideración que, en el caso de obras públicas, la determinación del precio reviste ciertas características y limitaciones, puesto que, para poder efectuar una obra, se requiere, en principio, la previa elaboración de un expediente técnico; el cual, por definición es el «conjunto de documentos que comprende: memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos de ejecución de obra, metrados, presupuesto de obra, fecha de determinación del presupuesto de obra, análisis de precios, calendario de avance de obra valorizado, fórmulas polinómicas y, si el caso lo requiere, estudio de suelos, estudio geológico, de impacto ambiental u otros complementarios» (Ministerio de Economía y Finanzas 2015: 58). (El subrayado es agregado).

En ese sentido, el precio que oferte el postor tendrá que considerar, necesariamente, tanto el presupuesto de obra que se encuentra precisado en el Expediente Técnico (el cual, además, constituye el valor referencial) como sus propios costos, gastos y la rentabilidad que busca obtener

de la obra; teniendo como límite que la misma no puede ser superior o inferior al 10% del monto del valor referencial, conforme lo establece la Ley de Contrataciones del Estado.

De igual manera, la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD establece que el **precio** debe estar determinado en función de todos los conceptos que incidan sobre la obra objeto de contratación (incluido los impuestos), razón por la cual los ejecutores de obra deben efectuar todos los análisis y evaluaciones que resulten necesarios a efectos de determinar el precio que presenten en procedimiento de selección; estando obligados a mantenerlo una vez presentada su oferta e impedidos de incrementarlo con posterioridad al otorgamiento de la Buena Pro.

Asimismo, una vez verificado que el precio de las ofertas presentadas se encuentra dentro de los límites inferior y superior establecidos en la normativa de contrataciones del Estado, el monto del precio que consigne cada uno los postores en sus respectivas ofertas será materia de evaluación en comparación con las demás ofertas presentadas, para determinar el puntaje correspondiente al factor de evaluación “precio” que le corresponde a cada una estas.

Para dicho efecto, la Ley de Contrataciones del Estado ha establecido que el máximo puntaje se otorgará a la oferta con el precio más bajo y a las demás ofertas se les otorgará el puntaje inversamente proporcional a sus respectivos precios; estableciéndose, para ello, la fórmula indicada en el gráfico 4. En ese sentido, con el factor de evaluación “precio”, se le otorgará el primer orden de prelación a la oferta con el precio más bajo, acercándolo así al otorgamiento de la Buena Pro.

Gráfico 4. Fórmula establecida para determinar el puntaje del precio

$$P_i = \frac{O_m \times PMP}{O_i}$$

i = Oferta
P_i = Puntaje de la oferta a evaluar
O_i = Precio i
O_m = Precio de la oferta más baja
PMP = Puntaje máximo del precio

Fuente: MEF, 2016

2.2.5. Factores de evaluación potestativos en la contratación de obras públicas

Inicialmente, con la Directiva N° 001-2016-OSCE/CD se incluyeron únicamente tres factores de evaluación potestativos, siendo estos los siguientes: i) Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, ii) Sistema de Gestión Ambiental y iii) Capacitación.

No obstante, como resultado de la aprobación de la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD, se reformularon e incluyeron nuevos factores de evaluación, quedando establecidos los siguientes: i) sostenibilidad ambiental y social, ii) protección social y desarrollo humano, iii) integridad y iv) capacitación; los cuales pudieron utilizarse a partir del 27 de agosto del 2018 y se han mantenido sin modificaciones en la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, actualmente vigente.

2.2.5.1. El factor de evaluación “Sostenibilidad ambiental y social”

Este factor fue introducido con la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD y permite que las entidades puedan otorgar un máximo de tres puntos al postor que acredite una de las cinco prácticas de sostenibilidad ambiental o social que se detallan a continuación:

- a) Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo
- b) Certificación del sistema de gestión de la responsabilidad social
- c) Certificación del sistema de gestión ambiental
- d) Responsabilidad hídrica
- e) Certificación del sistema de gestión de la energía

Al respecto, corresponde precisar que la práctica de certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y certificación del sistema de gestión ambiental fueron considerados, inicialmente, como factores de evaluación independientes conforme a lo indicado en la Directiva N° 001-2016-OSCE/CD y fueron usados desde el año 2016 para evaluar las ofertas; sin embargo, con la aprobación de la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD fueron agrupados, pasando así a ser prácticas del nuevo factor de evaluación “Sostenibilidad ambiental y social”.

Conforme a lo señalado en el Informe N° 157-2018/DTN de la Dirección Técnica Normativa del OSCE, la agrupación fue efectuada con el objetivo de impulsar la sostenibilidad ambiental y social en las contrataciones de ejecutores de obras; constituyendo así el desarrollo del Principio de “Sostenibilidad ambiental y social” regulado en la Ley de Contrataciones del Estado y que establece que, en el diseño y desarrollo de los procedimientos de contratación pública, deben considerarse criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano.

Ahora bien, es preciso señalar que la normativa de contrataciones del Estado no establece ninguna disposición que oriente a la acreditación de una de estas prácticas en particular, por lo cual, debe

ser el postor el que determine, bajo su exclusivo criterio, cuál de estas prácticas será la que acreditará para la obtención del puntaje indicado.

a) Práctica: “Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo” - SGSST

Para que se pueda obtener el puntaje del factor de evaluación con esta práctica, se exige a los postores la presentación de una copia simple del Certificado OHSAS 18001:2007, ISO 45001:2018 o la NTP-ISO 45001:2018 obtenido.

Sobre el particular, debe tenerse en consideración que el OHSAS 18001, el ISO 45001:2018 o la NTP-ISO 45001:2018 son normas que establece los requisitos y procedimientos que se deben adoptar al interior de una organización para cautelar la seguridad y salud en el trabajo; siendo considerada por el OSCE, en su Pronunciamiento N° 096-2016/OSCE-DGR, como «un marco para un sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional, el cual ayuda a poner en su sitio las políticas, procedimientos y controles necesarios para que la organización logre las mejores condiciones de trabajo posibles, alineadas a las mejores prácticas reconocidas internacionalmente».

En ese sentido, la implementación de un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, basada en las normas precitadas, busca que las empresas u organizaciones identifiquen los riesgos de salud y seguridad en las actividades que realizan e implementen medidas de prevención y procedimientos para eliminar o minimizar su ocurrencia; buscando lograr no sólo el cumplimiento de las normas y leyes vigentes sobre la materia, sino también la disminución de la posibilidad de ocurrencia de accidentes y la promoción de un ambiente sano, seguro y saludable para los trabajadores.

Por lo expuesto, al solicitarse la acreditación de esta certificación, lo que se busca es que el postor demuestre a la entidad que su organización se encuentra preparada y cumple con las disposiciones establecidas en materia de seguridad y salud en el trabajo para la realización de sus actividades, a fin de otorgarle a la entidad una mayor garantía respecto a la escasa probabilidad de que puedan ocurrir eventos que puedan comprometer la seguridad y salud de los trabajadores que realizan el servicio u obra requerida.

No obstante, para que un Certificado OHSAS 18001 permita la obtención del puntaje correspondiente, se exige que este haya sido emitido específicamente por un Organismo de Certificación acreditado ante el Instituto Nacional de Calidad (antes Indecopi), u otro organismo

acreditador que cuente con reconocimiento internacional, verificándose que en el Perú el Organismo de Certificación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (OHSAS 18001) que se encuentra acreditado por el Inacal, en materia construcción, es la empresa Bureau Veritas del Perú².

b) Práctica: “Sistema de Gestión Ambiental” - SGA

Esta práctica exige la presentación de una copia simple del Certificado ISO 14001:2015, el cual, de acuerdo con el Pronunciamiento N° 096-2016/OSCE-DGR, «establece los criterios para un sistema de gestión del medio ambiente y pueden ser certificados para trazar el marco que una empresa u organización puede seguir para establecer un sistema eficaz de gestión ambiental, además de poder ser utilizado por cualquier organización, independientemente de su actividad o sector».

De acuerdo con la versión oficial del Organismo Internacional de Estandarización (s.f.) esta es una norma o estándar internacional creada en el año 2015, que especifica los requisitos para un sistema de gestión ambiental que una organización puede utilizar para mejorar su desempeño ambiental, buscando así mejorar del desempeño ambiental de una empresa u organización, el cumplimiento de los requisitos legales y la consecución de objetivos medioambientales.

En ese sentido, para conseguir el Certificado ISO 14001:2015, resulta indispensable que la empresa u organización elabore un plan de gestión ambiental que contenga, entre otros, lo siguiente:

- Objetivo y metas en materia ambiental
- Políticas y procedimientos para conseguir las metas propuestas
- Responsabilidades definidas
- Actividades de capacitación del personal
- Documentación y un sistema para controlar cualquier cambio y avance llevado a cabo

En consecuencia, mediante la implementación de la norma ISO 14001 se busca que la empresa u organización tienda a garantizar, en todas sus actividades operacionales, el cumplimiento de parámetros socio ambientales previamente establecidos y administre adecuadamente sus riesgos

² Información disponible en la página del Inacal.

medioambientales para tender a su mitigación y contribuir así con la protección del medio ambiente; por lo cual, el motivo que sustentaría la inclusión de la práctica del “Sistema de Gestión Ambiental”, sería justamente el incentivar a las empresas al cumplimiento de las disposiciones que permitan la protección del medio ambiente.

Ahora bien, para que se pueda obtener el puntaje mediante esta práctica, la normativa de contrataciones exige que dicho certificado sea emitido específicamente por un Organismo de Certificación acreditado para dicho sistema de gestión, ya sea ante el Inacal u otro organismo acreditador que cuente con reconocimiento internacional; verificándose que, en el Perú, los Organismos de Certificación del Sistema de Gestión Ambiental (ISO 14001), que se encuentran acreditados por el Inacal en materia construcción son: Bureau Veritas del Perú y Lot Internacional S.A.C.

c) Práctica: “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social” - SGRS

Esta práctica exige al postor la acreditación de un “Sistema de Gestión de la Responsabilidad” dentro de su organización, que se encuentre acorde con el estándar SA 8000:2014; el cual, según la Certificadora SGS (s.f.) es un estándar de certificación internacional creado por la SAI (*Social Accountability International*) que fomenta en las empresas el desarrollo, el mantenimiento y la aplicación de prácticas socialmente aceptables en el puesto de trabajo.

Ahora bien, según la propia SAI (s.f.), la norma SA 8000 aborda temas como el trabajo infantil y el trabajo forzado, la salud y la seguridad en el trabajo, libertad de asociación y negociación colectiva, discriminación, prácticas disciplinarias, horario de trabajo, remuneración y sistemas de gestión; incorporando además las disposiciones contenidas en los acuerdos internacionales, incluyendo convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

En ese sentido, la adopción del Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social que propone la norma SA 8000, demuestra a terceros que la empresa se preocupa por el impacto social de sus operaciones y las condiciones en que trabajan sus empleados, socios y proveedores; proporcionando así, según la Certificadora SGS (s.f.), los siguientes beneficios:

- Muestra su compromiso con la responsabilidad social y con un trato a sus empleados ético y conforme con los estándares globales.

- Mejora la gestión y el rendimiento de su cadena de suministro.
- Garantiza la conformidad con los estándares globales y limita el riesgo de negligencia, filtraciones a medios de comunicación y litigios.
- Apoya su estrategia empresarial y refuerza la lealtad de sus empleados, clientes y otras partes interesadas.
- Permite demostrar auténtica responsabilidad social cuando opta a contratos internacionales o se expande localmente para implantar nuevos proyectos empresariales.

No obstante, para que se otorgue el puntaje por esta práctica, la normativa exige que la certificación obtenida haya sido emitida por una entidad acreditada ante el “*Social Accountability Accreditation Services*” (SAAS), que acredite que el sistema de gestión de la responsabilidad social implementado por el postor cumple con el estándar SA 8000:2014; verificándose que, en el Perú, algunas de las empresas certificadoras de esta norma son: SGS y Bureau Veritas del Perú.

d) Práctica: “Responsabilidad Hídrica” - RH

La acreditación de esta práctica se realiza mediante la presentación de una copia simple del Certificado Azul emitido por Autoridad Nacional del Agua, la cual acredita que la empresa es hídricamente responsable como resultado su participación en el “Programa Huella Hídrica”.

De acuerdo con la página web del Ana, el Programa Huella Hídrica surgió en el año 2015 como una iniciativa para buscar que la ciudadanía y las empresas conozcan la cantidad real de agua que utilizan en sus actividades diarias o al fabricar lo que se consume; exigiendo a las empresas, que desean participar del mismo, a efectuar la reducción y optimización del uso del agua en sus procesos productivos y/o servicios, para poder obtener la calificación de “hídricamente responsables”.

En ese sentido, el artículo 4 de la Resolución Jefatural N° 023-2020-ANA, define oficialmente al Certificado Azul como el «acto administrativo que otorga la Autoridad Nacional del Agua como reconocimiento al aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos, de las personas jurídicas usuarios de agua que participan voluntariamente en el “Programa Huella hídrica” y que logran ejecutar con éxito, los compromisos asumidos en el marco de la presente Resolución» (Ana 2020:3)

Asimismo, la precitada Resolución, establece condiciones específicas que deben tener quienes deseen participar en el programa “Huella Hídrica”, precisando que sólo pueden participar del mismo aquellos usuarios de agua que cuenten con un título habilitante (licencia, certificación o autorización) para el uso del agua en una actividad productiva y que, además, la obtención del certificado se realiza luego de la evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos, los cuales se deben realizar en el plazo de un año.

En consecuencia, el Certificado Azul que emite la Autoridad Nacional del Agua certifica que aquellas empresas que participen de dicho programa ejecutan con éxito los compromisos asumidos para la medición de su consumo de agua o la implementación de actividades para su reducción; de lo cual se aprecia que su inclusión dentro de los factores de evaluación de ofertas, tiene como objetivo que los proveedores del Estado adopten las medidas internas necesarias para comprometerse con el uso racional del agua al interior de su organización.

e) Práctica: “Sistema de gestión de la energía” - SGE

Esta práctica exige al postor la acreditación de la implementación, al interior de su organización, de un Sistema de Gestión de la Energía acorde con la norma ISO 5001:2011; la cual es una norma o estándar internacional creada por el Organismo Internacional de Estandarización, que especifica los requisitos a partir del cual una organización puede desarrollar e implementar políticas, objetivos y procedimientos relacionados con el uso significativo de la energía.

De acuerdo con Sarsa (2012) la implementación de este Sistema de Gestión de la Energía tiene como objetivos, entre otros, el fomento de la eficiencia energética, a través del cumplimiento de la legislación energética, ahorro de la energía, el aprovechamiento de energías renovables y la contribución al medio ambiente mediante la disminución de las emisiones de gases que provocan el cambio climático.

Asimismo, en opinión de Fernández (2017), la implementación de esta norma genera las siguientes ventajas a la organización:

- Reducir los impactos medioambientales, en especial las emisiones de CO₂ a la atmósfera.
- Ahorrar energía y, con ello, reducir costos, debido al mejor manejo de la energía, generación de menos desperdicio y más eficiencia.
- Menor probabilidad de multas debido al cumplimiento de la legislación energética.

- Reforzar la reputación de la organización respecto a cuestiones ambientales, dando un mayor acceso a nuevos clientes y socios comerciales.

En consecuencia, se verifica que, a través de la implantación de este sistema de gestión, se busca que las empresas sean eficientes en el uso de la energía durante el desarrollo de sus operaciones; de lo cual se concluye que su inclusión como un factor de evaluación se encuentra relacionado directamente con la promoción del uso eficiente de la energía.

Ahora bien, para que un Certificado ISO 5001 permita la obtención del puntaje establecido en las Bases, la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD exige que dicho certificado sea emitido específicamente por un Organismo de Certificación acreditado para dicho sistema de gestión, ya sea ante el Inacal u otro organismo acreditador que cuente con reconocimiento internacional; verificándose que, en el Perú no existen en la actualidad Organismos de Certificación del Sistema de Gestión de la Energía que se encuentren acreditados por el Inacal.

2.2.6. El factor de evaluación “Protección Social y Desarrollo Humano” - PSDH

Por medio de este factor de evaluación, el comité de selección puede otorgar hasta dos puntos al postor que presente una copia simple del sello “Empresa segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer” otorgado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en su última edición.

De acuerdo con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 184-2011-MIMDES, este reconocimiento fue creado para ser otorgado a las empresas que realicen esfuerzos destinados a la promoción de la no discriminación y no violencia contra la mujer y, de acuerdo con las Bases de la Edición 2019, es otorgado cada dos años, previa postulación de las empresas interesadas.

La obtención de este reconocimiento se encuentra sujeto a la evaluación de un comité que decidirá el otorgamiento del sello en una de las tres categorías existentes (oro, plata y bronce), con posterioridad a la verificación de los criterios indicados en la siguiente tabla.

Tabla 6. Criterios de evaluación para el otorgamiento del sello

CRITERIOS	ASPECTO QUE EVALÚA	PUNTAJE
-----------	--------------------	---------

Cumplimiento de Disposiciones Legales	Abarca el cumplimiento de obligaciones establecidas por la legislación laboral vigente, así como las disposiciones legales vinculadas a la igualdad de género, prohibición de la discriminación y prevención y atención de la violencia de género.	Obligatorio (Sin puntaje)
Criterio de Cultura Organizacional	Refiere a la existencia de valores y normas específicas y compartidas con los/las colaboradores/as de la organización, y que controlan la forma de interactuar dentro de la organización y en el exterior.	14 puntos
Criterio de Práctica Cotidiana	Refiere a las actividades y acciones que realiza la persona jurídica a nivel interno para prevenir la violencia y discriminación de género, en particular contra las mujeres.	
Criterio de Trabajo con y hacia la comunidad	Refiere a los proyectos y acciones que la persona jurídica realiza en favor de la comunidad para prevenir la violencia y discriminación de género, en particular contra las mujeres. Refiere también al apoyo que brinda a instituciones especializadas en la prevención de la violencia de género, en particular contra las mujeres.	6 puntos

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), s.f.
Elaboración: propia, 2021

De igual manera, de acuerdo con la página web oficial de la Certificación Empresa Segura libre de violencia y discriminación contra la mujer, este reconocimiento permite a las empresas obtener los siguientes resultados:

- Fortalecer el compromiso y participación de toda organización en la promoción espacios seguros.
- Fortalecimiento de una cultura contra la violencia y la discriminación, por parte de los trabajadores/as, socios/as y partes interesadas.
- Sumar las acciones empresariales a que contribuyan con las políticas nacionales para erradicar la violencia en todas sus formas.
- Posicionarse como organización líder en la promoción de espacios libres de violencia y discriminación contra la mujer.
- Construir una ventaja competitiva, que refuerce el vínculo con sus públicos de interés y promueva su posicionamiento.

Por otro lado, debe tenerse en consideración que, en declaraciones efectuadas a la prensa, Sofía Prudencio Gamio, actual Presidenta Ejecutiva del OSCE, indicó que el otorgamiento de un puntaje a las empresas que cuenten con el sello “Empresa Segura”, surge «como una medida adoptada por el OSCE para sumarse a la promoción de la igualdad y no violencia con la mujer» (*Diario Gestión* 2018); por lo cual, se puede advertir que la inclusión de este factor de evaluación en nuestra normativa, seguiría así, la corriente internacional que concibe a la contratación pública como un instrumentos para la promoción y aseguramiento de los derechos humanos.

2.2.7. El factor de evaluación “Integridad en la Contratación Pública”

Este factor de evaluación potestativo incluido desde el año 2018, permite otorgar un puntaje máximo de dos puntos al postor que haya implementado un sistema de gestión antisoborno, de acuerdo con la ISO 37001:2016 o Norma Técnica Peruana (NTP) equivalente; lo cual se acredita con la respectiva certificación emitida por un Organismo de Certificación acreditado.

De acuerdo con lo indicado en el Informe N° 157-2018/DTN, el referido factor de evaluación fue propuesto por la Dirección Técnica Normativa del OSCE, con la finalidad de impulsar la lucha contra la corrupción, teniendo en cuenta el contexto socio político del Perú y en Sudamérica en general; afectada, en principio, por el escándalo de corrupción de la empresa Odebrecht.

En relación con el ISO 37001:2016, el Organismo Internacional de Estandarización (ISO), organización que lo creó, indica que esta es, en estricto, una norma o estándar internacional que «ayuda a la organización a evitar o mitigar los costos, riesgos y daños de involucrarse en el soborno, a promover la confianza y la seguridad en las transacciones comerciales y a mejorar su reputación» (ISO s.f.: 1).

Asimismo, de acuerdo con la doctrina (Lizarzaburu *et al.* 2019) la norma ISO 37001 tiene como objetivos: mejorar la reputación de las empresas a través de la promoción de la confianza y la seguridad en los negocios, establecer una cultura ética y un marco antisoborno como sistema de gestión y prevenir, identificar y tomar medidas ante el soborno y la corrupción, buscando evitar daños significativos en el caso hipotético de que esto ocurra. De igual manera, brinda a las organizaciones los siguientes beneficios para una organización:

- Mejorar la reputación de las empresas a través de la promoción de la confianza y la seguridad en los negocios.
- Establecer una cultura ética y un marco antisoborno como sistema de gestión.
- Prevenir, identificar y tomar medidas ante el soborno y la corrupción, buscando evitar daños significativos en el caso hipotético de que esto ocurra.
- Mostrar y demostrar el esfuerzo de la organización en la gestión antisoborno.

En ese sentido, para que un Certificado ISO 37001:2016 permita la obtención del puntaje establecido en las Bases, la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD exige que dicho certificado sea emitido específicamente por un Organismo de Certificación acreditado para dicho sistema de gestión, ya sea ante el Inacal u otro organismo acreditador que cuente con reconocimiento internacional; verificándose que, en el Perú el Organismo de Certificación del Sistema de Gestión

Antisoborno (ISO 37001), que se encuentra acreditado por el Inacal en materia de construcción, es la empresa Lot Internacional S.A.C.

2.2.8. El factor de evaluación “Capacitación del Personal”

Este factor de evaluación otorga un máximo de diez puntos al postor que se comprometa con brindar una capacitación a un número determinado de personal de la entidad que convoca el procedimiento de selección, en una determinada materia relacionada con la operatividad y/o mantenimiento de la obra.

Asimismo, no basta sólo con que los postores se comprometan a brindar la capacitación, sino, que esta capacitación debe cumplir con las características que solicita la entidad (tema, cantidad de asistentes, lugar y perfil del capacitador); precisando que, en este caso, se otorgará el puntaje de este factor de evaluación de manera directamente proporcional al número de horas lectivas ofertado, por lo que, a mayor número de horas, el postor obtendrá mayor puntaje.

Sin embargo, debe precisarse que, en el caso de este factor, el OSCE sí ha establecido una restricción para poder ser consignado en las Bases de los procedimientos de selección para la ejecución de obras, pues sólo podrá ser usado en aquellas obras que se busquen contratar bajo la modalidad de llave en mano, es decir, cuando se contrate no sólo la construcción de la obra, sino, también el equipamiento y montaje hasta la puesta en servicio de la obra, conforme a la definición contemplada en el artículo 36 del Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

Capítulo IV. Marco metodológico

Luego de identificado el problema y habiendo desarrollado todo un Marco Conceptual sobre ello, corresponde desarrollar el Marco Metodológico, es decir, describir la estrategia que nos permita abordar y resolver el problema identificado a fin de darle una solución.

Al respecto, Balestrini, (2006: 125) define al marco metodológico como el conjunto de procedimientos lógicos, tecno-operacionales implícitos en todo proceso de investigación, con el objeto de ponerlos de manifiesto y sistematizarlos; a propósito de permitir descubrir y analizar los supuestos del estudio y de reconstruir los datos a partir de los conceptos teóricos convencionalmente operacionalizados. Por otro lado, Arias (2006: 16) define el marco metodológico como el “Conjunto de pasos, técnicas y procedimientos que se emplean para formular y resolver problemas”.

1. Enfoque de investigación

El presente trabajo de investigación se realiza bajo un enfoque cualitativo, toda vez que recurrimos a la recolección y análisis de los datos con el propósito de poder afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación. (Sampieri, Fernández y Baptista 2014).

Como lo señalan, Blasco y Pérez (2007), la investigación cualitativa estudia la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas; por lo cual, en la presente investigación evaluamos los datos que se encuentran consignados en el portal del SEACE respecto a la contratación de Ejecutores de Obras tanto por Licitación Pública como por Adjudicación Simplificada y evaluamos los factores de evaluación y la preponderancia de uno u otro factor que se consignan en las Bases de dichos procedimientos de selección. También buscamos estudiar el problema desde el punto de vista de los funcionarios de las distintas entidades que intervienen en la elaboración de las Bases para la selección de ejecutores de obras, así como conocer la posición de los expertos tanto del sector público, privado y de la academia a través de encuestas y entrevistas realizadas.

2. Alcance de la investigación

El presente trabajo de investigación tiene carácter descriptivo, toda vez que se dirige a mostrar el uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos para la contratación de obras, incorporados como tales a partir del año 2016 en la normativa de contrataciones, incluyendo su evolución en el período 2016 – 2020 y las razones que motivan su bajo porcentaje de uso, tal cual

y como se manifiesta en la realidad y en base a la información recogida y recopilada de distintas fuentes.

3. Recolección de datos

Para el presente trabajo de investigación, se recolectaron los datos a través de fuentes primarias y secundarias, las cuales fueron analizadas, procesadas y convertidas en información a través de cuadros y gráficos con el propósito de poder dar respuesta a las preguntas de investigación.

3.1. Fuentes primarias

3.1.1. Encuestas a profesionales de los OEC de las entidades públicas

Para conocer las razones que motivan a las entidades a consignar o no factores de evaluación potestativos en las Bases de los procesos de selección de obras que convocan, se realizaron encuestas a profesionales que laboran en las oficinas de logística y abastecimiento de diversas Entidades; en tanto dichos profesionales, por su conocimiento especializado, son los que usualmente se encargan de elaborar o asesoran en la elaboración de estas Bases y, por lo tanto, recomiendan o determinan la inclusión de los factores de evaluación potestativos.

Se priorizó la realización de encuestas a profesionales que laboraban en entidades que tienen a su cargo la función de construir, mejorar y ampliar infraestructura pública a nivel nacional, tales como el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (PROVIAS DESCENTRALIZADO) y el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED); dado que convocan un número importante de procedimientos de ejecución de obra por año y con presupuestos de ejecución elevados. Como ejemplo, desde el 2016 al 2020, PROVIAS DESCENTRALIZADO ha convocado 153 procedimientos con un presupuesto de S/. 989, 2 millones, mientras que PRONIED ha convocado 222 procedimientos con un presupuesto de S/. 1,451, 1 millones, conforme a la información proporcionada por CONOSCE.

De igual manera, se consideró a profesionales que laboran en municipalidades del interior del país (que contratan obras de menor envergadura) y otras Entidades públicas de distintos sectores y niveles de gobierno, para poder obtener puntos de vista distintos que no se restrinjan a un sector o ubicación determinado, considerando que la investigación se realiza respecto de procesos de selección convocados para la contratación de obras a nivel nacional.

En virtud de ello, para la presente investigación se consideraron 19 encuestas realizadas a los profesionales señalados en el Anexo 4.

3.1.2. Entrevistas semiestructuradas a especialistas en contrataciones del Estado

Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a funcionarios y especialistas del sector público y privado (Ver Anexo 5) para poder conocer sus opiniones respecto al uso e importancia de los factores de evaluación potestativos, así como sus impresiones respecto a las modificaciones o ajustes que se pudieran generar a los mismos (Ver Anexo 6).

En total se obtuvieron 8 entrevistas hechas a actuales funcionarios y ex funcionarios de OSCE, vinculados con la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, así como en la propia gestión de dicha Entidad, abogados especialistas en la materia y un jefe de logística, con lo cual se logró la construcción de información juntamente con la obtenida de las fuentes secundarias.

3.2. Fuentes secundarias

3.2.1. SEACE

Se recurrió a la información del SEACE, para poder conocer cuáles son los factores de evaluación potestativos que se usan en los procedimientos de selección para la contratación de obras y su efectividad en la selección de ofertas, por ser esta la plataforma oficial a través de la cual todas las entidades del Estado ponen a disposición de la ciudadanía la información correspondiente a los procedimientos de selección que convocan, incluyendo las Bases que las rigen.

Mediante esta plataforma se tuvo acceso a una relación de 4990 procedimientos de selección registrados desde el año 2016 al 2020 para la contratación de obras públicas, mediante los métodos de contratación de Licitación Pública y Adjudicación Simplificada. Sobre la base de dicha relación, se procedió a filtrar y descartar a aquellos procedimientos de selección que se registraban de manera repetida en la relación; considerando, para la presente investigación, sólo a un grupo de 4375 procedimientos.

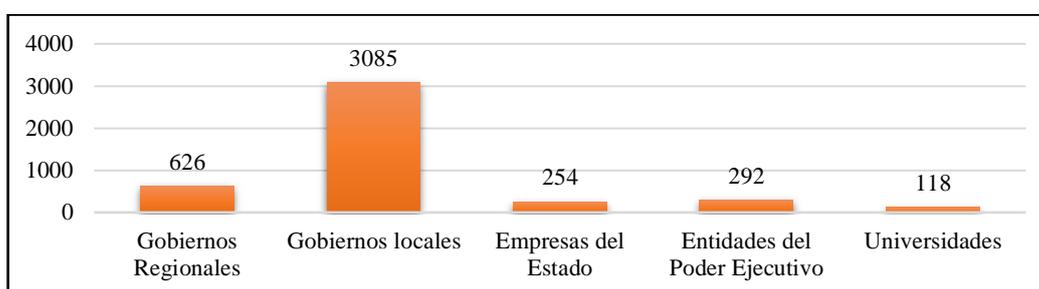
Este grupo incluye a aquellos procedimientos convocados por entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que han sido convocados mediante distintos tipos de contratación y que tienen por objeto distintos tipos de obras, conforme se detalla a continuación:

Tabla 7. Procedimientos objeto de la investigación por tipo y año

AÑO	PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN		TOTAL
	LICITACIÓN PÚBLICA	ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	
2016	420	471	891
2017	408	481	889
2018	392	464	856
2019	469	460	929
2020	391	419	810
TOTAL	1689	1876	4375

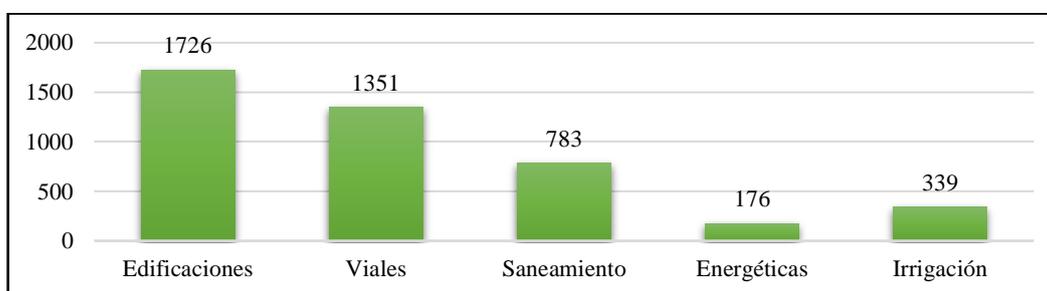
Fuente: Elaboración propia, 2021.

Gráfico 5. Cantidad de procedimientos en función al tipo de entidad



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Gráfico 6. Cantidad de procedimientos en función al tipo de obra



Fuente: Elaboración propia, 2021.

3.2.2. Documentos publicados por instituciones especializadas en contratación pública

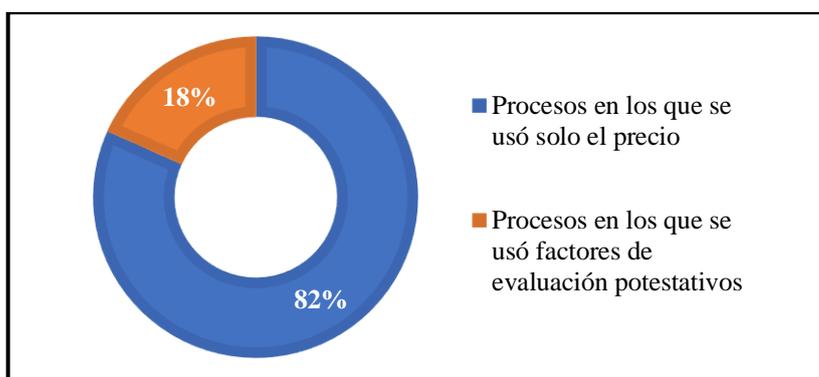
Para la presente investigación se revisaron los documentos elaborados por el OSCE (Directivas, Guías, Memorias anuales, etc.), así como artículos, informes y estudios sobre contratación pública elaborados por tesistas y organismos internacionales como la OCDE, el BID, RICG, entre otros.

Capítulo V. Descripción, análisis y propuesta

1. Uso de los factores de evaluación potestativos en procedimientos de ejecución de obras

De la revisión a las Bases de los 4375 procedimientos de selección que son materia de la presente investigación, se ha podido advertir que, desde el año 2016 al 2020, sólo en 798 de ellos, las entidades han empleado factores de evaluación potestativos para seleccionar a sus proveedores; representando así el 18.24% del total de procedimientos de selección que corresponden a la presente investigación.

Gráfico 7. Porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos (2016 – 2020)



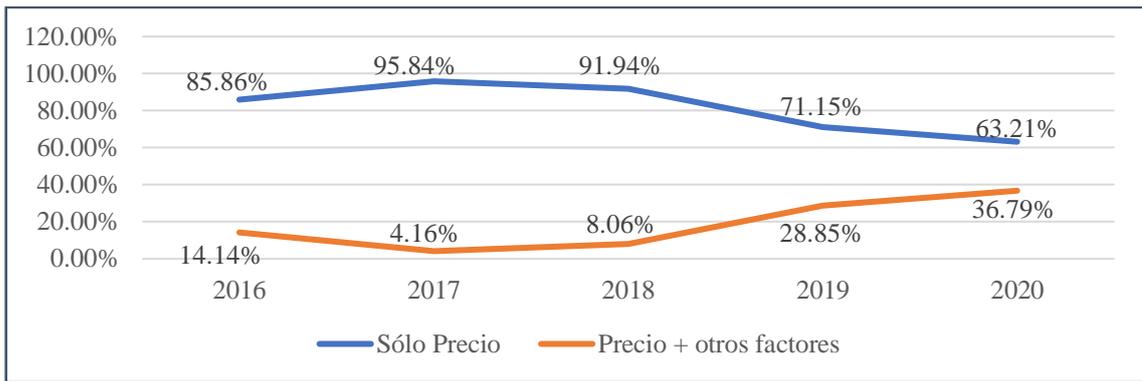
Fuente: Elaboración propia, 2021

En virtud de ello, advertimos que, en los últimos cinco años, el uso de los factores de evaluación potestativos por parte de las entidades ha sido bastante bajo en los procedimientos de selección de ejecutores de obra; toda vez que el mismo no llega a representar la quinta parte del total de procedimientos considerados en la presente investigación.

No obstante, si se efectúa el análisis del nivel de uso de estos factores de evaluación por año desde el 2016 al 2020, se puede advertir que este porcentaje ha sido variable; siendo los años 2017 y 2020 en los cuales se registra su menor y mayor uso (respectivamente), según se puede apreciar en el Gráfico 8 que se indica en la página siguiente.

Asimismo, se aprecia que en los años 2019 y 2020 el uso de los factores de evaluación potestativos ha superado su porcentaje promedio de uso (18.24%), con lo cual se viene generando un progresivo incremento desde el año 2018 que viene acortando la diferencia entre los procedimientos de selección que sólo utilizan el factor de evaluación precio, frente a aquellos que, además del precio, también consignan factores de evaluación potestativos.

Gráfico 8. Evolución del porcentaje de uso de los factores de evaluación (2016 – 2020)



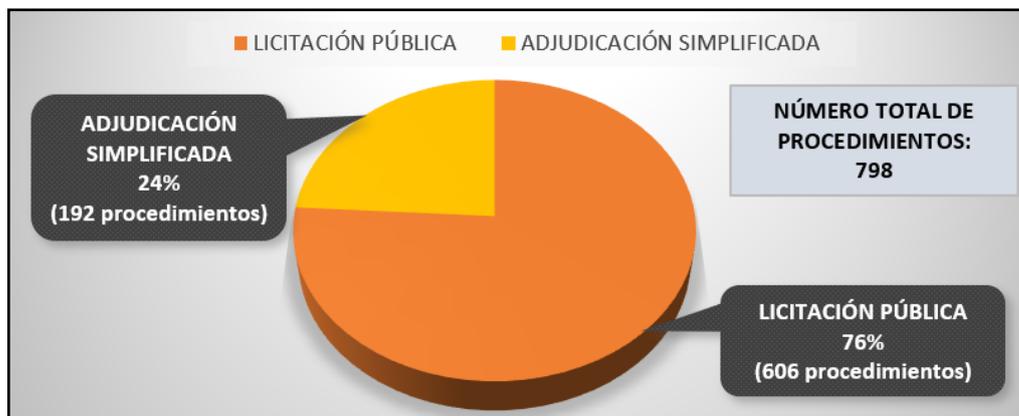
Fuente: Elaboración propia, 2021

Ahora bien, si se profundiza más en los procedimientos de selección que emplean los factores de evaluación potestativos, se puede advertir que su uso es aún más variable si se consideran otros criterios como el tipo de procedimiento de selección, el tipo de obra a ejecutar y el tipo de entidad que convoca el procedimiento, conforme al siguiente detalle:

1.1. Uso de los factores de evaluación potestativos en función al tipo de procedimiento

Si se desagregan los 798 de procedimientos de selección (en los que se usaron factores de evaluación potestativos) en función al tipo de procedimiento por el que han sido convocados, se advierte que en este grupo se genera una marcada diferencia de uso de los factores de evaluación potestativos en los procedimientos convocados a través de una Licitación Pública frente a aquellos que han sido convocados por medio de una Adjudicación Simplificada, obteniendo así los siguientes porcentajes:

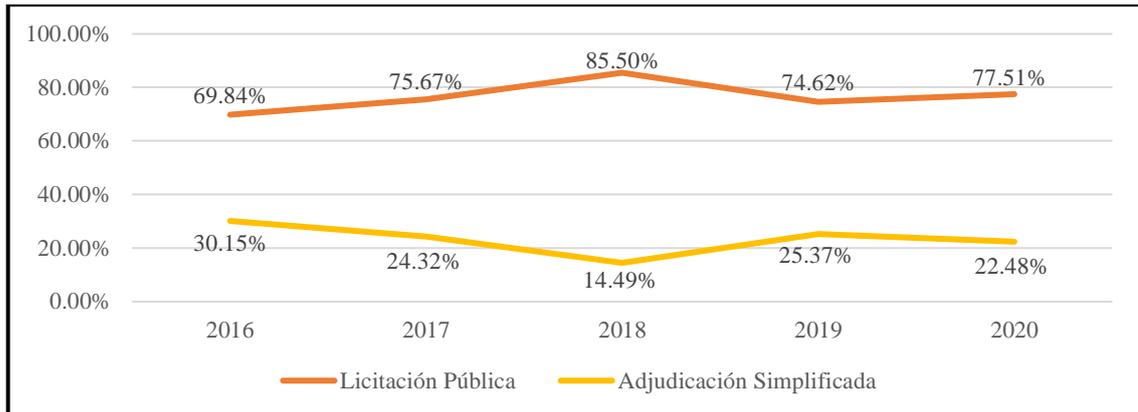
Gráfico 9. Cantidad de procedimientos que usaron factores de evaluación potestativos (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

De los datos obtenidos, se aprecia que los factores de evaluación potestativos se usan más en procedimientos de selección convocados mediante Licitaciones Públicas, cuya cantidad triplica el porcentaje de uso que se observa en el caso de las Adjudicaciones Simplificadas. Inclusive, si se toma en consideración el porcentaje de uso de factores de evaluación potestativos por cada año; se advierte que existe una marcada diferencia desde el año 2016 al 2020:

Gráfico 10. Uso de los factores de evaluación potestativos según el tipo de procedimiento



Fuente: Elaboración propia, 2021

En consecuencia, se evidencia que las entidades tenderían más a usar factores de evaluación potestativos en las Licitaciones Públicas que en las Adjudicaciones Simplificadas; lo cual tiene estrecha relación con la envergadura de la obra, considerando que, a través de las Licitaciones Públicas, se convocan obras por encima del valor de 1'800,000.00 (Un millón ochocientos mil y 00/100 Soles) y en las Adjudicaciones Simplificadas obras por valores menores a dicho monto.

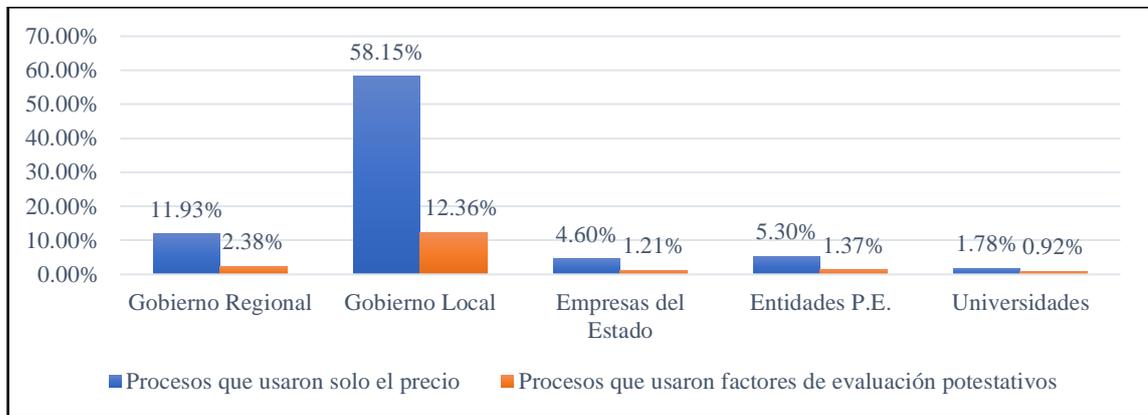
1.2. Uso de los factores de evaluación potestativos en función al tipo de entidad

Si los 4375 procedimientos de selección se clasifican en virtud del tipo de entidad convocante, podemos apreciar que los factores de evaluación potestativos han sido usados en cada uno de los tipos de entidades convocantes determinados para la presente investigación, pero con diferente proporción; toda vez que el porcentaje de uso varía en función del tipo de entidad convocante, conforme se detalla en el gráfico 11.

Ahora bien, si se considera sólo al grupo de procedimientos de selección que usaron factores de evaluación potestativos y se los desagrega en función del tipo de entidad convocante, se advierte que existen más procedimientos convocados por gobiernos locales (municipalidades distritales y provinciales) en los que se han usado factores de evaluación potestativos a diferencia de los

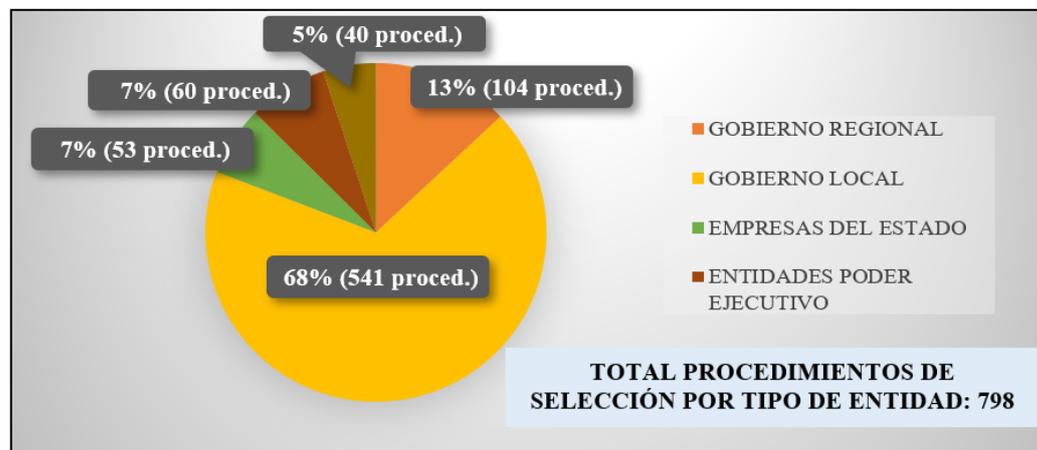
procedimientos de selección convocados por universidades, que tienen el menor número (ver gráfico 12).

Gráfico 11. Comparativo del uso de los tipos de factores de evaluación por tipo de entidad convocante (2016 – 2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

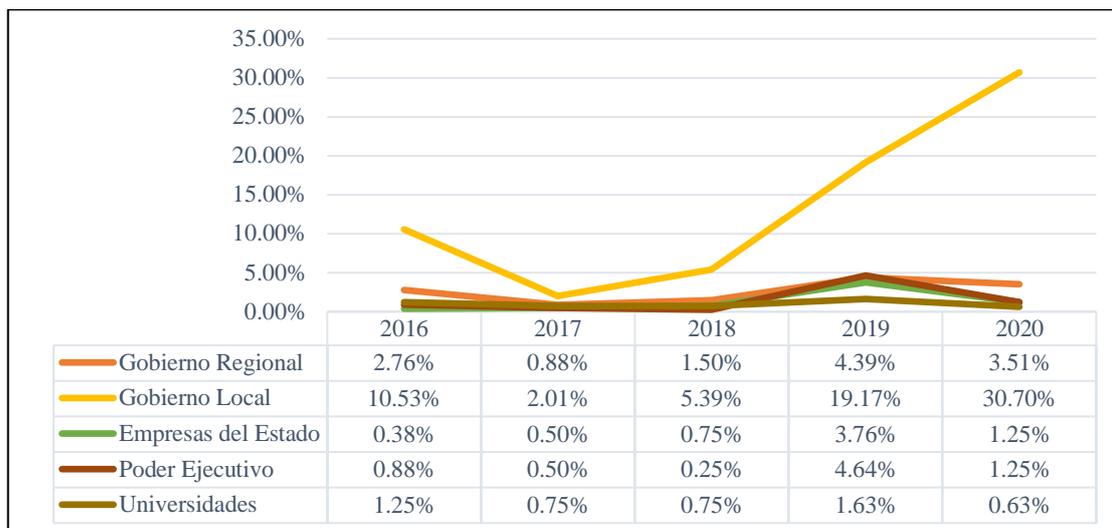
Gráfico 12. Uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de entidad convocante (2016 – 2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

Asimismo, si se analiza el porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos por cada año, desde el 2016 al 2020, se puede apreciar que los procedimientos de selección convocados por gobiernos locales ha mantenido el mayor porcentaje de uso durante cada uno de estos años, estableciendo una marcada diferencia en relación con los procedimientos convocados por otros tipos de entidades; en los cuales los factores de evaluación potestativos sólo han sido usados en una cantidad de procedimientos de selección tan bajo que no llega a superar el 5 % del total de procedimientos materia de la presente investigación, conforme se advierte del siguiente gráfico.

Gráfico 13. Evolución del uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de entidad convocante

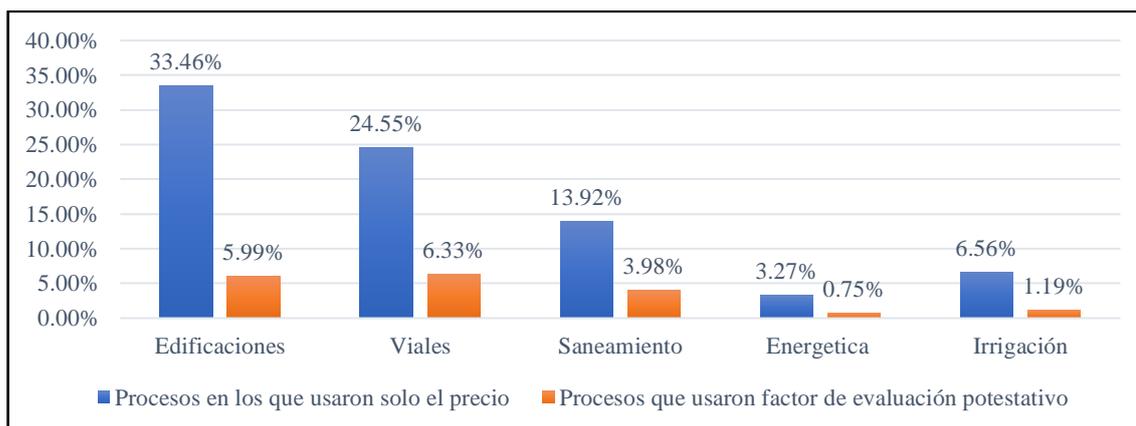


Fuente: Elaboración propia, 2021

1.3. Uso de los factores de evaluación potestativos en función al tipo de obra

Al igual que en el caso anterior, podemos apreciar que los factores de evaluación potestativos han sido usados en cada uno de los distintos tipos de obra que comprende el grupo de procedimientos materia de la presente investigación, pero con diferente proporción; toda vez que el porcentaje de uso varía en función del tipo de obra, conforme se detalla a continuación.

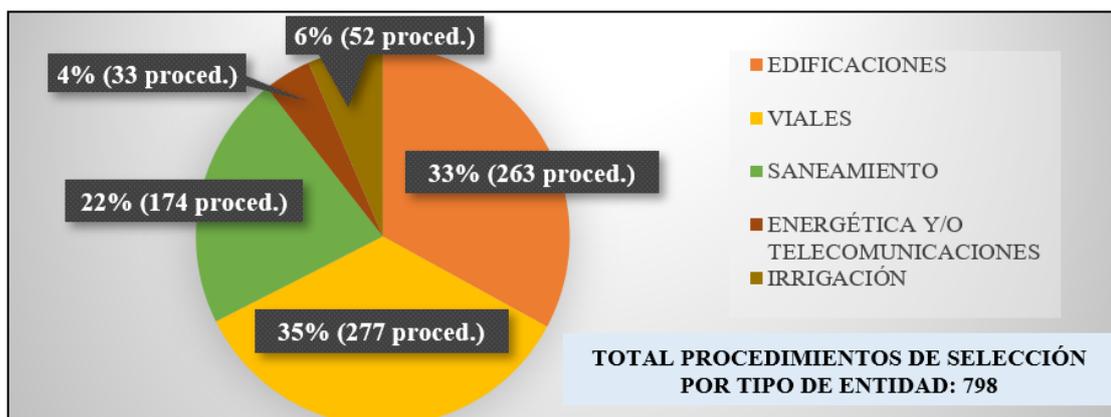
Gráfico 14. Comparativo de uso de factores de evaluación por tipo de obra (2016 – 2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

De los procedimientos de selección en los que se han usado factores de evaluación, se advierte que el mayor uso de estos factores se registra en los procedimientos convocados para ejecutar obras viales, conforme se indica en el gráfico que se muestra a continuación.

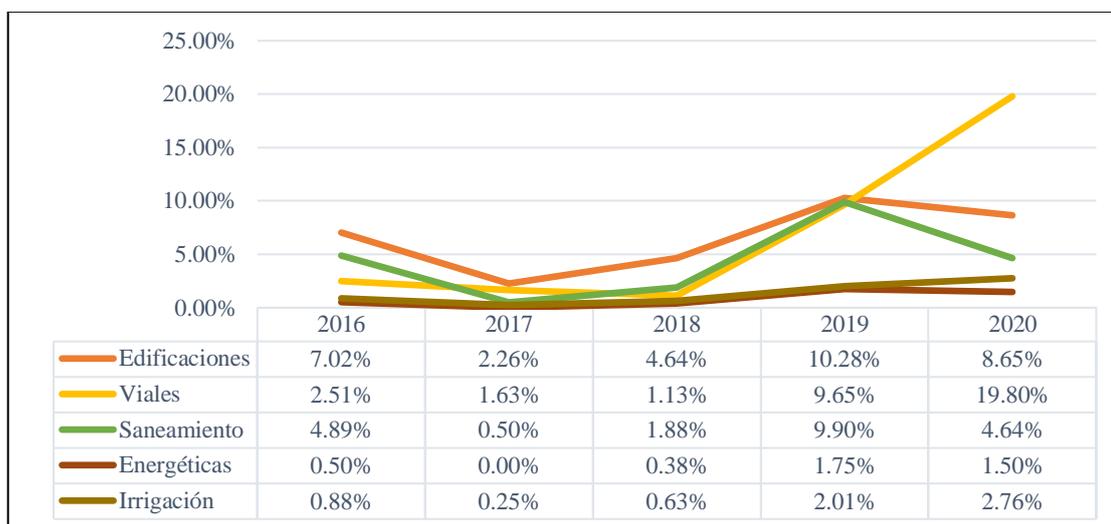
Gráfico 15. Uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de obra (2016 – 2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

No obstante, si se analiza el porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos por cada año, desde el 2016 al 2020, se puede apreciar que los procedimientos de selección convocados para obras de edificación han obtenido el mayor porcentaje de uso desde el 2016 hasta el 2019, habiendo sido superado sólo en el año 2020 por los procedimientos de selección convocados para la contratación de obras viales; sin embargo, el gran crecimiento generado en el año 2020, ha generado que tenga una mayor incidencia si se considera todo el período comprendido desde el 2016 al 2020, conforme se indica en el gráfico siguiente.

Gráfico 16. Evolución del uso de los factores de evaluación potestativos por tipo de obra



Fuente: Elaboración propia, 2021

De igual manera, si bien se advierte que los porcentajes de uso de los factores de evaluación potestativos en las obras de edificación y saneamiento no han sido consistentes en los últimos

cinco años, experimentando bajas y crecimientos; no obstante dicho porcentaje ha sido en mucho mayor medida en comparación con el porcentaje de uso de factores de evaluación en el caso de los procedimientos de selección convocados para las obras energéticas y de irrigación; toda vez que en, ambos casos, no logran superar el 2% de uso.

1.4. Uso de cada factor de evaluación potestativo

La información mostrada hasta el momento refleja la cantidad y porcentaje de procedimientos de selección en los cuales se han consignado factores de evaluación potestativos; para lo cual, se ha considerado que un procedimiento de selección usa factores de evaluación potestativos si al menos uno de estos se incluye en este documento.

Sin embargo, no puede obviarse que la normativa de contrataciones permite a las entidades poder consignar usar uno o más factores de evaluación potestativos establecidos en la normativa de contrataciones, por lo cual, resulta necesario conocer cuál es el porcentaje de uso, por separado, de cada uno de estos factores de evaluación potestativos, dentro de los 4375 procedimientos de selección objeto del presente trabajo de investigación; toda vez que este porcentaje puede variar en función de cada uno de estos.

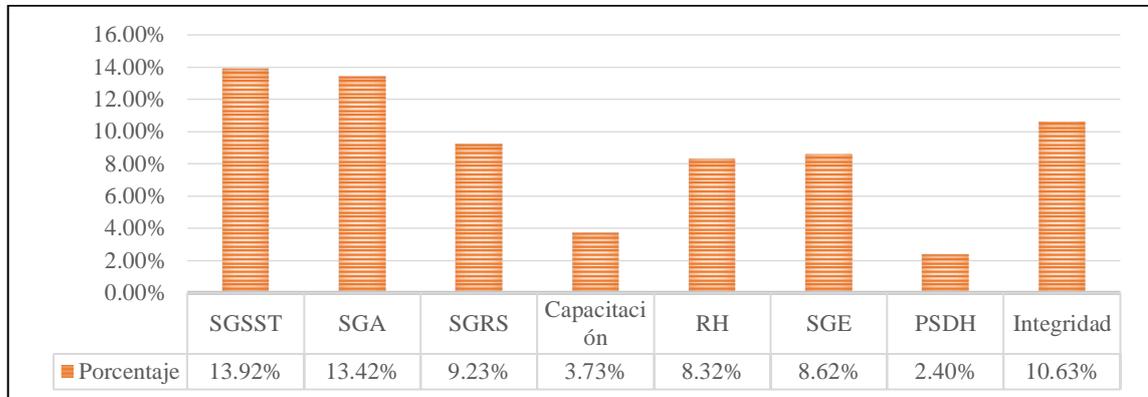
Para este efecto, se ha separado cada una de las cinco prácticas que componen el factor de evaluación “sostenibilidad ambiental y social” y se las ha considerado como un factor de evaluación independiente, a efectos de medir si cada uno de estos viene siendo usado en los procedimientos de selección para la contratación de obras; efectuando así, el análisis respecto del total de ocho factores de evaluación.

En virtud de lo expuesto, en el gráfico 17 vemos que el porcentaje de uso de cada factor de evaluación durante los últimos cinco años (2016 – 2020), varía si se considera, de manera separada, a cada uno de estos factores; no obstante, dicho porcentaje sigue siendo escaso frente al total de procedimientos que comprende la presente investigación, toda vez que ninguno de estos logra superar que sean usados en más el 14% del total de procedimientos.

En ese sentido, si establecemos un ranking entre estos distintos factores de evaluación potestativos, vemos que el factor de evaluación “Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo” es el factor de evaluación más usado de los 4375 procedimientos de selección convocados para la ejecución de obras, desde el 2016 al 2020, a diferencia del factor de evaluación “protección social

y desarrollo humano” que ha sido usado solo en un escaso 2.40% del total de procedimientos materia de la presente investigación.

Gráfico 17. Porcentaje total de uso de cada factor de evaluación potestativo (2016-2020)

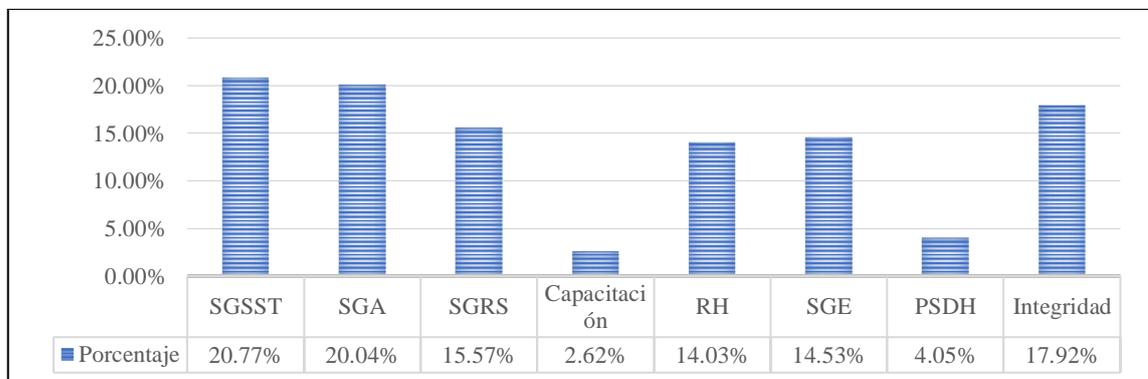


Fuente: Elaboración propia, 2021

Asimismo, podemos observar que los dos factores de evaluación potestativos con mayor porcentaje de uso en los procedimientos de contratación de obras corresponden a los factores: “Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo” y “Sistema de Gestión ambiental”, lo cual encontraría lógica si se considera que estos son dos de los factores de evaluación más antiguos, al haberse permitido su utilización, normativamente, desde el año 2016.

No obstante, si se tiene en consideración, que algunas de las prácticas y factores de evaluación potestativos han sido incluidos recién a partir del año 2018, se ha medido también el porcentaje de uso de cada factor de evaluación, únicamente por el período 2018 – 2020, a fin de que su porcentaje de uso no se vea afectado por los años en los cuales aún no eran usados (valor 0); obteniendo así los porcentajes indicados en el siguiente gráfico.

Gráfico 18. Porcentaje total de uso de cada factor de evaluación potestativo (2018-2020)

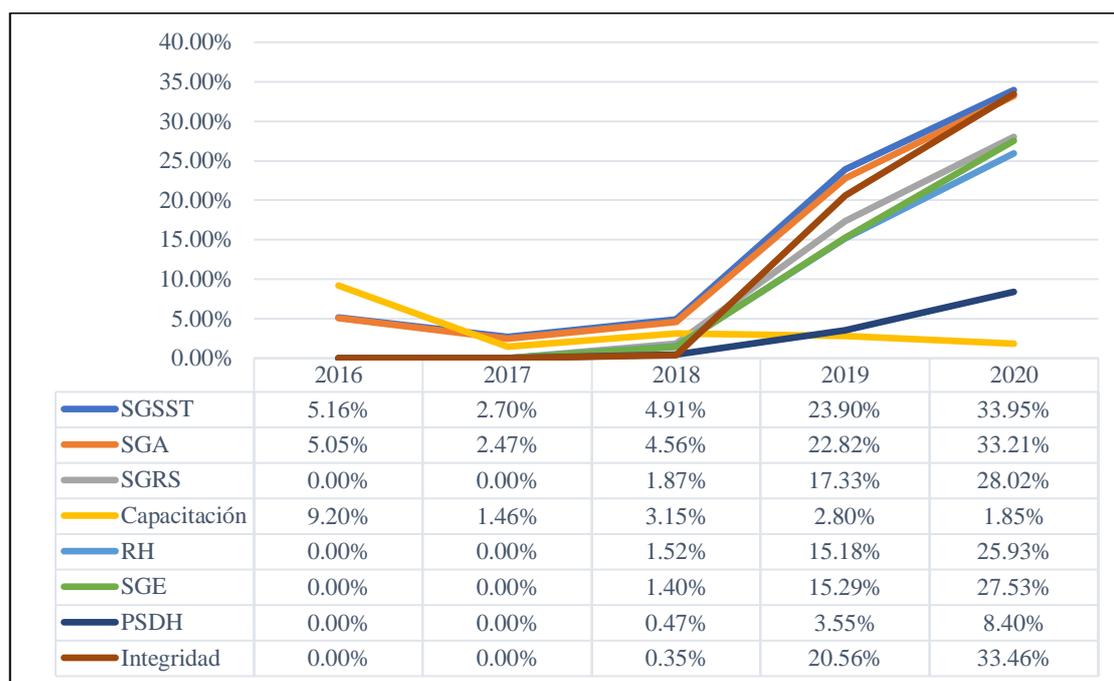


Fuente: Elaboración propia, 2021

En ese sentido, observamos que el único cambio respecto al porcentaje de uso en el período 2016 - 2020, se encuentra en los dos factores de evaluación potestativos con menor porcentaje de uso, siendo estos “Capacitación” y “Protección Social y Desarrollo Humano”; toda vez que, dentro del período 2018 – 2020 estos invierten posiciones, pasando a ser “Capacitación” el factor de evaluación con el menor porcentaje de uso por parte de las entidades en los procedimientos de selección convocados para la ejecución de obras, a pesar de que dicho factor, al igual que los factores “Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo” y “Sistema de Gestión ambiental”, pueden ser utilizados desde el año 2016.

De igual manera, si se efectúa el análisis respecto al uso de cada factor de evaluación potestativo en cada uno de los cinco años que comprende el período 2016 - 2020, se puede advertir que su uso no ha sido uniforme en el transcurso de estos años, conforme se advierte a continuación:

Gráfico 19. Evolución del uso de cada factor de evaluación potestativo (2016 – 2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

Así, se advierte que el porcentaje de uso de cada uno de los factores de evaluación potestativos ha ido incrementándose desde el año 2018 al 2020, a excepción del porcentaje de uso del factor de evaluación “capacitación”, el cual pasó de un 9.20% en el año 2016 a un 1.85% en el año 2020 y que, a pesar del escaso incremento en el año 2018, no ha podido superar el 4% en los últimos 4 años.

Inclusive, si se tiene en consideración sólo los porcentajes de uso de los factores de evaluación potestativos en el año 2020, se aprecia que la mayoría de los factores de evaluación (a excepción sólo del factor “capacitación”) ha superado en gran medida el porcentaje promedio considerado para el período 2016 – 2020 y 2018-2020, lo cual evidencia que existe una tendencia a que estos factores de evaluación potestativos puedan seguir incrementándose en los próximos años.

De igual manera, se advierte que el factor de evaluación cuyo porcentaje de uso ha tenido mayor incremento es el factor de evaluación “integridad”, el cual, desde su inclusión en el año 2018 y en el transcurso de sólo dos años ha logrado ubicarse como el segundo factor de evaluación potestativo más utilizado en los procedimientos de selección convocados para la contratación de obras públicas en el año 2020.

2. Efectividad de los factores de evaluación potestativos

Si se tiene en cuenta la metodología de evaluación de ofertas establecida por la normativa de contrataciones del Estado, se podrá advertir que la inclusión de un factor de evaluación potestativo en las Bases de un procedimiento de selección no garantiza, por sí solo, que dicho factor sea acreditado efectivamente por parte de los postores que se presentan para participar en el procedimiento.

Lo señalado tiene su origen en la propia naturaleza de los factores de evaluación, pues al ser estos elementos que permiten discriminar entre ofertas, generarán, necesariamente, que algunos de los postores no puedan acreditarlos al no contar con los documentos que se requieren para el otorgamiento del puntaje correspondiente.

En ese contexto, se podría presentar la siguiente situación: aun cuando las entidades decidan incluir en las Bases de sus procedimientos de selección a uno o más factores de evaluación potestativos para que sean acreditados, los procedimientos podrían continuar siendo adjudicados únicamente por el “precio” y no por la acreditación de los factores de evaluación potestativos consignados en las Bases; restándole así el poder o capacidad que deberían tener los factores de evaluación potestativos para seleccionar a la empresa ganadora que finalmente ejecute la obra.

Sin embargo, si lo que busca la norma de contrataciones es precisamente que los factores de evaluación sean determinantes para escoger la mejor oferta, deberá analizarse también el porcentaje de procedimientos de selección que han sido ganados con la acreditación de los factores de evaluación potestativos consignados en las Bases, toda vez que sólo así se podrá

concluir si el factor de evaluación potestativo ha influido y permitido que los postores logren ser seleccionados y ganen el procedimiento de selección.

En virtud de ello, se procedió a analizar el grupo de procedimientos de selección convocados desde el año 2016 al 2020 en cuyas Bases se consignaron factores de evaluación potestativos, a fin de identificar el porcentaje o la cantidad de procedimientos en los cuales el ejecutor de obras ha ganado mediante la acreditación de estos factores de evaluación potestativos y poder determinar así en cuantos procedimientos el factor de evaluación potestativo ha tenido la capacidad de influir en que el proveedor sea seleccionado, lo que, para efectos de la presente investigación, denominaremos: el nivel de efectividad del factor de evaluación potestativo.

En esa línea, se procedió a revisar cada uno de los 798 procedimientos de selección en los cuales se consignaron factores de evaluación potestativos y cada una de las ofertas de los ejecutores de obra ganadores de estos procedimientos, con lo cual se advierte no todos los factores de evaluación potestativos incluidos en las Bases han sido permitido seleccionar la mejor oferta, conforme a lo indicado en el siguiente cuadro:

Tabla 8. Cantidad de procedimientos en los que se acreditó o no el factor de evaluación

	CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS QUE CONSIGNARON EL FACTOR EN SUS BASES	PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE EL POSTOR GANÓ ACREDITANDO EL FACTOR	PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE EL POSTOR GANÓ SIN ACREDITAR EL FACTOR
Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo	594	317	277
Sistema de Gestión Ambiental	569	255	314
Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social	396	15	381
Responsabilidad Hídrica	360	0	360
Sistema de Gestión de la Energía	369	23	346
Protección Social y Desarrollo Humano	92	9	83
Integridad	449	282	167
Capacitación	163	86	77

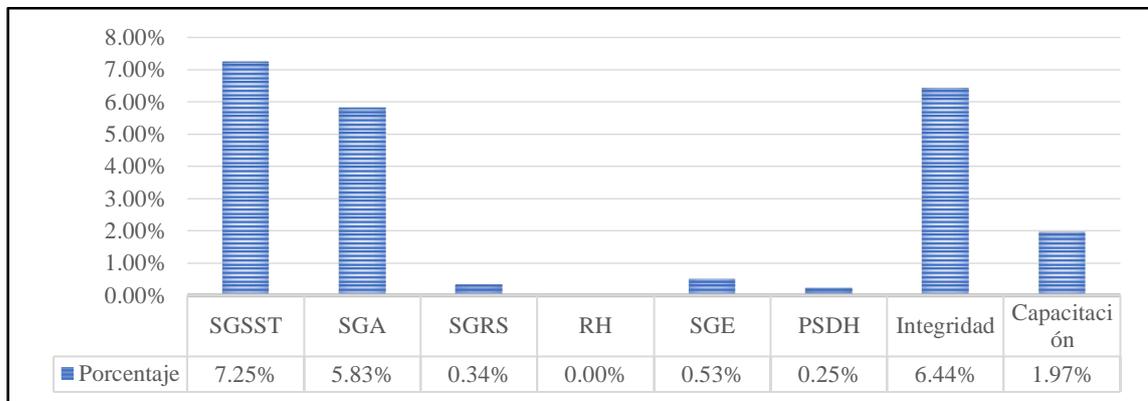
Fuente: Elaboración propia, 2021.

Como se observa, los resultados obtenidos permiten afirmar que la inclusión de un factor de evaluación potestativo dentro de las Bases de un procedimiento de selección no garantiza, necesariamente, que este va a ser acreditado siempre por los postores. Inclusive, se puede apreciar

que, en algunos casos, existe una gran diferencia entre el uso del factor de evaluación y su efectividad para seleccionar al proveedor con el cual la entidad contratará.

Asimismo, si bien era baja la cantidad de procedimientos cuyas Bases incluyeron factores de evaluación potestativos, vemos también que es mucho más baja la cantidad de procedimientos en los cuales los postores ganadores acreditaron este factor; por lo cual, si comparamos esta cantidad en relación al total de 4375 procedimientos de selección que comprende la presente investigación, advertiremos que el porcentaje de efectividad de estos factores de evaluación potestativos, en el período 2016 – 2020, se encuentra muy por debajo del 10%.

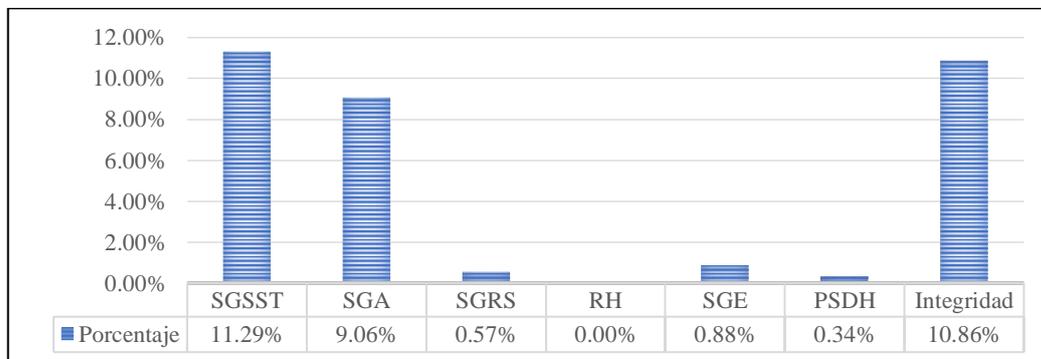
Gráfico 20. Efectividad de los factores de evaluación potestativos (2016 – 2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

Ahora bien, si se calcula la efectividad sólo desde el año 2018 al 2020 (a efectos de que el porcentaje de efectividad de los factores de evaluación incluidos con la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD no se vean afectados por su no uso en los años 2016 y 2017), obtenemos los siguientes datos:

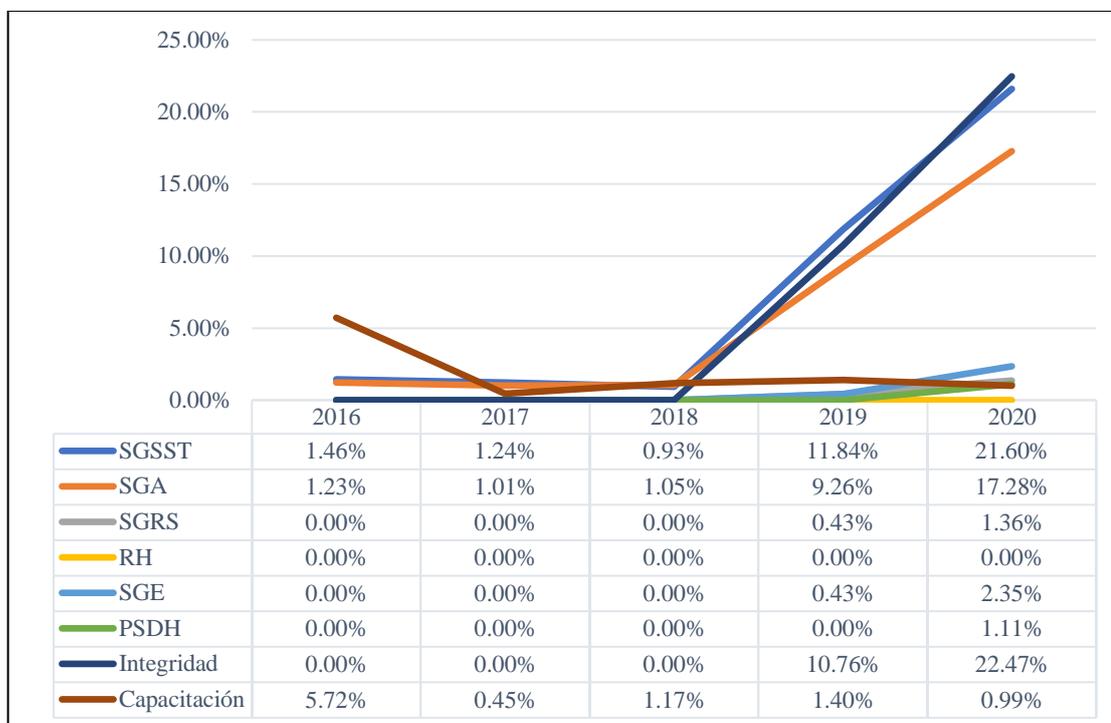
Gráfico 21. Efectividad de los factores de evaluación potestativos permitidos desde el 2018



Fuente: Elaboración propia, 2021

Adicionalmente, si se efectúa el análisis separado por cada año, se advierte que la efectividad de cada factor de evaluación ha variado con el transcurso del tiempo, habiendo superado, en algunos años, el 10% indicado precedentemente, conforme se detalla a continuación:

Gráfico 22. Evolución de la efectividad de los factores de evaluación potestativo (2016–2020)



Fuente: Elaboración propia, 2021

Del gráfico precedente, se advierte que los factores de evaluación “Seguridad y Salud en el Trabajo”, “Sistema de Gestión Ambiental” e “Integridad” son los factores de evaluación potestativos que tienen el mayor grado de efectividad para seleccionar ofertas y, por ende, postores; habiendo experimentado un incremento considerable y progresivo desde el año 2019, que los ha llevado de tener porcentajes de efectividad de alrededor al 1% en el 2018, a estar por encima del 17% de efectividad en el año 2020.

Inclusive, de estos tres factores potestativos, el porcentaje de efectividad que más llama la atención es el que corresponde al factor de evaluación “integridad”, puesto que, a diferencia de los factores de evaluación “Seguridad y Salud en el Trabajo” y “Sistema de Gestión Ambiental”, fue incluido recién en el año 2018 y en sólo 2 años, ha logrado consolidarse como el factor de evaluación más efectivo para seleccionar ofertas; pasando de un 0% a un 22.47% en el 2020.

En el otro extremo, se aprecia que, a pesar de que el factor de evaluación “Responsabilidad Hídrica” ha sido consignado en las Bases de 364 procedimientos de selección (8.32%), el mismo

no ha sido acreditado en ninguno de estos por parte de las empresas ganadoras; lo cual permite concluir que este factor de evaluación no ha tenido efectividad para seleccionar a algún ejecutor de obra. Por tal motivo, las empresas ganadoras de la Buena Pro se han adjudicado contratos sin necesidad de contar con el Certificado Azul emitido por el ANA.

Por otro lado, si bien los factores de evaluación “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Protección Social y Desarrollo Humano” fueron incluidos en la normativa de contrataciones en el año 2018, se observa que la efectividad para lograr seleccionar ofertas y proveedores se ha generado recién a partir del año 2019 e inclusive en el 2020 en el caso del factor de evaluación “Protección Social y Desarrollo Humano”; sin embargo, en el caso de los dos primeros, se ha podido observar que, del año 2019 al 2020, se ha generado un incremento del 50% en el porcentaje de efectividad, superando el 1% y 2% respectivamente.

De igual manera, se advierte que los factores de evaluación “Protección Social y Desarrollo Humano” y “Capacitación” son dos de los factores de evaluación que menor porcentaje de efectividad tienen para poder seleccionar al proveedor; siendo superados únicamente por el factor de evaluación de “responsabilidad hídrica” cuya efectividad es del 0%.

En el caso del factor de evaluación “capacitación”, la poca efectividad obtenida, constituye en sí misma una situación peculiar, toda vez que en el año 2016 este factor de evaluación logró obtener un 5.72% de efectividad, pasando luego a ser objeto de un decremento considerable en el año 2017 y que, a pesar del incremento en el año 2018, no le ha permitido superar siquiera el 2% desde el 2017 al 2020.

3. Razones del escaso uso de los factores de evaluación potestativos

En la encuesta realizada a 14 profesionales de los OEC de diversas entidades públicas, que declararon haber elaborado Bases de procedimientos de selección para la contratación de obras, se obtuvieron los siguientes datos:

- El 21.4% declaró no haber consignado factores de evaluación potestativos en sus Bases.
- El 57.2% declaró haber consignado factores de evaluación potestativos sólo en algunas Bases, precisando que en el 87.5% de estas oportunidades, consignaron 1 o 2 factores de evaluación potestativos, siendo “capacitación” el factor más usado.

- el 21.4% restante, manifestó que consignó factores de evaluación potestativos en todas las Bases que pudieron elaborar, indicando que en el 66.7% de estos casos, consignaron de 5 o 6 factores de evaluación potestativos, no habiendo consignado los factores de evaluación “responsabilidad hídrica” y “sistema de gestión de la energía”.

Ahora bien, cuando se consultó al total de encuestados cuáles serían las razones por las cuales no usan o no se deberían usar algunos de los factores de evaluación potestativos para la contratación de obras, se obtuvieron cinco tipos de respuestas, las cuales pasaremos a describir a continuación, analizándolas y complementándolas con las opiniones vertidas por los especialistas entrevistados.

3.1. Primera razón: escasa o nula utilidad para la ejecución de la obra

En la encuesta realizada a los profesionales miembros de los OEC, el 31.6% manifestó razones para el no uso de los factores de evaluación potestativos, asociados a la escasa o nula utilidad de estos factores para la ejecución de las obras. Esta razón se utilizó, específicamente, para sustentar el no uso de los factores de evaluación de “Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”, “Sistema de Gestión Ambiental”, “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social” y “Protección Social y Desarrollo Humano”.

Uno de los argumentos manifestados para sustentar la falta de utilidad es la existencia de diversas normas en el ordenamiento jurídico que establecen disposiciones para promover materias como la seguridad y salud en el trabajo, gestión ambiental, responsabilidad social, protección social y desarrollo humano. En ese sentido, desde la óptica de los encuestados, existen normas que deben ser cumplidas por las empresas que perseguirían la misma finalidad y establecen procedimientos similares a las certificaciones que se requieren para la acreditación de los factores de evaluación; por lo cual no advierten que existe una utilidad mayor para la ejecución de la obra cuando se requiere la acreditación de estas certificaciones en comparación al cumplimiento de la norma.

Inclusive, en relación al factor de evaluación “Integridad”, dos de los encuestados hicieron referencia a que la lucha contra la corrupción y sus formas es una política de estado y que el contrato a ser suscrito por los proveedores ya cuenta con disposiciones que prohíben la realización de prácticas anticorrupción, por lo cual, manifestaron que el factor de evaluación tendría escasa utilidad pues todos los postores ya se encuentran obligados a cumplir con las prácticas anticorrupción dentro de todo el procedimiento de contratación y ejecución de la obra.

De otra parte, dos de los encuestados manifestaron que no encuentran relación entre el cumplimiento de los factores de evaluación y el incremento de la calidad de la obra a ejecutar, específicamente en el caso de los factores de evaluación: “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Responsabilidad Hídrica” y “Sistema de gestión de la energía”.

Ahora bien, la escasa o nula utilidad de los factores de evaluación potestativos para la ejecución de la obra, es una opinión que también comparten algunos especialistas en derecho administrativo y contratación pública, dentro de los cuales se encuentra el abogado Christian Alvan, quien en la entrevista efectuada manifestó que estos factores de evaluación «son intrascendentes porque no tienen nada que ver con el tema de obras [...] son factores de evaluación porque lo dice la Base Estandarizada para licitación pública de obra, pero no son criterios vinculados directamente con la obra, salvo la capacitación que es el único que sí tiene cierta vinculación en el tema de obras, pero los demás no. [...] son más el desarrollo de los principios de la contratación pública que factores de evaluación técnicos vinculados con las obras propiamente dicho».

De igual manera, la abogada Cecilia Gil Gandía, ex Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado, manifestó que los factores potestativos no se están usando, debido a que no se aprecian sus bondades; razón por la cual los miembros del comité “no se quieren complicar” al consignarlos en sus Bases.

3.2.Segunda razón: escasa o nula utilidad para seleccionar a un proveedor

Dentro de la encuesta, se manifestó que las certificaciones que se piden para la acreditación de los factores de evaluación: “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social” y “Responsabilidad Hídrica”, “Sistema de gestión de la energía” y “Protección Social y Desarrollo Humano” no establecerían una diferencia entre los postores que se presentan a los procedimientos de selección.

Adicionalmente, en el caso del factor de evaluación “Integridad”, una de las profesionales encuestadas que labora en Provias Nacional, manifestó que la obtención del Certificado ISO 37001:2016 “Sistema de Gestión Antisoborno”, constituye un elemento subjetivo para determinar si efectivamente el postor se comportará de acuerdo con el estándar de integridad que solicita la certificación, por lo cual no le representa un atributo de diferenciación.

En igual opinión se manifestó el Dr. Víctor Villanueva, actual vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado, quien indicó que el uso de los factores de evaluación distintos al precio

no implica que se elegirá a un contratista idóneo (la mejor oferta) o que la obra se ejecutará de forma exitosa, toda vez que cada factor de evaluación responde a determinadas políticas públicas.

En ese sentido, se aprecia que, en el pensamiento de los profesionales de los OEC, la obtención de estas certificaciones no generaría necesariamente que un proveedor sea mejor que otro, por la cual obtenerlas no representa un atributo que los distinga frente a sus demás competidores y los incentive a consignarlas en las Bases de sus procedimientos a cargo.

3.3. Tercera razón: restricciones a la competencia y cuestionamientos por su uso

Tres de los profesionales encuestados manifestaron que no usan los factores de evaluación “Sistema de Gestión Ambiental”, “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Responsabilidad Hídrica”, “Sistema de gestión de la energía” e “Integridad”, debido a que existen pocas empresas que cuentan con estas certificaciones; por lo que consideran que su inclusión en las Bases constituye una barrera de acceso para los postores o que estaría orientada a favorecer a determinados proveedores, lo cual podría ser materia de un cuestionamiento por los integrantes del Órgano de Control Institucional (OCI) de las entidades donde laboran.

Adicionalmente, la idea de que la inclusión de los factores de evaluación potestativos constituye una barrera de acceso ha sido advertida también en algunos procedimientos de selección convocados para la contratación de obras (ver tabla 9); en los cuales, el Comité de Selección accedió a eliminar el factor de evaluación “Protección Social y Desarrollo Humano”, aceptando como válido el argumento de los participantes del procedimiento, quienes alegaban que su inclusión restringía la participación de empresas.

Tabla 9. Procedimientos que eliminaron factores de evaluación potestativos

N°	ENTIDAD	PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN
1	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PACCHA – CHOTA	LICITACIÓN PÚBLICA N° 01-2020-MDP-1
2	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MASMA	LICITACIÓN PÚBLICA N° 01-2020-MDM/CS-1

Fuente: SEACE, s.f.

Elaboración: Propia, 2021.

Inclusive, durante la entrevista efectuada a Juan Carlos Bravo Valencia, Jefe de Logística de Provias Nacional (una de las entidades que convoca un mayor número de procedimientos para la contratación de obras), el precitado funcionario se manifestó a favor de que el precio sea el único factor de evaluación, sustentando que los factores de evaluación potestativos «no contribuían sino más bien perjudicaban puesto que la mayoría de obras adjudicadas eran a las empresas del Club

de la Construcción y que en los municipios se presta a direccionar una que otra obra en función a sacar isos que no todas las empresas están en la posibilidad de cumplir».

En virtud de lo expuesto, se aprecia que, para algunos profesionales, existe una estrecha relación entre la elección de un factor de evaluación potestativo y el favorecimiento de determinados postores, como si se estuviera ante una relación de causa – efecto. Esta opinión pesa mucho en la mentalidad de los servidores encargados de la elaboración de las Bases y es una de las razones más fuertes que los orienta a dejar de consignar factores de evaluación potestativos, con la finalidad de evitar generar, desde su posición, una limitación a la libertad de concurrencia o una afectación a la imparcialidad en el procedimiento de selección.

Es más, considerar que los integrantes del OCI comparten la opinión de que el uso de los factores de evaluación potestativos constituye una afectación o beneficio ilegal hacia determinados postores (aun cuando fuese incorrecta), genera en los funcionarios y servidores de la OEC aún más desincentivos para su uso, pues pesa más el miedo o temor hacia la opinión de los auditores, en tanto que estos podrían acusarlos de alguna infracción administrativa o penal por dicha inclusión. En ese sentido, se puede apreciar que esta es una de las razones más importantes del no uso de los factores de evaluación potestativos.

3.4. Cuarta razón: algunos cumplen la misma finalidad que otros (son redundantes)

Uno de los encuestados, Víctor Bravo del OEC del Ministerio de Educación, manifestó dentro de las encuestas que los factores de evaluación referidos a la “Responsabilidad Hídrica” y “Sistema de Gestión de la Energía” cumplirían la misma función que el factor de evaluación “Sistema de Gestión Ambiental”; por lo cual carecería de utilidad el uso de los dos primeros factores de evaluación cuando se puede lograr el mismo objetivo mediante la acreditación de este último.

Desde el punto de vista del precitado servidor, los objetivos que se buscan lograr mediante las certificaciones requeridas para los factores de evaluación “Responsabilidad Hídrica” y “Gestión de la Energía” estarían incluidas como parte de la certificación que acredita el factor de evaluación “Sistema de Gestión Ambiental”; por lo cual, la inclusión de este último factor en las Bases desalentaría a la inclusión de los dos primeros.

3.5. Razón adicional: existen restricciones legales que impiden un mayor uso

Sin perjuicio de lo indicado por los encuestados, de las entrevistas realizadas a los especialistas y de los datos que arroja la presente investigación, se advierte que existiría una sexta razón que influiría en el limitado uso de los factores de evaluación, la cual se sustentaría en las restricciones o limitaciones de la normativa de contrataciones en su conjunto y que estarían vinculadas con la forma de asignación del puntaje de los factores de evaluación potestativos y la forma en que están establecidos en estas normas.

Esta situación ha sido expuesta por la abogada Cecilia Gil Gandía, ex Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado, quien manifestó, durante la entrevista realizada, que el uso del factor de evaluación “capacitación” se encuentra restringido, en tanto puede ser consignado en las Bases sólo si la obra se ejecuta bajo la modalidad de llave en mano, situación que no se requiere en todos los casos.

Efectivamente, como se ha señalado en el capítulo anterior, en el caso del factor de evaluación “Capacitación”, las Bases aprobadas por la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD establecen que este factor se puede incluir sólo en aquellos procedimientos de contratación que se contraten bajo la modalidad de llave en mano, es decir que, además de la construcción de la infraestructura, al postor se le requiera también el equipamiento de las instalaciones; por lo cual, sí existe una restricción normativa para su uso en el presente caso.

En ese sentido, se puede inferir que el bajo uso del factor de evaluación capacitación (3.73%), tiene su origen en la disposición normativa efectuada, más aún si se considera que la prestación principal de toda obra es, en principio, la construcción de la infraestructura y, sólo en algunos casos se requiere la provisión del equipamiento, lo cual depende exclusivamente de la propia necesidad de la entidad al definir la modalidad del proyecto constructivo.

Por otro lado, debe tenerse en consideración que la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD se establece, de igual manera, una restricción para la consignación del factor de evaluación “sostenibilidad ambiental y social” e “integridad”, toda vez que en dicho documento se indica que sólo podrá consignarse dicho factor en el caso de procedimientos de selección cuyo valor referencial supere el monto establecido por la Ley para la Adjudicación Simplificada.

4. Razones que sustentan la baja efectividad de los factores de evaluación potestativos

Como consecuencia de las encuestas, entrevistas y del análisis de la información obtenida en los procedimientos de selección evaluados, se ha logrado identificar dos de las razones más

resaltantes que tendrían incidencia en la baja efectividad de los factores de evaluación potestativos, siendo estas las siguientes:

4.1. Primera razón: los postores no cuentan con todas las certificaciones requeridas

Esta razón se evidencia principalmente en el caso de los factores de evaluación potestativos: “Responsabilidad Hídrica” y “Protección Social y Desarrollo Humano”. De la revisión a la información que nos proporciona la página web del Certificado Azul de la Autoridad Nacional del Agua, se puede advertir que, en la actualidad, existen sólo trece empresas que han obtenido este certificado; no obstante, sólo Constructora La Santa Cruz S.A.C. cuenta con inscripción en el Registro Nacional de Proveedores del OSCE para la ejecución de obras. Es decir, a pesar de haber transcurrido seis años desde su creación y más de dos años desde su inclusión como factor de evaluación, no ha tenido ninguna influencia dentro de los ejecutores de obra, quienes no se ven incentivados para poder iniciar el procedimiento para su obtención.

De igual manera, de la información consignada en la página web del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), se aprecia que, desde el año 2013, se han otorgado 98 sellos de “Empresa segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer”; no obstante, sólo 37 de estos sellos se han otorgado a empresas que pueden participar en procedimientos de selección para la contratación de obras, como se apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 10. Cantidad de empresas y ejecutores de obra ganadoras del sello

EDICIÓN	AÑO	EMPRESAS GANADORAS DEL SELLO	EJECUTORES DE OBRA GANADORES DEL SELLO
I Edición	2013	7	0
II Edición	2015	6	0
III Edición	2017	22	2
IV Edición	2020	63	35
TOTAL		98	37

Fuente: MIMP, s.f.

Elaboración: Propia, 2021.

En consecuencia, se puede advertir que, al 27 de agosto del 2018, cuando las entidades se encontraban legalmente habilitadas para incluir en sus Bases el factor de evaluación “Protección Social y Desarrollo Humano”, casi no existían en el mercado empresas ejecutoras de obra que se encontraran en capacidad de acreditar dicho factor de evaluación; situación que se mantuvo hasta el 02 de marzo del 2020, fecha en la cual el MIMP emitió la Resolución Ministerial N° 055-2020-MIMP, mediante el cual se certificaron a 63 nuevas empresas ganadoras de la IV Edición (2019), dentro de las cuales 35 eran ejecutores de obra.

4.2.Segunda razón: existen restricciones legales que impiden una mayor efectividad

En atención a este motivo, resulta necesario traer a colación un aspecto advertido respecto a la forma de asignación de puntaje del factor de evaluación “Sostenibilidad Ambiental y Social” que se contempla en la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD y que fue introducida desde el año 2017 con la aprobación de la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD; la cual indica que para la obtención del puntaje de dicho factor se requiere la acreditación de una de las cinco prácticas ahí indicadas.

En ese sentido, advertimos que, al establecerse esta forma de asignación de puntaje, el postor se ve orientado a preferir la acreditación de sólo una de las cinco opciones que se le presentan, lo cual excluye, lógicamente, a las cuatro restantes e influye directamente en la disminución del porcentaje de efectividad, de estas cuatro prácticas, para poder seleccionar la oferta; pues por más que dicha práctica haya sido incluida en la Base del procedimiento de selección y por más que el postor cuente con las certificaciones que permitan acreditar las cuatro prácticas restantes, simplemente estas no podrán ser acreditadas, pues les basta acreditar solo una.

Lo señalado puede advertirse, además, de la información correspondiente a los procedimientos de selección convocados desde el año 2018, año a partir del cual se permitió a las entidades exigir a los proveedores la acreditación de cualquiera de las cinco prácticas que establece la Directiva. Para dicho efecto, se determinó el número de procedimientos de selección que permitían al postor acreditar cualquiera de las cinco prácticas establecidas y se verificó qué práctica específica fue acreditada en cada uno de estos procedimientos (ver tabla 11); pudiendo apreciar así cuáles son las prácticas por las que los proveedores se orientan a acreditar.

Tabla 11. Prácticas escogidas para acreditar el factor de evaluación “Sostenibilidad Ambiental y Social”

AÑO	CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS QUE PERMITIERON LA ACREDITACIÓN DE LAS 5 PRÁCTICAS	CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS QUE ACREDITARON LA PRÁCTICA ESPECÍFICA				
		SGSST	SGA	SGRS	RH	SGE
2018	12	0	0	0	0	0
2019	140	57	44	3	0	5
2020	207	137	105	8	0	14

Fuente: Elaboración propia, 2021.

En virtud de ello, se puede concluir que, al otorgarse las cinco opciones al postor, este tiende a preferir la acreditación de las prácticas de “Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo” y “Sistema de Gestión de Ambiental”, en perjuicio de las prácticas restantes.

Asimismo, debe tenerse en consideración que las certificaciones que permiten acreditar las prácticas precitadas vienen siendo requeridas desde el año 2016, por lo cual ya se cuenta con un gran número de proveedores que han obtenido esta certificación y con ello pueden obtener el puntaje máximo sin la necesidad de iniciar el procedimiento que les permita obtener las certificaciones que corresponden a “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Responsabilidad Hídrica” y “Sistema de Gestión de la Energía”, lo cual afecta directamente la efectividad de estas tres últimas.

5. Propuesta

El hecho de que se haya detectado que el 82% de los procedimientos de selección materia de la presente investigación se han adjudicado en virtud del precio (oferta más baja), y que el porcentaje de uso (por separado) de cada uno de los factores de evaluación potestativos no supera el 15% de los mismos; exige que se deban plantear diversas alternativas para revertir esta situación.

No obstante, en base a la información obtenida, se ha considerado que dicho objetivo no se puede lograr con la adopción de una sola medida, sino, por una serie de medidas (principal y complementarias) que involucren a la mayor parte de actores que intervienen en el procedimiento de contratación; por lo que se ha optado por presentar una propuesta integral que incluye varias medidas, buscando así poder modificar la situación existente.

5.1. Propuesta principal: modificación de la clasificación y organización de los factores de evaluación establecidos en la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD

De la información obtenida como consecuencia del análisis de los procedimientos de selección convocados desde el 2016 al 2020, de las entrevistas a expertos y de las encuestas realizadas a profesionales de las áreas de logística o abastecimiento de las Entidades, consideramos que el problema del bajo uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos podría ser revertido si se efectúan modificaciones en la forma de organización y clasificación de los factores de evaluación potestativos que ha establecido la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, conforme se expone a continuación:

5.1.1. Separación de las prácticas del factor de evaluación “Sostenibilidad Ambiental y Social”

Como se ha indicado en el numeral 2.2.5.1 del segundo capítulo, la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD establece que el puntaje del factor de evaluación “Sostenibilidad ambiental y social”

se obtiene con la acreditación de sólo una de las cinco prácticas que se detallan a continuación: “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental”, “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Responsabilidad Hídrica” y “Sistema de Gestión de la Energía”.

Como resultado de la investigación (numerales 1.4 y 2 del Capítulo 5), se advierte que las prácticas de: “Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo” y “Certificación del sistema de gestión ambiental” son aquellas prácticas que: i) tienen un mayor porcentaje de uso y efectividad dentro del total de procedimientos de selección analizados, ii) tienen un mayor tiempo siendo usados y acreditados (2016 – 2020), iii) vienen experimentado un crecimiento de su porcentaje de uso y acreditación desde el 2018 al 2020 e, inclusive, iv) manifiestan una tendencia clara a que su porcentaje de uso y efectividad continuará creciendo en los próximos años (ver gráficos 19 y 22); lo cual refleja no sólo que ya existe un número importante de postores que cuentan con los isos que les permiten acreditar estas dos prácticas, sino también que al seguir incrementándose el porcentaje de uso y efectividad de estas dos prácticas, se tenderá a que los postores y las ofertas se vayan definiendo, con más frecuencia, en base a las prácticas de: “Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo” y “Certificación del sistema de gestión ambiental”.

Sin embargo, como resultado de la investigación realizada, se advierte también que esta situación se contrapone con el porcentaje de uso y efectividad de las prácticas de “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Responsabilidad Hídrica”. Si se efectúa una comparación entre el porcentaje de uso y el porcentaje de efectividad de cada una de las prácticas (de manera separada) desde el año 2018 al 2020 (indicados en los Gráficos 18 y 21), se puede advertir no sólo que el porcentaje de uso de estas prácticas es menor, sino, sobre todo, que la mayor diferencia se origina en el escaso porcentaje de efectividad de estas tres prácticas específicas; pues si bien las entidades los han consignado en más del 14% de los procedimientos de selección materia de la presente investigación (es decir, ha sido usado en más de 612 procedimientos), su acreditación no ha podido superar el 1% (43 procedimientos) y, en el caso específico de la práctica de “Responsabilidad Hídrica”, esta no ha sido acreditada en ningún procedimiento que ha sido materia de evaluación en la investigación realizada, conforme se aprecia a continuación:

Tabla 12. Comparativo entre el porcentaje de uso y efectividad (2018-2020)

FACTOR DE EVALUACIÓN	PORCENTAJE DE USO	PORCENTAJE DE EFECTIVIDAD
SSGST	20.77%	11.29%

SGA	20.04%	9.6%
SGRS	15.57%	0.57%
SGE	14.53%	0.88%
RH	14.03%	0.00%

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Asimismo, se aprecia que el porcentaje de efectividad de las prácticas “Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo” y “Sistema de Gestión Ambiental” es superior a las prácticas de “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Responsabilidad Hídrica”, toda vez que las dos primeras prácticas logran ser acreditadas aproximadamente en la mitad de los procedimientos de selección en los cuales se consignan (porcentaje de uso); lo cual evidencia la necesidad de implementar una medida orientada a incrementar el porcentaje de efectividad, específicamente, de las prácticas de “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Responsabilidad Hídrica”, toda vez que, en caso no se impulse su acreditación, no se podrá lograr el objetivo de que los postores puedan contar con dicha certificación y, por ello, no serán determinantes para la selección del proveedor.

No obstante, si como se ha señalado en el numeral 4.2 del presente capítulo, el tener agrupadas a las cinco prácticas dentro del factor de evaluación “Sostenibilidad ambiental y social” conforme lo establece la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, está constituyendo una limitación legal que contribuye directamente en la generación de una preferencia, por parte de los postores, hacia la acreditación de unas prácticas sobre otras (principalmente en desmedro de las prácticas de “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Responsabilidad Hídrica”), entonces se hace necesario efectuar la separación de cada una de ellas para que sean consideradas cada una como un factor de evaluación independiente que permita el otorgamiento de un puntaje específico con su acreditación individual; buscando así que, al estar consignados de manera separada, se restablezca el interés en los postores de conseguir las certificaciones que permitan la acreditación de las prácticas de “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Responsabilidad Hídrica” y se incremente su porcentaje de efectividad, al tener como incentivo la consecución del puntaje que cada uno de ellos (por separado) le otorga con su acreditación.

Asimismo, debe tenerse en consideración que el mantener agrupadas las cinco prácticas bajo un escenario de incremento progresivo del porcentaje de uso y efectividad de las prácticas de: “Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo” y “Certificación del sistema de gestión ambiental” (como el señalado precedentemente), generaría cada vez un mayor impacto en la disminución del porcentaje de uso y efectividad de las prácticas de “Sistema de

Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Responsabilidad Hídrica”, pues al permitirse la acreditación de sólo una práctica y existir cada vez más un mayor número de postores que sean elegidos por acreditar las prácticas de: “Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo” y “Certificación del sistema de gestión ambiental”, se disminuirán los incentivos para obtener las certificaciones de las prácticas restantes, pues los postores que ya contarían con estas certificación verían innecesario pasar por el proceso que permita la obtención de nuevas certificaciones al contar ya con la certificación que le permite asegurar el puntaje máximo de este factor de evaluación y, en el caso de los postores que no tienen ninguna certificación, estos se verían orientados a conseguir la “Certificación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo” y “Certificación del sistema de gestión ambiental”, al ser las que más se consignan en las Bases de los procedimientos de selección y las que más incidencia tendrían en la selección de ofertas.

En ese sentido, para lograr la separación de estas cinco prácticas, bastaría que el OSCE apruebe una modificación a la actual Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, toda vez que el agrupamiento de las cinco prácticas del factor de evaluación “Sostenibilidad ambiental y social” no se encuentra establecida en la Ley de Contrataciones del Estado ni en su Reglamento y surgió como consecuencia de la aprobación de la Directiva N° 001-2017-OSCE/CD; constituyendo así una decisión atribuible únicamente al OSCE que se ha mantenido en el tiempo y que puede ser revertida en dicho nivel de decisión, al tomar conocimiento de los datos advertidos en la presente investigación.

En consecuencia, se propone la separación de las prácticas del factor de evaluación “Sostenibilidad Ambiental y Social”, individualizando a las prácticas de “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” y “Responsabilidad Hídrica” como un factor de evaluación potestativo distinto; proponiendo, además, que la propuesta de puntaje máximo para cada uno de estos factores de evaluación se asigna teniendo en consideración que, es muy posible que, a partir de la entrada en vigencia de la modificación de la Directiva, muchos de los proveedores recién inicien los trámites y procedimientos hacia la obtención de sus certificaciones, los cuales, además, involucrarán un período de tiempo importante para su obtención; por lo cual, se ha optado por la asignación inicial de un puntaje bajo que pueda seguir siendo incrementado progresivamente y no genere una afectación importante para los postores.

5.1.2. Incorporación de algunos factores de evaluación potestativos como nuevos factores de evaluación obligatorios

De lo señalado en el numeral 1.4 del presente capítulo, se advierte que existen tres factores de evaluación potestativos (detallados en la tabla 13) cuyo porcentaje de uso y efectividad, desde el año 2016 al 2020, ha venido creciendo de manera considerable. En ese sentido, en el año 2020, han logrado ser usados en casi un tercio de los procedimientos de selección que han convocado las entidades públicas y su porcentaje de efectividad representa casi la quinta parte de los mismos, lo cual permite concluir no sólo que las entidades consideran importante su incorporación dentro de las Bases (como ha ocurrido en el caso del factor de evaluación “integridad” que en sólo dos años se consolidó como el factor de evaluación más efectivo para seleccionar ofertas), sino también que existe un porcentaje importante de postores que se encuentran en la capacidad de poder acreditarlos.

Tabla 13. Porcentaje de uso y efectividad de tres factores de evaluación potestativos

FACTOR DE EVALUACIÓN	ATRIBUTO	2016	2017	2018	2019	2020
Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo	Uso	5.16%	2.70%	4.91%	23.90%	33.95%
	Efectividad	1.46%	1.24%	0.93%	11.84%	21.60%
Sistema de Gestión Ambiental	Uso	5.05%	2.47%	4.56%	22.82%	33.21%
	Efectividad	1.23%	1.01%	1.05%	9.26%	17.28%
Integridad	Uso	0.00%	0.00%	0.35%	20.56%	33.46%
	Efectividad	0.00%	0.00%	0.00%	10.76%	22.47%

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta los beneficios que otorgan estas certificaciones y los objetivos que se busca lograr con su acreditación (ver literales a) y b) del numeral 2.2.5.1 y numeral 2.2.7 del segundo capítulo), no puede soslayarse que, la exigencia de incluir en las Bases a los factores de evaluación aludidos y la efectiva acreditación de estos por los postores, está orientada a conseguir que se escoja a un proveedor que cuente con mejores estándares de calidad que le permitan ejecutar las obras de manera más eficiente y adecuada, pues permite otorgar una garantía de que el futuro contratista, por un lado, puede: i) prevenir los riesgos de salud y seguridad que se asocian a sus actividades o, en todo caso, minimizar su ocurrencia, ii) disminuir el potencial de accidentes que puedan generar afectaciones a su personal y que puedan conllevar a la paralización de la obra, iii) crear un ambiente de trabajo sano, seguro y saludable que impida la disminución de personal; y, de otra parte, v) cumplir parámetros socio ambientales previamente establecidos y administrar adecuadamente sus riesgos medioambientales para tender a su mitigación, buscando así contribuir con la protección del medio ambiente durante la ejecución de

la obra e incluso que se puedan proponer e incorporar aspectos que puedan hacer más ecoeficiente la infraestructura a obtener.

Del mismo modo, en el caso del factor de evaluación “Integridad”, su inclusión en las Bases buscaría no sólo minimizar la ocurrencia de actos de corrupción por parte de los ejecutores de obra (al contar con los mecanismos y procedimientos internos para evitar ello), sino, también evitar el ofrecimiento de favores tendientes, por ejemplo: i) a la aprobación de adicionales de obra ilegales o sin sustento, ii) a la aprobación de modificaciones al expediente técnico para obtener incrementos en el pago, iii) al otorgamiento de ampliaciones de plazo sin sustento o iv) evitar la aplicación de penalidades que correspondan ser realizadas; toda vez que la estructura de la organización que requiere el ISO de Gestión Antisoborno permitiría contar con mejores controles para evitar la ocurrencia de estos hechos.

En dicho escenario y de acuerdo con el sustento esgrimido, consideramos necesario que el “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental” e “Integridad” sean incluidos como factores de evaluación obligatorios a ser consignados en todas las Bases de los procedimientos orientados a la selección de ejecutores de obra, a fin de incentivar un mayor incremento de su uso y efectividad en los próximos meses y años; toda vez que, en la medida de que sean obligatorios, no sólo se disminuirá la posibilidad de que las ofertas se puedan seguir determinando únicamente por el precio, sino también, vamos a incentivar que los proveedores seleccionados puedan cumplir, con un mejor estándar de calidad para la ejecución de la obra, pues se encontrarán mejor preparados para evitar los riesgos que afecten la seguridad y salud de sus trabajadores, la ocurrencia de daños medioambientales y la disminución de la ocurrencia de actos de corrupción, en tanto su organización y personal se encontrarán mejor preparados para evitarlos y enfrentarlos.

Para lograr que estos factores de evaluación se conviertan ahora en obligatorios, resultaría necesario que el OSCE apruebe la modificación de la actual Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, toda vez que, este es el documento que aprueba el modelo de Base Estándar para la contratación de ejecución de obras y, en el cual, se establecen específicamente cuáles son los factores de evaluación que deben ser incluidos de manera obligatoria en las Bases y aquellos factores de evaluación cuya inclusión se encuentra sujeta a la potestad de la Entidad; acción que, además, se encuentra permitida en el marco de la normativa de contrataciones del Estado, en tanto el numeral 51.4 del Reglamento de la Ley de Contrataciones establece que, en el caso de obras «adicionalmente, pueden establecerse aquellos [factores de evaluación] relacionados con la

sostenibilidad ambiental o social, entre otros que se prevean en las bases estándar que aprueba el OSCE». En ese sentido, se advierte que el OSCE cuenta con una habilitación legal para poder efectuar modificaciones respecto a los tipos de factores de evaluación (obligatorios o potestativos) que permitirán seleccionar las ofertas, como la que se propone en el presente trabajo de investigación.

Asimismo, para la implementación de esta modificación, se propone considerar lo siguiente:

1. Se establezca un plazo mínimo de seis meses para la entrada en vigor de sus disposiciones; lo cual permitirá que se puedan realizar labores de difusión de este cambio y sus ventajas a los servidores y funcionarios de las entidades públicas y, sobre todo, que dicho plazo constituya un período de preparación para los proveedores que deseen participar de las convocatorias de los procedimientos bajo esta nueva circunstancia.
2. Inicialmente, se asigne un puntaje bajo de dos puntos a cada uno de estos nuevos factores de evaluación obligatorios, a fin de que su inclusión como factor de evaluación obligatorio no desaliente a los proveedores que no cuenten con la certificación, en los procedimientos que quieran participar mientras dure el período de tiempo que les tome obtener estas certificaciones.

En ese sentido, la modificación propuesta permitiría incrementar el porcentaje de uso y efectividad de los factores de evaluación: “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental” e “Integridad” en los próximos años, y, principalmente, reduciría el peso que tiene el factor de evaluación “precio” respecto del puntaje total a asignar por cada oferta, pues al haber más factores de evaluación obligatorios y otros factores de evaluación potestativos que se podrían consignar, el puntaje total de la oferta (100 puntos) tendría que redistribuirse en todos los factores que se consignen en la Base y, el puntaje que correspondería asignarse al “precio” tendería a ser menor.

Por otro lado, consideramos pertinente que los factores de evaluación potestativos restantes continúen conservando dicha naturaleza y la forma de asignación de sus puntajes, pues la información obtenida en la presente investigación permite advertir que existe un número menor de postores que cuentan con las certificaciones para su acreditación, lo cual no permite su inclusión como factores de evaluación obligatorios. Sin embargo, al ser aspectos que favorecen el fortalecimiento de políticas públicas y perseguir la mejora del estándar de calidad de los

proveedores, consideramos que el incremento de su uso y efectividad se podría generar también a través de las propuestas complementarias que se indican en las líneas siguientes.

En consecuencia, en el Anexo N° 01 del presente trabajo de investigación detallamos la nueva clasificación y organización de los factores de evaluación que proponemos sea establecida con la modificación de la actual Directiva N° 001-2019-OSCE/CD y que resultaría de la incorporación de las propuestas indicadas en los numerales 5.1.1 y 5.1.2. precedentes; incluyendo los puntajes máximos que se propone asignar a las propuestas que acrediten estos factores de evaluación.

5.2.Propuestas complementarias

Considerando que, como resultado de la presente investigación, se han advertido diversas circunstancias que afectan el bajo porcentaje de uso y efectividad de los actuales factores de evaluación, los cuales no permiten ser solucionados sólo con la propuesta de modificación legal señalada en el numeral 5.1 precedente, vemos necesario que esta propuesta se complemente con la adopción de las siguientes medidas adicionales:

5.2.1. Promoción del incremento de empresas certificadas mediante la colaboración entre el Programa Innóvate Perú y OSCE

Si bien se busca lograr la acreditación de los factores de evaluación potestativos para generar en los proveedores las características idóneas que los orienten a cumplir el estándar de proveedor de calidad que el Estado busca obtener, no puede dejarse de lado que el procedimiento para la obtención de cada una de las certificaciones requiere una inversión de tiempo y dinero, que muchos proveedores no se ven interesados en transitar o no pueden realizarlo; más aún si se considera que una parte de los proveedores interesados en ejecutar obras son pequeñas y medianas empresas que podrían no estar en la capacidad de asumir estos costos.

En tal sentido, como resultado de la presente investigación, se ha acreditado que en el mercado existen proveedores que no cuentan con ninguna de las certificaciones que permiten la acreditación de los factores de evaluación potestativos y, en otros casos, existen pocos proveedores que cuentan con una certificación específica; situación que se ha determinado como una de las principales razones que incide directamente en el bajo porcentaje de efectividad de los mismos, como es el caso de los factores de evaluación: “Protección Social y Desarrollo Humano” y “Responsabilidad hídrica” (ver numeral 4.1 del presente capítulo), puesto que, al no contar con

estas certificaciones, los postores no podrán acreditarlos aun cuando los factores de evaluación potestativos pudieran estar consignados en las Bases.

Asimismo, si se tiene en cuenta, como se ha señalado en el numeral 3.3 del Capítulo V, que la percepción de la existencia de pocos proveedores en el mercado con las certificaciones para acreditar los factores de evaluación potestativos, constituye una de las razones que incide directamente en el porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos; entonces se puede advertir también que resulta necesaria la implementación de una medida complementaria que tienda a promover el incremento del número de empresas que cuenten con las certificaciones que exigen los factores de evaluación potestativos. Más aún cuando, la propuesta principal señalada en el numeral 5.1 precedentemente propone que tres de los actuales factores de evaluación potestativos sean consignados de manera obligatoria en todas las Bases, a través de una modificación a la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD.

En virtud de lo señalado, consideramos que, si se busca obtener porcentajes significativos del incremento del uso y de la efectividad de los factores de evaluación potestativos, resulta necesario que el OSCE adopte una posición más activa (y no sólo a nivel normativo), en cumplimiento de su rol de “promover las mejores prácticas en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras”, (Ministerio de Economía y Finanzas 2016:1), como lo señala su propia norma de organización y funciones.

En esa línea, debe tenerse en consideración que en el año 2014 se creó el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad del Ministerio de la Producción, conocido como Innóvate Perú, como un programa que busca “[...] impulsar y consolidar la innovación para incrementar la competitividad y la productividad de las empresas, sectores y economía en su conjunto” (Ministerio de la Producción 2014); por lo cual, desde el año 2014, esta entidad ha implementado el “Concurso para la mejora de calidad” con el objetivo de financiar proyectos de apoyo a las actividades asociadas a la obtención de certificaciones de sistemas de gestión, de proceso o de producto que permitan a las empresas mejorar su productividad.

En concreto, este concurso permite otorgar un monto de dinero a las micro, pequeñas y medianas empresas que busquen obtener certificaciones internacionales como la ISO 9001 (Gestión de Calidad), ISO 14001 (Gestión Ambiental), ISO 22000 (inocuidad de los alimentos), OHSAS 18001 (Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo); por lo cual, constituye en sí mismo, un mecanismo de promoción para la obtención de las certificaciones que permitirían obtener el

puntaje que establecen algunos factores de evaluación potestativos como lo son el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo y Sistema de Gestión Ambiental.

Dados los beneficios que representa la iniciativa emprendida por Innóvate Perú como vehículo para facilitar y promover el incremento de mayores empresas certificadas, consideramos necesario que se genere un marco de colaboración entre Innóvate Perú y el OSCE, a fin de que este último pueda difundir, entre las empresas ejecutoras de obra que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Proveedores (RNP), la existencia de este concurso que permite obtener financiamiento para la obtención de estas certificaciones e, inclusive, se puedan otorgar beneficios para la participación de estas empresas ejecutoras de obra que participan en los procedimientos de selección que convoca el Estado, con la finalidad de ampliar el espectro de participantes e incrementar sus posibilidades de ser elegibles para la obtención del beneficio.

De igual manera, en dicho marco de colaboración se puede incluir la posibilidad de que se amplíe el espectro de certificaciones para las cuales el concurso permite obtener financiamiento, a fin de que las empresas puedan también ser financiadas para la consecución de las certificaciones que permitan acreditar los factores de evaluación “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Sistema de Gestión de la Energía” e inclusive: “Protección Social y Desarrollo Humano” y “Responsabilidad hídrica”

Para dicho efecto, en el marco de lo establecido en el artículo 86 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se propone la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional, como una herramienta viable para establecer los acuerdos y obligaciones que tendría tanto Innóvate Perú y OSCE para contribuir a la participación de las empresas inscritas en el RNP, así como los beneficios que se podrían otorgar para alentar su participación, a fin de que pueda lograrse el objetivo de contar con el apoyo del Estado para poder conseguir las certificaciones que el Estado también le exige obtener para poder estar en mejores condiciones de ser adjudicado con la obra en la cual se encuentra interesado en participar.

5.2.2. Provisión de información de las certificaciones de los proveedores en la plataforma “Ficha Única del Proveedor”

Como se ha indicado en el numeral 3.3 del presente capítulo, uno de los aspectos que incide en el bajo porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos por parte de las Entidades, es la creencia (en los profesionales que elaboran las Bases) de que la inclusión de estos factores de

evaluación en las Bases podría generar una barrera de acceso a determinados postores o constituiría un beneficio indebido hacia determinados proveedores; sustentando ello en que, desde su posición, existirían pocos proveedores que cuentan con estas certificaciones en el mercado.

Ahora bien, en el marco de la investigación realizada, se ha podido advertir que, sólo en el caso del factor de evaluación “Responsabilidad Hídrica” podría tener sustento esta creencia, en tanto se ha comprobado que sólo existe un solo proveedor ejecutor de obra que cuente con dicha certificación (ver numeral 4.1 del presente capítulo). Asimismo, si bien se ha determinado también que en el caso de algunos factores de evaluación potestativos su nivel de acreditación (porcentaje de efectividad) es bajo, no puede dejar de obviarse que dicho porcentaje evidencia que sí existen proveedores que cuentan con las certificaciones que permiten la acreditación de estos factores de evaluación y que, por ello, su uso o inclusión en las Bases no constituye un favorecimiento hacia un postor específico.

En virtud de ello, consideramos que, en este caso, esta creencia se cimenta en la inexistencia de información disponible respecto al número de empresas que cuentan con estas certificaciones y la identificación específica de cada una de estas; toda vez que para obtener esta información, se tendría que realizar un análisis de cada uno de los procedimientos de selección convocados por las Entidades a través del SEACE (como se ha realizado en el presente trabajo de investigación) y acreditar así la existencia en el mercado de postores certificados que puedan participar de los procedimientos de selección que convoca la Entidad, lo cual resulta tedioso y, por ello, genera más incentivos en los profesionales de las Entidades para excluirlos de las Bases al momento de elaborarlas, ante el temor de ser involucrados en un cuestionamiento.

En ese sentido, para incrementar el porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos, consideramos vital que se transparente la información relacionada a las certificaciones que tienen los proveedores, a fin de que los miembros de los comités de selección puedan tener la certeza de si existen o no suficientes proveedores en el mercado que se encuentran en la capacidad de poder acreditar el factor de evaluación potestativo y, con ello, desvirtuar también algún cuestionamiento que se les pueda realizar por consignar estos factores de evaluación en las Bases.

Para dicho efecto, debe de tenerse en consideración que, al estar registrado en el SEACE toda la información correspondiente a cada uno de los procedimientos de selección que se convocan a nivel nacional (lo cual incluye las actas de evaluación de ofertas y las propuestas específicas de cada uno de los postores), se puede concluir que el OSCE ya cuenta con la información almacenada en sus sistemas de información con la cual se puede identificar a las empresas

ejecutoras de obra que cuentan con cada una de estas certificaciones, por lo cual, bastaría con procesar dicha información y ponerla a disposición del público en general para que pueda ser conocida por los profesionales que elaboran las Bases e inclusive por los servidores que laboran en los órganos de control de institucionales, que son quienes los auditan.

Asimismo, durante el desarrollo de la presente investigación, se tomó conocimiento que el OSCE incorporó la página web “Ficha Única del Proveedor” con la finalidad de brindar a las entidades públicas, sector privado y a la sociedad en su conjunto, la información respecto de las características de los proveedores, su composición, contrataciones efectuadas, sanciones, entre otros, constituyéndose, así como una plataforma actualizada que incorpora en un solo lugar la información de cada uno de los proveedores del Estado.

No obstante, a pesar de ser una herramienta útil de información sobre los proveedores en general, en esta ficha se omite la información referida a las certificaciones o isos con los que cuenta el proveedor y que le permiten acreditar los factores de evaluación potestativos que establece la norma; información que sí posee el OSCE a través de la información que brinda el SEACE, pero que, para su identificación, requiere la revisión de cada uno de los procedimientos de selección (como se ha hecho en la presente investigación) y no se encuentra disponible al público.

En ese sentido, considerando que ya se cuenta con la plataforma creada y que el OSCE ya cuenta con la información correspondiente a las certificaciones de los ejecutores de obra que participan en los procedimientos de selección (la cual sólo debe ser recopilada y procesada), consideramos necesario que esta información sea complementada en la “Ficha Única del Proveedor” y sea puesta así a disposición tanto de los funcionarios y servidores de las entidades como también de los miembros del OCI que se encuentran en cada una de estas; con la finalidad de que se pueda confirmar, al momento de consignar los factores de evaluación en las Bases, si existirían proveedores con la capacidad de poder acreditar estos factores o si su inclusión podría ser irrelevante, lo cual se podría generar, por ejemplo, en el caso de que no exista ningún ejecutor de obra que cuente con la certificación.

Inclusive, si se toma en consideración la propuesta de suscripción del convenio de colaboración entre Innóvate Perú y OSCE, propuesto en el numeral anterior, se podría incluir en dicho documento la obligación de Innóvate Perú de proveer la información que posee con relación a los tipos de certificaciones que se lograron conseguir a través del financiamiento otorgado, con lo cual se contaría con una fuente adicional de información que alimente la “Ficha Única del Proveedor”.

Por consiguiente, consideramos que la habilitación de la función “certificaciones e isos” en la Ficha Única del Proveedor constituye una medida necesaria, viable y urgente que debe ser implementada pues se convertiría en una herramienta de información que permitirá a los miembros de los comités de selección contar con un mejor sustento para poder decidir qué factores de evaluación potestativos serían más convenientes de usar; posibilitando así el incremento del uso de los factores de evaluación potestativos y contribuiría a deslegitimar el pensamiento de que la inclusión de un factor de evaluación potestativo constituye, *per sé*, un direccionamiento.

5.2.3. Capacitación para el sector público y sector privado

Adicionalmente a lo señalado precedentemente, no puede dejar de obviarse que, como resultado de la investigación realizada, se ha podido detectar también que algunas de las razones que afectan el uso de los factores de evaluación potestativos estarían referidos a la percepción, por parte de quienes elaboran las Bases, de que la inclusión de estos factores genera una escasa o nula utilidad para la obra y para la selección de proveedores, o que, inclusive, estas certificaciones resultarían redundantes pues perciben que los mismos aspectos estarían siendo acreditados por más de una de estas certificaciones (ver numerales 3.1, 3.2 y 3.4 del presente capítulo).

En virtud de ello, consideramos que, en este caso, esta percepción se fundamenta en el poco entendimiento de las características, beneficios y objetivos que persigue cada una de las certificaciones que permiten la acreditación de los factores de evaluación potestativos; situación a la cual ha contribuido el propio OSCE, al haber aprobado la incorporación de dichos factores de evaluación potestativos sin efectuar, previamente, un programa de difusión y capacitación respecto a cada uno de los mismos y los objetivos, en materia de contratación pública, que OSCE busca alcanzar con el incremento del número de postores que cuenten con estas certificaciones.

Por lo señalado, consideramos que la situación descrita puede ser revertida con la implementación de capacitaciones a los funcionarios y servidores de las entidades y miembros del sector privado, que tenga como objetivo específico, difundir las características, procedimientos, requisitos y utilidad de la obtención de las certificaciones que exige cada uno de los factores de evaluación que establece la normativa de contrataciones del Estado.

Esta medida complementaria permitirá que los actores involucrados en el procedimiento de selección puedan entender la relación existente entre la exigencia de la presentación de dichas certificaciones y el objetivo o finalidad que se busca a través de estos, más aún cuando una de las

razones del bajo uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos es la percepción de falta de correlación entre estos y el beneficio que su obtención le genera a la obra.

Para dicho efecto, debe tenerse en consideración que el literal d) del artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, establece como una de sus funciones el implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en la gestión de las contrataciones del Estado, así como de difusión en materia de contrataciones del Estado; por lo cual cuenta con una Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones del Estado que se encarga de planificar, organizar, supervisar y controlar los programas de capacitación en materia de contrataciones del Estado y ha realizado, según lo indicado en la Memoria Institucional del OSCE (2019), un total de 403 eventos de difusión que beneficiaron a más de 31 mil personas durante el año 2019.

En ese sentido, al contar el OSCE con la función, organización y recursos necesarios para brindar las capacitaciones que permitan mejorar la contratación pública, proponemos que, a través de esta entidad se promueva una capacitación constante y centralizada específicamente en difundir no sólo las características y forma de obtención de estas certificaciones, sino también su finalidad e importancia dentro del esquema de contratación público establecido en la normativa de contrataciones del Estado vigente.

Conclusiones

1. Como resultado del análisis de la información correspondiente a 4375 procedimientos de selección convocados para la contratación de ejecutores de obras públicas durante el período 2016-2020 (obtenida del SEACE), se ha demostrado que los factores de evaluación potestativos para seleccionar a los ejecutores de obra sólo han sido usados por las entidades públicas en un 18.24% de estos (798 procedimientos); lo cual confirma que las entidades públicas tienden a adjudicar sus procedimientos de contratación de obras, mayormente, en virtud del precio.
2. De un análisis efectuado a los 798 procedimientos indicados precedentemente, se ha puesto en evidencia que el uso de los 8 factores de evaluación potestativos indicados en la Directiva

N° 001-2019-OSCE/CD no es uniforme y su porcentaje de uso (de manera individual) no supera el 14% de los 4375 procedimientos de selección analizados; advirtiéndose así que las Entidades públicas usan más los factores de evaluación “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental” e “Integridad” (en ese orden de prelación), siendo este último el que presenta un porcentaje de uso más considerable en un menor tiempo (2018-2020).

3. A pesar de que se pudo determinar que el porcentaje de uso de los factores de evaluación potestativos es bajo, se determinó también que es aún más bajo el número de procedimientos en los cuales el postor ganador logró ser adjudicado con la acreditación de los factores de evaluación potestativos; toda vez que el porcentaje de efectividad de los cada uno de estos (analizados de manera separada), es menor al 10%. No obstante, dentro de dicho porcentaje, se determinó que los factores de evaluación potestativos más efectivos son los de: “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental” e “Integridad”, mientras que el factor de evaluación “Responsabilidad Hídrica” fue el menos efectivo, al no haber sido acreditado por ningún proveedor en aquellos procedimientos de selección en los cuales estuvo consignado para su acreditación.
4. Se advirtió la existencia de limitaciones legales que afectan el uso y efectividad de los factores de evaluaciones potestativos: “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental”, “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Responsabilidad Hídrica” y “Sistema de Gestión de la Energía”, generados por la actual clasificación y organización de los factores de evaluación establecidos en la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD.
5. Como resultado de la investigación realizada, se determinó que existen diversas razones por las cuales las Entidades no suelen consignar factores de evaluación potestativos en las Bases; de las cuales, las más sobresalientes se sustentan en la percepción que tienen los profesionales (a cargo de su elaboración), de que la acreditación de estos tendría una escasa o nula utilidad para la ejecución de las obras y que su inclusión en las Bases constituiría una barrera para la participación de los postores o un direccionamiento hacia algunos de estos. Éste último aspecto, es una de las razones que genera más temor en los profesionales por las consecuencias perjudiciales que se podrían generar para ellos, ante el cuestionamiento que puedan efectuar, por el mismo sustento, los miembros del OCI de las entidades donde laboran.

6. La mejora y fomento del uso y eficacia de los actuales factores de evaluación potestativos debe centrarse en la eliminación de las limitaciones legales y complementarse con la adopción de medidas basadas en tres aspectos importantes: i) la promoción del incremento del número de postores existentes en el mercado que cuenten con las certificaciones que permitan su acreditación, ii) el establecimiento de canales mediante los cuales se transparente y ponga a disposición de la ciudadanía la información respecto a las personas naturales o jurídicas que las poseen y iii) el establecimiento de un plan de capacitaciones, a nivel institucional (OSCE), orientado a difundir en el sector público y privado las características, objetivos, beneficios y procedimiento de obtención de las certificaciones requeridas para la acreditación de los factores de evaluación.

Recomendaciones

A partir de lo advertido en el presente trabajo de investigación, se efectúan las siguientes recomendaciones, con la finalidad de fomentar el uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos:

1. Se recomienda la aprobación de una modificación a la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, a fin de: i) considerar al “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental”, “Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social”, “Responsabilidad Hídrica” y “Sistema de Gestión de la Energía”, como factores de evaluación independientes y ii) la conversión de los factores de evaluación “Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”, “Sistema de gestión ambiental” e “Integridad” en factores de evaluación obligatorios; con el objetivo de eliminar las restricciones legales (advertidas en la presente investigación) que impiden que dichos factores de evaluación puedan incrementar su

porcentaje de uso y efectividad en las Bases de los procedimientos de selección para la ejecución de obras. Esta medida podría ser implementada por el OSCE, en tanto goza de las competencias otorgadas por la normativa de contrataciones del Estado y su Reglamento de Organización y Funciones, para poder establecer los tipos de factores de evaluación (obligatorios o potestativos) sobre la cual se determina la selección de ofertas y teniendo como justificación el bajo porcentaje de efectividad de los factores de evaluación señalados en la presente investigación, que puede, además, ser contrastada con la información con la que cuentan de los procedimientos de selección registrados en el SEACE.

2. Se recomienda la adopción de una medida de promoción del incremento del número de postores que cuenten con las certificaciones que exigen los factores de evaluación potestativos, la cual se podría lograr con la suscripción de un convenio de colaboración entre el Programa Innóvate Perú y el OSCE; toda vez que el precitado programa tiene implementado, desde el año 2014, el “Concurso para la mejora de calidad” a través del cual brinda apoyo económico para que las empresas puedan obtener ISO 14001 (Gestión Ambiental) y OHSAS 18001 (Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo), que son las que permiten la acreditación de los factores de evaluación potestativos: “Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo” y “Sistema de Gestión Ambiental.” En ese sentido, por medio del convenio, se podría establecer la colaboración del OSCE en la difusión, hacia sus proveedores inscritos en el RNP, de los beneficios del concurso e, inclusive, se podrían otorgar beneficios para su participación, con la finalidad de ampliar el espectro de participantes e incrementar sus posibilidades de ser elegibles para la obtención del beneficio. Asimismo, al tratarse de un convenio de colaboración que no tendría fines de lucro y no contempla la asunción de gastos por parte de las entidades, consideramos que la implementación de dicha alternativa podría ser favorable para ambas entidades, más aún si se tiene en cuenta los beneficios que les podría representar para el cumplimiento de sus funciones.
3. Se recomienda que, a través del portal “Ficha Única del Proveedor”, se ponga a disposición del público en general la información relacionada a las certificaciones que tiene cada uno de los proveedores que contrata con el Estado, a fin de que los miembros de los comités de selección y servidores públicos en general puedan identificar si existen proveedores en el mercado que cuentan con las certificaciones que permiten acreditar los factores de evaluación potestativos e identificar quiénes serían estos proveedores; todo ello con la finalidad de que los profesionales encargados de la elaboración de las bases puedan contar con información

suficiente que les permita desvirtuar algún cuestionamiento por consignar factores de evaluación potestativos en las bases y sentirse incentivados a incrementar su uso en los procedimientos a su cargo. Para dicho efecto, debe de tenerse en consideración que, en la actualidad el OSCE cuenta con la información respecto a las certificaciones que posee un gran número de proveedores, al estar esta incluida en los archivos de las propuestas que los proveedores registran en el SEACE para cada uno de los procedimientos de selección en los que participan y puede ser exigida, además, dentro de la información que solicita constantemente la Dirección del Registro Nacional de Proveedores para la actualización de la información de sus proveedores certificados; por lo cual, cuenta con la información disponible y los mecanismos que permitirían implementar la recomendación.

4. Se recomienda que la Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones del Estado del OSCE pueda incorporar en su plan anual de capacitación, la realización de capacitaciones dirigidas a difundir, específicamente, las características, procedimientos, requisitos y utilidad de la obtención de las certificaciones que exige cada uno de los factores de evaluación que establece la normativa de contrataciones del Estado; a fin de que los actores involucrados en el procedimiento de selección puedan entender la relación existente entre la exigencia de la presentación de dichas certificaciones y el objetivo o finalidad que se busca a través de estos, promoviendo la utilización de los factores de evaluación potestativos en los procedimientos de selección de las entidades públicas a nivel nacional. Se debe tener en cuenta que la precitada Subdirección viene desarrollando, en los últimos años, un gran número de charlas, conferencias, talleres, capacitaciones, por lo cual cuenta con las competencias, organización y experiencia para la realización de capacitaciones dirigidas a un gran número de público y orientadas a impulsar el desarrollo de capacidades de los actores que participan en los procedimientos de contratación pública, como es el caso de la capacitación que se propone implementar.
5. Finalmente, se recomienda que el OSCE efectúe el procesamiento, medición y evaluación de la información que se encuentra registrada y a su disposición en el SEACE, respecto del total de procedimientos de selección convocados y adjudicados por las entidades públicas a nivel nacional (similar a la realizada en la presente investigación); con la finalidad de obtener información completa y oficial sobre el porcentaje de uso y efectividad de los factores de evaluación potestativos y su evolución desde el año 2016 hacia adelante, que le permita el monitoreo del mismo y sirva como herramienta de información para la toma de decisiones

que se puedan tomar en el futuro respecto al método de evaluación y los factores de evaluación.

Bibliografía

Aguilar, Oscar (2013). “Fuentes y principios del derecho global de las contrataciones públicas”. *Tratado General de los Contratos Públicos*. Tomo II, p. 677-730.

Albornoz, Carolina (2012). “Selección de contratistas y evaluación técnica de ofertas para la construcción de edificios de supermercados”. En: *Repositorio académico de la Universidad de Chile*. 05 de noviembre de 2012. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112121/cf-albornoz_cs.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Arias Odón, Firiás Gerardo (2006). *Proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica*. [en línea]. Caracas: Espiteme. Fecha de consulta: 20/03/2021 https://www.researchgate.net/publication/27298565_El_Proyecto_de_la_Investigacion_Introduccion_a_la_Metodologia_Cientifica

Ariel, Bruno (2016). “Contratación pública para objetivos y resultados: Aproximación y discusión teórica”. *Revista de Derecho Público*, núm. 37, p. 4-23.

Autoridad Nacional Del Agua (s.f.a). “Campaña: Huella Hídrica”. En: *gob.pe*. 17 de mayo de 2016. Fecha de consulta: 30/11/2020. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/ana/campa%C3%B1as/2510-campana-huella-hidrica>>

Autoridad Nacional del Agua (s.f.b). “Certificado azul”. En: *Certificado azul*. Fecha de consulta: 30/11/2020. Disponible en: <<http://certificadoazul.ana.gob.pe>>

Autoridad Nacional del Agua (2020). “Resolución Jefatural N° 023-2020-ANA”. En: *gob.pe*. 30 de enero de 2020. Fecha de consulta: 30/11/2020. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/ana/campa%C3%B1as/2510-campana-huella-hidrica>>

Balestrini, Miriam (2006). *Como se elabora el proyecto de investigación: (Para los Estudios Formulativos o Exploratorios, Descriptivos, Diagnósticos, Evaluativos, Formulación de Hipótesis Causales, Experimentales y los Proyectos Factibles)*. [en línea]. Consultores Asociados. 7ma. ed. Fecha de consulta: 27/03/2021. <<https://drive.google.com/file/d/0B1sTcIvKGVSYT1FFa0JYMXFEejg/view>>

Blasco, Josefa y Pérez, José (2007). *Metodologías de investigación en ciencias de la actividad física y el deporte*. [En línea]. Club Universitario, España, 2007. Fecha de consulta: 14/05/2021. <<https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/12270/1/blasco.pdf>>

Congreso de la República (2014). “Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado”. En: *portal.osce.gob.pe*. 11 de julio de 2014. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>>

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (2011). “Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública”. En: *UNCITRAL*. 1 de julio de 2011. Fecha de consulta: 30/11/2020. Disponible en: <https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement>

Dávila Pérez, Javier (2017). *Presentación del Taller sobre Valor por el Dinero en la Contratación Pública*. [Video] Lima, Perú: RICG.

Department Of Finance Of The United Kingdom (s.f.). “*Definition of Best value for money*”. Fecha de Consulta: 30/11/2020. Disponible en: <<https://www.finance-ni.gov.uk/articles/definition-best-value-money>>

Diario Gestión (2018). “OSCE: ¿qué propone para mejorar procesos de contratación del Estado?”. En: *Diario Gestión*. 12 de junio de 2018. Fecha de Consulta: 28/05/2021. Disponible en: <<https://gestion.pe/economia/osce-propone-mejorar-procesos-contratacion-235754-noticia/?ref=gesr>>

Domenech, Gabriel (2012). “La valoración de las ofertas en el derecho de los contratos públicos”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 30, p. 1-59.

European PPP Expertise Centre (2015). “Value for Money Assessment. Review of approaches and key concepts”. En: *European Investment Bank*. 1 de marzo de 2015. Fecha de Consulta: 30/11/2020. Disponible en: <https://www.eib.org/attachments/epcc/epcc_value_for_money_assessment_en.pdf>

Fernández, María (2017). “6 ventajas de obtener el Certificado ISO 5001”. En: *Dexma.com*. 16 de agosto de 2017. Fecha de Consulta: 28/05/2021. Disponible en: <<https://www.dexma.com/es/blog-es/6-ventajas-del-certificado-iso-50001/>>

Gambier, Beltran (s.f.) “El concepto “oferta más conveniente” en el procedimiento licitatorio público” En: *Despacho Gambier*. Fecha de Consulta: 30/11/2020. Disponible en: <<http://despachogambier.com/index.php/documentos/derecho-administrativo/129-el-concepto-de-oferta-mas-conveniente-en-el-proceso-licitatorio-publico>>

Gines, Claudia (s.f.). “Criterios de evaluación en las compras públicas”. En *Revista de Compras Públicas*. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<https://www.contrataciones.gov.py/revista/criterios-de-evaluacion-en-las-compras-publicas/>>

Guzmán, Christian (2016). *Las Contrataciones del Estado. Función del contrato administrativo, principios y entes rectores en la Ley de Contrataciones y su Reglamento*. Lima: Gaceta Jurídica.

Harper, Paiva y Calderón, Ana (2017). “¿Es el valor por el dinero un principio, una filosofía o un objetivo de las compras públicas?”. En: *Banco Interamericano de Desarrollo*. 6 de noviembre de 2017. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/valor-por-el-dinero-en-compras-publicas/#:~:text=Es%20ah%C3%AD%20cuando%20el%20mejor,en%20diferentes%20unidades%20de%20medida>>

HM Treasury. (2006) “Value for Money Assessment Guidance”. En: *The National Archives*. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130102211853/http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_ppp_vfm.htm>

Isotools (s.f.). “Sistemas de Gestión de Riesgos y Seguridad”. En: *Isotools.org*. Fecha de Consulta: 30/11/2020. Disponible en: <<https://www.isotools.org/normas/riesgos-y-seguridad/ohsas-18001/>>

Lizarzaburu, Burneo, Barriga, Noriega y Cisneros, Julio (2019) “Gestión empresarial: una revisión a la norma ISO 37001 antisoborno”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 73, p. 111-150.

Lozano, Edson (2012) “La eficiencia en la ejecución de obras públicas: tarea pendiente en el cambio hacia la competitividad regional – un enfoque desde el control gubernamental”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, vol. 84, núm. 3, p. 112-129.

Marienhoff, Miguel (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (s.f.). “Marca de Certificación Empresa Segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer”. En: *mimp.gob.pe*. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://www.mimp.gob.pe/empresasegura/#popup>>

Ministerio de Economía y Finanzas (2014). “Metodología para la aplicación del Análisis Cuantitativo en la Ejecución de la Modalidad de Ejecución de Proyectos Inversión Cofinanciados”. En: *mef.gob.pe*. Agosto 2014. Fecha de Consulta: 30/11/2020. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_RM249_2014EF15_2.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). “Decreto Supremo N° 350-2015-EF, Aprueban Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado”. En: *portal.osce.gob.pe*. 10 de diciembre de 2015. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%BA%2030225_0.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). “Decreto Supremo N° 076-2016-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE”. En: *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. 07 de abril de 2016. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/institucional/DS%20N%C2%b0%20076-2016-EF%20-%20-%20ROF-OSCE%20ROF%20FINAL%20CON%20VISTOS.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2018). “Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado”. En: *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. 31 de diciembre de 2018. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en:

https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/DS%20344-2018-EF%20Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2030225.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2019). “Decreto Supremo N° 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado”. En: *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. 13 de marzo de 2019. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/TUO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). “Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: *gob.pe*. 25 de enero de 2019. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320709/DS_004-2019-JUS.pdf

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2011). “Resolución Ministerial N° 184-2011-MIMDES”. En: *gob.pe*. 20 de junio de 2011. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/20084-184-2011-mimdes>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2020). “Resolución Ministerial N° 055-2020-MIMP”. En: *gob.pe*. 2 de marzo de 2020. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/454857-055-2020-mimp>>

Ministerio de la Producción (2014). “Decreto Supremo N° 003-2014-PRODUCE. “Crean el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad y disponen la fusión por absorción de la Unidad Ejecutora 012 de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de la Producción”. En: *Diario Oficial El Peruano*. 24 de julio de 2014. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/crean-el-programa-nacional-de-innovacion-para-la-competitivi-ds-n-003-2014-produce-1115152-3>>

Morón, Juan (2016). *La contratación estatal: análisis de las diversas formas y técnicas contractuales que utiliza el Estado*. Lima: Gaceta Jurídica.

Organismo Internacional de Estandarización (s.f.a). “ISO 14001:2015 Environmental management systems — Requirements with guidance for use”. En: *iso.org*. Fecha de consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://www.iso.org/standard/60857.html>>

Organismo Internacional de Estandarización (s.f.b). “ISO 37001:2016 Sistemas de Gestión antisoborno – Requisitos con orientación para su uso”. En: *iso.org*. Fecha de consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es>>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2016a). “Directiva N° 001-2016-OSCE/CD, Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”. En: *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. 09 de enero de 2016. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Directivas2016/con_resolucion/Directiva%20001-2016-OSCE-PRE.pdf>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2016b). “Pronunciamiento N° 096-2016/OSCE-DGR”. En: *gob.pe*. 17 de mayo de 2016. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://vlex.com.pe/vid/pronunciamiento-n-096-2016-690766837>>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2017). “Directiva N° 001-2017-OSCE/CD, Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”. En: *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. 31 de marzo de 2017. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/DIRECTIVAS_2017-DL1341/Modificacion_Directiva_001-2017-OSCE-CD_Bases_16032018.pdf>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2018). “Informe N° 157-2018/DTN”. En: *gob.pe*. 16 de octubre de 2018. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/737290-opinion-n-157-2018-dtn>>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2019a). “Directiva N° 001-2019-OSCE/CD, Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”. En: *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado*. 3 de abril de 2019. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Directivas_2019/Directiva_001-2019-OSCE-CD_Modificacion_Bases%20estandarizadas%20%28incluye_PMO%29.pdf>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2019b). “Estadísticas generales de contrataciones públicas”. En: *CONOSCE*. 25 de agosto de 2019. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://portal.osce.gob.pe/osce/conosce/indicadores-del-mercado-estatal.html>>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2019c). “Memoria institucional del OSCE - 2019”. En: *gob.pe*. 30 de noviembre de 2020. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/1367839-memoria-institucional-del-osce-2019>>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2019d). “Opinión N° 050-2019/DTN”. En: *gob.pe*. 24 de abril de 2019. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/290886-opinion-n-050-2019-dtn>>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2020). “Pronunciamiento N° 257-2020/OSCE-DGR”. En: *gob.pe*. 10 de marzo de 2020. Fecha de Consulta: 09/05/2021. Disponible

en: <<https://www.gob.pe/qu/institucion/osce/informes-publicaciones/789899-pronunciamento-no-257-2020-osce-dgr>>

Organización Mundial de Comercio (s.f.). “Acuerdo sobre Contratación Pública”. En: *OMC*. Fecha de consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). “La Contratación Pública en el Perú: reforzando Capacidad y Coordinación”. En: *OECD*. 11 de octubre de 2017. Fecha de consulta: 09/05/2021. Disponible en: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-contratacion-publica-en-el-peru_9789264281356-es#page1>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). “Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020”. En: *OECD*. Marzo 2020. Fecha de consulta: 09/05/2021. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>>

Presidencia de la República (2014). “Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3626/2013-PE Ley de Contrataciones del Estado”. En: *comprasestatales.org*. 18 de junio de 2014. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<https://comprasestatales.org/descargas/Proyecto%20de%20Ley%203626%202013%20LCE.pdf>>

Presidencia del Consejo de Ministros (1993). “Constitución Política del Perú”. En: *pcm.gob.pe*. 29 de diciembre de 1993. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>>

Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). (2017). “Taller sobre Valor por el Dinero en la Contratación Pública”. En: *ricg.org*. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<http://ricg.org/es/actividades/se-realizo-con-exito-taller-ricg-sobre-valor-por-dinero/>>

Sampieri, Fernández y Baptista, Pilar (2014). *Metodología de la investigación*. [en línea]. México DF: McGraw Hill Education. 6ta ed. Fecha de consulta: 27/03/2021. <<https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>>

Sarache, Castrillón y Ortiz, Luisa (2009). “Selección de proveedores: una aproximación al estado del arte”. *Cuadernos de Administración*, vol. 22, núm. 38, p. 145-167.

Sarsa, José (2012). “Sistemas de gestión de la energía: ISO 5001:2011”. En: *Slideshare*. 18 de junio de 2012. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<https://www.slideshare.net/ServiDocu/sistema-de-gestin-de-la-energa-iso-5001-2011>>

SGS Perú (s.f.). “Certificación SA 8000: Responsabilidad Social”. En: *SGS*. Fecha de consulta: 30/11/2020. Disponible en: <<https://www.sgs.pe/es-es/health-safety/quality-health-safety-and-environment/sustainability/social-sustainability/sa-8000-certification-social-accountability>>

Social accountability international (S.f.). “Norma SA8000”. En: *SAI*. Fecha de consulta: 30/11/2020. Disponible en: <https://sa-intl.org/wp-content/uploads/2020/02/SA8000Standard_Espanol.pdf>

Suito, Fénix (2014). “El análisis del valor por dinero, una herramienta útil en la administración pública”. En: *Conexión ESAN*. 02 de abril de 2014. Fecha de Consulta: 04/02/2020. Disponible en: <<https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2014/04/02/analisis-valor-dinero-herramienta-administracion-publica/>>

Anexos

Anexo 1. Propuesta de clasificación de factores de evaluación a ser establecida con la modificación de la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD

TIPO DE FACTOR	FACTOR DE EVALUACIÓN	FORMA DE EVALUACIÓN	PUNTAJE MAXIMO
OBLIGATORIO	PRECIO	Se evaluará considerando el precio ofertado por el postor.	<ul style="list-style-type: none"> ● 94 puntos si se incluyen sólo factores de evaluación obligatorios ● En caso se consideren factores de evaluación potestativos, el puntaje máximo es el que resta para lograr 100 puntos
	SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	Se evaluará que el postor cuente con el certificado que acredita que se ha implementado un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo acorde con la norma OHSAS 18001:2007 o norma que la sustituya (ISO 45001:2018), o con la Norma Técnica Peruana equivalente (NTP-ISO 45001:2018)	2 puntos
	SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL	Se evaluará que el postor cuente con el certificado que acredita que se ha implementado un sistema de gestión ambiental acorde con la norma ISO 14001:2015, o con la Norma Técnica Peruana equivalente (NTP-ISO 14001:2015)	2 puntos
	INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	Se evaluará que el postor cuente con certificación del sistema de gestión antisoborno.	2 puntos

POTESTATIVO	SISTEMA DE GESTIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL	Se evaluará que el postor cuente con el certificado que acredita que se ha implementado un sistema de gestión de la responsabilidad social acorde con el estándar SA 8000:2014	3 puntos
	RESPONSABILIDAD HÍDRICA	Se evaluará que el postor cuente con el Certificado Azul emitido por la Autoridad Nacional del Agua que lo reconoce como empresa hídricamente responsable del “Programa Huella Hídrica”	3 puntos
	SISTEMA DE GESTIÓN DE LA ENERGÍA	Se evaluará que el postor cuente con el certificado que acredita que se ha implementado un SGE acorde con la norma ISO 50001:2011 o ISO 50001:2018, o con la Norma Técnica Peruana equivalente (NTP ISO 50001:2012)	3 puntos
	PROTECCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO	Se evaluará que el postor cuente con certificación como “Empresa segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer”.	2 puntos
	CAPACITACIÓN	Se evaluará en función a la cantidad de horas de capacitación ofrecidas	10 puntos
PUNTAJE TOTAL			100 PUNTOS

Anexo 2. Relación de procedimientos de selección convocados desde el año 2016 – 2020 para la ejecución de obras públicas considerados para el presente trabajo de investigación (En CD).

Anexo 3. Relación de procedimientos de selección convocados desde el año 2016 – 2020 para la ejecución de obras públicas, que usaron factores de evaluación potestativos en sus Bases (En CD).

Anexo 4. Relación de profesionales de los OEC encuestados

Nº	Nombres y apellidos	Entidad
1	Nilda Vargas	Pronied
2	Jackeline Santisteban	Osinergmin
3	Nguyen Navarro	Provias Descentralizado
4	Lupe Riveros	Provias Descentralizado
5	Nancy Barriga	Provias Descentralizado
6	Johana Barrera	Osinfor
7	John Meza	Sunat
8	Dilmer Huertas	Ugel Pachitea
9	Denisse Niño	Municipalidad Distrital de Castilla
10	Cindy Reque	Pronied
11	Vladimiro Félix	Aprolab II
12	Víctor Laurencio	Municipalidad Distrital de Molino
13	Víctor Bravo	Minedu
14	Sigrid Flores	Pronied
15	Rubén Nieto	Fonafe
16	Luis Martínez	Fondepes
17	Johan Paredes	Municipalidad Distrital de Condebamba
18	Hugo Huatarunco	Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico
19	Guillermo Mayo	Pronied

Anexo 5. Relación de especialistas en contratación pública entrevistados

N°	Nombres y Apellidos	Entidad
1	Ana Teresa Revilla Vergara	- Ex Presidenta Ejecutiva de OSCE (2016 – 2017) - Ex Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado (2012 – 2015)
2	Magali Fiorella Rojas Delgado	- Ex Presidenta Ejecutiva de OSCE (2011 – 2016) - Asesora legal en materia de contrataciones del Estado
3	Christian Alvan Silva	- Arbitro adscrito al Registro de OSCE - Consultor de entidades públicas en materia de contrataciones del Estado
4	Gladys Cecilia Gil Candia	- Directora Ejecutiva Adjunto de la Autoridad de la Reconstrucción con Cambios – ARCC - Ex Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado (2015 – 2020)
5	Víctor Manuel Villanueva Sandoval	- Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado (2012 – 2021) - Ex Presidente del Tribunal de Contrataciones del Estado
6	Christian Guzmán Napurí	- Socio del Estudio Montoya & Guzmán Napurí Abogados - Especialista en derecho administrativo
7	Carlos Quiroga Periche	Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado
8	Juan Carlos Bravo Valencia	Jefe de Logística de Provias Nacional

Anexo 6. Resumen de las entrevistas semiestructuradas

PREGUNTAS	ANA TERESA REVILLA VERGARA	GLADYS CECILIA GIL CANDIA	CHRISTIAN ALVAN SILVA
<p>1. ¿Cuál es, a su entender, el origen de los actuales factores de evaluación potestativos? ¿Cree que obedecen a un sustento coyuntural, político, técnico u otro?</p>	<p>Responden a la corriente internacional de impulsar la compra publica sostenible lo que implica tomar recursos públicos no solo para hacer obras a menor precio sino utilizar la compra publica en beneficio público. Está bien que se les dé un uso potestativo a estos factores porque no en todas partes del país tenemos las mismas capacidades y soporte financiero, pero para los procesos de selección más grandes sí podrían exigirse.</p>	<p>Los factores actuales responden a una corriente internacional que señala que estos factores deben ser los vehículos para un cambio social, para las buenas prácticas. Obedecen más a seguir un benchmarking internacional lo cual no está mal, pero debemos mirar primero aquellos factores más apropiados a nuestra realidad.</p>	<p>Los factores de evaluación en el caso de obras han quedado reducidos al precio y los demás factores son intrascendentes de no tienen nada que ver con el tema de obras salvo la capacitación que es el único que sí tiene cierta vinculación en el tema de obras. Son más el desarrollo de los principios de la contratación pública, como el de integridad, anticorrupción, igual en el caso del iso medioambiental.</p>
<p>2. ¿El actual método de evaluación de ofertas cumple la finalidad de contribuir con la selección de la mejor oferta? ¿Por qué?</p>	<p>Hay que ver otros criterios a tomar en cuenta en la Compra Pública. No únicamente el precio sino también deben verse la eficiencia, eficacia, integridad.</p>	<p>No. Los factores potestativos no se están usando. Y es porque no se aprecian sus bondades. Habría que ver en la práctica si es que estos factores potestativos después de haberse consignado en las bases definieron al ganador de la buena pro.</p>	<p>Depende de lo que se considere como mejor oferta. Si se considera a la mejor oferta en términos de precio y calidad, entonces los factores de evaluación distintos a la capacitación no aportan. Si tienes un ISO medioambiental ¿te va a asegurar que la obra sea mejor? Creo que no. Si tú lo miras desde ese parámetro, entonces no sirve. Ahora si el parámetro es que las compras públicas sirven como un incentivo para el desarrollo social, entonces esto sirve.</p>
<p>3. ¿Aprecia que el incremento de la cantidad de factores potestativos incide de forma favorable en el método de evaluación de ofertas? ¿Sobre qué aspectos basa su respuesta?</p>	<p>Es mucho mejor exigir a las empresas que sean buenas empresas exigiendo alguno u otros factores dependiendo donde se va a llevar a cabo la obra, el tipo de obra, etc. Habría que considerarlo en determinado tipo de proceso y no en todas las ciudades. Ver por ejemplo cómo la empresa puede ser socialmente responsable y ser ambientalmente menos agresiva.</p>	<p>No ha incidido, dado que los miembros del comité no se quieren complicar y no ven la bondad de su uso.</p>	<p>Si lo que se busca, aparte de precio – calidad, es otras cosas, entonces sí. Tal vez ese incentivo debería estar vinculado a una política y no tanto con un tema de compras públicas.</p>
<p>4. ¿Considera usted que todos los factores de evaluación potestativos ostentan la misma relevancia o alguno posee un mayor valor, en el marco de la selección de ejecutores de obras?</p>	<p>Los factores Precio y SST son fundamentales. Dependiendo del tipo de obra y de su impacto se podría optar por uno u otro factor.</p>	<p>El factor de SST es más relevante para las obras que uno de responsabilidad hídrica. Los demás factores se subordinan más al tema de la especialidad. Lo que hace el comité es más de sentido común en el sentido de que el Sistema de Gestión Ambiental es también relevante porque cualquier</p>	<p>La capacitación sí es distinta, porque está vinculado directamente con la obra. El hecho de que capacites al personal para que luego pueda realizar el mantenimiento de la obra (siempre y cuando sea factible que el propio personal de la Entidad lo pueda realizar) en ese aspecto sí se puede considerar como un factor que tiene una incidencia directa. Por tanto, el factor de evaluación debería ser sólo el precio, total ya te están acreditando</p>

		intervención en infraestructura puede tener un impacto en el tema ambiental y hay que prevenirlo con las prácticas adecuadas para que no suceda. En sí todas estas prácticas promueven una optimización en los procesos de las empresas, pero implican hacer inversiones en las empresas.	todo. Con los requisitos de calificación tienes capacidad técnica, tienes equipos, tienes experiencia. Si le incorporas la capacitación como parte del requerimiento, simplemente el que me oferte el menor precio debe ganar, porque cumple con todo lo demás que ya se ha evaluado anteriormente.
5. ¿Cómo podría optimizarse el rol de los factores de evaluación potestativos a fin de que coadyuven a la selección del contratista idóneo?	---	No podemos tener todos los factores para todas las obras. Deberían ser escalonados y ponerse según el tipo de obra. Habrá algunos en donde deben convocarse sólo el precio.	Es complicado. Depende mucho de la lógica que tengamos. Si la lógica es tener la mejor oferta en términos de precio y calidad, los factores de evaluación no ayudan en nada, tienen otro objetivo, tienen la finalidad de incentivar el desarrollo humano, el medio ambiente, el ahorro de los recursos hídricos, lo cual está muy bien; pero en cuanto que mejore el tema de calidad – precio, no se ve cómo.
6. Si fuese viable una modificación normativa, ¿implementaría como obligatorio alguno(s) de los factores de evaluación distintos al Precio, para la contratación de ejecutores de obras?	El factor de SST y también el factor de integridad, pero cabe la posibilidad de que no todas las empresas estén en capacidad de implementar el uso que implican estos factores por los costos que supondría.	Ningún factor potestativo debería ser obligatorio de manera directa, sino que esto debería darse de forma gradual para que las empresas se vayan adaptando. Podría ser obligatorio según la especialidad de la obra.	La capacitación, si es necesaria, debería ser un requisito de calificación como parte del requerimiento y no un factor de evaluación. Creo que es el único, los demás factores son algo superior al requerimiento, por lo cual no sería necesario incorporarlos.
7. ¿Qué medida (normativa o técnica) propondría para mejorar el método de evaluación de ofertas?	Por ejemplo, más que pedir el sello de No Violencia contra la Mujer quizás lo que debería hacerse es elevar la cuota en la planilla de las empresas a fin de que puedan incluir a más mujeres, pero también dependería del tipo de empresa o actividad. Pero todo esto sería una propuesta más a mediano plazo por la dificultad que conllevaría ponerlo a la práctica ahora.	Se deben establecer más tramos y en los tramos más bajos quizás no deberían ser necesarios otros factores dado que lo que se busca es su celeridad y no ralentizar el proceso. No obstante, en montos más altos se deben buscar factores por especialidad dado que es de esperar que los postores tengan espaldas financieras amplias que le permitan implementar esos factores.	Se deberían quitar todos los factores de evaluación, a excepción de la capacitación que se incorporaría como requerimiento y se dejaría como factor de evaluación al precio; en realidad lo que debería hacer es una competencia por precio. El sistema de compras pública no es el escenario idóneo para incentivar todos estos temas que está muy bien que el Estado deba desarrollarlos, pero que ello lo deberían hacer los sectores correspondientes.

PREGUNTAS	VICTOR VILLANUEVA SANDOVAL	CARLOS QUIROGA PERICHE	MAGALI ROJAS DELGADO
1. ¿Cuál es, a su entender, el origen de los actuales factores de evaluación potestativos? ¿Cree que obedecen a un sustento coyuntural, político, técnico u otro?	Van en la línea de propiciar el cumplimiento de otras políticas públicas a partir del aprovechamiento del motor en la economía que la contratación pública representa en el presupuesto nacional. Así, se busca incentivar que las empresas puedan certificarse en los diferentes isos. Entonces, su origen tiene una justificación más técnica que política, entendiendo “técnica” como la necesidad de armonizar la compra pública con el cumplimiento de las otras políticas.	Desde el punto de vista conceptual, se entendería que lo que se pretende es promocionar a aquellos postores que se preparan mejor para participar en un proceso de selección, que tienen características adicionales a lo que ofrecen los demás postores, es decir mejorar la competencia y con ello posibilitar que mayor cantidad de postores puedan participar. Sin embargo, en la práctica esto puede desencadenar ciertos cuestionamientos debido al direccionamiento que se pueda dar a uno u otro postor. A fin de cuentas, la competencia implica otorgar facilidades, pero también implica algunas exigencias que las empresas puedan cumplirlas.	---
2. ¿El actual método de evaluación de ofertas cumple la finalidad de contribuir con la selección de la mejor oferta? ¿Por qué?	Sí, pues creo que si hoy en día no se tienen buenos procedimientos de selección con buenos proveedores no se debe culpar al método de evaluación de ofertas. En ese sentido, la mejor selección de oferta va a depender del entrenamiento del personal técnico, es decir, de la capacitación técnica que se ostente en las entidades para desarrollar las contrataciones.	Aun cuando el factor precio es importante, el actual método es insuficiente para poder cumplir esa finalidad habida cuenta de las irregularidades en las contrataciones que se han revelado últimamente por lo que debería incorporarse de forma debida nuevos elementos y establecer algunos criterios que se deben tener, pero siempre tomando en cuenta nuestra realidad económica y social que es distinta. Por ejemplo, el legislador, en base a unos supuestos puede establecer ciertos factores, a efectos de que no se vea irrazonable la incorporación de un factor que solo puede ser utilizado por un proveedor con no buenas intenciones o con litigios con la Entidad.	Haber puesto los factores como facultativos y no como obligatorios lo que están haciendo es advertir, generar la expectativa y la motivación necesaria para que los postores inviertan y no vean como un gasto incluir estos factores que les significa un puntaje adicional.
3. ¿Aprecia que el incremento de la cantidad de factores potestativos incide de forma favorable en el método de evaluación de ofertas? ¿Sobre qué aspectos basa su respuesta?	El incremento en la aplicación de los factores de evaluación se relaciona con temas de capacitación. En el 2016 nadie sabía que era el certificado azul o qué era una empresa promocional y, conforme pasaron los años, la normativa se fue socializando más con los servidores y proveedores. En consecuencia, poco a poco los proveedores fueron armonizando sus procesos productivos para obtener las nuevas certificaciones y participar con mayor éxito en los procedimientos de selección. Ahora, para conocer la eficacia de los factores de	La incorporación de factores de evaluación potestativos debe estar siempre fundamentada no dejando nada a la discrecionalidad. El hecho de que existan los factores potestativos en mucha cantidad, lo que hace es que no se acote el perfil de proveedor que quiere la entidad. El legislador debe buscar generar un perfil de proveedor idóneo que permita que las empresas postoras se acoplen paulatinamente de tal forma que se genere una competencia entre empresas que cumplen con el perfil que se requiera. En este punto debería también verse la inclusión de estos factores como un mecanismo de promoción de	La Gestión de una Contratación Pública no puede permitir que se admitan como proveedores con malas prácticas, malos empleadores, malos contribuyentes etc., por lo que por ahí va el tema de los factores potestativos que por ahora son así pero que en un futuro quizás pasen a ser obligatorios para los que hay unos certificados de calidad en cuanto a procesos, industrialización, prestación de servicios, sistemas de sostenibilidad ambiental, social, etc. porque se está construyendo tener un conjunto de proveedores que respondan a estándares de calidad que el estado se merece; todo ello a propósito de los informes y recomendaciones de la OCDE.

	evaluación no es suficiente saber cuánto se usaron o no sino se necesita ver cómo terminó el resultado.	reconocimiento a las empresas que se acerquen a ser el proveedor modelo que el Estado quiera.	
4. ¿Considera usted que todos los factores de evaluación potestativos ostentan la misma relevancia o alguno posee un mayor valor, en el marco de la selección de ejecutores de obras?	Ningún factor de evaluación potestativo destaca sobre los demás, en la medida que cada uno responde a determinada política pública del sector correspondiente. En la práctica, estos no determinan la selección de la mejor oferta y no inciden en la calidad de ejecución de las obras.	El tema de ponerse a pensar si un factor ostenta una mayor relevancia que otro es complejo porque ello podría interpretarse como que la Entidad no está interesada en los otros factores. La relevancia de optar por un factor por sobre otro pasa mucho por el modelo de proveedor que queremos como parte de una política pública (que el Estado quiera un modelo de proveedor), pero también pasa por un caso en concreto, es decir del objeto de la contratación.	---
5. ¿Si fuese viable una modificación normativa implementaría como obligatorio alguno(s) de los factores de evaluación distintos al Precio?	No habría que consignar ningún factor de evaluación como obligatorio. Cada factor de evaluación responde a políticas públicas y el estudio de su importancia debe enfocarse desde esa óptica.	---	
6. ¿Qué medida (normativa o técnica) propondría para mejorar el método de evaluación de ofertas?	Aun cuando los factores de evaluación se encuentran plasmados en las bases estándar (y sería fácil realizar modificaciones), no propondría una medida normativa. Plantearía una medida técnica que se enfocaría en difundir en los operadores, la naturaleza, importancia y finalidad de los factores de evaluación potestativos previstos en las bases estándar de los procedimientos de selección. Para dichos efectos, el SEACE es una herramienta vital.	Es un esquema de ida y vuelta donde por ejemplo nos pondríamos del lado del legislador y entidad y por otro lado del proveedor. Por ejemplo, la entidad contratante cuenta con una data que no se utiliza y que puede ayudar a perfilar a un mejor proveedor estableciendo rankings, por ejemplo. OSCE cuenta con dicha data también y la entidad puede utilizar dicha data para establecer niveles de proveedores por ejemplo y establecer criterios.	Va a depender de cada rubro. (ya sea bienes, servicios u obras). También otorgar más puntaje a algunos factores que pueda marcar una diferencia en el resultado, pero siempre bajo la aceptación de la idiosincrasia que se tiene en el país que es de hacer las cosas tarde y porque nos obligan. Las empresas enfocan estos factores más como gastos que como inversiones. Por otro lado, hay algunos requisitos que sí deberían considerarse como políticas de estado como por ejemplo el factor de integridad o las políticas contra la discriminación de la mujer.
7. ¿Cómo podría optimizarse el rol de los factores de evaluación potestativos a fin de que coadyuven a la selección del contratista idóneo?	---	---	A través de la capacitación y esta debe darse no sólo en el sector público sino también en el sector privado. El estado no puede dar la espalda tampoco al sector privado, es decir capacitar también al proveedor para que pueda contratar bien con el estado.

PREGUNTAS	CHRISTIAN GUZMÁN NAPURÍ	JUAN CARLOS BRAVO VALENCIA
1. ¿El actual método de evaluación de ofertas cumple la finalidad de contribuir con la selección de la mejor oferta? ¿Por qué?	Sí, aunque debe tenerse en cuenta que todo es perfectible y dependerá de la difusión que se dé a los factores de evaluación potestativos para fomentar su inclusión en las contrataciones.	En nada. Se parte del principio en que el estado satisface sus necesidades a través de la compra pública sobre la cual, en el caso de obras, se contrata a un consultor para que elabore un expediente técnico de obra. Todas las condiciones técnicas están en este expediente y este se encuentra costado por lo que ya hay un presupuesto. Por lo que para seleccionar a un proveedor debemos asegurarnos de que cumpla con las condiciones mínimas requeridas. Además, pedir otros factores de evaluación no agrega nada a la obra. La obra no va a ser mejor. Establecer otros factores de evaluación podría acarrear corrupción.
2. ¿Aprecia que el incremento de la cantidad de factores potestativos incide de forma favorable en el método de evaluación de ofertas? ¿Sobre qué indicadores basa su respuesta?	No se ha generado un beneficio por el que se hayan incrementado factores de evaluación potestativos. Se requiere colocar factores de evaluación más precisos.	El haber considerado más factores de evaluación no contribuía sino más bien perjudicaba puesto que la mayoría de las obras adjudicadas eran a las empresas del Club de la Construcción. En cambio, el haber puesto un solo factor de evaluación que es el precio, donde todos cumplan, originaba que todas sus convocatorias se adjudicaran en casi el 90% con los mismos postores. En los municipios es muy manoseado el tema de las obras. Se presta a direccionar una que otra obra en función a sacar ISOS que no todas las empresas están en la posibilidad de cumplir.
3. ¿Considera usted que todos los factores de evaluación potestativos ostentan la misma relevancia o alguno posee un mayor valor, en el marco de la selección de ejecutores de obras?	El factor de Integridad, Gestión Ambiental y Desarrollo y Protección Social son claves en la medida que generan impactos y un conjunto de mejoras si la obra se construye de manera eficiente. El factor que sobresale es integridad.	Ningún factor de evaluación potestativo nos va a ayudar a hacer mejor la obra.
4. ¿Cómo podría optimizarse el rol de los factores de evaluación potestativos a fin de que coadyuven a la selección del contratista idóneo?	Debemos ser muy prolijos al momento de elegir los factores potestativos, pues las bases estándar no son precisas. Los factores de evaluación deben tener impacto no solo en la elección de la mejor oferta, sino, es importante que incidan en la adecuada ejecución de la obra.	Podría ser capacitación, pero en situaciones muy puntuales para algún tipo de obra.
5. ¿Si fuese viable una modificación normativa implementaría como obligatorio alguno(s) de los factores de evaluación distintos al Precio, para la contratación de ejecutores de obras?	Colocaría como factores de evaluación obligatorios integridad, capacitación y gestión ambiental, como mínimo. Incorporaría un factor de evaluación de tipo técnico que dependería de la especialidad de la obra.	No. Todo parte del razonamiento de que si son admitidas las ofertas de los postores es porque estos ya cumplen con las condiciones mínimas que se requieren. Otros factores distintos al precio serían innecesarios.
6. ¿Qué medida (normativa o técnica) propondría para mejorar el método de evaluación de ofertas?	Se deberían revisar los factores de evaluación y los requisitos de calificación para extrapolar uno u otro. Habrá que esperar la nueva normativa que se emitirá el próximo año y será una buena oportunidad para conocer si se producen cambios al respecto.	El monto de la oferta, si es que ha habido un adecuado costeo y análisis debería ser con un 5 o 10% más no menos porque se va a correr el riesgo de que lo que se pierde en mesa se va a ganar en la cancha. Ahora esto lleva a otro análisis, y es de que la elaboración del expediente técnico debería ser más riguroso, no sólo basado en costos históricos y actualizados sino en costos de mercado, es decir, que el consultor que elabora el expediente técnico no solamente debería presentar el expediente técnico, sino que debería presentar los antecedentes con los costos que no han llegado a determinar que esa obra tiene ese monto.

Nota biográfica

Mariela Vanessa Saldaña Azabache

Nació el 17 de mayo de 1989 en el distrito de San Isidro, Lima Perú. Es abogada egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene especializaciones en Derecho Administrativo y Contrataciones del Estado. Ha desarrollado su carrera en el ámbito de las contrataciones con el Estado, asesorando a distintas empresas privadas y entidades públicas como el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, el Ministerio de Defensa, la Presidencia del Consejo de Ministros, la Contraloría General de la República, la Autoridad Nacional del Servicio Civil y ha trabajado como especialista de la Subdirección de Identificación de Riesgos que afectan la Competencia del OSCE.

Marlon Luis Arana Orellana

Nació el 21 de diciembre de 1987, en el distrito de Comas, Lima Perú. Titulado en la carrera de Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con especialización en Contrataciones del Estado, Derecho Administrativo y Gestión Pública. Tiene experiencia en el ámbito privado y en el sector público se ha desempeñado como especialista legal en el Tribunal de Contrataciones del Estado del OSCE y jefe de División de la Sub Gerencia de Asesoría Jurídica en Contratación Estatal en el Seguro Social de Salud, laborando, a la fecha, como asesor de la Gerencia Central de Asesoría Jurídica de la misma Entidad. Se ha desempeñado como Tutor Académico, en materia de contrataciones del Estado y gestión pública, de cursos dirigidos a entidades públicas.

Rafael Velasquez Ramos

Nació el 15 de octubre de 1982 en el distrito de Jesús María, Lima, Perú. Es economista egresado por la Universidad Nacional del Callao. Tiene especializaciones en Tributación, Gestión Pública y en Contrataciones del Estado. Ha prestado servicios en la SUNAT como verificador en la Sección de Cobranza Inductiva de la División de Control de la Deuda y Cobranza de la Intendencia Lima, Gestor de Orientación en la Sección de Servicios al Contribuyente de la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente, auditor tributario en la División de Auditoría de la Intendencia Regional Ayacucho, verificador de Devoluciones en la División de Asuntos No Contenciosos de la Intendencia Lima y actualmente ocupa el cargo de supervisor de Devoluciones en la División de Asuntos No Contenciosos de la Intendencia Lima.