

Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe

Casos de estudio

Efraim Jiménez
María Eugenia Roca

Vicepresidencia de Países

Oficina de Servicios de Gestión
Financiera y Adquisiciones para
Operaciones

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1336

Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe

Casos de estudio

Efraim Jiménez
María Eugenia Roca

Noviembre de 2017

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Jiménez, Efraim.

Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe:
casos de estudio / Efraim Jiménez, María Eugenia Roca.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1336)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public contracts-Latin America. 2. Public contracts-Caribbean Area. 3. Government purchasing-Law and legislation-Latin America. 4. Government purchasing-Law and legislation-Caribbean Area. I. Roca, María Eugenia. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-1336

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: vpc-fmp@IADB.ORG.



INNOVACIÓN EN LOS MÉTODOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: **CASOS DE ESTUDIO**



INNOVACIÓN EN LOS MÉTODOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CASOS DE ESTUDIO



ÍNDICE

RESUMEN	1
Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe: Casos de Estudio.....	1
LISTA DE ACRÓNIMOS	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	5
Estructura general de los casos	6
Selección de casos	7
Resultados preliminares.....	9
Conclusiones	9
Recomendaciones generales	10
1 LA MEJORA DE OFERTA	13
1.1 Introducción.....	13
1.2 Descripción del método de adquisición	14
1.3 Marco normativo referencial	14
1.4 Disposiciones regulatorias del país.....	17
1.5 Descripción del caso: Compra de láminas de acero.....	20
(a) Antecedentes	20
(b) La licitación.....	20
(c) Participación en la licitación.....	21
(d) La evaluación de las ofertas.....	22
(e) Beneficios de la aplicación de la mejora de la oferta.....	23
(f) La adjudicación	23
(g) Conclusión	23
1.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones.....	23
1.7 Beneficios esperados y riesgos	25
1.8 Factores de éxito	25

2 LICITACIÓN CON NEGOCIACIÓN	29
2.1 Introducción.....	29
2.2 Descripción del método de adquisición	30
2.3 Marco normativo referencial	31
2.4 Disposiciones regulatorias del país.....	34
2.5 Arrendamiento de alquiler de camiones recolectores de basura	35
(a) Antecedentes	35
(b) La licitación.....	36
(c) La participación en la licitación	37
(d) La evaluación de las ofertas	37
(e) Beneficios de la aplicación de la licitación con negociación	38
(f) La adjudicación	38
(g) Conclusión	38
2.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones	39
2.7 Beneficios esperados y riesgos y factores de éxito.....	40
3 USO DE PUNTOS EN LA EVALUACIÓN DE OFERTAS	43
3.1 Introducción.....	43
3.2 Descripción del método de adquisición	44
3.3 Marco normativo referencial	45
(a) Fórmula de puntaje relativo.....	49
(b) Evaluación absoluta.....	50
(c) Proporción de los pesos.....	51
3.4 Disposiciones regulatorias del país.....	52
3.5 Contratación de servicio integral de transporte terrestre	54
(a) Antecedentes	54
(b) La licitación	54
(c) La participación en la licitación	54
(d) La evaluación de las ofertas.....	55
(e) Beneficios de la aplicación del uso de puntos.....	56
(f) La adjudicación	56
(g) Conclusión	56
3.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones.....	57
3.7 Beneficios esperados y riesgos y factores de éxito.....	57

4 ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA	61
4.1 Introducción.....	61
4.2 Descripción del método de adquisición	62
4.3 Marco normativo referencial	65
4.4 Disposiciones regulatorias del país.....	67
4.5 Descripción del caso: Construcción y Operación no-Médica Hospitales.....	69
(a) Antecedentes	69
(b) La licitación.....	72
(c) Evaluación de las ofertas del Hospital Regional de Toluca.....	74
(d) Beneficios de la aplicación del método.....	76
(e) La adjudicación de los Hospitales de Toluca y de Tlalnepantla...	77
(f) Estado actual de la concesión.....	78
(g) Conclusión	78
4.6 Lecciones aprendidas: Beneficios Esperados, Factores de Riesgo y De Éxito.....	78
5 ANEXOS	81
5.1 La Mejora de Oferta	81
5.2 Licitación con Negociación.....	82
5.3 Uso de Puntos en la Evaluación de Ofertas.....	89
5.4 Asociación Público Privada	97
Bibliografía	117

RESUMEN

Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe: Casos de Estudio

Efraim Jimenez

María Eugenia Roca¹

En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe (ALC) han modernizado sus sistemas de compras públicas con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, adoptando nuevas prácticas y tecnologías que promueven mayor competitividad. La decisión de la contratación basada solamente en el precio para asegurar la eficiencia ha evolucionado hacia un enfoque multicriterio en el que, en adición al precio, son considerados criterios de calidad y sostenibilidad (económicos, ambientales y sociales).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante este estudio, contribuye al creciente diálogo en ALC para impulsar el uso de nuevos mecanismos y prácticas de contratación pública. Este estudio presenta un análisis de cuatro casos de contrataciones innovadoras utilizadas en ALC, inspiradas en prácticas usadas en otras latitudes, particularmente en Europa y Estados Unidos de América.

Este estudio permite identificar algunas tendencias en compras públicas, que promueven marcos de contratación más flexibles con el fin de incorporar métodos adicionales a los tradicionales, basados en un enfoque más amplio de valor por dinero y compatibles con los principios de transparencia, eficiencia, economía, integridad y equidad. La innovación en las compras públicas contribuye, además, a acelerar el logro de los objetivos de desarrollo de la región.

Clasificaciones JEL: H5, H57, K, K1, K2

Palabras clave: adquisiciones, compras públicas, compras gubernamentales, contrataciones, innovación, valor por dinero, desarrollo económico en América Latina y el Caribe, métodos de contratación, políticas de adquisiciones.

¹ Esta nota técnica fue realizada con base en un estudio llevado a cabo por Efraim Jimenez, dirigido por María Eugenia Roca con el apoyo de Javier Pérez Dávila, Adriana Salazar, Gustavo Vargas y María Clara Arango. Los autores agradecen a Katharina Falkner-Olmedo, Jefe de la Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones de la Vicepresidencia de Países (VPC/FMP), a los colegas de VPC/FMP y a los expertos de otras unidades del BID por sus valiosas contribuciones, sin las cuales no hubiera sido posible este trabajo. La responsabilidad de los errores u omisiones en el documento es sólo de los autores. Los análisis, resultados, e interpretaciones representan la opinión de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, sus Directores Ejecutivos, ni los países que representan.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
AoV	Awarding on value
APP	Alianzas Público-Privadas
BAFO	Best and Final Offer
Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFE	Comisión Federal Electricidad
CGR	Contraloría General de la República de Costa Rica
EMVARIAS	Empresa filial del grupo EPM
EPA	Agencia Ambiental de EE.UU
EPM	Empresas Públicas de Medellín
FTA	Federal Transit Administration
HRAE	Hospital Regional de Alta Especialización
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IHEIM	Infraestructura Hospitalaria del Estado de México
ITSELF	Invitación a presentar una oferta final
LPTA	Menor precio aceptable técnicamente
MEAT	Most Economically Advantegous
PEMEX	Instituto Politécnico Nacional
PPS	Proyectos de Prestación de Servicios Públicos
RFP	Request for proposals
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SCT	Secretaria de Comunicaciones y Transportes
SEP	La Secretaria de Educación Pública de México
SFP	Secretaria de la Función Pública
SISCOPE	Sistema de compras electrónicas del gobierno
TAD	Tecno-alta distribución
WFS	Weighted Factor Score

RESUMEN EJECUTIVO

Las compras públicas juegan un rol clave en la economía representando a nivel global un promedio del 12% de su Producto Interno Bruto (PIB) en contratos públicos (OECD, 2017), lo que muestra su potencial para influenciar el desarrollo de los mercados y promover la innovación. En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe (ALC) han modernizado sus sistemas de compras públicas con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, adoptando nuevas prácticas y tecnologías que promueven mayor competitividad. La decisión de la contratación basada solamente en el precio para asegurar la eficiencia ha evolucionado hacia un enfoque multicriterio en el que, en adición al precio, son considerados criterios de calidad y sostenibilidad (económicos, ambientales y sociales). Este enfoque ha permitido que el concepto de Valor por Dinero (Value for Money, en inglés) sea cada vez más relevante al momento de definir las características de la obra, bien o servicio a contratar y al seleccionar a los potenciales contratistas o proveedores de los mismos. Bajo este concepto moderno de valor por dinero, se considera la combinación óptima de eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos tomando en cuenta los costos y beneficios relevantes, así como los atributos no monetarios, cuando resulte aplicable.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante este estudio ha identificado algunas tendencias en compras públicas, que promueven marcos de contratación más flexibles para incorporar métodos adicionales a los tradicionales, criterios de evaluación más modernos, basados en un enfoque amplio de valor por dinero y compatibles con los principios de transparencia, eficiencia, economía, integridad y equidad. Este estudio, basado en encuestas a los entes reguladores de compras públicas e información de fuentes externas e internas del Banco, identificó y analizó cuatro casos de contrataciones innovadoras utilizadas en ALC, inspiradas en prácticas usadas en otras latitudes, particularmente en Europa y Estados Unidos de América: la mejora de la oferta, licitación con negociación, uso de puntajes en la evaluación de ofertas y asociaciones público-privadas.

En ALC, los métodos innovadores de contratación están siendo utilizados en diversos sectores y mercados tanto para compras simples como complejas. El uso de mecanismos no tradicionales de contrataciones en la región responde a cuatro principales aspectos que han estimulado nuevas formas de contratación pública: (a) la presencia y madurez de los órganos reguladores de la contratación pública; (b) el uso de tecnologías de la información; (c) las mejoras en el control y supervisión de las contrataciones públicas; y (d) la creciente demanda por establecer participaciones o asociaciones público-privadas (APP).

El BID continuará observando estas tendencias, como parte de la constante búsqueda de adaptación de sus normas y procedimientos de contratación en los proyectos que financia, para adecuarlas a las necesidades cada vez más complejas de los clientes.

INTRODUCCIÓN

Esta publicación es una contribución del Banco Interamericano de Desarrollo a un creciente diálogo en la Región para impulsar el uso de mecanismos de contratación pública innovadores.

El trabajo de investigación identificó cuatro prácticas de contrataciones públicas interesantes por ser diferentes a los métodos contenidos en las Políticas de Adquisiciones del Banco y que fueron empleadas en varios países de la Región.

Para identificar los casos, el Banco Interamericano de Desarrollo (al cual nos referiremos como BID o simplemente Banco a lo largo de este documento) realizó una encuesta entre algunas de las agencias reguladoras de contrataciones públicas y consultó con todos los especialistas de Adquisiciones de las oficinas de país del Banco.

Diez tipos de adquisiciones diferentes a las formas de contratación contenidas en las Políticas de Adquisiciones del Banco fueron mencionados por los especialistas encuestados. Varias de esas adquisiciones son contrataciones del tipo “diseño + construcción” de obras civiles, que son de particular interés para los Prestatarios del Banco debido a la progresiva demanda de este tipo de servicio principalmente en el desarrollo y ejecución de obras complejas.

Los casos analizados son diversos y contribuyeron a resolver las necesidades de los Contratantes en relativamente corto tiempo. Los casos son exitosos en la medida que los precios obtenidos fueron razonables o fueron experiencias pioneras en los sistemas de compras y contrataciones de Estado; en algunos casos se trata de compras rutinarias, en otros casos corresponden a obras complejas o casos en los que el Contratante ensaya formas de contratación como socios en alianzas público privadas o en el que el objeto de la provisión de bienes y servicios no es requerimiento tradicional de gobierno.

La variedad de los casos expone la creciente transformación de los sistemas de compras nacionales, cuyos operadores buscan en forma activa nuevas formas de contratación flexibles, basadas en conceptos internacionalmente reconocidos y que sean compatibles con los principios de transparencia y equidad que prevalecen en las leyes y regulaciones.

Desde que se introdujeron el uso de las tecnologías de información para permitir el acceso al público sobre las oportunidades de negocio hace casi dos décadas, nunca se había apreciado en la Región de América Latina y

del Caribe una transformación tan apreciable de las formas de contratación pública y en la cotización y presentación de ofertas electrónicas en los sistemas de compras nacionales.

Es posible que algunas de esas formas influyan en cambios y ajustes en las Políticas de Adquisiciones del Banco para satisfacer las necesidades de los Prestatarios con las mejores prácticas.

Estructura general de los casos

Sección	Objetivo primario	Objetivo secundario
1. Introducción	Identificar la entidad contratante	Describir el procedimiento de contratación innovador
2. Descripción del Método	Describir el procedimiento de contratación	Destacar las principales características del método
3. Marco Normativo referencial	Anotar los orígenes del método y dónde se usa comúnmente	Destacar las leyes y reglamentos de los países o regiones donde se usa el método
4. Disposiciones Regulatorias del País	Describir las leyes y reglamentos que constituyen el fundamento del mecanismo	Identificar la buena práctica
5. Descripción detallada de un proceso específico	Describir, con la información disponible del caso, el proceso de contratación, monto, forma de adjudicación y la participación de licitantes	Identificar los ahorros alcanzados o la necesidad resuelta
6. Lecciones aprendidas y recomendaciones	Resume beneficios, riesgos y factores de éxito	Aplicar en el futuro
7. Beneficios esperados y riesgos	Cuando es posible destacar beneficios y riesgos	Consolidar en el futuro
8. Factores de éxito	Cuando es posible destacar factores de éxitos específicos	Replicar en el futuro
9. Anexos	Transcribir leyes, reglamentos o secciones relevantes al proceso	

Selección de casos

La selección de los casos respondió a la observación de las tendencias de contrataciones públicas en otras regiones, particularmente en Europa, cuyas Directrices¹ se encuentran en constantes procesos de transformación en búsqueda de mayor eficiencia y participación, y en los Estados Unidos de América donde el mecanismo de diseño y construcción, principalmente en el sector de transporte, se ha intensificado y los beneficios han sido bastante bien estudiados.

La ocurrencia de casos de contrataciones por mecanismos no tradicionales en América Latina y el Caribe (ALC) responde a cuatro elementos principales que han confluído para estimular nuevas formas de contratación en la Región: (a) la presencia y madurez de los órganos reguladores de la contratación pública; (b) el uso de tecnologías de la información; (c) las mejoras en el control y supervisión de las contrataciones públicas; y (d) la creciente demanda por establecer participaciones o asociaciones público-privadas (APP).

Órganos reguladores: La mayor parte de los países de la Región establecieron órganos reguladores de las compras públicas que además de modernizar las leyes y reglamentos, también fomentan activamente la carrera profesional en adquisiciones y la certificación de los operadores. Las reuniones y conferencias regionales de los órganos reguladores son punto de intercambio de experiencias y conocimiento que influye sobre personal de dirección mejor preparado y calificado, que a su vez está dispuesto a enfrentar riesgos y estimular mejores prácticas. A modo ejemplo, un funcionario del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), entrevistado para este estudio, manifestó haber escuchado sobre la modalidad de contratación “*mejora de oferta*” en una reunión internacional en el preciso momento cuando estaba escribiendo el reglamento de la contratación administrativa del Instituto, y así introdujo la licitación con descuento en el reglamento del ICE, que el gobierno de la República luego incluyó en su propia reglamentación de compras.

Tecnologías de la información: Aplicadas a las compras gubernamentales, las nuevas tecnologías de la información han transformado los sistemas de contratación pública en los últimos 20 años. Una de las innovaciones más interesantes impulsadas por el uso de las tecnologías de la información es la subasta electrónica, en la que operadores calificados del sistema

1 https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en

compran recibiendo pujas de los postores. Esa dinámica de reducción de precios fue posible cuando las leyes y reglamentos empezaron a considerar el concepto de “composición dinámica de la oferta” eliminando así el principio de la “invariabilidad del precio de las ofertas durante la evaluación”, que fue un principio sólidamente arraigado en las legislaciones de la contratación pública en derecho civil hasta que la subasta inversa se incorporó al prontuario de las compras gubernamentales. La mejora de la oferta que se estudia entre los casos de esta publicación se asocia a la aplicación del principio de la composición dinámica de la oferta.

Mejoras en la supervisión y control interno: Los cambios en el diseño y la administración de las contrataciones públicas que resultan en procedimientos y situaciones innovadoras tampoco serían posible sin la transformación de las unidades de control externo, principalmente las Contralorías o Tribunales y Juzgados contenciosos administrativos de los países.

Por varios años esas instituciones se han interesado en mejorar el conocimiento, y en realizar contribuciones que mejoren la calidad del sistema de compras, con lo cual, se genera confianza en los oficiales de gobierno que desean innovar en el sistema. Sin el cambio de actitud de los órganos de control externo, procedimientos que requieren cierto grado de subjetividad como la puntuación de ofertas técnicas y licitantes o las negociaciones no tendrían cabida en sistemas rígidos de contratación pública.

Alianzas Público-Privadas (APP) son un vehículo para atraer inversiones del sector privado para construir infraestructura pública. Generalmente esas participaciones conllevan riesgos y construcciones complejas que deben ser resueltos progresivamente y poniendo en competencia diferentes soluciones para una misma necesidad.

La contratación de APP ha influido profundamente en la contratación pública al demostrar que través del diálogo, la flexibilidad y la negociación entre sector público y privado se pueden alcanzar los objetivos comunes para el desarrollo económico y social de la Región. Asimismo, APP requiere un marco regulatorio sólido que garantice tranquilidad de las partes.

Resultados preliminares

Este corto documento es una recopilación de experiencias de contrataciones innovadoras realizadas por agencias de gobierno en América Latina y el Caribe, utilizando métodos y procedimientos que apenas se comienzan a utilizar en la Región, pero que han sido utilizados en otras latitudes.

Métodos innovadores de contratación están siendo utilizados en contrataciones complejas tipo APP tales como la prestación de servicios hospitalarios en México, la ampliación del canal de Panamá, ampliaciones de vías en Paraguay, pero también en compras simples de materiales e insumos de construcción como las que realiza el ICE de Costa Rica, o la contratación por EPM de camiones recolectores de desechos sólidos con operación en Colombia o renta de vehículos con operación en México.

Excepto por las compras menores, en la mayor parte de la aplicación de los métodos innovadores se está utilizando como criterio de evaluación la capacidad del oferente para suministrar los servicios, así como las ventajas técnicas de la oferta, ponderando pesos técnicos y precios, lo cual se aparta de la tradicional adjudicación a la oferta de menor precio evaluada usada en los países con marcos normativos de contratación basados en el código civil, para dar paso a conceptos como la oferta más ventajosa, o a la oferta de mejor valor o la ofertas con adjudicación al mayor puntaje.

Conclusiones

Esta recopilación de casos y experiencias permite identificar algunas tendencias en las compras públicas de los países, cuya evolución el Banco continuará observando sistemáticamente como parte de la constante adaptación de las normas y procedimientos de contratación de sus proyectos, para adecuarlas a las necesidades de los Prestatarios, que son cada vez más complejas. El estado actual de dos tendencias que son de particular interés para el Banco son:

Asociación para la innovación Europa y Estados Unidos dan sus primeros pasos en una modalidad de contratación pública que esencialmente consiste en un asociación pública-privada entre un ente contratante y una empresa, generalmente un centro de investigación y desarrollo, para crear nuevos productos y servicios para satisfacer de manera más creativa e innovadora las necesidades de los gobiernos.

Esa forma de contratación podría ser interesante para los organismos de investigación de ciencia y tecnología de los países de la Región, por ejemplo, en el desarrollo de nuevos medicamentos o tratamiento de enfermedades, nuevos combustibles, o el desarrollo de mini o nano-satélites para fines de investigación agrícola, cambio climático o protección del ambiente.

Participaciones o Asociaciones Público-Privadas (APP): La mayor parte de los países Prestatarios cuentan con legislaciones y reglamentos para la contratación de los socios de las alianzas o participaciones público-privadas que fueron particularmente exitosas en los sectores de agua, saneamiento, servicios municipales, transporte público y energía en la década pasada.

Si bien es cierto que los mecanismos de contratación de las APP se distanciaron por un tiempo de los mecanismos de compras públicas nacionales (principalmente porque algunos órganos reguladores de las compras públicas no tenían injerencia legal sobre las APP, que son supervisadas generalmente por los órganos reguladores sectoriales), la tendencia es que la regulación de las contrataciones de APP se está acercando cada vez más a las formas de regulación común de la contratación pública. Esto ocurre porque los sistemas de contratación, principalmente de obras, están adoptando mecanismos modernos como estudios de mercado, precalificación, diálogo competitivo, licitación con negociación, que son precisamente las formas de contratación que son más atractivas al inversionista privado.

Recomendaciones generales

Los participantes del estudio recomiendan al Banco que adopte paulatinamente (mediante enmienda de las Políticas) algunas variaciones a las Políticas de contrataciones que vayan abriendo espacio a la adopción de algunos de los métodos de compras públicas más efectivos y de mayor éxito en la Región, como ya se hizo en el pasado con la introducción de los anuncios o las compras electrónicas.

Ciertamente, en el algún momento de la evolución del portafolio del Banco y en virtud de la intensificación de participación del Banco en operaciones tipo APP o PPP no quedará más opción que utilizar diálogo competitivo o licitación con negociación como vehículo para seleccionar contratistas o inversiones para el desarrollo.

Antes de que llegue ese momento, los Prestatarios del Banco, así como su personal técnico y de supervisión de adquisiciones podrían estimular gradualmente el uso de oportunidades de mejoras de precio en los procesos, usar solicitudes de propuestas (combinación de propuesta técnica y precios en la evaluación - propios de contratos tipo diseño y construcción) como alternativa a la tradicional licitación adjudicada al menor precio evaluado, intensificar el uso licitaciones de dos sobre o dos etapas.

Luego un ciclo de evaluación de dos o tres años que valore la experiencia en esos campos innovadores de las compras Públicas, si fuesen exitosa, se podría justificar la adopción por el Banco de los métodos más complejos, algunos de los cuales se tratan en este documento y otros estudiados que fueron excluidos por ser casos incompletos o de éxito parcial.

1.1 Introducción

Fundada en 1949, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la empresa eléctrica y de telecomunicaciones de Costa Rica. Desde 1963, esta empresa de capital público brinda una parte sustancial de los servicios de energía y telecomunicaciones en Costa Rica. La capacidad instalada de generación eléctrica del ICE es de aproximadamente 2,500 MW, cuenta con 1,700 kilómetros de líneas de transmisión, una capacidad instalada de 7,400 MVA en subestaciones y casi 20,000 km de líneas de distribución eléctrica. En telecomunicaciones, el ICE es el operador dominante del mercado. En materia de contrataciones ²el ICE adquiere anualmente bienes y servicios por más de USD 1,000 millones. El ICE tiene su propio régimen de contrataciones y una de sus empresas afiliadas es la encargada de administrar el sistema de compras electrónicas del gobierno (SICOP).

Entre los procedimientos de contrataciones del ICE y del país se destaca el uso innovador de la *mejora de oferta* en licitaciones públicas de bienes como método de contratación. La *mejora de oferta* se usa en contrataciones simples de bienes y servicios. Este método también es empleado por la administración central del país en obras civiles, sin negociaciones o transferencias de riesgo de ningún tipo, en una única solicitud de descuento a licitantes calificados, que no es obligatoria, y cuyo fin único es abaratar el costo del suministro. Su empleo obedece al mismo principio que justifica el pedido de precios más bajos a los participantes de la subasta inversa.

2 El régimen de contrataciones del ICE es diferente al de la Ley nacional de contratación administrativa del gobierno central, aunque tiene semejanzas. Entre estas, el régimen del ICE también está sujeto a auditoría por la Contraloría General de la República y revisión previa, pero solamente para contratos arriba de USDOL 10 millones. El procedimiento del ICE menos competitivo denominado "contratación directa" en la legislación nacional tiene un equivalente que requiere al menos tres cotizaciones; en tanto que ese procedimiento en el ICE es abierto con promedio de participantes de más de 10 ofertas.

Enlace para consultas: <https://appcenter.grupoice.com/PEL/consultarAdquisiciones.do>;

Enlace para organización de las compras: <https://appcenter.grupoice.com/PEL/contactosProveeduría.do>;

Enlace expediente electrónico: <https://www.mer-link.co.cr/index.jsp>

1.2 Descripción del método de adquisición

La *mejora de oferta* se aplica en aquellas licitaciones públicas o limitadas cuando los documentos de licitación establecen el empleo de una mejora de precios. Las ofertas pueden ser recibidas en papel en sobres cerrados o a través del sistema electrónico de compras. Una vez evaluadas, las tres mejores ofertas calificadas son invitadas una sola vez a presentar un descuento (expresado en un nuevo valor rebajado de la oferta, no como porcentaje) para mejorar su posición competitiva. La presentación de las ofertas, con o sin descuento, sigue los mismos procedimientos de la presentación original y deben ser presentadas dentro de un plazo corto especificado en la invitación a mejorar la oferta. El único factor que es modificado es el precio. Las ofertas mejoradas de licitantes calificados son evaluadas y comparadas entre sí. Finalmente, se selecciona la oferta de menor precio.

Uno de los riesgos inherentes a la *mejora de oferta* es la posibilidad de que los licitantes no presenten su mejor oferta desde el principio con la posibilidad de rebajar el precio más adelante. En las contrataciones públicas, esta práctica se conoce como “*hold-back*”. La misma preocupación se tenía cuando la subasta inversa fue incorporada a los sistemas de compras públicas. No obstante, no existe evidencia de que los licitantes realicen “*hold-back*”, dado que particularmente el pedido de mejora se hace solamente a los licitantes en el “rango competitivo” (en Estados Unidos de América) o, como hace el ICE, a los tres licitantes mejor evaluados, por lo que el riesgo del *hold-back* es bajo.

1.3 Marco normativo referencial

En las compras del sector público, el empleo de métodos innovadores de contratación generalmente está precedido por el desarrollo de un marco normativo que regule las condiciones a través de las cuales se realizará la adquisición. En esta sección se analizará el marco regulatorio de algunos de los países y jurisdicciones en las que la *mejora de oferta* se encuentra regulado como método de adquisición y que por tanto constituyen una referencia importante para entender su desarrollo y aplicabilidad. En particular, se analizarán los marcos regulatorios de Estados Unidos y de la Unión Europea, para posteriormente analizar

la regulación de otros países o entidades multilaterales en los que este método de contratación está regulado³.

La *mejora de oferta* es un método de contratación ampliamente usado en Estados Unidos y en Europa. Generalmente se emplea en contrataciones complejas y en negociaciones con licitantes calificados.

En Europa y Reino Unido: la *mejora de oferta* fue incorporada como un paso dentro del procedimiento de **Diálogo Competitivo** establecido en el Artículo 29 de la Directiva 18/2004 de la Comunidad Europea para contrataciones complejas. La solicitud de *mejora de oferta* se denomina comúnmente “Invitación a presentar una oferta final” (ITSELF).

El uso de la *mejora de oferta* se intensificó en las compras públicas con el uso de la subasta inversa, al ser este un método que también da la oportunidad a los licitantes calificados de ofrecer mejores precios mediante lances después de la apertura de ofertas. Asimismo, en los Artículos 49 [11] “*Propuestas con Diálogo*” y 51 [3] “*Negociación Competitiva*” de la Ley Modelo de CNUDMI sobre Contratación Pública de 2011 se incluye la posibilidad de solicitar *mejora de oferta* en contrataciones complejas.

En las compras públicas del sector federal en los Estados Unidos, la solicitud y obtención de mejoras de oferta se conoció hasta 1997 como la solicitud de “oferta final definitiva” (“*Best and Final Offer*” – BAFO).⁴ A partir de entonces, la solicitud de ofertas mejoradas a los licitantes en un rango competitivo (un grupo menor de participantes que el evaluador define⁵) se pasó a llamar “Revisión Final de la Oferta” (“*Final Proposal Revision – FPR*”). Esta práctica es a la fecha aplicable a las contrataciones con negociaciones que son más complejas.

En las compras simplificada, el sistema federal no prevé la *mejora de oferta*. No obstante, agencias estatales como la Federal Transit Administration (FTA) incluyen la *mejora de oferta* en su Manual de

3 Este análisis no corresponde a un estudio comparativo del marco normativo de los diferentes países en los que este método se encuentra regulado, pero busca contextualizar al lector sobre las legislaciones de diferentes países y jurisdicciones que permiten el empleo de este método de contratación y por tanto proveen una valiosa referencia para su análisis.

4 BAFO FAR 15.611

5 FAR 15.306: Si hay negociaciones, se debe establecer un rango competitivo. Con base en las calificaciones de cada propuesta en relación con todos los criterios de evaluación, el oficial de contratación establecerá un rango competitivo compuesto por todas las propuestas con mejor calificación, a menos que se reduzca aún más el rango para fines de eficiencia del proceso.

Mejores Prácticas de Contrataciones y Lecciones Aprendidas.⁶ La agencia ambiental de EE.UU. (EPA por sus siglas en inglés) considera la *mejora de oferta* entre las mejores prácticas de adquisiciones en su sector⁷ indicando que cuando está práctica es bien establecida, los contratistas calificados del sector de tratamiento de aguas “responden de una manera más realista y detallada en sus ofertas.” Otros programas federales⁸ del gobierno de los Estados Unidos de América consideran el uso de BAFO como una buena práctica. A nivel estatal y municipal, muchos gobiernos usan BAFO en compras complejas siguiendo el Modelo de Código de Contrataciones de Infraestructura Pública elaborado por la American Bar Association de 2007, que propicia el uso de la *mejora de oferta*.^{9, 10}

En Australia y Nueva Zelanda, en procedimientos negociados con BAFO, los licitantes seleccionados presentan y discuten soluciones técnicas durante el curso de la interacción negociadora sobre sus propuestas técnicas con un precio vinculante. Después de esas negociaciones, los candidatos seleccionados deben presentar nuevas ofertas BAFO sobre la base de la asignación de riesgos y los términos técnicos aceptados.

El Banco Mundial incluyó BAFO en sus políticas de adquisiciones en julio de 2016 como una opción aplicable a contrataciones complejas que se realizan mediante solicitudes de propuestas (RFP) siempre y cuando no se use conjuntamente con el procedimiento de negociaciones o diálogo competitivo.

El párrafo 2.46 de las Políticas del BID GN-2349-9 de marzo de 2011 establece que no se debe pedir a ningún licitante que modifique su oferta ni permitirle que lo haga después de vencido el plazo de recepción. Según la Política, el Prestatario debe pedir a los oferentes las aclaraciones necesarias para evaluar sus ofertas, pero no debe

6 Federal Transit Administration Best Practices Procurement & Lessons Learned Manual <https://www.transit.dot.gov/funding/procurement/third-party-procurement/best-practices-procurement-manual>

7 <https://www.epa.gov/transforming-waste-tool/procurement-process-best-practices-managing-and-transforming-waste-streams>

8 Como ejemplo: Community Development Block Grants (CDBG) (Entitlement) del Departamento de Vivienda y Urbanismo (HUD)

9 Model Code for Public Infrastructure Procurement (MC PIP) sponsored by the American Bar Association’s Section of Public Contract Law and Section of State and Local Government Law

10 Entre otros gobiernos estatales y locales: Virginia, Nuevo México, Carolina del Norte, Ciudad de Houston, gobiernos locales en Texas, opcional en Hawaii.

pedir ni permitir que modifiquen su contenido sustancial ni sus precios después de la apertura de las ofertas.

El BID ha contribuido al financiamiento de adquisiciones del Instituto Costarricense de Electricidad que trata este caso, excluyendo la aplicación de la mejora de precios. El uso de la *mejora de oferta* no es una práctica común establecida en los países de la Región. Excepto en la subasta inversa, en la mayoría de ellos prevalece el principio de la invariabilidad del precio desde su presentación hasta la adjudicación. El caso que se presenta en este documento contribuye a esclarecer el concepto de “*mejora de oferta*” o “descuentos” ofrecidos por licitantes durante el proceso de evaluación de ofertas en su forma más simple: en licitación pública sin negociación y sin diálogo competitivo y mediante una única oportunidad de revisión del precio.

1.4 Disposiciones regulatorias del país

En abril de 2009, el Gobierno de la República de Costa Rica decretó el Reglamento de la Ley 8660 de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones de agosto de 2008. El capítulo IV de dicha ley estableció un régimen especial de contratación administrativa para el ICE. En efecto, el artículo 20 de la ley, relativo a la regulación de la contratación, definió que:

“La adquisición de bienes y servicios que realice el ICE estará sometida a las disposiciones especiales contenidas en esta Ley y en su Reglamento. La Ley de Contratación Administrativa, N.º 7494, de 1º de mayo de 1996, sus reformas, y su Reglamento se aplicarán de manera supletoria.

La adquisición de bienes y servicios, que realicen las empresas del ICE constituidas como una sociedad anónima, quedarán excluidas de la Ley de Contratación Administrativa”

El artículo 27 del Reglamento de la Ley 8660 introdujo específicamente el uso de descuentos ofrecidos por los licitantes durante el proceso de evaluación de ofertas en licitación pública, de esta manera:

“... Los descuentos que se ofrezcan una vez abiertas las ofertas sí serán tomados en cuenta para efectos de comparación de precios y eventual adjudicación. La posibilidad de presentar descuentos deberá quedar prevista en el pliego de condiciones o el cartel respectivo...”

Esta disposición le permitió al ICE emplear la “*mejora de ofertas*” durante la etapa de evaluación y comparación de ofertas, principalmente en la adquisición de bienes, y en ocasiones, de servicios técnicos.

Alrededor del año 2012, el ICE, que contrata más de USDOL 1.000 millones por año, reportaba beneficios por más de USDOL 100 millones al comparar el precio más bajo recibido en la apertura de ofertas, el presupuesto de la compra y los precios adjudicados obtenidos en virtud de la segunda oportunidad otorgada a los participantes calificados de mejorar sus precios, en forma transparente y justa. Para el año 2016, el ICE empleó la *mejora de oferta* en 40 licitaciones.

Para evitar colusión de los licitantes o para evitar la costumbre no deseada en la que los licitantes no presenten su mejor oferta desde el principio (“*hold-back*”), el ICE generalmente invita a los tres primeros licitantes mejor calificados a mejorar sus precios, de manera que los licitantes deben presentar ofertas muy competitivas desde el principio para poder ocupar una de las tres casillas de mejor evaluados. La solicitud de mejora también se hace si hay dos o menos licitantes habilitados.

El éxito alcanzado en la aplicación de la *mejora de oferta* en los procedimientos del ICE llevó a la administración pública central el país adoptar el descuento o mejora de la oferta en sus regulaciones de compras públicas. En efecto, el Artículo 28 Bis del Reglamento de la contratación administrativa del país introdujo la *mejora de oferta* en marzo de 2009 como sigue:

“Artículo 28 bis. Mejoras del precio. () Los oferentes que hayan hecho propuestas elegibles, podrán mejorar sus precios para efectos comparativos solamente si el cartel estableció expresamente esa posibilidad. El cartel definirá detalladamente la metodología que aplicará en cada concurso, respetando para ello la igualdad, la buena fe y la transparencia. El precio que se tomará para efectos de calificación será el último que propongan los respectivos oferentes. Para la aplicación de este sistema será necesario que los oferentes incluyan, como mínimo, desde su oferta original un presupuesto detallado de la obra o una memoria de cálculo del precio en el resto de contratos, en el que se indiquen cantidades y precios unitarios, ello con el fin de identificar con claridad los rubros o componentes afectados*

por el descuento. El oferente se encuentra obligado a justificar con toda claridad las razones que justifican la disminución de su precio. Las mejoras del precio no deben implicar una disminución de cantidades o desmejora de la calidad del objeto originalmente ofrecido y tampoco puede otorgar ventajas indebidas a quienes lo proponen, tales como convertir su precio en ruinoso o no remunerativo.

() El presente artículo 28 bis ha sido adicionado mediante Decreto Ejecutivo No. 35218-H de 30 de abril del 2009. LG# 88 de 8 de mayo del 2009.”*

Resulta interesante que la reglamentación nacional extiende explícitamente la *mejora de oferta* en el caso de contratación de obras. El ICE solamente aplica la *mejora de oferta* en bienes y servicios simples. Consultado el ICE al respecto, no ofrece ninguna razón específica para no usar la mejora de precios en obra civil.

Las disposiciones específicas que regulan la presentación de la *mejora de oferta* o disminución de precio se establecen en las Instrucciones a los Licitantes IAL 20 del documento de licitación que se presenta en el Anexo 1 de este documento. Cabe recordar que en el ICE y en el país se usa el descuento o *mejora de oferta* sin consideración de negociaciones o transferencia de riesgo. El procedimiento se limita a que licitantes calificados, de manera opcional, reduzcan sus precios con vista a ganar la licitación y ofrecer economías al comprador.

Otros descuentos en el sistema de compras del ICE: El ICE también acepta descuentos en las contrataciones efectuadas tipo “Convenio Marco”, como se describe en las Condiciones Particulares:

7.5 Los contratistas tendrán la potestad de realizar descuentos en los precios ofertados en cualquier momento, sin que se requiera realizar ningún trámite ante la Institución. Sin embargo, para poder volver al precio original o aumentarlo, solo podrá realizarlo a través del mecanismo de reajuste de precios, según se indica en el punto 18 del presente pliego cartelario.

1.5 Descripción del caso: Compra de láminas de acero

(a) Antecedentes

En 2011, el ICE se encontraba construyendo varias obras importantes de generación eléctrica como son P.H. Reventazón, P.H. Pirrís y P.A. Cachí. Generalmente, el ICE se encarga directamente de la construcción de las obras principales de los proyectos empleando sus propios recursos de ingeniería y mano de obra. Las fuentes de financiamiento generalmente contribuyen al pago de los bienes y servicios especializados contratados competitivamente por el ICE.

Entre los mayores insumos de las obras que construye el ICE se encuentran materiales de construcción como acero (en varias formas), cemento, equipos electro-mecánicos y electrónicos, sub-estaciones, equipos de construcción, transmisión y control. Láminas de acero, en particular, son utilizadas extensamente en la construcción de tuberías, ademes, reforzamiento de túneles, puentes y múltiples otros trabajos similares. Las láminas y vigas adquiridas mediante esta contratación fueron utilizadas para el blindaje del nuevo túnel paralelo del Proyecto Hidroeléctrico de Ampliación de Cachí en las áreas de baja cobertura, que corresponden a los pasos por las ventanas de acceso, en el tramo final de la conducción y en la construcción del tanque de oscilación del Proyecto.

(b) La licitación

La Licitación Abreviada 2011LA-00140-Prov fue convocada para el suministro de 2,600 toneladas de lámina de acero ASTM A-537 y ASTM A-36 y 98 vigas de acero para ser usadas en el proyecto de ampliación del Proyecto de Ampliación de Cachí (financiado con recursos propios).¹¹

El costo estimado de la licitación fue público, como acostumbra indicarlo el ICE, se anunció en el pliego: USDOL 3.1 millones equivalentes. Según las disposiciones reglamentarias del ICE, el costo estimado no debe ser necesariamente anunciado pero el comprador debe justificar las razones para ocultarlo. En la preparación del costo estimado, el

¹¹ Para la adquisición de bienes comunes no se realiza precalificación.

ICE utilizó un precio base de USDOL 1,200 por tonelada métrica.¹² El suministro se compró en términos DAP (Delivered at Place) en una bodega del ICE en el interior del país y el ICE se hizo cargo de los trámites aduaneros y el pago de los impuestos de importación. El tiempo de entrega fue inicialmente fijado en 90 días.

En octubre de 2011, el ICE produjo una enmienda al Pliego, que (a) alargó el plazo de entrega a 120 días (a pedido de dos licitantes interesados como consecuencia de la presencia de una cláusula establecida por el comprador mediante la cual el ICE se reservaba el derecho de modificar las medidas y dimensiones al emitir la orden de compra); y (b) proporcionó los requerimientos de calidad y fijó el contenido máximo de carbono elevándolo de 0.35% a 0.47% para mejorar la soldabilidad de los elementos.

La siguiente tabla muestra el cronograma del proceso de licitación:

Actividad	Fecha
Publicación	03/10/11
Fecha de apertura	15/11/2011
Informe de evaluación	16/12/2011
Adjudicación	20/01/2012

(c) Participación en la licitación

Siete licitantes presentaron ofertas, las cuales fueron recibidas noviembre de 2011. La evaluación de ofertas concluyó en diciembre de 2011. Las siete ofertas cumplieron con los requerimientos de la licitación y las especificaciones técnicas del suministro. La siguiente tabla muestra los precios originales y el descuento ofrecido por las tres ofertas evaluadas más bajas. Cuatro ofertas iniciales ofrecieron precios menores al presupuesto registrado.

¹² En ese entonces, el precio internacional FOB del acero laminado era de USDOL 800 por tonelada métrica. El flete desde China a Costa Rica costaba aproximadamente USDOL 60 por tonelada, mientras que el precio de flete interno era de unos USDOL 30 por tonelada. Teniendo en cuenta lo anterior, el precio estimado, aún con imprevistos y descarga en puerto nacional debería haber sido de alrededor de USDOL 1,000 por tonelada. El mayor costo estimado podría explicarse por: (a) reflejó el costo de hacer negocios con una empresa estatal; (b) se usó el precio internacional del acero de 2008 y 2009, que era USDOL1,000 por tonelada; o (c) la especificación del acero de alta soldabilidad del pedido del ICE tenía un costo adicional por encima del precio internacional.

Ranking before discount	1	2	3	4	5	6	7
Description	MAGAZ (Panamá)	CORPAC STEEL (EEUU)	ALMACÉN ROAG (CR)	ABONOS AGRO (CR)	SARET ACERO (CR)	SEGURIDAD FC (CR)	CENTROCEL (Panamá)
Lámina ASTM A537	1,996,465	2,095,102	2,022,850	2,233,930	2,246,861	2,658,145.36	3,446,636.03
Lámina ASTM A36	819,225	770,740	816,750	783,750	1,050,386	1,038,376.19	1,216,028.43
Viga de acero	44,982	46,060	45,383.80	65,097.48	41,846	61,050.45	43,362.06
Internamiento			125,001				
Total	2,860,672	2,911,902	3,009,984.80	3,082,777.49	3,339,093	3,757,572	4,706,026.52
% sobre el menor		101,79%	105,22%	107,76%	116,72%	131,35%	164,51%
Descuento ofrecido	101,132	182,412	268,144	No fueron invitadas a presentar descuento			
Posición después del descuento	3	1	2				
Oferta final	2,759,540	2,729,490	2,741,840.06				

Table 1 Bid Evaluation

(d) La evaluación de las ofertas

En diciembre de 2011, los tres oferentes con el precio evaluado más bajo presentaron la “ronda de descuentos”. La oferta adjudicada ofreció una rebaja en el precio de USDOL 182,412. En enero de 2012, la licitación fue adjudicada al licitante CORPAC STEEL PRODUCTS CORP por un monto de USDOL 2,729,490 equivalentes a un precio unitario aproximado de USDOL 1,050 por tonelada de acero. Lo anterior puede concluirse fue una buena adquisición considerando el precio internacional del acero, y los precios de costos complementarios como el del flete corto marítimo, el de descarga en puerto nacional y el flete interno de la época.

Un recurso de revocatoria fue presentado en contra de la adjudicación. En la apelación, Almacén Roag reclamó que con el descuento su oferta sería la más baja en la partida 1. El ICE respondió que la adjudicación, de conformidad con el punto 17.2 de las bases de licitación, era por

el requerimiento global o sea todos los lotes en conjunto y no por partidas individuales, y rechazó el reclamo.

(e) Beneficios de la aplicación de la mejora de la oferta

La oferta evaluada más baja ofreció USDOL 2,911,902 en su oferta inicial. En respuesta a la solicitud de descuento, el licitante ofreció una *mejora de oferta* descontando USDOL 182,412 (6.3%). La economía en la compra respecto al costo estimado fue del 12% con la *mejora de oferta*: sin la *mejora de oferta*, la economía respecto al costo estimado hubiera sido apenas 6%.

(f) La adjudicación

La licitación fue adjudicada a CORPAC, firma basada en Miami, Florida, que suele contar con un inventario de más de 10 mil toneladas de productos de acero mantenidos en 30 bodegas estratégicamente localizadas en la región.¹³

(g) Conclusión

La combinación de eventos en esta licitación resultó favorable al comprador, al considerar que los precios pagados después de aplicar la *mejora de oferta* resultaron cercanos al precio internacional del material y su suministro.

1.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones

El enfoque aplicado a la *mejora de oferta* en Costa Rica en compras públicas es simple y directo: permite a los licitantes calificados una segunda oportunidad para ganar la licitación reduciendo el precio. La *mejora de oferta* difiere de la costumbre tradicional de las compras públicas de derecho civil para las que el precio de la oferta es invariable desde la presentación hasta su adjudicación.

¹³ CORPAC es un proveedor habitual de productos de acero al mercado costarricense: <http://www.corpacsteel.com/steel-core-projects/>.

En el enfoque aplicado en el país opera bajo las siguientes características:

- (a) la licitación debe anunciar la aplicación del procedimiento en las bases de licitación;
- (b) el costo estimado es publicado;
- (c) aplica en bienes, servicios y obras simples en las que no hay ningún tipo de negociación;
- (d) otorgar o no el descuento es una prerrogativa del licitante;
- (e) solamente los oferentes con los precios más bajos calificados son invitados a ofrecer el descuento (generalmente los tres oferentes evaluados más bajo) de manera que todos los licitantes deben presentar ofertas competitivas desde el inicio; y
- (f) la presentación de los descuentos tiene las mismas formalidades que la oferta inicial.

En los casos examinados de aplicación del procedimiento, no es claro si los licitantes invitados a ofrecer el descuento conocen los precios evaluados de los otros dos licitantes mejor calificados. En consulta con el ICE, funcionarios de la organización afirmaron que el proceso es transparente y que toda la información es dada a conocer para que los licitantes puedan ofrecer un descuento competitivo. En este sentido, el procedimiento se aparta del clásico principio de confidencialidad de la evaluación al revelar un paso intermedio, como son los precios evaluados, antes de la adjudicación definitiva.

Formación de jurisprudencia en el uso del mecanismo En ocasiones, las licitaciones del ICE en las que se emplea el sistema de *mejora de oferta* han sido sujetas de apelación, tales como la 2013LA-000003-0000400001 para la Adquisición de Pértigas de Acero.¹⁴ En efecto, una firma solicitó revocatoria de la adjudicación porque *no había sido invitada a presentarse a la Audiencia de Descuentos*. El ICE rechazó el recurso al demostrar que la oferta del recurrente no cumplía en varios aspectos técnicos y había sido descalificada previo a la invitación a la audiencia de descuentos.

14 http://www.merlink.co.cr:8084/search/EP_SEJ_POQ402.jsp?recursoSegno=392&cartel-No=20130800250&cartelSeq=00&cartelCate=1&movePage=COQ721

1.7 Beneficios esperados y riesgos

El único beneficio esperado en el uso del descuento es la reducción del precio que realiza el ganador de la licitación a favor del comprador. Cuando aplicado en los regímenes de compras públicas existentes, la *mejora de oferta* permite a todos o algunos de los licitantes calificados ofrecer un descuento o precio más bajo durante el proceso de evaluación, sin modificar ninguna de las otras condiciones de la oferta, generando economía al comprador y proporcionando una segunda oportunidad al licitante calificado de ganar la competencia.

El mayor riesgo del uso de la *mejora de oferta* es que los licitantes retengan su mejor precio (“*hold-back*”).

Los ahorros alcanzados por el ICE en la aplicación del procedimiento parecen demostrar que la invitación a tan solo un reducido número de licitantes calificados (generalmente los tres mejores evaluados sobre la oferta original) a ofrecer descuento previene el *hold-back*.

Economías en aumento es otro caso de aplicación de la mejora de la oferta, que se cita en la siguiente sección, se aprecia el porcentaje de descuento de los ganadores por la aplicación del método en la adquisición de cuatro ítems: (a) motores: 22%; (b) martillos de perforación: 27%; (c) tuberías de revestimiento: 13%; y (d) barras de peso de perforación: 8%.

1.8 Factores de éxito

Jurisprudencia La contratación pública en Costa Rica es generalmente demorada, pero altamente supervisada por la Contraloría General de la República (CGR), lo cual contribuye a que el país tenga un buen prestigio en cuanto a transparencia y competitividad. Las adquisiciones del ICE pueden ser sujetas de apelación mediante solicitud de revocatoria al ICE y, en el caso de que el valor de los ítems sea superior al equivalente de USDOL 10 millones, la revisión debe ser realizada por la Contraloría. La Contraloría ha conocido casos de licitaciones con el uso de la mejora de la oferta (en las que casualmente participó el mismo licitante ganador del caso en referencia) sin objeciones a

la implementación del método de licitación con mejora de precios¹⁵ por lo que la legalidad y la aplicabilidad del procedimiento cuenta con jurisprudencia favorable.

Implementación por el ICE La *mejora de oferta* es una de las pocas transformaciones sustanciales introducidas en los métodos de compras públicas del país en los últimos años. Uno de los factores de éxito en el uso del procedimiento de solicitar la *mejora de oferta* es que lo haya puesto en boga el ICE.

Simplicidad El mayor factor de éxito de la *mejora de oferta* en Costa Rica es la simplicidad de su aplicación. A diferencia del uso de FPR o BAFO en Estados Unidos, Europa u Oceanía, que ocurre como parte de los procesos más complejos como son el diálogo competitivo o las negociaciones, y cuya *mejora de oferta* puede incluir mejoras en las especificaciones, o cambios en los términos y condiciones de la contratación, en Costa Rica, la *mejora de oferta* se limita a una única rebaja de precio, lo cual contribuye a su aplicación, supervisión y buena respuesta de los licitantes.

Economías en aumento: El uso del mecanismo de *mejora de ofertas* está produciendo economías al comparar los precios de la oferta inicial, la oferta descontada y el presupuesto inicial. Es corriente observar que cuando se implementan nuevos procedimientos y mecanismos de contratación en las compras públicas ocurren economías, por ejemplo, cuando se introdujeron las subastas inversas o el uso del convenio marco. El desafío es mantener las economías sostenibles. El sistema de *mejora de oferta* parece mantener un nivel de ahorros sin sacrificar la competencia.

¹⁵ https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2015/SIGYD_D_2015006377.pdf

LICITACIÓN CON NEGOCIACIÓN

2.1 Introducción

Creada mediante el Acuerdo 58 del 6 de agosto de 1955 del Consejo Administrativo de Medellín, como un establecimiento público autónomo, las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM) es la casa matriz del Grupo EPM. Es una entidad descentralizada del orden municipal, de la que la Alcaldía de Medellín es su principal y único accionista. En 1997, EPM se transformó en una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal a través del Acuerdo 069 del 10 de diciembre del mismo año expedido por el Concejo de Medellín. En razón de su naturaleza jurídica, EPM está dotada de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio de acuerdo con el Artículo 85 de la Ley 489 de 1998. El capital y el patrimonio de EPM son de naturaleza pública.

El objeto social del Grupo EPM es la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural y demás servicios de telecomunicaciones. Puede también prestar el servicio público domiciliario de aseo, así como las actividades complementarias propias de todos y cada uno de estos servicios públicos y el tratamiento y aprovechamiento de las basuras. EPM es en la actualidad un Prestatario del BID.

Las contrataciones de bienes y servicios de EPM son reguladas por el Decreto 2015-DECGGL-2090 del 11 de setiembre de 2015, por medio del cual se expiden los lineamientos asociados a la contratación de Empresas Públicas de Medellín E.S.P. Con base en el Decreto 362 del 2 de setiembre de 2014, expedido por la Junta Directiva, el Gerente General estableció los lineamientos asociados a la contratación de bienes y servicios que adelante EPM en calidad de contratante.

Según el referido Decreto, EPM dispone de tres métodos de contratación: (a) solicitud pública de ofertas; (b) solicitud privada de ofertas; y (c) solicitud única de oferta. Para cualquiera de las

modalidades es posible emplear la *Negociación* como método de adquisición y sobre el cual trata este caso.

2.2 Descripción del método de adquisición

La *Licitación con Negociación* es parte de un proceso de licitación pública o limitada, que consiste en negociar con el licitante vencedor o vencedores del procedimiento términos y condiciones de la entrega, suministro o condiciones accesorias del procedimiento con o sin ajuste en el precio del contrato.

Las negociaciones en compras públicas son comunes en la contratación de servicios de consultoría. La *Licitación con Negociación* es menos frecuente para la adquisición de bienes y obras, y servicios comunes. Cuando se trata de contrataciones complejas, el procedimiento de licitación con negociación abre la oportunidad para alcanzar una contratación satisfactoria a las partes.

En la *Licitación con Negociación*, el contrato es otorgado al licitante seleccionado previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios candidatos. El objetivo de la *Licitación con Negociación* es introducir las mejores opciones de diseño e innovación a una solución definida por el Contratante en obras, suministros o servicios de naturaleza compleja.

En el procedimiento, se invita a los licitadores seleccionados a plantear sus ofertas iniciales, sujetas a negociación. Las especificaciones mínimas o los criterios de adjudicación generalmente no son sujetos de negociación.

A todos los participantes se les trata en igualdad de condiciones y se le informa conforme: (a) el diseño y las especificaciones técnicas evolucionan; (b) la distribución de riesgos se ajusta a la realidad del mercado; y (c) se les otorga plazos suficientes para que los licitantes modifiquen sus ofertas. A la par se protege las informaciones que los licitantes han definido como confidenciales. Al examinar las propuestas iniciales, el Contratante puede aplicar los criterios de evaluación y reducir el número de participantes excluyendo a quienes no cumplen tales criterios.

Cuando el Contratante considera que tiene suficiente número de soluciones a su necesidad, informa a los licitantes de la intención

de cerrar las negociaciones. Entonces establece una fecha para la presentación de ofertas finales; realiza la evaluación y adjudica el contrato según los criterios de adjudicación establecidos en los documentos de licitación (preferentemente, sin más negociación).

2.3 Marco normativo referencial

En las compras del sector público, el empleo de métodos innovadores de contratación generalmente está precedido por el desarrollo de un marco normativo que regule las condiciones a través de las cuales se realizará la adquisición. En esta sección se analizará el marco regulatorio de algunos de los países y jurisdicciones en las que la *licitación con negociación* se encuentra regulado como método de adquisición y que por tanto constituyen una referencia importante para entender su desarrollo y aplicabilidad. En particular, se analizarán los marcos regulatorios de Estados Unidos y de la Unión Europea, para posteriormente analizar otros países o entidades multilaterales en los que este método de contratación está regulado.¹⁶

Las Directivas de contratación europeas del 2014¹⁷ definen la *Licitación con Negociación* como un procedimiento especial más no excepcional, lo que permite su utilización. En las consideraciones para adoptar las Directivas se dice lo siguiente:

(42) Es realmente necesario que los poderes adjudicadores gocen de mayor flexibilidad a la hora de elegir un procedimiento de contratación pública que prevea negociaciones. Un mayor recurso a dichos procedimientos también incrementaría probablemente el comercio transfronterizo, ya que la evaluación ha mostrado que los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado con publicación previa son obtenidos en un número especialmente

16 Este análisis no corresponde a un estudio comparativo del marco normativo de los diferentes países en los que este método se encuentra regulado, pero busca contextualizar al lector sobre las legislaciones de diferentes países y jurisdicciones que permiten el empleo de este método de contratación y por tanto proveen una valiosa referencia para su análisis.

17 Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. — Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por la que deroga la Directiva 2004/17/CE.

elevado de ocasiones por ofertas transfronterizas. Los Estados miembros deben poder prever el recurso al procedimiento de licitación con negociación o al diálogo competitivo en situaciones diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados satisfactorios de la contratación mediante procedimientos abiertos o restringidos sin negociación...

(43) Para los contratos de obras, estas situaciones incluyen las obras que no son edificios convencionales o las obras que incluyen el diseño o soluciones innovadoras. Para los servicios o suministros que exijan un esfuerzo de adaptación o de diseño, el recurso al procedimiento de licitación con negociación o al diálogo competitivo puede resultar valioso. Este esfuerzo de adaptación o de diseño resulta especialmente necesario en los casos de adquisiciones complejas, por ejemplo, cuando se trata de productos sofisticados o servicios intelectuales, tales como algunos servicios de consultoría, de arquitectura o de ingeniería, o grandes proyectos relacionados con las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). En estos casos, las negociaciones pueden ser necesarias para garantizar que el suministro o el servicio de que se trate responde a las necesidades del poder adjudicador...

(44) El procedimiento de licitación con negociación debe poder utilizarse también en los casos en que un procedimiento abierto o restringido haya conducido exclusivamente a ofertas irregulares o inaceptables. En tales casos, los poderes adjudicadores deben poder llevar a cabo negociaciones con objeto de conseguir ofertas normales y aceptables.

(45) El procedimiento de licitación con negociación debe ir acompañado de salvaguardias adecuadas que garanticen la observancia de los principios de igualdad de trato y de transparencia. En particular, los poderes adjudicadores deben indicar con antelación los requisitos mínimos que caracterizan la naturaleza del procedimiento, los cuales no deben ser alterados en las negociaciones. Los criterios de adjudicación y su ponderación deben permanecer estables a lo largo de todo el procedimiento y no deben ser objeto de negociación, con vistas a garantizar la igualdad de trato para todos los operadores económicos. Las

negociaciones deben tender a mejorar las ofertas con objeto de permitir a los poderes adjudicadores adquirir obras, suministros y servicios perfectamente adaptados a sus necesidades específicas. Las negociaciones pueden referirse al conjunto de características de las obras, suministros y servicios adquiridos, con inclusión, por ejemplo, de la calidad, las cantidades, las cláusulas comerciales y los aspectos sociales, medioambientales e innovadores, en la medida en que no constituyan requisitos mínimos. Debe señalarse que los requisitos mínimos que ha de establecer el poder adjudicador constituyen las condiciones y características (en particular físicas, funcionales y jurídicas) que toda oferta debe respetar o poseer, a fin de permitir al poder adjudicador adjudicar el contrato de conformidad con el criterio de adjudicación elegido. Para garantizar la transparencia y la trazabilidad del proceso se documentarán debidamente todas las fases del mismo. Asimismo, todas las ofertas a lo largo del procedimiento deben presentarse por escrito.”

La Directiva del 2014 amplió la posibilidad de recurrir al diálogo competitivo y a la licitación con negociación bajo los mismos requisitos. Esta alineación debe facilitar la posibilidad de recurrir al diálogo competitivo - previamente limitado a los casos de complejidad del mercado.

El uso del procedimiento de licitación con negociación es posible, por ejemplo, para los contratos de obras que no se refieren a los edificios estándar, y para suministros o de servicios que requieren esfuerzos de adaptación o de concepción. Esta evolución tiene una ventaja y una desventaja: la ventaja es que es fácil y objetivo definir lo que es estándar y lo que no lo es (lo que bajo las Directivas anteriores era complicado) El problema es que el comprador, antes de iniciar el proceso, tiene que determinar si el suministro es estándar o no.

El Banco Mundial incluyó el procedimiento de Negociaciones en sus políticas de adquisiciones en julio de 2016 como una opción aplicable a contrataciones complejas que se realizan mediante solicitudes de propuestas (RFP).¹⁸

¹⁸ <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=9054ade0-73a9-4961-8b8b-2d96e9c0de51&ver=current>

2.4 Disposiciones regulatorias del país

El siguiente texto describe el proceso de Negociación establecido en el Decreto 2015-DECGGL-2090 del 11 de septiembre de 2015¹⁹ de EPM:

Artículo 17. Negociación directa. Se podrá adelantar una negociación directa cuando exista una o más ofertas elegibles y se considere que se pueden obtener condiciones más favorables de carácter técnico, comercial, económico o de cualquier otra índole. Esta etapa deberá estar precedida de la justificación correspondiente. Se podrá realizar negociación directa con los proponentes invitados a participar bajo cualquiera de las modalidades de solicitud de ofertas: única, privada y pública.

En la solicitud pública de ofertas, la negociación se hará como mínimo con el proponente elegible que haya obtenido el mayor puntaje, y máximo con tres (3) proponentes elegibles de mayor puntaje, salvo que en el pliego de condiciones o en la solicitud de oferta se estipule algo diferente.

El equipo evaluador se reunirá con los proponentes llamados a esta etapa, con el fin de que EPM y los proponentes conozcan en detalle los elementos de la oferta sobre los cuales se llevará a cabo la negociación y sobre los cuales se pretende obtener una mejora técnica, comercial, económica o de cualquier otra índole. El negociador podrá aclarar inquietudes y listar los elementos que no han sido solicitados y que afecten el valor económico.

Una vez surtida esta etapa, se solicitará que se presente una nueva oferta con las condiciones objeto de negociación, dentro del término que para tal fin se fije, vencido el cual se procederá a la evaluación de las ofertas, considerando los factores de ponderación establecidos en el caso de la solicitud pública o privada de ofertas.

Durante la etapa de negociación ningún proponente podrá retirar su oferta. Si el proponente guarda silencio o las respuestas no satisfacen las expectativas de EPM, se evaluará la conveniencia de

¹⁹ <https://www.epm.com.co/site/Portals/3/documentos/proveedores/contratacion/Normas%20B%C3%A1sicas%20para%20la%20Contrataci%C3%B3n%20V7.pdf>

aceptar la oferta en su forma original y en caso de no considerarla conveniente se dejará constancia por escrito de los motivos que así lo indican.

Esta etapa procede en los procesos cuyo valor sea superior a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5000 SMLMV)²⁰ después de resueltas las observaciones al informe de análisis y conclusiones. Para los procesos cuyo valor sea igual o inferior a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5000 SMLMV), la negociación directa, en caso de proceder, se hará antes de elaborar el informe de recomendación y aceptación de la oferta.”

En la licitación con negociaciones, a diferencia de la mejora de oferta (en la que solamente se da la oportunidad de rebajar el precio, pero no se altera ninguna otra condición del requerimiento), se pueden alterar algunas de condiciones no sustanciales del suministro para satisfacer al contratante.

2.5 Arrendamiento de alquiler de camiones recolectores de basura

(a) Antecedentes

En enero de 2014, EMVARIAS (empresa filial del Grupo EPM) invitó a la presentación de ofertas. La invitación se realizó mediante un proceso de solicitud pública de ofertas con anuncio en los medios nacionales y en el sitio web de la empresa, para la renovación de parte de la flota de vehículos compactadores bajo la figura de arrendamiento operativo. El contrato tendría una duración de siete años y se estimaba que generaría ahorros operativos de 3 millones de USD en valor presente neto. El costo estimado del contrato de arrendamiento operativo fue por un valor de 30 millones de USD e incluyó el mantenimiento preventivo y correctivo de 50 vehículos, y sus respectivas cajas compactadoras.

El proceso de arrendamiento operativo de vehículos es uno de los objetivos del plan “Linda Calle Siglo XXI”, y la renovación de la flota por arrendamiento operativo busca una mayor disponibilidad de los vehículos y la sostenibilidad ambiental en la ciudad.

²⁰ Aproximadamente USD 1,138,000 en 2016

(b) La licitación

La invitación pública (con anuncio) a presentar ofertas tuvo lugar el 20 de enero de 2014; pero al cierre de la licitación en febrero ninguna oferta fue recibida. EPM analizó con los potenciales proponentes de arrendamiento de alquiler las razones por las cuales no presentaron ofertas. Con base en estas consultas, se modificaron las condiciones de un nuevo proceso y se convocó a una nueva Licitación con Negociación. Los precios a ser cotizados por los proponentes en la modalidad de *arrendamiento de alquiler completo* incluyen: el suministro de los vehículos (chasis y cajas compactadoras), trámites iniciales y anuales, derecho de circulación durante la vigencia del contrato, pago de impuestos anuales, seguro general del vehículo, impuesto de rodamiento, mantenimiento preventivo y correctivo del chasis, cambio de llantas por desgaste y demás servicios que el proponente considere que debe contener el pago de los servicios y/o actividades propias de esta modalidad, sin considerar la opción de retoma de vehículo. También incluye, en forma separada, la cotización del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de la caja compactadora.

La nueva licitación pública y abierta N° O6-2014 de arrendamiento de alquiler fue convocada el 7 de marzo por EPM, actuando en nombre y representación legal de EMVARIAS. La licitación cerró el 4 de abril de 2014. La única oferta recibida cumplió con la evaluación técnica, económica y jurídica, tras lo cual se procedió a la negociación entre EPM y Renting Colombia, en un proceso que fue supervisado por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, adscrita a la Procuraduría General de la Nación.

Calificaciones técnicas: El criterio de calificación de los licitantes fue acreditar haber ejecutado en los últimos 5 años (contados hasta la fecha de cierre para la presentación de ofertas de este proceso) máximo tres 3 contratos de arrendamiento por alquiler de vehículos pesados de dos o más ejes con capacidad de carga igual o superior a 8 toneladas, que incluya el mantenimiento preventivo y correctivo de dichos vehículos, y cuyo valor en forma individual o sumados, sea igual o mayor a cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000.00). (-USDOL 2.3 millones). La experiencia podía acreditarse mediante certificados expedidos por parte de contratantes de la empresa arrendataria.

Calificaciones financieras: los licitantes debían demostrar: (a) Patrimonio Contable al 31 de diciembre de 2012, mayor o igual al 50% del presupuesto oficial del contrato; (b) empresas no pertenecientes al sector financiero debían presentar un porcentaje de endeudamiento, menor o igual al 80%, definido de acuerdo con la siguiente expresión: $IE = \text{Pasivo Total} / \text{Activo Total} \times 100\% < 80\%$; (c) empresas bancarias u operadores financieros debían presentar un índice de solvencia mayor o igual al 9%, medido de acuerdo con la regulación vigente y la metodología establecida para el efecto, por el Ministerio de Hacienda.

(c) La participación en la licitación

Durante el desarrollo de la licitación, el pliego tuvo tres adendas que fueron publicadas oportunamente en las páginas web de EPM. También se realizó una reunión informativa con los posibles proponentes el 14 de marzo, a la que asistieron 36 representantes de 11 empresas. Entre las empresas inicialmente interesadas se encontraban: SINOTRUK, Ingenia Green Colombia, Alemautos, Kenworth, Bancolombia, FANALCA, HELM, EQUIRENT.

(d) La evaluación de las ofertas

El criterio de evaluación de las ofertas se presenta en el Anexo 3. La evaluación incluyó la valoración técnica de los vehículos con puntaje combinado con el precio de la oferta. A los oferentes mejor evaluados se les solicitó una nueva propuesta económica (se conserva la original si el licitante no produce una mejora de oferta).

La única oferta recibida ofreció contrato de arrendamiento operativo por un valor de USDOL 34 millones incluyendo el mantenimiento preventivo y correctivo de 50 vehículos, y sus respectivas cajas compactadoras. La contratación comprendió 47 vehículos de carga trasera marca Kenworth, de los cuales 22 operan a gas y 25 a diésel, con caja compactadora marca Fanalca. Los tres carros restantes fueron de carga frontal a gas, de la marca Mack, con caja compactadora de la marca Heil. La entrega de los vehículos finalizó en octubre de 2014. Meses después, al comprobar que el modelo de ahorro funcionó en la realidad, EPM amplió posteriormente el contrato para la adquisición de 40 vehículos adicionales operados a gas.

(e) Beneficios de la aplicación de la licitación con negociación

De acuerdo con los cálculos del Grupo EPM, la compra de cada vehículo compactador costaba USDOL 190,000, el mantenimiento ascendía a USDOL 10,000 y la vida útil era de 7 años. En el modelo de arrendamiento de alquiler, se pagaban alrededor de USDOL 10,000 anuales por vehículo y la responsabilidad de mantenimiento, seguros y matrículas recaía en el Contratista.

La modalidad de arrendamiento de alquiler permitió a EMVARIAS un ahorro estimado en costos de operación de USDOL 4 millones en valor presente neto durante el horizonte de siete años del contrato. Con estos recursos, la Empresa planeaba a la fecha de la licitación, invertir los ahorros en mejorar de las condiciones laborales y salariales de 203 conductores, que prestaban el servicio de transporte a la empresa a través de sub-contratistas. El plan, implementado con la Universidad Pascual Bravo, contempla el desarrollo de capacidades y gestión del conocimiento de los conductores, con el propósito de elevar su calidad de vida y la de sus familias.

(f) La adjudicación

La licitación culminó con la suscripción del contrato 051-2014 entre EPM y Renting Colombia.

Renting Colombia, filial del Grupo Bancolombia, tiene más de 16 años de experiencia en el arrendamiento y administración de flotas de vehículos, tiempo en el cual se ha consolidado como líder de esta actividad en Colombia y Perú. Su flota actual asciende a 11.000 vehículos, entre ellos 4.000 de carga pesada. Con posterioridad a la adjudicación, a mediados de 2015, EMVARIAS amplió el contrato con el proveedor por un monto de USDOL 30 millones por 40 vehículos operados a gas rentados adicionales.

(g) Conclusión

EMVARIAS dispone ahora alrededor de 129 vehículos compactadores de los cuales 90 son los correspondientes al contrato de la licitación con negociación y su ampliación. El modelo de contratación *renting* con licitación pública negociado resultó exitoso por lo que la Empresa

ha anunciado que terminará de renovar la flota de vehículos²¹ empleando el modelo de contratación.

En el caso de EPM, la posterior ampliación del contrato de suministro es una indicación de satisfacción del Cliente respecto a la contratación inicial.

La posibilidad de una negociación en aspectos no sustanciales de la oferta ofrece una oportunidad de alcanzar una satisfacción total respecto al suministro y las condiciones del suministro. Pero esto, desde luego, es una condición de satisfacción plena que solamente la pueden alcanzar instituciones con alto grado de madurez y profesionalismo que sean capaces de conducir negociaciones sin detrimento para las partes.

La salvaguarda del método de licitación con negociaciones consiste en que la negociación o la posibilidad de modificar las condiciones de la oferta inicial puede ser rechazada por el licitante, en cuyo caso, su oferta sería evaluada y comparada con la oferta de los licitantes que sí participaron en la licitación, y si sigue siendo la mejor oferta evaluada, sigue teniendo el derecho de ser adjudicada.

2.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones

La licitación con negociación abre una oportunidad a las empresas públicas que tienen amplia capacidad y recursos técnico-adequados para emprender negociaciones con los proveedores y obtener beneficios adicionales. EPM es probablemente una de las empresas en la Región que cuentan con robustas capacidades para negociar en términos justos para las partes. De manera que no es sorprendente que sean EPM o sus afiliadas quienes introducen el tema de negociaciones en las licitaciones de suministros de bienes y obras en la Región.

La negociación en la licitación no aborda temas sustanciales, pero puede resultar en beneficios accesorios o adicionales al Contratante. La negociación no es obligatoria para el licitante; si desea mantener las condiciones iniciales de la oferta sin cambios, tiene esa prerrogativa.

El arrendamiento de alquiler (pero sin valor residual del bien al final) es también un modelo de adquisiciones novedoso que permitió a la

²¹ <http://comunicados.co/2015/12/emvarias-renueva-de-su-flota->

Empresa renovar 50 vehículos especializados de alto rendimiento (16 horas diarias de trabajo). El método de contratación de licitación con negociación se complementó adecuadamente al concepto.

La licitación despertó interés, pero como en todo proceso innovador y novedoso, los potenciales licitantes se mostraron cautelosos y, a pesar de las muestras de interés, solamente un licitante presentó la oferta, en términos consistentes con los cálculos del ahorro de EPM, al punto que un año después amplió el contrato para obtener los servicios de 40 vehículos adicionales.

2.7 Beneficios esperados y riesgos y factores de éxito

El uso de la licitación con negociación en la materia de arrendamiento de camiones recolectores de basura resultó exitoso, a pesar de que algunos representantes municipales se opusieron al modelo de *arrendamiento de alquiler* principalmente por las implicaciones laborales del modelo, más no necesariamente por la modalidad de contratación.

A mediados de 2015, dos de los carros recolectores de basuras se incendiaron. El Contratista determinó, a través de investigadores internacionales, que los vehículos siniestrados cumplieron con todos los controles y chequeos de rigor, lo que hacía casi improbables los percances. La empresa proveedora afirmó que ha pagado casi USDOL 1 millón en gastos por 800 eventos de accidentes ocurridos en la operación de la flota rentada.

La capacidad gerencial y otras capacidades de la empresa EPM y sus filiales son el factor de éxito relevante de esta contratación.

Para la contratación de los equipos complejos, EPM y EMVARIAS combinaron dos procedimientos de contratación pública novedosos e innovadores: el arrendamiento de alquiler en vez de la compra de bienes y la utilización de la modalidad de *licitación con negociación*. A pesar de que solamente se presentó una oferta, al revisar el modelo de precios y ahorro obtenido en la licitación, EMVARIAS decidió ampliar casi duplicando el valor del contrato con una ampliación en el suministro de más unidades.

Otro factor de éxito es la presencia en el mercado de al menos una firma sólida prestadora del servicio especializado, que es filial de una empresa bancaria de prestigio que asumió los riesgos de la innovación.



USO DE PUNTOS EN LA EVALUACIÓN DE OFERTAS

3.1 Introducción

El sistema de evaluación mediante puntos o puntaje es el mecanismo de evaluación estándar para la adquisición de bienes, servicios y obras en México. En el caso presentado en este estudio se analiza el esquema de contratación estándar de la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal de México. El caso no difiere de la norma nacional de emplear puntos en la evaluación. El caso puede ser considerado como de interés dada las condiciones del objeto, el cual consiste en el alquiler por varios años del servicio de transporte del personal de la SEP, como una alternativa a la adquisición y mantenimiento de los vehículos.

El Banco suele financiar proyectos de la SEP, pero en las contrataciones derivadas de esos proyectos se excluye la aplicación del uso de puntos en la evaluación de ofertas, con el fin de evitar que se evalúen las características o experiencia del licitante como parte de la evaluación técnica.

El uso del proceso de adquisición de los mejores criterios de valoración le permite al Contratante fomentar diseños o características técnicas innovadoras en la medida que éste le asigna pesos a esos conceptos en la evaluación.

El uso de criterios ponderados para la adquisición de mejor valor permite hacer énfasis en las áreas más críticas de una contratación y asegurar que el licitante tiene la organización, la experiencia y la capacidad para proporcionar el bien o servicio en los términos del contrato. En Europa, *el uso de puntos en la evaluación de ofertas se denomina Most Economically Advantageous Tender (MEAT)*²² que incluye la ponderación de: (a) las calificaciones del licitante (entre otras, la experiencia en proyectos similares, la disponibilidad de recursos

22 MEAT también se puede adjudicar al precio más bajo del licitante que cumple con los requisitos si el Contratante así lo define

para la ejecución del suministro y las capacidades gerenciales); (b) las características técnicas del producto; (c) el precio de la oferta, incluyendo el costo del ciclo de vida; (d) otros factores medioambientales y sociales.

En otros países de la región, como Estados Unidos o Panamá²³, el sistema se denomina contratación al “mejor valor”. Por ejemplo, en las contrataciones realizadas bajo el proyecto de expansión del Canal de Panamá fueron realizadas utilizando este sistema.²⁴

En otros países de la Región, tales como Perú y Honduras²⁵, el concepto de mejor valor (“*value for money*”) es un principio esencial de las contrataciones públicas, pero no es un método de contratación. La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) compiló una serie de presentaciones temáticas sobre el uso del Mejor Valor por el Dinero²⁶.

El PNUD y el Banco Mundial incluyen la relación costo-calidad (“*Value for Money*”) entre sus principios de la contratación de sus operaciones, pero tampoco es un método de contratación propiamente dicho.

3.2 Descripción del método de adquisición

El *uso de puntos en la evaluación de ofertas* es un método de adquisición que procura asegurar el mejor valor al contratante. Las ofertas se solicitan mediante licitación pública y se presentan con un componente técnico y un componente de precios.

La evaluación de ofertas comienza con el examen del componente técnico que es evaluado utilizando criterios predeterminados que se ponderan de acuerdo con la importancia que para el Contratante tienen los diferentes componentes técnicos. Seguidamente, se analiza el componente de precios. A la oferta más baja se le asigna la puntuación de precio más alta. A las ofertas restantes se le asigna una puntuación proporcional que varía en relación a la puntuación de la

23 Panamá: Ley 22 de 2006

24 <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2012/02/resumen-ejecutivo.pdf>

25 Artículo 4 del Decreto No. 36-2013 de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos.

26 <http://ricg.org/mejor-valor-por-el-dinero/contenido/464/es/>

oferta más baja. La contratación es asignada a la oferta con el puntaje más alto que resulte de la combinación del componente técnico y de precio.

3.3 Marco normativo referencial

En contratación pública, el desarrollo de un marco regulatorio generalmente precede el uso de un método de adquisición innovador. Esta sección analiza algunos marcos regulatorios que consideran el concepto de Mejor Valor por Dinero, y por lo tanto constituyen referencias importantes para otros países y jurisdicciones. Específicamente, esta sección analiza los marcos regulatorios de los Estados Unidos, los Países Bajos, Suecia y la Unión Europea, y del Banco Mundial.²⁷

En Estados Unidos, el uso de puntos en la evaluación de ofertas se conoce como método de Mejor Valor (“*Best-Value*”²⁸). El empleo de *Best-Value* es considerado como un método de contratación flexible y apropiado, en la que el Contratante debe escoger cuidadosamente los parámetros de ponderación del criterio de evaluación de propuestas²⁹. Los parámetros pueden ser agrupados en cinco categorías principales: (a) costo; (b) plazo; (c) desempeño y calificaciones del licitante³⁰; (d) calidad del gerenciamiento propuesto por el licitante; y (e) calidad del diseño.

27 Este análisis no corresponde a un estudio comparativo del marco normativo de los diferentes países en los que éste método se encuentra regulado, pero busca contextualizar al lector sobre las legislaciones de diferentes países y jurisdicciones que permiten el empleo de este método de contratación y por tanto proveen una valiosa referencia para su análisis.

28 http://www.colorado.edu/tcm/sites/default/files/attached-files/nchrp_rpt_561_0.pdf

29 Best-Value Procurement Methods for Highway Construction Projects, National Cooperative Highway Research Program, Transportation Research Board Washington, D.C. 2006. 1,100 proyectos fueron examinados para la realización de este estudio que permitió concluir que el uso de la metodología de Mejor Valor resultó en mejoras de costo y reducción de tiempos en la ejecución de los contratos.

30 [El fundamento jurídico en Estados Unidos para usar estas competencias en la evaluación radica en la “Brooks Act”. La Ley de Brooks es una ley federal de los Estados Unidos de 1972 que requiere que el gobierno federal elija firmas de ingeniería y arquitectura basadas en su competencia, calificaciones y experiencia en lugar de precio.](#)

En adquisiciones realizadas por el gobierno federal de los Estados Unidos, el concepto de Mejor Valor tiene un significado un tanto diferente:

FAR 2.101:

“Mejor valor significa el resultado esperado de una adquisición que, a juicio del Gobierno, proporciona el mayor beneficio general en respuesta al requisito.”

Consecuentemente, pueden existir contrataciones en las que el *Mejor Valor* se alcance adjudicando a la oferta LPTA (menor precio aceptable técnicamente) como ocurre con el MEAT en Europa. En otras palabras, no necesariamente se requiere la puntuación para alcanzar el *Mejor Valor*. El manual de GSA³¹ trata la determinación del *Mejor Valor* como un “*continuum*”, es decir es un espectro, que va desde el precio bajo, técnicamente aceptable hasta el precio alto, técnicamente superior.

GSA reconoce así que las adquisiciones de *Mejor Valor* implican intercambios entre el costo, los aspectos técnicos y los factores de desempeño del licitante en el pasado, para determinar qué opción proporciona la solución que mejor satisface las necesidades del gobierno y, a la vez, reducir el riesgo asociado. Así, por ejemplo, si los requisitos del gobierno son aumentar la eficiencia y, por lo tanto, reducir los costos operativos de la agencia, la adquisición de una computadora de alto desempeño a un precio alto puede ser mejor opción que la adquisición de una computadora de bajo desempeño a un precio bajo.

En los manuales de GSA sobre Mejor Valor, se indica que parte del análisis del *Mejor Valor* implica realizar un análisis de riesgo; y especificar claramente si el contratante está dispuesto a pagar algo más:

- (a) Alcanzar los objetivos socioeconómicos
- (b) Mejor desempeño del pasado
- (c) Mejor enfoque técnico
- (d) Mejores capacidades de gestión
- (e) Si decide utilizar factores no relacionados con el precio, lo que significa que, aparte de la cotización LPTA, van a utilizarse otros parámetros de evaluación

31 www.gsa.gov/MASSTUDENT/section7_2.html

Las instrucciones indican que cuando se determina el *Mejor Valor*, una actividad de ordenación puede aprovechar el espectro completo de las técnicas según como se define en FAR 2.101. Al realizar la determinación de valor, los documentos de licitación deben especificar los factores de evaluación y sus pesos relativos en el proceso de toma de decisiones. El precio puede ser el factor de evaluación menos importante, pero debe ser evaluado.

El nuevo marco regulatorio de las adquisiciones de los prestatarios del **Banco Mundial**, que entró en efecto en julio de 2016, establece el *uso del sistema de puntaje* en la adjudicación de contratos³².

Los sistemas de evaluación establecidos por el organismo son de dos tipos: (a) evaluación en términos monetarios y; (b) evaluación por puntaje (“Rated-Type Criteria”). La nota explicativa del organismo sobre evaluación de ofertas especifica lo siguiente sobre el criterio con puntaje:

“Los criterios con puntaje de mérito se usan para evaluar atributos de las ofertas que no son de precio. Son normalmente utilizado en un proceso de Solicitud de Propuestas (“Request for Proposals – RFP”) cuando los atributos o diferencias en los atributos entre diferentes propuestas pueden no ser cuantificables (o los criterios de evaluación no pueden ser expresados) en términos monetarios o cuando un prestatario desea diferenciar propuestas usando puntos de mérito. El sistema de puntaje puede utilizarse:

1. en conjunción con los criterios de pasa o no pasa para clasificar y seleccionar inicialmente a los licitantes; y
2. en la evaluación de las propuestas (y excepcionalmente de las ofertas) para identificar la propuesta más ventajosa”

Cuando se usa el puntaje en la evaluación de las propuestas de una RFP, los parámetros están evaluando hasta qué punto la empresa es capaz de cumplir y exceder los requisitos para realizar el contrato, en lugar de evaluar el desempeño pasado.

Los parámetros de evaluación pueden incluir, pero no están limitados a, las siguientes características:

32 <http://pubdocs.worldbank.org/en/201591478724669006/Guidance-Evaluation-Criteria.pdf>

- (f) Características de rendimiento, capacidad o funcionalidad que cumplen o exceden los niveles especificados en los requisitos funcionales o influyen en el costo del ciclo de vida;
- (g) Calidad de la propuesta técnica en cuanto a la descripción del método, personal clave, disponibilidad de equipo, organización del sitio, seguridad, garantía de calidad, calendario de movilización, calendario de implementación y cualquier otra actividad especificada por el Contratante; y
- (h) Capacidad para cumplir y superar cualquier requerimiento de adquisición

Las recomendaciones del **Banco Mundial** sugieren que la asignación de puntos a los aspectos técnicos sea simple, por ejemplo, usar un puntaje de 0 a 4 en el que:

- 0: significa que la función está ausente
- 1: cuando la función está presente, pero presenta deficiencias;
- 2: cuando la propuesta cumple los requisitos;
- 3: cuando excede marginalmente los requisitos
- 4: cuando excede significativamente los requisitos

En Europa, el sistema de puntaje en la evaluación de ofertas es conocido como Oferta con Mejor Ventaja Económica (MEAT por sus siglas en inglés). Sobre este método de adquisición, La Directiva 2014/24/UE determina que:

“Artículo 67: La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al Artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo:

- (a) La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;
- (b) La organización, la cualificación y la experiencia del personal

encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o

- (c) El servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha de entrega y el plazo de entrega o el plazo de ejecución.”

En Holanda y Suecia, el método se conoce como *Puntuación Ponderada de Factores* (“*Weighted Factor Score (WFS)*”). No obstante en estos países también existen otros métodos de evaluación absoluta, que no emplean el uso puntajes como es el caso de la Adjudicación sobre el Valor (“*Awarding on Value - (AoV)*”) -- en el que se establecen valores máximos a los precios de partes de la oferta y lo que se examina y compara son las diferencias (deltas) entre los precios cotizados y esos valores máximos.³³ En AoV no se ponderan características del licitante ni se otorgan pesos a criterios por su importancia relativa: la evaluación se realiza en términos monetarios.³⁴

La aplicación del método de evaluación ponderada suele generar un debate en relación con la forma en que se asignan los puntos y si la forma de otorgar los puntos compromete principios universales de transparencia, trato justo e igualitario de los participantes.

(a) Fórmula de puntaje relativo

El uso de puntos en la evaluación de ofertas requiere del otorgamiento de puntos al precio ofertado. En Europa se han utilizado muchas fórmulas para establecer un puntaje del precio.³⁵ Una fórmula comúnmente utilizada es la “fórmula de puntaje relativo” o “*relative scoring formula*” que asigna el puntaje del precio como sigue:

$$\text{Puntaje del Precio} = \frac{\text{Precio más bajo evaluado} \times \text{Peso del precio}}{\text{Precio evaluado de la oferta que se evalúa}}$$

Una crítica común que se hace al uso del sistema de asignación de puntaje relativo al precio con este tipo de fórmula es que el puntaje de

33 http://essay.utwente.nl/65258/1/Weise_BA_MB.pdf

34 https://www.researchgate.net/publication/254860242_Supplier_selection_requires_full_transparency

35 <http://www.bto.co.uk/blog/price-scoring-%E2%80%93-getting-it-wrong.aspx> y http://www.bto.co.uk/media/473384/price_scoring_does_the_perfect_formula_exist.pdf

una oferta depende del precio de otra oferta, lo que no ocurre en la asignación del puntaje técnico, en la que se asigna en función de los méritos de cada oferta y no por las interacción y características de las ofertas de otros participantes. Ocurre también que el orden (o *ranking*) de la evaluación entre dos ofertas muy competitivas depende de una tercera oferta que puede ser menos competitiva o irrelevante. Una crítica frecuente al sistema de puntaje es que los licitantes no pueden predecir el criterio de evaluación antes de presentar sus ofertas porque el ranking o resultado depende de una variable desconocida: el precio más bajo recibido o evaluado.³⁶

(b) Evaluación absoluta

Para evitar los riesgos de la evaluación relativa, algunos compradores aplican puntajes en la evaluación de las ofertas únicamente sobre las características técnicas de las ofertas. Los puntos son luego convertidos a valores monetarios. Ese sistema de evaluación de ofertas mediante puntos es conocido como “evaluación absoluta”. Este modelo de evaluación es una buena alternativa para los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) cuando buscan promover la evaluación en términos monetarios.

En efecto, la evaluación absoluta generalmente consiste en un procedimiento de tres pasos: (a) cada oferta recibe una puntuación en la evaluación de los criterios diferentes al precio, generalmente características técnicas, pero también puede incluirse servicio de posventa, operación y mantenimiento, etc.; (b) cada puntaje técnico se transforma en valor monetario, que se añade o se deduce del precio ofrecido; y (c) las ofertas se comparan entre sí en términos monetarios. La característica más apreciada de la aplicación de un modelo de evaluación absoluta es que la evaluación de una oferta no depende de las otras ofertas contribuyendo significativamente al principio de igual de oportunidad.

Una variante de la evaluación absoluta ocurre cuando el Contratante asigna el máximo puntaje del factor precio a su estimación de cuál puede ser el mejor precio y otorga al precio de los participantes

36 <http://whoswholegal.com/news/features/article/29137/the-art-identifying-the-economically-advantageous-tender-use-relative-evaluation-models-public-utilities-procurement/>

una proporción de ese puntaje máximo en función de la desviación respecto a ese precio ideal.

(c) Proporción de los pesos

El tercer aspecto sobre el uso de puntos para la evaluación de ofertas que suele discutirse con atención es la proporción ideal de calificación técnica/precio. Respecto a lo anterior, no existe distribución óptima específica. No obstante, los sistemas de compras que usan el puntaje generalmente ofrecen una guía sobre cómo debiera realizarse la asignación de los puntos.

Algunos compradores usan la matriz de Kraljic para establecer los rangos de variación del peso de la calidad y el costo, que se pueden usar dependiendo del tipo de adquisición, como en el siguiente ejemplo:³⁷

RIESGO 	CUELLO DE BOTELLA Pocos proveedores en el mercado; ítems no muy caros pero críticos para el Comprador; difíciles de sustituir CALIDAD 60% PRECIO 40%	COMPRAS ESTRATÉGICAS Ítems de gran valor muy críticos para para la operación muchas veces adquiridos de socios estratégicos; difíciles de sustituir CALIDAD = 50% PRECIO = 50%
	COMPRAS RUTINARIAS Productos y servicios de alto volumen como material de impresión, muebles, no críticas CALIDAD = 30% PRECIO = 70%	COMPRAS IMPORTANTES Productos y servicios de alto consumo que se adquieren generalmente a través de contratos corporativos o colaborativos; estándar y sustituibles; de alto costo CALIDAD = 30% PRECIO = 70%
VALOR 		

Figura 1 Peso de la calidad y del precio en función del riesgo

37 Traducción de <http://www.supplychainopz.com/2013/05/supply-chain-portofolio-matrix.html>

3.4 Disposiciones regulatorias del país

En el año 2009 México introdujo reformas en las leyes de contratación pública. Estas reformas buscaron maximizar la eficiencia de la contratación, obtener mejores condiciones para el Estado, otorgar mayor flexibilidad en los procedimientos y agregar transparencia a las contrataciones.

Entre los cambios se destaca el nuevo enfoque que se introdujo para la evaluación de ofertas. Las reformas propician que se evalúen además del precio, otras características del proveedor o contratista con el fin de asegurar el cumplimiento de los contratos y la calidad.

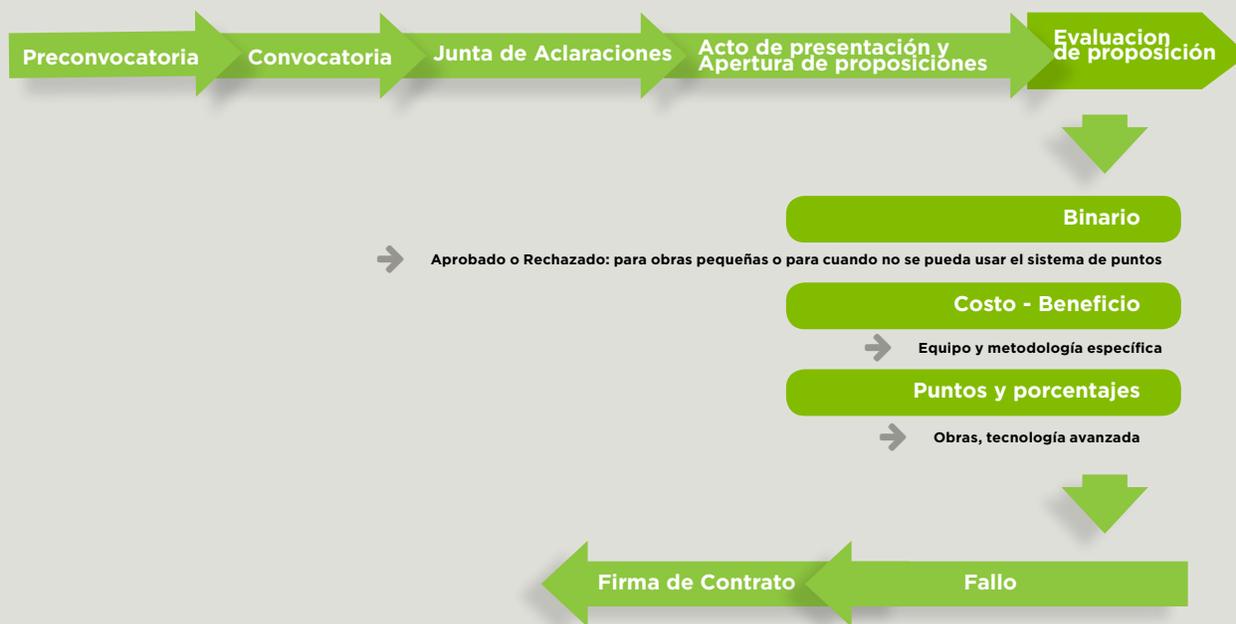
La nueva regulación estableció tres formas de evaluar ofertas:

- (a) **Sistema binario:** Consiste en una evaluación “pasa o no pasa” aplicable a servicios y bienes estandarizados y en el que el factor preponderante es el precio y las calificaciones del licitante no intervienen. El sistema binario es el método *default* para obras de bajo monto, o cuando se justifique que no es posible aplicar el método de puntos o porcentajes;
- (b) **Costo/beneficio:** principalmente usado en la adquisición de equipos; no se usa para la contratación de obras y servicios conexos, y en cuyo caso el documento de licitación debe incluir la metodología de cálculo; y
- (c) **Sistema de puntos o porcentajes:** Indicado para obras. Debe ser el método preferente para la contratación de bienes y servicios. El sistema de puntos es obligatorio para la contratación de alta tecnología. La contratación debe adjudicarse a quien obtenga el puntaje más alto de la evaluación combinada del precio y de las características del proveedor o contratista.

El siguiente gráfico representa los diferentes pasos utilizados por la SEP para la contratación de los servicios de transporte empleando el *uso de puntos en la evaluación de ofertas* como método de contratación.³⁸

38 X Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas de la RICG

Figura 2 Proceso de licitación y métodos de adjudicación en México



Fuente: Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Criterios de Evaluación de Proposiciones, Alejandro Luna, X Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas RIGG, octubre 2014.

La Secretaría de la Función Pública (SFP), que regula la contratación federal, establece los rangos de aplicación del puntaje, de conformidad con la siguiente guía:

Tabla 1 Rangos establecidos por la SFP para la asignación de puntos

Item	Range of Points		
	Goods and leasing	Public Works	Services
Technical proposal	Min 37.5 of 50 points	Min 37.5 of 50 points	Min 45 of 60 points
Characteristics of good or quality of works	20 to 25	15 to 20	
Bidder's capacity	5 to 15	10 to 20	12 to 24
Experience	5 to 7.5	10 to 15	12 to 18
Work plan			6 to 12
Contract performance	10 to 20	3 to 6	6 to 12
Local content		3 to 5	
Training and transfer of knowledge		3 to 6	
Bid Price	Max 50 points	Max 50 points	Max 40 points

Fuente: X Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas RIGG, octubre 2014.

3.5 Contratación de servicio integral de transporte terrestre

(a) Antecedentes

En 2011, la SEP convocó una la licitación pública nacional para la contratación abierta del servicio integral de transporte terrestre utilizando el mecanismo de puntos y porcentajes para los ejercicios fiscales 2011, 2012, 2013 y 2014.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) ha regulado la contratación del servicio. En ese mismo año se estableció un registro en el que alrededor de 50 empresas manifestaron su interés. Entre las empresas más competitivas se mencionan: Arrendomóvil, Ferbel Norte, Integra Arrenda, Tecno Alta Distribución (TAD), Transvan, TIP México y Unifin. El costo estimado de renta de un vehículo sedán básico es alrededor de USDOL 320/mes a pesar de que algunas dependencias han pagado por el mismo servicio el doble.³⁹

(b) La licitación

La Licitación LA-011000999-N9-2011 fue convocada en febrero de 2011 para la contratación de servicios de transporte de personal de la Secretaría y de otras dependencias del sector educativo del país. El costo estimado de la licitación fue público y se anunció en el pliego. El costo estimado fue entre USDOL 18 y 45 millones dependiendo del número de años por adjudicar. A principios de marzo se efectuó la reunión de aclaraciones.

(c) La participación en la licitación

Dos licitantes presentaron ofertas que fueron recibidas el 18 de marzo de 2011.

Licitante	Precio
Tecno Alta Distribución S.A. de C.V.	Pesos 498.862.305.27
Solar Autorentas S.A> de C.V.	Pesos 521,753,180,00

Tabla 1 Precios de Licitantes del Caso, Fuente: Fallo de adjudicación, CompraNet

39 Alberto Aguirre. El Economista, México: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2016/02/23/servicios-integrales>

(d) La evaluación de las ofertas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 52 de su Reglamento, se estableció en el documento de licitación el criterio de puntos y porcentajes como método de evaluación. Se asignan 60 puntos a la propuesta técnica y 40 puntos al precio. El mínimo de puntaje que los licitantes debían obtener en la evaluación de la propuesta técnica era 45 puntos de los 60 máximos. Los licitantes que cumplieran técnicamente con este mínimo de puntaje serían evaluados económicamente. La evaluación técnica consistió en cuatro aspectos:

Criterio	Puntos
Capacidad del Licitante	24
Experiencia y Especialidad del Licitante	18
Propuesta de Trabajo	12
Cumplimiento de contratos	6

Tabla 2 Distribución del puntaje de la licitación del caso. Fuente: Bases de licitación

Los documentos de licitación establecieron que también se evaluaría (sobre la base de pasa o no pasa) las características técnicas (dimensiones, potencia, transmisión, etc.) de los varios tipos de vehículos.

El Anexo 6 incluye el criterio de adjudicación como fue establecido en la licitación que trata este caso. En la licitación, ambas ofertas cumplieron en todos los aspectos técnicos de casi todos los tipos de vehículos.

Algunas de las características de los vehículos SUV blindados presentados por Solar no demostraban algunas pruebas. Ambas ofertas recibidas cumplieron con todos los requisitos de naturaleza administrativa y legal.

La siguiente tabla resume el resultado de la evaluación técnica:

Licitante	Total puntos	Capacidad del licitante	Experiencia de la empresa	Propuesta de trabajo	Cumplimiento de contratos
Tecno Alta Distribución S.A. de C.V.	48	15	18	12	3
Solar Autorentas S.A. de C.V	33,3	9	6,3	12	6

Tabla 3 Puntaje técnico otorgado a los licitantes del caso. Fuente: Fallo de adjudicación, CompraNet

La empresa Solar Autorentas no calificó técnicamente por lo que no se consideró el precio de su oferta. La parte en la que ese licitante perdió puntos significativamente fue en la experiencia de la firma cuya demostración consistía en la presentación de dos contratos semejantes.

(e) Beneficios de la aplicación del uso de puntos

Dado que el vencedor alcanzó el puntaje más alto en ambas categorías: técnica y de precio, no es posible apreciar en este caso el real beneficio del uso del sistema de puntajes.

En otras licitaciones adjudicadas mediante el sistema de puntos ocurre que ofertas marginalmente más caras compensan ese sobrecosto con ofertas provenientes de licitantes más robustos, con más experiencia o con mejores condiciones de ofrecer el servicio. En tales casos se aprecia mejor el beneficio del uso del sistema de mejor valor.

(f) La adjudicación

La adjudicación recayó en Tecno Alta Distribución (TAD) en consorcio con Coahuila Motors, Digicar America y Global Assurance Brokers por un monto de Pesos 497 millones ~ USDOL 50 millones. TAD obtuvo la puntuación más alta financiera y técnica.

TAD ofrecía este tipo de servicio de arrendamiento de automóviles para entidades públicas, incluyendo Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a Comisión Federal de Electricidad (CFE) hasta 2014 y 2016, respectivamente, cuando otras empresas ganaron el servicio.

TAD también prestaba a otras instituciones públicas como el Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Politécnico Nacional; respecto a este último Cliente se reporta una posible falencia del proveedor. Más recientemente, TAD ha participado infructuosamente en licitaciones de la misma naturaleza de SEDESOL.

(g) Conclusión

El sistema de evaluación de ofertas de bienes, servicios y obras en México que combina la calidad del producto o de la obra, la experiencia del contratista o proveedor y su desempeño como proveedor es un procedimiento estandarizado de las contrataciones públicas en México.

Por las dimensiones del mercado de compras de México, la aplicación del sistema de mejor valor constituye el ejemplo más relevante sobre la aplicación sistemática de la metodología de evaluación de ofertas por puntos la Región.

3.6 Lecciones aprendidas y recomendaciones

En compras públicas, hay poca duda acerca de que el método de adjudicación más transparente y claro es la adjudicación a la oferta evaluada de menor precio, dado que no da mucho margen para manipular los resultados. Sin embargo, también se reconoce que dicho método conlleva riesgos más altos de adjudicar a ofertas de calidad inapropiada. Cuando se trata de la adquisición de bienes, los estándares de calidad pueden ser establecidos en las especificaciones técnicas, pero hay pocas herramientas para evitar precios excesivamente bajos. Los métodos que otorgan puntos, en cualquiera de sus variaciones, por características de los bienes y servicios y por las calificaciones del licitante están expuestos a que el comprador experimentado establezca ponderaciones que favorezcan ciertos productos, proveedores y licitantes, por lo que se dice que favorecen a las empresas grandes y bien establecidas que suelen obtener las mejores calificaciones. Una de las soluciones que mejor mitigan los riesgos es incluir en el documento de licitación la forma detallada de la metodología para adjudicar los puntos. En el caso de México, los pliegos de licitación establecieron una metodología muy detallada.

3.7 Beneficios esperados y riesgos y factores de éxito

Alguno de los riesgos de la aplicación de este sistema incluye la definición clara del sistema de puntaje en el criterio de evaluación y los documentos de licitación. La crítica más severa que recibe el método es que una parte de los puntos de la evaluación se asignan al oferente, cuando lo que corresponde es evaluar la capacidad del oferente para ejecutar el suministro o el contrato.

El documento de licitación debe ser suficientemente claro para que los potenciales licitantes entiendan las áreas que son más críticas y puedan simular la evaluación antes de presentar sus ofertas.

Si existen ambigüedades en el documento de licitación que son interpretadas de manera diferente por diferentes licitantes, el procedimiento de puntuación será incorrecto. Esto puede llevar a las protestas de los licitantes perdedores.

Algunos observadores han atribuido al uso del sistema de puntos la ruptura de algunas contrataciones monopolísticas en México, incluyendo el rubro de renta de vehículos para el transporte de personal. En efecto, TAD, el ganador de la licitación que trata este caso tuvo una posición hegemónica en el mercado del servicio de arrendamiento de vehículos a instituciones, proporcionando el servicio de arrendamiento a las empresas estatales más grandes del país y con la aplicación del sistema de puntajes, perdió los contratos más grandes.

La aplicación del sistema de puntos y el uso del sistema de adjudicación por el *Mejor Valor* en México está bien establecida y tiene una tradición larga; el uso frecuente del método, el cuál debe ser usado por a menos que se justifique lo contrario (la no utilización del sistema de evaluación de puntos requiere una justificación previa), ha permitido desarrollar capacidades nacionales en la aplicación del método en todas las dependencias de compras en el ámbito nacional.

Un sistema de protestas bien establecido en México en la SFP para las compras del gobierno federal es una garantía que el otorgamiento de puntos es razonablemente objetivo.



ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA

4.1 Introducción

En enero de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de México el decreto DOF 16-01-2012 en el que se expide la Ley de Asociaciones Público-Privadas que regula las relaciones contractuales de largo plazo entre entes del sector público con instancias del sector privado. Estas relaciones contractuales consideran la prestación de servicios al sector público a través de la provisión de servicios e infraestructura por parte de una empresa privada.

Desde 2003, el gobierno federal ha utilizado diferentes esquemas de PPP para el desarrollo de proyectos de infraestructura, energía (especialmente petróleo y electricidad), salud, educación y seguridad pública. A nivel estatal, la mayoría de los estados tienen marcos legales que les permiten desarrollar sus propios esquemas de PPP, que fueron complementados y fortalecidos por la ley federal de 2012.

Tanto las concesiones como las Alianzas Público Privadas (APP) fueron diseñadas para promover el desarrollo de infraestructura pública. No obstante, la diferencia principal entre una concesión y una APP, o su variante Proyectos de Prestación de Servicios Públicos (PPS), es que en la primera el sector privado es el encargado de **proveer directamente un servicio al público asumiendo los riesgos que conlleva**. En la segunda, **el sector privado es el encargado de suministrar un servicio al sector público**, como en un contrato de servicio por uso, como en la operación de un hospital. Las Asociaciones Público-Privadas (APP) se están utilizando en muchos países para desarrollar obras de infraestructura pública, principalmente en los sectores de energía, transporte y agua y saneamiento, pero en también en otros sectores como salud y educación.

Cuando las *APP* surgieron en los países de la Región como una alternativa al gasto público, la selección de inversionistas ocurrió frecuentemente con poca o ninguna competencia, principalmente cuando correspondía a una oferta “no solicitada” o de iniciativa del

sector privado.

En México, con la emisión de certificados,⁴⁰ la selección de los socios inversionistas empezó a ser el resultado de licitaciones, en ocasiones restringidas o limitadas, pero generalmente abiertas.

En sectores como el de la salud, el avance en el uso de las *APP* fue notorio en otros países de la Región como Chile, Brasil y Perú, y en menor medida en Colombia y otros países. México junto con Brasil y Perú son los países con mayor grado de desarrollo de *APP* y *PPS*, pero siguen sin alcanzar el nivel de madurez que tiene los *PPP* en el Reino Unido o en Australia.

Desde la perspectiva de las adquisiciones públicas, las *APP* representan un desafío de dos vías: (a) la selección del socio inversionista; y (b) las condiciones contractuales de la asociación resultante.

En México, el Fondo Nacional de Infraestructura y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) son las dos instituciones más representativas responsables de la financiación de *APP* en tanto que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) fomenta la captación de inversión privada en su sector.

La prestación de servicios para el desarrollo, la construcción, el equipamiento y la operación de instalaciones de salud pública entre 2005 y 2012 por USDOL 430 millones constituye uno de los más grandes ejemplos de Asociaciones Público-Privadas (*APP*).

En este caso particular diferentes empresas constructoras y de servicios invirtieron en México alrededor de USDOL 400 millones en la construcción, equipamiento, etc. de 6 hospitales federales y estatales a cambio de un pago anual que realiza el gobierno. La modalidad de contrato empleada fue la de Proyecto de Prestación de Servicios (*PPS*).⁴¹

4.2 Descripción del método de adquisición

40 Deloitte: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf "Los Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs o CCDs, por sus siglas) son instrumentos financieros mexicanos colocados por la Bolsa Mexicana de Valores que pertenecen al Mercado de Capital de Desarrollo y sirven como vehículo para el financiamiento de actividades y proyectos de sectores con rendimientos a largo plazo como la infraestructura."

41 Fuente: El Financiero 21.05.2014: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/relegan-a-empresas-en-la-construccion-de-hospitales.html>

El tipo de contrato a usar en la intervención surge como un tema aún de mayor complejidad que la selección del inversionista, en parte porque las transacciones de inversiones de las *APP* requieren negociaciones que reflejen las características y variables de un proyecto de infraestructura dado.

El reconocimiento de esas variables y la forma de abordarlas, el impacto de los diferentes sistemas jurídicos en diferentes países, y la necesidad de tener disposiciones hechas a la medida son un obstáculo para la adopción de modelos estándares o modelos de contrato de uso internacional en las contrataciones de *APP*.

Algunos esfuerzos en esa dirección sugieren limitar la estandarización del modelo de contrato a ocho principios que tienen el mayor impacto en las relaciones *APP*. Estos son:⁴²

- (a) Eventos de fuerza mayor
- (b) Acciones perjudiciales del gobierno
- (c) Cambios en la ley
- (d) Pagos por terminación
- (e) Refinanciamiento
- (f) Derechos de los prestamistas a intervenir
- (g) Confidencialidad y transparencia
- (h) Ley aplicable y solución de disputas

Selección del inversionista: en México, la contratación de *APP* se realiza mediante licitación pública. La modalidad de contrato a largo plazo empleado se denomina “Proyecto de Prestación de Servicios”.

42 The World Bank, Draft Report on recommended PPP contractual provisions, 2016 Edition

Esquema de funcionamiento de un PPS en México

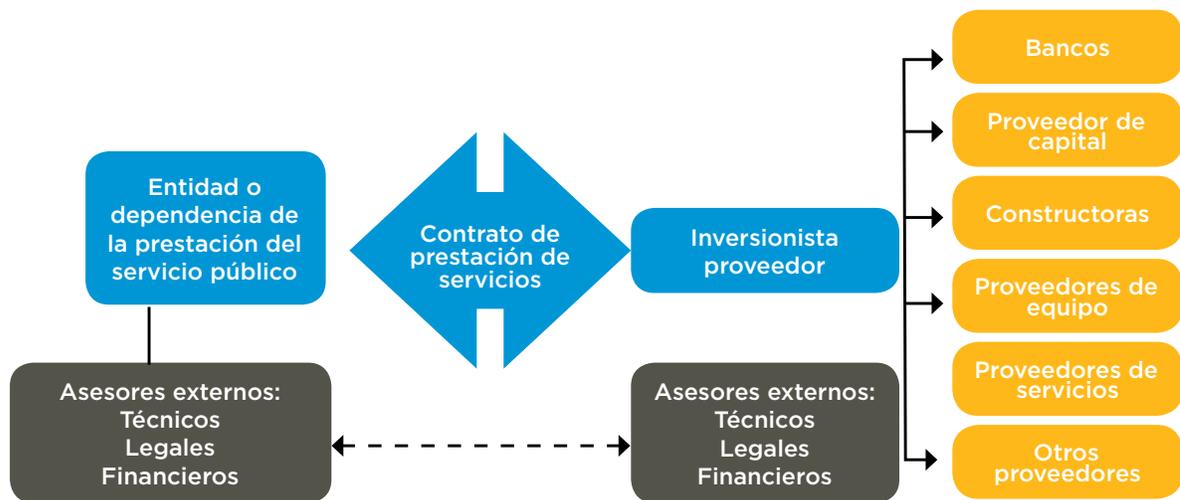


Figura No. 1 Estructura Contratos de Prestación de Servicios en México. Fuente: Archivos de BNDES, Brasil: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0002373.pdf

Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Los hospitales regionales del ISSEMYM (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios) de Toluca y Tlalnepantla son el resultado de una *APP* a través de una PPS en la que adicional al diseño y construcción de las obras, se incorporan como obligación del Contratista:

- (a) El mantenimiento o reposición de equipo de las instalaciones durante la vigencia del Proyecto,
- (b) La disponibilidad de consumibles ligados a los Equipos,
- (c) Servicios integrales de hemodiálisis, laboratorio, y un mecanismo de supervisión para el acompañamiento durante los primeros 4 años a la unidad contratante para el seguimiento de los compromisos adquiridos bajo el Contrato de Prestación de Servicios.

Las *APP* en el sector salud de México pasaron por varias generaciones de modelos en los que pocas de las características y funcionalidades de la concesión cambiaron de una generación a la otra.⁴³

43 En el caso de los Hospitales, la diferencia de generaciones de *APP* parece estar asociada a la secuencia o temporalidad del llamado y no a características especiales de cada generación. La diferencia entre “generaciones” es más clara en el sector vial; en la primera generación de concesiones, el Estado garantizaba un ingreso mínimo al concesionario; la segunda generación solo garantizaba ingreso parcial; la tercera generación distribuyó mejor los riesgos; en tanto la cuarta generación pagaba por disponibilidad de la obra, que es congruente con el modelo de las PPS del sector salud en México.

Los hospitales de Toluca y Tlalnepantla corresponden a la cuarta generación de APP en el sector salud de México. Otros casos incluyen los Hospitales de Bajío y Chihuahua, primeros en ser construidos mediante APP. Con la segunda generación se llevó a cabo la construcción del Hospital General de Ciudad Victoria; mientras que con la tercera generación se llevó a cabo la construcción del Hospital General Zumpango.

4.3 Marco normativo referencial

En las compras del sector público, el empleo de métodos innovadores de contratación generalmente está precedido por el desarrollo de un marco normativo que regule las condiciones a través de las cuales se realizará la adquisición. En esta sección se analizará el marco regulatorio de algunos de los países y jurisdicciones de las APP y que por tanto constituyen una referencia importante para entender su desarrollo y aplicabilidad⁴⁴.

El uso de esquemas APP en el sector salud data de por lo menos una década en la región:⁴⁵

País	Sin ejecución	Estudio	Licitación	Construcción	Operación	Total
Brasil		6	11	6	1	24
Chile				3	2	5
Colombia		1				1
México		6	1		6	13
Perú	1	11			4	16
TT		1				1
Total	1	25	12	9	10	60

Figura No. 2 Proyectos de APP en el Sector Salud a febrero de 2016. Fuente: Nota Técnica No. IDB-TN-1068

A la fecha los proyectos de la región se localizan en México, Brasil, Colombia, Perú y Chile. Brasil, Perú y México concentran el 88% de los proyectos en sus diversas fases en desarrollo.

44 Este análisis no corresponde a un estudio comparativo del marco normativo de los diferentes países en los que este método se encuentra regulado, pero busca contextualizar al lector sobre las legislaciones de diferentes países y jurisdicciones que permiten el empleo de este método de contratación y por tanto proveen una valiosa referencia para su análisis.

45 10 años de Asociaciones Público- Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido? Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina. Nota Técnica No. IDB-TN-1068: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7751>

En Perú, las *APP* del sector salud son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos. La ley que regula las *APP* de Perú es el Decreto Legislativo N° 1012 – Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la Generación de Empleo Productivo.

Este dicta Normas para la Agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada que fue modificado por el Decreto Legislativo N° 1016, en su Tercera Disposición Complementaria Transitoria. A través del DS-146-2008 se probó el Reglamento de la Ley Marco de APP.

La modalidad de APP puede incluir: concesión, operación, gerencia, *joint venture* y otras formas. No es una APP cuando el objeto del contrato es la provisión de mano de obra, de oferta e instalación de equipo o de ejecución de obras públicas. Se puede acceder a una APP ya sea por iniciativa estatal o por iniciativa privada (también regulada en el Decreto Legislativo N° 1012), dependiendo de si el origen del proyecto está en el sector público o en el sector privado.⁴⁶

El uso de las APP en el sector salud ha sido ampliamente analizado. En particular, el Banco publicó una nota técnica que hace un recuento de las experiencias en salud pública en la región (*ver pie de página 68*). Los autores señalan seis lecciones generales:

- (a) Las APP permiten ejecutar amplios planes de inversión en menor tiempo
- (b) El apoyo político es necesario para la ejecución de las APP
- (c) El contrato APP permite “blindar” la cartera de inversiones
- (d) Las APP generan un benchmark para los procesos de inversión y operación tradicional
- (e) Las APP obligan al sector salud a modernizar su enfoque y capacidad de gestión

46 La normatividad de las APP en el sector salud de Perú se está disponible en <https://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/normatividad.html>

En Colombia, el modelo de APP del sector salud⁴⁷ sigue el siguiente esquema gráfico:

APP Focalizados en Infraestructura y Servicios Clínicos

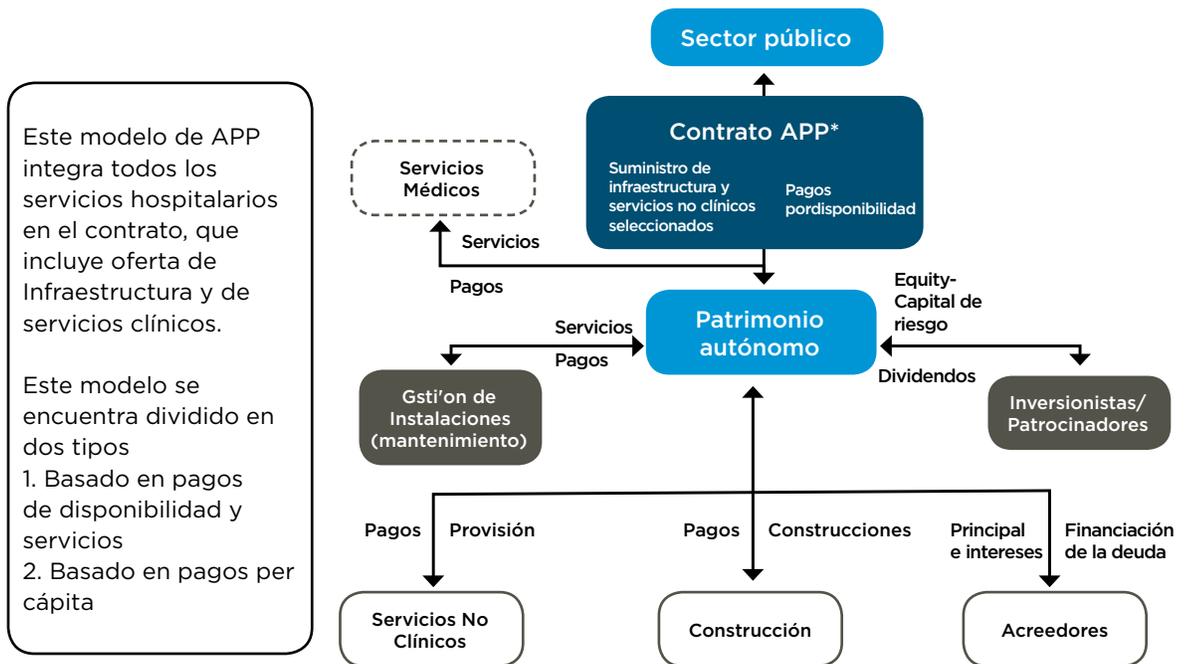


Figura No. 3 Esquema gráfico APP en Salud de Colombia. Fuente: Publicación DNP referida en la nota al pie 7.

4.4 Disposiciones regulatorias del país

Luego de la expansión en el uso de las APPs en Europa, particularmente en el Reino Unido, México decidió adoptar el uso de PPP para la construcción de obras públicas. PIDIREGAS fue el primer proyecto de inversión de infraestructura pública registrado en el país con la participación del sector privado. Este esquema de APPs fue creado en 1995 a través de una reforma legislativa diseñada para superar la escasez de recursos públicos producto de la crisis económica de 1994 y dar respuesta a las necesidades de inversión de capital para desarrollar infraestructura energética para Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Entre las principales características innovadoras de esta modalidad está la posibilidad de que las entidades públicas tuvieran acceso a

47 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/PPT%20Infraestructura%20en%20Salud%20APPAPP.pdf>

los mercados de capitales para obtener financiamiento privado. A través de PIDIREGAS, las entidades públicas firmaron contratos con empresas privadas para construir y transferir un activo a cambio de pagos diferidos a largo plazo. La principal fuente para financiar los pagos es el ingreso generado por el proyecto mismo. En algunos casos, la agencia pública no tendría que comprar los activos, sino usarlos en coordinación con la empresa privada.

El éxito logrado anteriormente en proyectos de infraestructura incentivó al país de México a explorar diversas modalidades de inversión en APP. México se convirtió en el primer país de América Latina en adoptar esquemas de PPP para proyectos en el sector de la salud. El primer proyecto licitado se realizó en 2005 y consistió en la construcción del Hospital Regional de Alta Especialización (HRAE) Bajío, Guanajuato, seguido por HRAE Ciudad Victoria en 2007.

En México, la contratación de APPs se lleva a cabo por medio de una licitación pública según lo dispuesto en los artículos 38 y siguientes de la Ley de APP del 16 de enero de 2012.⁴⁸ La contratación consiste generalmente en una licitación abierta.

Según la Ley, el criterio de adjudicación de obra pública puede incluir puntajes o porcentajes de ponderación de aspectos técnicos y de precio a menos que se justifique el uso del sistema binario, es decir: pasa o no pasa las calificaciones y adjudicado al precio más bajo, que fue la opción utilizada.

En efecto, en el caso del Hospital Toluca, el proceso de licitación indica que el método de adjudicación es binario lo cual es posible en obra pública, cuando existe una justificación para no usar el sistema de ponderación técnico-precio, que es el criterio de evaluación preferente para obras y servicios.

En este caso, se realizó una evaluación de los aspectos de calidad técnica de la propuesta mediante puntos. Los licitantes debían alcanzar un número mínimo de puntos, no obstante, dicho puntaje no fue ponderado con el precio. La oferta se adjudicó al precio más bajo.

48 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lapp/LAPP_orig_16ene12.pdf

4.5 Descripción del caso: Construcción y Operación no-Médica Hospitales

(a) Antecedentes

El 19 de enero de 2010, el Gobernador del Estado de México publicó el Decreto Número 40 y 41 que aprobó el desarrollo de los Proyectos Hospital de Regionales de Tlalnepantla y Toluca, respectivamente, bajo la modalidad de PPS.⁴⁹

En la aplicación del modelo de PPS, el Estado es responsable de los médicos, servicios de enfermería y suministros médicos del hospital, en tanto que la empresa concesionaria supervisa y ejecuta la construcción y se encarga de la gestión de las instalaciones y los equipos, la prestación de servicios de diagnóstico durante un largo plazo.⁵⁰

El ejecutor de los APP de los hospitales de Toluca y Tlalnepantla Hospitales es el ISSEMyM. Luego de realizar licitaciones entre 2009 y 2010, los contratos de Toluca y Tlalnepantla fueron adjudicados en octubre y noviembre de 2010 a las empresas Prodemex y Marhnos, respectivamente. Ambas empresas son mexicanas.

El contrato PPS Tlalnepantla se firmó en agosto de 2011 y se financió con deuda convencional de proyectos a largo plazo y títulos de capital de desarrollo que fueron comprados por *Afore Banamex* y *New York Life Insurance*. Fue la primera vez que inversionistas extranjeros respaldaron la financiación de una APP mexicana en fase de construcción.

Como particularidad interesante, es importante notar que los contratos de servicios hospitalarios basados en el desempeño introdujeron un nuevo nivel de participación en el riesgo en las APP mexicanas, haciendo responsables a los socios de la APP no solo de

49 El planeamiento y gestión para el establecimiento de una APP generalmente requiere el servicio de una firma especializada en este campo que permita la estructuración de proyectos considerando la valuación de riesgos, asesoría financiera, construcción de modelos financieros y apoyo legal. La firma consultora Currie & Brown, firma europea especializada en el campo de las alianzas público privadas, fue el agente estructurador para la contratación APP de unas doce instalaciones hospitalarias en México, incluyendo los hospitales regionales de Toluca y Tlalnepantla para el Estado de México.

50 Los hospitales regionales de Toluca y Tlalnepantla cuentan con los servicios de consulta externa general, urgencias y hospitalización de las cuatro especialidades básicas: pediatría, ginecobstetricia, cirugía, y medicina interna en las que se incluyen diversas subespecialidades de segundo nivel de atención apoyadas por los servicios de auxiliares de diagnóstico, así como con unidad de hemodiálisis e inhaloterapia, unidades de cuidados intensivos de adultos y niños. Ambos hospitales cuentan con una Clínica de Consulta Externa tipo B.

la construcción y mantenimiento, sino también de la instalación de equipos, consumibles y ciertos servicios clínicos para asegurar que las instalaciones permanezcan en pleno funcionamiento durante los 25 años del acuerdo.⁵¹

En México, la contratación de *APP* se realiza mediante concursos públicos, generalmente una licitación pública con un plazo no menor de 20 días para la presentación de las ofertas. En los casos examinados de los Hospitales Regionales de México, no hubo precalificación.

Los requisitos de calificación establecidos en las Bases para la Licitación Pública Internacional 44065001-011-10 (sección VIII, Página 83) consistieron en seis criterios principales:

- (a) Acreditación General de experiencia en Diseño y Construcción; deberá acreditar a la fecha de presentación de su propuesta, experiencia mínima de 5 (cinco) años en actividades de diseño y construcción en Proyectos Similares;
- (b) Acreditación General de Experiencia en Administración; deberá acreditar a la fecha de presentación de su propuesta, experiencia mínima de 3 (tres) años en administración de Proyectos Similares;
- (c) Acreditación de Experiencia específica en construcción de instalaciones hospitalarias: deberá acreditar a la fecha de presentación de su propuesta, la celebración de al menos un contrato de construcción de instalaciones hospitalarias de al menos 15,000 metros cuadrados o 100 camas;
- (d) Capital contable de al menos USDOL 15 millones presentado en al menos 2 de los últimos 3 ejercicios fiscales;
- (e) Ingresos totales mayores a USDOL 75 millones acumulables durante los últimos 3 ejercicios fiscales. Los ingresos totales se refieren a los ingresos netos (ventas netas), después de descuentos;

⁵¹ Similar a la experiencia mexicana de los hospitales de Toluca y Tlalneplantla es la experiencia brasilera de la adjudicación de una *APP* en el sector salud para la construcción del Hospital do Subúrbio de la ciudad de Salvador. Esta modalidad de contratación, la primera *APP* en Brasil del sector de salud, mejoró los servicios hospitalarios de emergencia para un millón de personas en la capital del estado de Bahía. La *APP* Hospital do Subúrbio se contrató en mayo de 2012. El contrato fue adjudicado a un consorcio compuesto por Promedica, una de las principales compañías brasileñas en el sector salud y Dalkia, empresa francesa especializada en gestión de instalaciones y servicios no-médicos. El concesionario es responsable de equipar, mantener y operar tanto los servicios clínicos como los no clínicos en el hospital por diez años. Las publicaciones del caso señalan que Promedica y Dalkia invirtieron USDOL 23 millones en el primer año y probablemente inviertan USDDOL 9 millones adicionales durante la vida de la concesión.

- (f) Acreditar haber obtenido un financiamiento de una institución financiera nacional o extranjera, para la ejecución de un proyecto, por al menos USDOL 30 millones dentro de los últimos 3 (tres) años fiscales.

Entre los inconvenientes resueltos para la ejecución del Hospital de Toluca se destaca la resolución en septiembre de 2011 de la disputa sobre la tenencia de una fracción del terreno del hospital, que provocó una ampliación del plazo de ejecución del Contratista.

Otras características interesantes de la licitación son las siguientes:

Reembolso del diseño: aunque las APP suelen solicitar el diseño de las obras al vencedor, existen casos en los cuales partes del diseño de las obras está terminado y disponible para los Contratistas al momento de la licitación. En nuestro caso el documento de licitación estableció que el valor de los diseños preparados por el ISSEMYM debería ser reembolsado por el vencedor de la licitación por un monto de USDOL 550 mil equivalentes.

Sociedad de propósito específico: las bases establecieron que el Consorcio⁵² vencedor debería establecer una sociedad de propósito específico para ejecutar la construcción y la operación física de los hospitales. El objeto social de la sociedad de propósito específico deberá limitarse al desarrollo del Proyecto y a la realización de las actividades que resulten necesarias o convenientes en la consecución de dicho objeto.

Otras condiciones de las bases de licitación: las ofertas debían presentarse en dos sobre separados técnico y económico con apertura diferida del segundo sobre. La vigencia de las ofertas se solicitó por 150 días. Los sobres económicos debían incluir una garantía de seriedad equivalente al 10% del *Pago Anual por Servicio Ofertado*.

Condiciones del financiamiento: los documentos de licitación establecieron que los licitantes describieran los términos y condiciones financieras de su financiamiento en los términos que se muestra en el Anexo 10.

Criterio de evaluación: la metodología de evaluación se describe en el Anexo 11 e incluyó:

52 Cláusula 2.2 Consorcios y Sociedades de Propósito Específico

- (a) La presentación de una serie de documentos y certificaciones obligatorias que en caso de no ser presentadas ocasionaría en el rechazo de la propuesta;
- (b) La acreditación de la experiencia y capacidad técnica descrita arriba como requisitos de calificación a ser examinados sobre la base de pasa o no pasa;
- (c) La calidad de propuesta técnica en términos de las unidades funcionales en anteproyecto y la funcionalidad del diseño con un puntaje máximo de 118 puntos siendo el mínimo para calificar técnicamente 83 puntos; y
- (d) Evaluación financiera: se otorgaría el contrato al Licitante que cumpliendo con los requisitos técnicos cuyo *Monto Máximo de Pagos por Servicios Ofertado* sea el más bajo sin exceder del *Techo Presupuestal* establecido por el Contratante (que no es público, pero que se le entrega al testigo social de la licitación en un sobre cerrado).

(b) La licitación

Durante el año 2010 se llevaron a cabo las Licitaciones Públicas Internacionales 44065001-011-2010 y LPI 44065001-012-2010 para los proyectos de los Hospitales Regionales de Toluca y Tlalnepantla, respectivamente, al amparo de las APPs establecidas en el Código Administrativo del Estado de México.

El contrato de Toluca contó con la participación de tres consorcios con 11 empresas. En el contrato de Tlalnepantla participaron cuatro consorcios que representaban 15 empresas. Un cuarto oferente para el Hospital de Tlalnepantla fue descalificado.

La licitación consistió en un proceso de licitación internacional de dos sobres con la apertura del segundo sobre económico diferida hasta el término de la evaluación técnica.

Las ofertas económicas recibidas fueron ofertas de consorcios nacionales de acuerdo al siguiente detalle.

Toluca Regional Hospital

GIA Construction A-HERME-ISS	Marhnos group	Prodemex-Proan
Annual Payment: \$268,800,000.000	Annual Payment: \$322,881,182.76	Annual Payment: \$236,532,000.00
Maximum amount of the contract: \$6,384,000,000.00	Maximum amount of the contract: \$7,587,707,794.86	Maximum amount of the contract: \$5,617,635,000.00

Tlalnepantla Regional Hospital

GIA Construction A-HERME-ISS	Marhnos group	Prodemex-Proan
Annual Payment: \$282,900,000.000	Annual Payment: \$267,901,000.00	Annual Payment: \$249,479,988.00
Maximum amount of the contract: \$6,718,883,000.00	Maximum amount of the contract: \$6,362,648,750.00	Maximum amount of the contract: \$5,925,149,715.00

Figura No. 4 Valores Ofertas Económicas recibidas. Fuente: Informe Anual 2010 ISSEMYN

La licitación del Hospital Regional de Tlalnepantla es sustancialmente parecida a la del Hospital de Toluca por lo que este documento se enfoca únicamente en describir el proceso de licitación del hospital de Toluca. Una diferencia de Tlalnepantla es que en este último caso sí ocurrió una descalificación de un consorcio participante según detalle ofrecido por el Testigo Social al describir el proceso licitación.⁵³

La siguiente narración del proceso fue realizada por el Testigo Social de la licitación PPS del Hospital Regional de Toluca:⁵⁴

53 Fuente: La Gaceta Página 29 del 13 de enero de 2011: Reproduce informe del Testigo Social Dimuid Hurley O'Sullivan, 24 noviembre 2010: el consorcio Cuisa no cumplió y su oferta fue desechada. Uno de los requisitos técnicos de fondo fue que los ofertantes deberían tener experiencia en la construcción de hospitales de por lo menos 100 camas y 15,000 metros cuadrados de construcción. Cuisa pudo mostrar evidencia de la construcción de hospitales de 60 camas y de unos 9,000 metros cuadrados de construcción nada más. Otro requisito técnico de fondo fue que los licitantes deberían tener un Capital Contable mínimo de \$200 millones de pesos en al menos 2 de los últimos 3 años. Cuisa acreditó un Capital Contable de \$187 millones de pesos en el 2009, \$127 millones de pesos en el 2008 y \$133 millones de pesos en el 2007.

54 Fuente: La Gaceta Página 22 del 13 de enero de 2011: CPC Fernando Dablantes Camacho, Testigo Social: Informe de testimonio social independiente

Evento	Fecha o dato	Fuente o comentario
Publicación de la convocatoria	24 mayo 2010	COMPRANET; dos diarios de circulación estatal
Período de venta de documentos	24 de mayo al 17 de agosto de 2010	90 días
Licitantes quienes adquieren las bases de licitación	Constructora y Edificadora Gia+a S.A. de C.V.; Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.; Igasa Solutions, S.A. de C.V.; Acciona Infraestructuras Mexico, S.A. de C.V.; Siemens, S.A. de C.V.; Concesiones Aldesen, S.A. de C.V.; Operadora Cicsa S.A. de C.V.; MK Humana, S.A. de C.V.; Vitalmex Internacional, S.A. de C.V.; Grupo Marhnos, S.A. de C.V.; Heberto Guzmán Desarrollos y Asociados, S.C.; Constructora y Urbanizadora Ixtapan, S.A. de C.V.	12
Extensión plazo	23 junio	
Reunión de aclaraciones	16 y 30 de junio, 14 y 27 de julio y 03 de agosto 2010	
Enmiendas	16 y 25 de agosto	
Apertura de las ofertas técnicas: recepción y resguardo de las ofertas económicas	31 agosto	<p>Consorcio conformado por Constructora y Edificadora GIA+A, S.A. de C.V., Grupo Hermes, S.A. de C.V. e ISS Facility Services, S.A. de C.V.</p> <p>Consorcio conformado por Marhnos Turismo, S.A. de C.V., Marhnos Construcciones, S.A. de C.V., Inmar del Noreste, S.A. de C.V., Proyectos Inmobiliarios Marhnos, S. de R.L. y Armando Juan Negrotti.</p> <p>Consorcio conformado Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. y Desarrollo de Hospitales PROAN, S.A. de C.V.</p>
Apertura de las ofertas financieras	10 setiembre 2010	Los tres consorcios calificaron técnicamente

Tabla No. 1 Detalles de la Licitación PPS Hospital Regional de Toluca. **Fuente:** Testimonio Social antes referido publicado en la Gaceta del Gobierno del 13 de enero de 2011

(c) Evaluación de las ofertas del Hospital Regional de Toluca

Los tres consorcios participantes presentaron los documentos técnicos y complementarios requeridos con carácter de obligatorios en los términos solicitados. Lo anterior les permitió acreditar la capacidad y experiencia técnica en materia de obra en general de proyectos similares necesaria para el proyecto. Dentro de las condiciones específicas se solicitaba la experiencia en la celebración de al menos un contrato de construcción de instalación hospitalaria de al menos 15,000 m², o 100 camas, celebrado en los últimos dos años, y la experiencia requerida en la administración de proyectos similares.

Respecto a la funcionalidad de diseño y aspectos vinculados con el diseño, los tres consorcios alcanzaron el puntaje mínimo requerido en las bases, y también cumplieron con la acreditación de experiencia de los subcontratistas en los servicios requeridos.

La metodología usada para la evaluación de las ofertas técnicas se describe en el Anexo 11 e incluyó tres pasos:

- (a) La presentación de una serie de documentos y certificaciones obligatorias que en caso de no ser presentadas ocasionaría en el rechazo de la propuesta;
- (b) La acreditación de la experiencia y capacidad técnica como descrita arriba; y
- (c) La calidad de propuesta técnica en términos de unidades funcionales en anteproyecto y la funcionalidad del diseño para un puntaje total de 118 puntos siendo el mínimo para calificar 83 puntos.

Seguidamente, el ejecutor constató que los tres consorcios participantes acreditaron su capacidad legal y financiera, cumpliendo con el capital contable e ingresos totales requeridos y capacidad crediticia, en términos de las condiciones establecidas en las bases.

En septiembre de 2010 se realizó la lectura a los resultados de la evaluación cualitativa de las tres propuestas técnicas, y se abrieron los sobres que contenían las propuestas económicas, que fueron entregadas en ese acto por la empresa de traslado de valores contratada para esos efectos; la notaría pública confirmó que los sobres estaban cerrados y no habían sido abiertos.

La revisión concluyó que las ofertas económicas contaran con la documentación solicitada en las bases con carácter de obligatorios. El *Monto Máximo de Pagos por Servicios Ofertado sin incluir el IVA* fue como sigue en pesos mexicanos:

Entity	Imports of their offers excluding taxes (IVA)		
	Monthly payments for offered services	Annual payment for offered services	Maximum amount of payments for offered services
Pordemex	\$19,711,000.00	\$236,532,000.00	\$5,617,635,000.00
GIA	\$22,400,000.00	\$268,800,000.00	\$6,384,000,000.00
Marhnos	\$26,906,765.23	\$322,881,182.76	\$7,587,707,794.86

Tabla No. 2. Ofertas Económicas de los Consorcios Participantes en pesos mexicanos. Fuente: Testimonio Social antes referido publicado en la Gaceta del Gobierno del 13 de enero de 2011

Dado que al menos una de las propuestas de los precios ofertados se encontraba por debajo del techo presupuestario del ejecutor, se aceptaron las tres propuestas.

El día 13 de septiembre de 2010, el Comité de Proyectos del ISSEMyM valora los resultados técnicos y económicos de las propuestas presentadas por los tres consorcios mencionados, avalados por los dictámenes de los asesores técnicos, financieros y legales resuelve la adjudicación a favor del consorcio conformado por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V., Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura, S.A. de C.V. y Desarrollo de Hospitales PROAN, S.A. de C.V. (conjuntamente el “Consortio Prodemex”); cuyo precio resultó ser el más bajo y se informa a los otros dos consorcios que la razón por la que sus propuestas no resultaron ganadores obedece a que el pago mensual, pago anual y monto máximo de pagos por servicios ofertados fueron superiores al ofertado por el Consortio Prodemex.

(d) Beneficios de la aplicación del método

Con base en el informe del Gobernador del Estado de México la contratación por APP de este proyecto tuvo un costo aproximado de 4.700 millones de pesos mexicanos por hospital. De acuerdo con el informe el empleo de APP a través de un contrato de PPS le permitió al Estado tener un ahorro significativo, pues de haberse realizado la contratación por mecanismos tradicionales el costo por hospital hubiera sido en promedio de 5. 700 millones de pesos mexicanos.

Las siguientes son consideradas ventajas del empleo de APP

Desde el punto de vista financiero

- (a) Mejor opción entre las diversas alternativas de financiamiento.
- (b) Menores desembolsos inmediatos por parte del gobierno.
- (c) Repago de los servicios e infraestructura
- (d) Menor endeudamiento público, en su caso.

Desde el punto de vista técnico

- (a) Aprovechamiento complementario de las ventajas y capacidades de los sectores público y privado.
- (b) Mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos y la construcción de la infraestructura

En términos de uso eficiente de los recursos públicos

- (a) Incentivos para la conclusión oportuna de los trabajos: la vinculación entre el diseño y construcción del proyecto y el pago condicionado por la provisión del servicio genera los incentivos adecuados para ello.
- (b) Incentivos para que las empresas privadas minimicen sus costos de operación y mantenimiento a lo largo de la vida del proyecto.
- (c) Estándares de desempeño y servicios públicos más baratos y de mejor calidad.

En términos de la administración del proyecto

- (a) Mejor supervisión y gestión del proyecto por parte del gobierno, dejando su operación a las empresas privadas.
- (b) Distribución más eficiente del riesgo.

(e) La adjudicación de los Hospitales de Toluca y de Tlalnepantla

Los Consorcios formados por Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. (PRODEMEX) para el caso de Toluca, y Grupo Marhnos, S.A. para Tlalnepantla fueron los consorcios ganadores de la licitación.⁵⁵

La empresa Marhnos, en particular, contaba, al momento de la licitación, con buen prestigio en el sector de construcciones de salud pública. No obstante, a partir de 2015 se empezó a mencionar en el mercado nacional que la empresa sufría de dificultades financieras^{56 57} asociadas a otro PPS hospitalario en Yucatán y a la APP encargada de la construcción del Puente Internacional Reynosa-Mission.

En cada caso, se firmó un contrato de Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) con empresas de propósito específico formadas por el Contratista vencedor de cada licitación.

En el caso del Hospital Regional de Toluca, la empresa concesionaria se llama “Concesionaria Hospitalaria Toluca” (CHT) en tanto que, en el caso del Hospital de Tlalnepantla, el concesionario es la empresa “Infraestructura Hospitalaria del Estado de México, S.A. de C.V (IHEM), perteneciente al grupo Marhnos. Una de las empresas subcontratistas

55 <http://marhnos.com.mx/que-hacemos/hospitalia/>

56 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/19/1009170>

57 <http://www.dineroenimagen.com/2015-02-20/51223>

del concesionario que actuó como ingeniero independiente fue la empresa de ingeniería Cal y Mayor Asociados.

Un examen de los Estados de Resultados del concesionario IHEM muestran utilidad neta de 25 millones de pesos en 2015 y 17 millones de pesos en 2014 (véase Anexo 8).⁵⁸

Los proyectos forman parte de la segunda generación de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) emitidos por el Gobierno del Estado de México, y fueron reconocidos por el Banco Mundial como los más avanzados en su tipo a nivel nacional, tanto por su integración al incorporar un mayor número de servicios a cargo del operador privado como por el diseño del proceso licitatorio, que permitió al Instituto obtener economías por USDOL 150 millones a lo largo del período de 25 años.

(f) Estado actual de la concesión

Los hospitales entraron en operación a mediados del año 2012. Con un costo superior a los USDOL 25 millones. Ambos hospitales fueron construidos y operan mediante el esquema de PPS. Los ahorros se estiman en USDOL 4,6 millones anuales para el gobierno estatal.

(g) Conclusión

Los procesos de APP de los hospitales del Estado de México están funcionando satisfactoriamente. Los cálculos revelan que disminuyó un tercio el costo de la operación. Se espera que ambos hospitales presten sus servicios a 6.000 usuarios hospitalizados y 20.000 pacientes ambulatorios al año.

4.6 Lecciones aprendidas: Beneficios Esperados, Factores de Riesgo y De Éxito

Las ventajas y beneficios que se suelen atribuir a las APP del sector salud se listan en la Sección 5 (d). Tales ventajas consideran una variedad de aspectos técnicos, administrativos y financieros que resultan en un mejor uso de los recursos públicos.

58 https://www.bmv.com.mx/docs-pub/infofidu/infofidu_612729_F422_2015-02_1.pdf

Las APP tratadas en este caso son de largo plazo por cuanto el contrato de prestación de servicio es de 25 años. Actualmente los hospitales llevan en operación solamente cinco años. Si los contratistas cumplen todas sus obligaciones, las ventajas y beneficios predichos se consolidarán.

Los riesgos siempre están presentes durante el término del contrato de servicio. Dichos riesgos son: riesgo de diseño, sobrecostos y retrasos; operación y mantenimiento, disponibilidad de la infraestructura, valor residual, política, demanda y financiero. En el sector vial, las concesiones en México se consideraron muy exitosas en los primeros años de operación. No obstante, de las casi 50 concesiones otorgadas a la fecha, el gobierno canceló casi la mitad antes del vencimiento del plazo de la concesión.

Desde la perspectiva de la estructuración de la operación, en el año 2010, el Hospital Regional de Toluca fue calificado por la Corporación Financiera Internacional (IFC), del Banco Mundial, como uno de los más avanzados en su tipo, colocando al ISSEMyM a la vanguardia en la prestación de servicios públicos de salud del país.

Según la IFC, que asesoró al ISSMyM sobre la estructura y puesta en práctica de las APP, los contratos fueron estructurados con conciencia ambiental por lo que la operación ahorra un 20% de energía en comparación con otros hospitales y que redujo las emisiones en una cantidad de 10 toneladas de CO₂ por año. Según la IFC, el costo general del funcionamiento se redujo en un tercio y atrajo inversiones privadas por USDOL 60 millones cada uno.

El tipo de concesión adoptada por ISSEMyM sigue a la vanguardia de los esquemas de APP en América Latina luego de cinco años de operación exitosa.

La participación de una firma estructuradora con mucha experiencia, así como la experiencia e influencia del nivel federal con las APP a nivel estatal, constituyen factores de éxito, junto con la madurez y capacidad institucional, nivel de profesionalización del funcionario público, y la claridad del marco regulatorio de México.



5.1 La Mejora de Oferta

Anexo 1: Transcripción de texto de los Documentos de Licitación

Cláusula de Descuentos, páginas 9 y 10 del Pliego

“20. Cláusula de Descuentos

20.1 Una vez efectuado el análisis de ofertas, el Área Técnica responsable de la evaluación de las ofertas, confeccionará un cuadro comparativo de las ofertas que cumplan legal y técnicamente y solicitará a la Proveeduría comunicar a los representantes con capacidad legal suficiente de las tres primeras en precio.

20.2 La Proveeduría citará a los primeros tres proponentes elegidos técnica y legalmente concediéndole un plazo de cinco días hábiles y fijando fecha y hora para presentar en sobre cerrado, el descuento a su oferta sin que se afecten los demás términos de la propuesta efectuada. Deberá dejar constancia en el expediente de la invitación realizada vía fax, correo electrónico o página WEB de la Proveeduría.

En caso de que solo sea elegible una empresa, se procederá a una negociación directa con el oferente.

20.3 El documento de descuento deberá ser presentado en sobre cerrado siempre y cuando se realice hasta la fecha límite fijada al efecto debidamente identificado con la siguiente leyenda:

Oferta de descuento

Licitación Abreviada No. 2011LA-000140-PROV

Fecha de presentación.

Nombre de la firma

20.4 En la convocatoria de descuento estarán presentes por parte del ICE el Coordinador de Contratación Administrativa de la UEN respectiva, un representante del Área Legal y un representante de la Proveeduría.

20.5 El representante de la Proveeduría levantará un acta donde se

anotará la lista de participantes en el acto presencial y el nombre de la empresa que representa.

20.6 El representante de la Proveduría procederá a leer en voz alta ante los presentes los alcances de la propuesta de descuento y la incluirá en el acta que se levanta al efecto.

20.7 Se firmará el acta de descuento por los participantes del grupo ICE y por aquellos representantes de las compañías directamente interesados que así lo soliciten.

20.8 El descuento debe estar exento de condicionamientos para que sea sujeto de aceptación.

20.9 No se aceptarán propuestas de descuento que no hubiesen sido presentadas en la audiencia fijada por la Proveduría del ICE al efecto.”

DIFERENCIAS CON EL DIÁLOGO COMPETITIVO

En la Licitación con Negociación, se espera que el Contratante disponga de una concepción muy clara sobre el objeto del contrato o la solución deseada (a efecto de que disponga una base sólida y una capacidad negociadora adecuada), a partir de la cual, las negociaciones durante el proceso impulsarán nuevas formas de satisfacer la necesidad y distribuir los riesgos de la mejor forma posible. En el Diálogo Competitivo, la forma en que el contratante idealiza la solución a su necesidad no es determinante en el proceso.

A diferencia del Diálogo Competitivo - en el que las discusiones siempre terminan antes de la presentación final de la mejor oferta - en la Licitación con Negociación, las discusiones pueden seguir adelante con el licitante seleccionado aún después de la adjudicación y hasta la formalización del contrato.

En la mayor parte de los casos, las discusiones deben también terminar con la presentación de una oferta final, que puede o no comparada con las otras.

5.2 Licitación con Negociación

En ocasiones se confunden los métodos “Diálogo Competitivo” y “Licitación con Negociación”. La confusión se origina en que las normas europeas los tratan indistintamente. Desde el punto de vista de procedimiento, no existen mayores diferencias: ambas son licitaciones en las que se discute con los proveedores a lo largo del proceso con orden y registros conforme la solución a la necesidad compleja del Comprador o Contratante evoluciona.

La principal diferencia radica en la capacidad del Contratante para licitar la contratación compleja. Si la capacidad es reducida o es en un ámbito de contrataciones que no es el acostumbrado de la agencia, es preferible optar por el “Diálogo

Competitivo” porque así la agencia aprende del mercado y de la industria y puede especificar una necesidad en forma más competitiva y acertada pensando y conociendo mejor (“think out of the box”).

Por otro lado, si el Contratante tiene gran experiencia y recursos para establecer negociaciones técnicas y de precios con uno o más proveedores, la vía apropiada es la Licitación con Negociación para arribar a una solución que mejore la iniciativa del Contratante mediante la innovación y tecnologías mejoradas que ofrece el mercado cuando se amplían los límites y se impulsa la creatividad (“push the envelope”).

Anexo 2

El siguiente link conduce al texto completo de la licitación con negociación de la Directiva 2014/24/UE del 26 de febrero de 2014: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ENES/TXT/?uri=CELEX:32014L0024&from=%20e%202014> 59

Anexo 3

El siguiente enlace proporciona el pliego de licitación utilizado por *Emvarias* para la licitación con negociación:

https://www.epm.com.co/site/Portals/O/centro_de_documentos/Contratos_Emvarias/Arrendamiento_Operativo/PLIEGO_DE_CONDICIONES.pdf

Seguidamente se reproduce la parte contentiva del criterio de evaluación de la Solicitud de Ofertas 06-2014:

EVALUACIÓN

La evaluación consiste en una serie de pasos que se inician con la revisión de los aspectos formales y documentales de la propuesta, tendiente a determinar el cumplimiento de los requisitos de participación y el carácter “completo” de la propuesta y terminan con la aplicación de los factores, criterios y fórmulas de ponderación que permiten hacer comparables las propuestas en términos de puntajes. En consecuencia,

59 Texto completo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0024&from=en>

de entre las propuestas que cumplan con los requisitos legales, técnicos y económicos, y previa ponderación se seleccionará la propuesta más favorable en su conjunto para EMVARIAS, de acuerdo con el puntaje máximo que le sea asignado a cada uno de ellos.

3.1 Aspectos legales. EPM examinará las propuestas para determinar si los proponentes están habilitados para formularlas de acuerdo con los requisitos de participación exigidos, si están completas, si se ha suministrado la garantía requerida, si los documentos han sido debidamente presentados, si no hay errores de cálculo, y en general, si se ajustan a los documentos del presente proceso de contratación.

3.2 Factores de Ponderación. Las ofertas serán evaluadas teniendo en cuenta los criterios que se enumeran a continuación y con base en ello se establecerá un orden de elegibilidad. La calificación de las ofertas tendrá un puntaje máximo de mil (1.000) puntos, distribuidos de la siguiente manera: FACTOR PUNTAJE Valor 950 Sistema de suspensión trasero (Ssi) 50.

Encontrándose errores o incongruencias subsanables -porque, por ejemplo, puedan inferirse de los datos explícitos suministrados por el proponente- EMVARIAS asumirá como valor el que resulte de hacer las correcciones o adecuaciones legalmente pertinentes.

VALOR

El proponente que ofrezca el menor precio por canon fijo tendrá una asignación máxima de novecientos (950) puntos, tomando como base el valor total del canon ofertado en el formulario de precios. A los demás se les asignará puntajes proporcionales de acuerdo con la siguiente fórmula: $Poi = Vo/Vi \times 950$ Donde: Poi = Puntaje de la propuesta analizada. Vi = Valor cotizado de la propuesta analizada Vo = Valor cotizado de la propuesta más económica

Factor de ponderación adicional: Adicionalmente se otorgará puntaje si el proponente cumple con la siguiente característica: Si = Si la propuesta presenta un sistema de suspensión trasero de tipo: servicio pesado, de bajo peso, de fuelles compactos de caucho o elastómero, libre de lubricación, con amortiguadores y barras de torsión longitudinales y transversales, sin buje central, tendrá un valor de cincuenta (50) puntos; de lo contrario tendrá cero (0) puntos.

3.3 Desviaciones. Se considera desviación todo “error”, “reserva”, “omisión”, “informalidad” o “disconformidad” que la oferta presente en relación con las condiciones o términos del pliego o frente a las reglas vigentes en la ciencia, la técnica o la práctica aplicables a la realización de los servicios y/o actividades. Sin perjuicio de su entendimiento en el lenguaje común, para los efectos de este pliego los términos acabados de señalar se entenderán, también, con el siguiente alcance:

- (a) **Error:** Es la falta o inadecuada consignación de datos, información o expresiones que, o bien debían suministrarse o incluirse, o debían tener una forma o contenido diferente.
- (b) **Reserva:** Es la actitud, implícita o explícita, del proponente de guardar u ocultar información necesaria para la intelección o evaluación de su oferta, o la advertencia de que ella está sujeta a algún tipo de condición no prevista en el pliego.
- (c) **Omisión:** Es la actitud manifiesta del proponente de suprimir información o elementos esenciales de ésta, de tal manera que, o bien un formulario aparece incompleto, o un texto pierde sentido o el alcance de la información deviene inútil. **Informalidad:** Es la utilización de expresiones o formatos diferentes a los indicados o corrientemente utilizados en el campo de la actividad que rige el “objeto” de la contratación, como ocurre cuando el proponente presenta datos por fuera de un formulario asignado para ello.
- (d) **Disconformidad:** Es la inadecuación que presenta alguna información, característica o condición que debe aportar el proponente, en relación con un estándar o regla vigente. Por ejemplo, hay disconformidad en el ofrecimiento de un vehículo con motor diesel, si el solicitado era a gasolina, por más que ambos, en principio, puedan cumplir el mismo propósito. **Desviaciones sustanciales.** Son sustanciales las desviaciones que:
 - a. Afectan de manera “esencial” la forma, el alcance, la calidad o el funcionamiento de los servicios y/o actividades requeridos.
 - b. Limita los derechos de EPM/EMVARIAS o las obligaciones del oferente emanadas del contrato; o
 - c. De rectificarse, afectaría injustamente la posición competitiva de otros oferentes que hubiesen presentado

oferta y que se ajusten sustancialmente a las condiciones o términos del pliego.

Las demás desviaciones son no sustanciales y serán corregidas directamente por EPM cuando ello sea factible a partir de la información consignada por el proponente; en caso contrario, EPM se reserva el derecho de solicitar las aclaraciones, precisiones o correcciones que sean necesarias, sin que ello suponga el derecho del oferente a modificar la propuesta. El proponente requerido deberá atender el llamado de EPM dentro del término que para el efecto se le señale; en caso de no hacerlo, EPM podrá eliminar su oferta.

Los errores de carácter matemático, aritmético o formal que presenten las ofertas serán corregidos directamente por EPM de la siguiente manera: a). Si existiesen discrepancias entre un precio unitario y el precio total que se obtenga multiplicando ese precio unitario por las cantidades correspondientes, prevalecerá el precio unitario. El precio total será corregido a menos que exista un error evidente en el punto decimal del precio unitario, en cuyo caso prevalecerá el precio total cotizado y se corregirá el precio unitario; b). Si existiese un error en un precio total como consecuencia de la suma o resta de subtotales, prevalecerán los subtotales y el precio total será corregido; y c). Si existiese discrepancia entre palabras y cifras, prevalecerá el monto expresado en palabras, salvo que la cantidad expresada en palabras tenga relación con un error aritmético, en cuyo caso prevalecerá el monto en cifras con sujeción a los literales a) y b) precedentes.

Cuando el oferente incurra en omisiones al dejar de cotizar un ítem o actividad, se procederá así: Para los efectos de la comparación de las ofertas, EPM incluirá el precio más alto cotizado por los demás oferentes así dicha oferta haya sido rechazada o eliminada. Para efectos de aceptación de la oferta, el valor del ítem o actividad será el promedio de todas las ofertas presentadas incluyendo las que hayan sido rechazadas o eliminadas.

En todo caso, las desviaciones sustanciales darán lugar a la eliminación de la oferta.

3.4 Puntaje total y comparación de las propuestas. Una vez evaluadas las propuestas en cada uno de los factores señalados, se sumarán

los puntajes obtenidos en cada uno de éstos y se asignará el puntaje total de cada propuesta; con base en éste se hará la comparación correspondiente mediante la elaboración de una lista que ubique respectivamente a cada proponente desde el que ha obtenido el mayor puntaje total hasta el que obtiene el menor. El proponente que ocupe el primer lugar se considerará seleccionado y su oferta se recomendará al servidor competente para la aceptación. Si al hacer las ponderaciones resultaren dos o más propuestas con igual puntaje en el primer lugar, se preferirá la propuesta con mayor puntaje en factores de ponderación adicionales. Si permaneciere la igualdad, se preferirá la propuesta que presente mayor valor del contrato relacionado para el cumplimiento del requisito de participación Experiencia del proponente.

3.5 Ajuste económico. Antes de tomarse la decisión sobre la culminación del proceso de contratación, si es el caso, se proceda a la etapa de ajuste económico de las propuestas que cumplen con las condiciones técnicas y contractuales. Para el efecto, EPM llamará a los proponentes que cumplen dichas condiciones y les solicitará la presentación de una nueva propuesta económica en sobre cerrado, dentro 60 del término que con tal fin se fije, vencido el cual se procederá a su apertura y a la evaluación de estas propuestas, aplicando la fórmula ya establecida para este factor. La etapa de ajuste económico procederá cuando las propuestas recibidas sean económicamente inconvenientes, previos los estudios y análisis pertinentes, se decidirá si se procede a la etapa de ajuste económico. Si alguno o algunos de los proponentes no presentan nueva propuesta económica, se entenderá que mantienen su ofrecimiento inicial. Durante la etapa de ajuste económico, ningún proponente podrá retirar su propuesta, ni introducirle modificaciones que la hagan más desfavorable para EPM.

3.6 Propuestas elegibles. En todo caso en el que se presente más de una oferta, el proceso de evaluación terminará con la elaboración de una lista en la que aparezcan los proponentes organizados según los puntajes totales alcanzados luego de la ponderación de los factores fijados, en orden descendente desde el primero -que será el que haya obtenido el mayor puntaje- hasta el último -que corresponderá a quien presente el menor puntaje.

- 3.7 Negociación directa.** Se podrá realizar negociación directa cuando existiendo una sola oferta elegible se considere que se pueden obtener mejores condiciones comerciales. En estos eventos no podrá haber cambios sustanciales de las condiciones técnicas. Para el efecto, EPM señalará al proponente aquellos aspectos en los cuales, según ella, la propuesta puede ser mejorada o adecuada y solicitará una manifestación expresa del proponente en un plazo indicado antes de tomar la decisión que crean conveniente. Si el proponente guarda silencio o la respuesta no satisface las expectativas de EPM, se evaluará la conveniencia de aceptar la oferta en su forma inicial y en caso de no considerarla conveniente se dejará constancia por escrito de los motivos que así lo indican.
- 3.8 Selección del proponente:** la recomendación de aceptación de la oferta se hará por parte de EPM y la comunicación de aceptación la hará EMVARIAS.
- 3.9 Declaratoria de desierto del proceso 61.** Dentro del período de validez de la oferta, el servidor competente de EMVARIAS declarará desierto el proceso de contratación en el evento en que no se reciba ninguna propuesta, o ninguna de las recibidas resulte válida o conveniente para EMVARIAS.
- 3.10 Terminación del proceso.** Cuando se presenten circunstancias que hagan perder la competencia de EPM para la aceptación o declaración de desierto del proceso, o aparezca un vicio en éste que pueda generar una nulidad de lo actuado, o cuando las exigencias del servicio lo requieran o las circunstancias de orden público lo impongan, o cuando a juicio de EPM el proceso resulte inconveniente, EPM dará por terminado el proceso de contratación en el estado en que se encuentre.
- 3.11 Comunicación.** Si el proceso culmina con la declaratoria de desierto o la terminación del proceso de contratación, la decisión se comunicará a los proponentes o interesados, según el caso.

5.3 Uso de Puntos en la Evaluación de Ofertas

Anexo 4

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 10-11-2014

Artículo 29. La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios, así como los aspectos que la convocante considere necesarios para determinar el objeto y alcance de la contratación;
- III. La fecha, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquella en la que se dará a conocer el fallo, de la firma del contrato, en su caso, la reducción del plazo, y si la licitación será presencial, electrónica o mixta y el señalamiento de la forma en la que se deberán presentar las proposiciones;
- IV. El carácter de la licitación y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones. Los anexos técnicos y folletos en el o los idiomas que determine la convocante;
- V. Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica;
- VI. El señalamiento de que, para intervenir en el acto de presentación y apertura de proposiciones, bastará que los licitantes presenten un escrito en el que su firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada, sin que resulte necesario acreditar su personalidad jurídica;

- VII. La forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las proposiciones, y, en su caso, firma del contrato. Asimismo, la indicación de que el licitante deberá proporcionar una dirección de correo electrónico, en caso de contar con él;
- VIII. Precisar que será requisito el que los licitantes entreguen junto con el sobre cerrado una declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en alguno de los supuestos establecidos por los artículos 50 y 60 penúltimo párrafo, de esta Ley;
- IX. Precisar que será requisito el que los licitantes presenten una declaración de integridad, en la que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas, para que los servidores públicos de la dependencia o entidad, induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes;
- X. Si para verificar el cumplimiento de las especificaciones solicitadas se requiere de la realización de pruebas, se precisará el método para ejecutarlas y el resultado mínimo que deba obtenerse, de acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- XI. La indicación respecto a si la contratación abarcará uno o más ejercicios fiscales, si será contrato abierto, y en su caso, la justificación para no aceptar proposiciones conjuntas;
- XII. La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo licitante, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;

- XIII. Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos, debiéndose utilizar preferentemente los criterios de puntos y porcentajes, o el de costo beneficio;
- XIV. El domicilio de las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o de los gobiernos de las entidades federativas, o en su caso el medio electrónico en que podrán presentarse inconformidades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 66 de la presente Ley;
- XV. Señalamiento de las causas expresas de desechamiento, que afecten directamente la solvencia de las proposiciones, entre las que se incluirá la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes, y
- XVI. Modelo de contrato al que para la licitación de que se trate se sujetarán las partes, el cual deberá contener los requisitos a que se refiere el artículo 45 de esta Ley.

Para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia en términos de la Ley Federal de Competencia Económica. Previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública, las dependencias y entidades podrán difundir el proyecto de la misma a través de CompraNet, al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual éstas recibirán los comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale.

Artículo reformado DOF 07-07-2005, 28-05-2009

Artículo 36 Bis. Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará al licitante cuya oferta resulte solvente, porque cumple con los requisitos legales, técnicos y económicos establecidos

en la convocatoria a la licitación, y por tanto garantiza el cumplimiento de las obligaciones respectivas y, en su caso:

- I. La proposición haya obtenido el mejor resultado en la evaluación combinada de puntos y porcentajes, o bien, de costo beneficio;
- II. De no haberse utilizado las modalidades mencionadas en la fracción anterior, la proposición hubiera ofertado el precio más bajo, siempre y cuando éste resulte conveniente. Los precios ofertados que se encuentren por debajo del precio conveniente, podrán ser desechados por la convocante, y
- III. A quien oferte el precio más bajo que resulte del uso de la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos, siempre y cuando la proposición resulte solvente técnica y económicamente. Para los casos señalados en las fracciones I y II de este artículo, en caso de existir igualdad de condiciones, se dará preferencia a las personas que integren el sector de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales. De subsistir el empate entre las personas del sector señalado, la adjudicación se efectuará a favor del licitante que resulte ganador del sorteo que se realice en términos del Reglamento de esta Ley. En las licitaciones públicas que cuenten con la participación de un testigo social, éste invariablemente deberá ser invitado al mismo. Igualmente será convocado un representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad de que se trate.

Artículo adicionado DOF 07-07-2005. Reformado DOF 02-07-2008, 28-05-2009

Artículo 14. En los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica de las proposiciones, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública. En el caso de licitación pública para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que utilicen la evaluación de

puntos y porcentajes, se otorgarán puntos en los términos de esta Ley, a personas con discapacidad o a la empresa que cuente con trabajadores con discapacidad en una proporción del cinco por ciento cuando menos de la totalidad de su planta de empleados, cuya antigüedad no sea inferior a seis meses, misma que se comprobará con el aviso de alta al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, se otorgarán puntos a las micros, pequeñas o medianas empresas que produzcan bienes con innovación tecnológica, conforme a la constancia correspondiente emitida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, la cual no podrá tener una vigencia mayor a cinco años. De igual manera, se otorgarán puntos a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género, conforme a la certificación correspondiente emitida por las autoridades y organismos facultados para tal efecto.

Párrafo reformado DOF 10-11-2014 Artículo reformado DOF 07-07-2005, 28-05-2009

Anexo 5

Artículos 67 y 68 de la Directiva 2014/24/UE sobre relación precio-calidad pueden ser accedidos a través del siguiente link <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0024&from=en>

Anexo 6

El siguiente es el criterio de evaluación y adjudicación de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL para la contratación de servicios de transporte de la SEP:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 52 de su Reglamento, así como el Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, se establece como método de evaluación el criterio de puntos y porcentajes, para lo cual se considerará lo siguiente:

Por la partida única en la que participen el mínimo de puntaje que los licitantes deberán obtener en la evaluación de la propuesta técnica

será de 45 puntos de los 60 máximos que se pueden obtener de su evaluación. Los licitantes que cumplan técnicamente con este mínimo de puntaje serán susceptibles de ser evaluados económicamente.

Evaluación en puntos por partida.

Propuesta: contratación de servicios

Técnica: 60 (sesenta puntos).

Económica: 40 (cuarenta puntos)

EVALUACIÓN TÉCNICA - ponderación de 60 puntos

1. Ponderación mínima 45 de los 60 puntos como máximo.

- I. Capacidad del Licitante
- II. Experiencia y Especialidad del Licitante
- III. Propuesta de Trabajo
- IV. Cumplimiento de Contratos
- V. Cumplimiento del Anexo Técnico

Cumplimiento de Normas y Certificaciones (SFI)

EVALUACIÓN ECONOMICA - ponderación de 40 puntos

Propuesta Económica

La Convocante sólo procederá a realizar la evaluación de las propuestas económicas, de aquellas proposiciones cuya propuesta técnica resulte solvente por haber obtenido la puntuación o unidades porcentuales iguales o superiores al mínimo establecido.

Los atributos a evaluar en cada caso, y el procedimiento para asignación de puntos se presentan a continuación: RESUMEN DE CRITERIOS DE SELECCIÓN Y PUNTAJES MÁXIMOS:

EVALUACIÓN TÉCNICA (60 puntos)

Capacidad del Licitante.....24 puntos
Experiencia y Especialidad del Licitante.....18 puntos

Propuesta de Trabajo 12 puntos

Cumplimiento de Contratos..... 6 puntos

EVALUACIÓN ECONÓMICA (40 puntos)

Análisis de la oferta económica 40 Puntos

PROPUESTA TÉCNICA	
RUBRO	6 puntos
CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS	
a) Cartas de Satisfacción de clientes. Se deberá presentar una carta por cada contrato presentado en el rubro de Especialidad del apartado II Experiencia y Especialidad del licitante. Las cartas deberán ser originales y dirigidas a la SEP, deberán contener como mínimo: Nombre del funcionario o persona que emite la carta, cargo, teléfono y correo electrónico oficial, así como indicar de manera expresa el objeto de la contratación, misma que deberá ser de servicios relacionados con la presente licitación y señalar que los servicios han sido proporcionados a entera satisfacción.	
No presenta cartas = 0 puntos Cartas de 1 a 2 = 2 puntos.	
Cartas de 3 de 5 = 4 puntos Más de 6 cartas = 6 puntos.	

RESUMEN DE OFERTA TÉCNICA Y ECONÓMICA	PUNTAJE POSIBLE
OFERTA TÉCNICA	60
OFERTA ECONÓMICA	40
TOTAL DE PUNTOS	100

Sin perjuicio de lo anterior, la convocante:

- ➔ Comprobará que las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas contengan la información, documentación y requisitos de la presente convocatoria, la(s) junta(s) de aclaraciones y sus anexos.
- ➔ Constatará que las características de los servicios ofertados correspondan a las establecidas en el anexo el de esta convocatoria.
- ➔ Verificará que las ofertas presentadas correspondan a las características y especificaciones de los servicios solicitados y verificará que las mismas cumplan con la calidad que requiere la convocante.
- ➔ Verificará que garanticen y satisfagan las condiciones de entrega de la prestación de los servicios.

- Elaborará un cuadro comparativo con los puntos obtenidos por los licitantes participantes, mismo que permitirá hacer un análisis comparativo.
- Con fundamento en el artículo 36 bis de la Ley, una vez efectuado este procedimiento, la convocante adjudicará el contrato al licitante que reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y por lo tanto, garantice el cumplimiento de las obligaciones respectivas, así como aquella que tenga la mejor evaluación combinada.

Propuesta técnica:

- Se evaluará el cumplimiento de las especificaciones solicitadas en esta convocatoria de invitación en cuanto a las condiciones técnicas requeridas por la convocante.
- Se evaluará, en su caso, al menos las dos propuestas cuyo precio resulte ser más bajo, sin embargo, se podrán ampliar las evaluaciones a las siguientes propuestas, considerando, además, que las dos primeras propuestas podrían ser descalificadas.

Propuesta económica:

- Se evaluarán las propuestas económicas de aquellas propuestas técnicas que se hayan cumplido con el mínimo de puntos (Máximo de 40 puntos asignados a la propuesta económica).
- Se verificará que las propuestas económicas cumplan con lo solicitado en la presente convocatoria de esta licitación.
- Con base al resultado de las tablas comparativas económicas y otras que se elaboren, se elegirá el precio más bajo siempre y cuando este resulte conveniente.

La evaluación de las propuestas económicas se realizará conforme se indica en el décimo Lineamiento del Artículo Segundo del Acuerdo por el que se emiten diversos Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010, en ese sentido y para efectos de aplicar la fórmula aritmética enmarcada en el mismo, el valor de la propuesta económica del licitante se obtendrá de multiplicar el costo unitario ofertado por las cantidades mínimas requeridas, dichas

cantidades se detallan en el **Anexo 10** de la presente convocatoria, el monto a considerar será el resultado total de dicha operación sin incluir el impuesto al valor agregado.

De conformidad con el Art. 36 Bis de la ley una vez hecha la evaluación de las proposiciones el contrato se adjudicará a la propuesta que tenga la mejor evaluación combinada en términos de los criterios de puntos y porcentajes.

5.4 Asociación Público Privada

Anexo 7

Texto de la parte concursal de las APP en México de la Ley de Asociaciones Público Privadas del 16 de enero de 2012

Capítulo Cuarto

De la Adjudicación de los Proyectos

SECCIÓN PRIMERA

De los Concursos

Artículo 38. Las dependencias y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y, con las particularidades del artículo 31 de esta Ley, en igualdad de condiciones para todos los participantes.

En tales concursos se buscará adjudicar los proyectos en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las dependencias y entidades podrán contratar los servicios de un agente para que, por cuenta y orden de aquéllas, celebre el concurso de un proyecto de asociación público-privada. Para estas contrataciones, resultará aplicable lo dispuesto en el artículo 20 anterior. En todo caso, los servidores públicos siempre serán responsables del cumplimiento de las bases del concurso en términos del sexto párrafo del artículo

134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 39. No podrá realizarse la convocatoria correspondiente sin contar con las autorizaciones presupuestarias que, en su caso, se requieran.

La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones que, en su caso, la Comisión Federal de Competencia emita en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 40. En los términos que señalen las bases, los actos del concurso podrán realizarse a través de medios electrónicos, con tecnologías que resguarden la autenticidad, confidencialidad e inviolabilidad de la información, siempre que tales tecnologías, con las características citadas, se encuentren certificadas por tercero especializado de reconocida experiencia que la convocante contrate.

Los medios de identificación electrónica que se usen con las características antes citadas, producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firmas autógrafas y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio.

Las notificaciones mediante correo electrónico tendrán los mismos efectos que las notificaciones personales, cuando cumplan los requisitos que el Reglamento establezca.

Artículo 41. En los concursos podrá participar toda persona, física o moral, nacional o extranjera, que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, las bases y en las disposiciones aplicables al proyecto de que se trate, con las excepciones señaladas en el artículo 42 siguiente.

En caso de personas físicas, deberán obligarse a constituir, de resultar ganadoras, una persona moral en términos del artículo 91 de esta Ley.

Dos o más personas podrán presentar, como consorcio, una propuesta conjunta, en cuyo caso también deberán obligarse a constituir, de resultar ganadores, una o más personas morales, en los términos del artículo 91 de esta Ley, así como designar a un representante común para participar en el concurso.

Artículo 42. No podrán participar en los concursos, ni recibir adjudicación para desarrollar un proyecto de asociación público-privada, las personas siguientes:

- I. Aquellas en las que algún servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, o bien de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o civil, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;
- II. Las personas condenadas, mediante sentencia firme dentro de los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la convocatoria, por incumplimiento de contratos celebrados con dependencias o entidades federales;
- III. Aquellas que, por causas imputables a ellas mismas, alguna dependencia o entidad federal les hubiere rescindido administrativamente un contrato, dentro del año calendario inmediato anterior a la convocatoria;
- IV. Las que por causas imputables a ellas mismas se encuentren en situación de mora en el cumplimiento de sus obligaciones en contratos celebrados con dependencias o entidades federales;
- V. Las que se encuentren inhabilitadas por la Secretaría de la Función Pública en los términos del título séptimo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, del título sexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, o de la sección cuarta del capítulo décimo primero de la presente Ley;
- VI. Las que contraten servicios de cualquier naturaleza, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación,
- VII. Las que hayan sido declaradas en concurso mercantil, ni
- VIII. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de Ley.

Artículo 43. Cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos del concurso, en calidad de observador, previo registro de su participación ante la convocante. Los observadores se abstendrán de intervenir en cualquier forma en el concurso.

El Reglamento de esta Ley establecerá la figura de testigos sociales y preverá los términos de su participación en el procedimiento de concurso.

SECCIÓN SEGUNDA

De la Convocatoria y Bases de los Concursos

Artículo 44. La convocatoria al concurso contendrá, por lo menos, los elementos siguientes:

- I. El nombre de la convocante, y la indicación de tratarse de un concurso y un proyecto de asociación público-privada, regidos por la presente Ley;
- II. La descripción general del proyecto, con indicación de los servicios a prestar y, en su caso, de la infraestructura a construir;
- III. Las fechas previstas para el concurso, los plazos de la prestación de los servicios y, en su caso, de la ejecución de las obras de infraestructura, así como las fechas estimadas para el inicio de una y otra; y
- IV. Los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán adquirir las bases del concurso.

La publicación de la convocatoria se realizará a través de la página de difusión electrónica -Internet- de la dependencia o entidad convocante, en el Diario Oficial de la Federación, en CompraNet, en un diario de circulación nacional y en otro de la entidad federativa en donde se vaya a desarrollar el proyecto.

En proyectos conjuntos con entidades federativas y municipios, también deberán publicarse en los medios de difusión oficiales de cada uno de éstos.

La adquisición de las bases será requisito indispensable para participar en el concurso.

Artículo 45. Las bases del concurso contendrán, por lo menos, los elementos siguientes:

- I. Los necesarios para que los participantes estén en posibilidad de elaborar sus propuestas, que comprenderán, por lo menos;
 - a. Las características y especificaciones técnicas, así como los niveles mínimos de desempeño de los servicios a prestar; y
 - b. En su caso, las características y especificaciones técnicas para la construcción y ejecución de las obras de infraestructura de que se trate.

En caso de información que no pueda ser proporcionada a través de CompraNet, la indicación de que la misma estará a disposición de los interesados en el domicilio que señale la convocante;

- II. Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto y, en su caso, el responsable de su obtención;
- III. El plazo de la prestación de los servicios y, en su caso, de la ejecución de las obras de infraestructura, con indicación de las fechas estimadas de inicio de una y otra;
- IV. En su caso, los términos y condiciones en que los trabajos y servicios podrán subcontratarse;
- V. El proyecto del contrato, con los derechos y obligaciones de las partes, así como la distribución de riesgos del proyecto;
- VI. Los proyectos de autorizaciones que, en su caso, se requieran para el desarrollo del proyecto de asociación público-privada que corresponda otorgar a la convocante;
- VII. La forma en que los participantes acreditarán su capacidad legal, experiencia y capacidad técnica, administrativa, económica y financiera, que se requieran de acuerdo con las características, complejidad y magnitud del proyecto;
- VIII. La obligación de constituir la persona moral en términos del artículo 91 de esta Ley, si participa una persona distinta a las mencionadas en el citado artículo;
- IX. Las garantías que los participantes deban otorgar;
- X. Cuando procedan, lugar, fecha y hora para la visita o visitas al sitio de realización de los trabajos;

- XI. La fecha, hora y lugar de la o las juntas de aclaraciones, de la presentación de las propuestas, de la apertura de éstas, de la comunicación del fallo y de la firma del contrato;
- XII. El idioma o idiomas, además del español, en que en su caso las propuestas podrán presentarse;
- XIII. La moneda o monedas en que, en su caso, las propuestas podrán presentarse;
- XIV. La relación de documentos que los concursantes deberán presentar con sus propuestas,
- XV. Los criterios, claros y detallados, para la evaluación objetiva de las propuestas y la adjudicación del proyecto, de conformidad con lo señalado en los artículos 52 y 54 de esta Ley. En estos criterios se señalará el coeficiente de integración de producto nacional que deberán cumplir los participantes de conformidad con el tipo de proyecto de que se trate, procurando la mayor integración de contenido nacional posible, respetando lo dispuesto en los tratados internacionales.
- XVI. Las causas de descalificación de los participantes; y
- XVII. Los demás elementos generales, estrictamente indispensables, que el Reglamento establezca, para que los concursos cumplan con los principios mencionados en el artículo 38 anterior.

Artículo 46. Ninguna de las condiciones contenidas en la convocatoria, en las propias bases y sus anexos, ni en las propuestas de los participantes, serán objeto de negociación, salvo lo dispuesto en el capítulo octavo de la presente Ley.

Artículo 47. No podrán establecerse requisitos que tengan como resultado limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En su caso, la convocante tomará en cuenta las recomendaciones de la Comisión Federal de Competencia.

Las garantías que, en su caso, los participantes deban otorgar no deberán exceder, en su monto conjunto, del equivalente al diez por ciento del valor estimado de las inversiones a realizar.

Artículo 48. Las modificaciones a las bases del concurso que, en su caso, la convocante realice deberán ajustarse a lo siguiente:

- I. Únicamente tendrán por objeto facilitar la presentación de las propuestas y la conducción de los actos del concurso;
- II. No deberán implicar limitación en el número de participantes en el concurso;
- III. Deberán notificarse a cada uno de los participantes, a más tardar el décimo día hábil previo a la presentación de las propuestas. De ser necesario, la fecha señalada para la presentación y apertura de las propuestas podrá diferirse; y
- IV. Darán oportunidad a los participantes de retirarse del concurso, sin que ello implique incumplimiento o hacer efectiva garantía alguna.

Las modificaciones así realizadas formarán parte de la convocatoria y bases del concurso, por lo que deberán ser consideradas por los concursantes en la elaboración de sus propuestas.

SECCIÓN TERCERA

De la Presentación de las Propuestas

Artículo 49. Para facilitar el concurso, previo al acto de presentación y apertura de las propuestas, la convocante podrá efectuar el registro de participantes, así como realizar revisiones preliminares a la documentación distinta a la referida al importe de la oferta económica.

Artículo 50. Los concursos tendrán una o más etapas de consultas y aclaraciones, en las que la convocante contestará por escrito las dudas y preguntas que los participantes hayan presentado. Entre la última junta de aclaraciones y el acto de presentación de las propuestas deberá existir plazo suficiente para la presentación de las posturas. De ser necesario, la fecha señalada en la convocatoria para la presentación y apertura de las propuestas podrá diferirse.

Artículo 51. El plazo para la presentación de propuestas no podrá ser menor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Las propuestas se presentarán en sobres cerrados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento y en las bases del concurso y serán abiertas en sesión pública.

En cada concurso, los concursantes sólo podrán presentar una propuesta, con su oferta técnica y su oferta económica. Las propuestas

se presentarán en firme, obligan a quien las hace y no serán objeto de negociación, sin perjuicio de que la convocante pueda solicitar a los concursantes aclaraciones o información adicional, en términos del artículo 52 siguiente.

Iniciado el acto de presentación y apertura de propuestas, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los concursantes.

Para intervenir en el acto de presentación y apertura de las propuestas bastará que los participantes presenten un escrito en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que cuentan con las facultades suficientes para ello, sin que sea necesario que acrediten su personalidad.

SECCIÓN CUARTA

De la Evaluación de las Propuestas y Fallo del Concurso

Artículo 52. En la evaluación de las propuestas, la convocante verificará que cumplan con los requisitos señalados en las bases, y que contengan elementos suficientes para desarrollar el proyecto.

Sólo deberán considerarse los criterios establecidos en las propias bases, siempre que sean claros y detallados y permitan una evaluación objetiva que no favorezca a participante alguno.

En la evaluación, podrán utilizarse mecanismos de puntos y porcentajes, criterios de costo-beneficio, o cualesquiera otros, siempre que sean claros, cuantificables y permitan una comparación objetiva e imparcial de las propuestas.

No será objeto de evaluación cualquier requisito cuyo incumplimiento por sí mismo no afecte la validez y solvencia de la propuesta. La inobservancia de dichos requisitos no será motivo para desechar la propuesta.

En ningún caso podrán suplirse las deficiencias sustanciales de las propuestas presentadas.

Artículo 53. Cuando para realizar la correcta evaluación de las propuestas, la convocante tenga necesidad de solicitar aclaraciones o información adicional a alguno o algunos de los concursantes, lo hará en términos que indique el Reglamento.

En ningún caso estas solicitudes deberán dar lugar a cambiar la propuesta originalmente presentada, ni vulnerar los principios

señalados en el artículo 38 de esta Ley.

Artículo 54. Hecha la evaluación de las propuestas, el proyecto se adjudicará al participante que haya presentado la propuesta solvente, por cumplir los requisitos legales, técnicos y económicos, conforme a los criterios establecidos en las bases del concurso y, por tanto, garantiza su cumplimiento.

Si resultare que dos o más propuestas son solventes por satisfacer los requisitos solicitados, el proyecto se adjudicará a la propuesta que asegure las mejores condiciones económicas para el Estado, conforme a lo previsto en los propios criterios de evaluación señalados en las bases del concurso.

Si persiste la igualdad de condiciones, la convocante optará por el proyecto que ofrezca mayor empleo tanto de los recursos humanos del país, como la utilización de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región de que se trate.

En caso de un concurso con base en un proyecto de los previstos en el capítulo tercero de esta Ley, se estará a lo previsto en el artículo 31, fracción V, del citado capítulo.

La convocante podrá optar por adjudicar el proyecto, aun cuando sólo haya un concursante, siempre y cuando éste cumpla con los requisitos del concurso y su propuesta sea aceptable para la dependencia o entidad convocante.

Artículo 55. La convocante elaborará un dictamen que servirá de base para el fallo, en el que se hará constar el análisis de las propuestas, las razones para admitirlas o desecharlas, la comparación de las mismas, y los elementos por los cuales la propuesta ganadora es la que ofrece las mejores condiciones para el Estado.

El fallo en el que se adjudique el proyecto o se declare desierto el concurso deberá incluir las razones que lo motivaron. No incluirá información reservada o confidencial en términos de las disposiciones aplicables.

El fallo se dará a conocer en junta pública a la que libremente asistan los concursantes y se publicará en la página de difusión electrónica -Internet- de la convocante, así como en CompraNet, dentro del plazo previsto en las bases del concurso.

Artículo 56. Cuando se advierta en el fallo la existencia de un error aritmético, mecanográfico o de cualquier otra naturaleza, que no afecte

el resultado de la evaluación realizada, la convocante procederá a su corrección, mediante escrito que notificará a todos los concursantes.

Si el error no fuere susceptible de corregirse conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, la corrección -debidamente motivada- deberá autorizarla el titular de la convocante, en cuyo caso se dará vista al órgano interno de control de la correspondiente.

Artículo 57. Serán causas de descalificación, además de las que se indiquen en las bases:

- I. El incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases, con las salvedades señaladas en el artículo 52 de esta Ley;
- II. Las que hayan utilizado información privilegiada;
- III. Si iniciado el concurso sobreviene una causa de inhabilitación prevista en el artículo 42 de esta Ley; y
- IV. Si alguno de los participantes acuerda con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja indebida sobre los demás participantes.

Artículo 58. La convocante procederá a declarar desierto el concurso, cuando todas las propuestas no reúnan los requisitos solicitados en las bases, o cuando sus ofertas económicas no fueren aceptables.

La convocante podrá cancelar un concurso:

- I. Por caso fortuito o fuerza mayor;
- II. Cuando se modifiquen sustancialmente las condiciones para el desarrollo del proyecto;
- III. Cuando se extinga la necesidad de ejecutarlo, o
- IV. Cuando se presenten circunstancias que, de continuarse con el procedimiento, pudieren ocasionar un daño o perjuicio a la propia convocante.

Salvo por las cancelaciones señaladas por la fracción I, la convocante cubrirá a los licitantes, los gastos no recuperables que, en su caso, procedan en términos de lo dispuesto por el Reglamento.

Artículo 59. Contra el fallo que adjudique el concurso procederá, a elección del participante interesado:

- I. El recurso administrativo de revisión, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; o

- II. El juicio contencioso administrativo federal, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Fracción reformada DOF 21-04-2016

Contra las demás resoluciones de la convocante emitidas durante el concurso no procederá instancia ni medio ordinario de defensa alguno y, en caso de alguna irregularidad en tales resoluciones, ésta podrá ser combatida con motivo del fallo.

Anexo 8

Estado de resultados del Operador de un Hospital PPS cuatro años después de la adjudicación del contrato PPS.

Hospital Infraestructure, Mexico, S.A. from C.V. Results from January 1 to July 30, 2015 and 2014 (in Mexican pesos)		
	2015	2014
Income for services	116,280,317	110,174,615
Effective interest	45,454,116	45,715,757
Total income	161,734,433	155,890,372
Cost of services	89,338,033	89,058,978
Gross profit	72,396,400	66,831,394
Administrative costs	9,311,294	5,811,795
Income from operations	63,085,106	61,019,599
Other income (net)	(454)	273,749
Comprehensive financial result		
interest expenses	(32,565,381)	(36,636,073)
interest income	2,564,049	2,623,633
Net profit (loss)	(83)	(73)
Valuation effects of financial instruments	(1,698,951)	(4,821,285)
	(31,700,366)	(38,833,798)
Income before taxes	31,384,286	22,459,550
Income taxes	6,904,542	5,257,895
Net Income	29,479,744	17,201,655

Anexo 9

Criterio de Adjudicación utilizado en la contratación de la APP del Hospital Regional de Toluca. Cláusula 5 de la Sección de los Documentos de Licitación Pública Internacional 44065001 – 011 – 10 para la contratación del Proyecto para Prestación de Servicios Hospital Regional de Toluca, llevado a cabo por la Coordinación de Administración del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM):

REGLAS GENERALES DE EVALUACIÓN Y CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.....

- I. Para hacer la evaluación de las Ofertas, la Convocante verificará que las mismas cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en las Bases y en su caso en las juntas de aclaraciones.
- II. No serán objeto de evaluación, las condiciones establecidas por la Convocante que tengan como propósito facilitar la presentación de las Ofertas y agilizar la conducción de los actos de la Licitación, la inobservancia por parte de los Licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus Ofertas.
- III. La metodología de la evaluación se realizará conforme a lo establecido en la Sección VIII.

5.2 CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

- I. La Convocante adjudicará el Contrato a favor del Licitante que: (i) reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas en las Bases (ii) presente el Monto Máximo de Pagos por Servicios Ofertado más bajo, siempre y cuando sea inferior al Techo Presupuestal.
- II. En caso de empate en dos o más Ofertas respecto del Monto Máximo de Pago por Servicios Ofertado, la Convocante adjudicará el Contrato a favor del Licitante que resulte ganador del sorteo manual por insaculación que celebre la Convocante con la presencia del Comité de Proyectos del ISSEMYM en el propio acto del fallo; el cual consistirá en la participación de un boleto por cada Oferta que resulte empatada y depositada en

una urna, de la que se extraerá el boleto del Licitante ganador, actividad que será coordinada por el Testigo Social.

Anexo 10

PE-3 Carta de Intención del Financiamiento

El Licitante deberá entregar un resumen de términos y condiciones preliminares emitido por una institución financiera reconocida en el que se indique:

- Monto del financiamiento.
- Período y procedimiento de disposición.
- Plazo de gracia, en su caso.
- Plazo para la amortización.
- Cuotas y Comisiones.
- Tasa o tasas de interés, incluyendo tasa base y diferencial.
- Índices de cobertura relevantes.
- Requerimientos de reservas al Proveedor (mantenimiento, pago de intereses, etc.).
- Condiciones preliminares previas a la disposición.
- Obligaciones de hacer preliminares; normales para este tipo de operación y específicas para el Consorcio.
- Obligaciones de no hacer preliminares, normales para este tipo de operación y específicas para el Consorcio.
- Causas de vencimiento anticipado preliminares.
- Política de dividendos permitida al Licitante.
- Estructura preliminar de garantías.
- Eventos a los que está sujeto el resumen de términos y condiciones.

El resumen de términos y condiciones podrá estar sujeto a posteriores aprobaciones de la(s) institución(es) financiera(s) que lo emitan; sin embargo, deberá incluir una manifestación de la institución de que conoce el Proyecto y que las condiciones ahí expuestas son con las que participarían de resultar ganador el Licitante en cuestión. Estas condiciones deberán coincidir con los documentos de la propuesta económica.

El resumen de términos y condiciones deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser emitido por una institución financiera o por un organismo financiero multilateral y presentarse en papel membretado de la institución financiera que lo emita.
- Estar dirigido al Licitante, o al Miembro Líder del Consorcio o sociedad de propósito específico (o al principal socio accionista de ésta), según sea el caso.
- Presentar nombre, título y firma original del director del área de financiamiento de Proyectos o su equivalente de la institución financiera.
- Referencia al financiamiento para el Proyecto “Hospital Regional de Toluca”
- Razón social del Consorcio o del principal Miembro del Consorcio o de la sociedad de propósito específico que solicita la carta
- Manifiesto de conocer el modelo de Contrato y sus anexos.
- Descripción del cronograma detallado de actividades para realizar el cierre del financiamiento.

Anexo 11

SECCIÓN VIII

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

1.Descripción general de la Metodología de Evaluación

El objetivo central de esta sección es el establecer un procedimiento claro que permita a los Licitantes conocer la metodología que utilizará la Unidad Contratante para evaluar las Ofertas. Lo anterior, con el propósito de seleccionar, en su caso, a la Oferta ganadora que ofrezca una solución satisfactoria a los requerimientos establecidos en las Bases, incluyendo el modelo de Contrato.

Evaluación cuantitativa

En esta primera etapa se verificará que todos los documentos marcados como obligatorios en la propuesta técnica sean presentados y se registrará la entrega de los demás documentos, para lo cual se utilizará en Anexo 6 de la Sección V. Cuando los documentos señalados como

obligatorios en las Secciones III y IV de las Bases no sean presentados, la propuesta no será admitida.

Evaluación cualitativa

La metodología de evaluación comprenderá la valoración de los siguientes aspectos:

- I. Cumplimiento de la entrega de la documentación y requisitos obligatorios
- II. Capacidad y experiencia técnica, capacidad legal y financiera, de cada Licitante.
- III. Cumplimiento de la presentación de las 33 unidades funcionales.
- IV. Puntaje mínimo requerido para la funcionalidad de diseño y aspectos vinculados con el diseño de acuerdo a la tabla de evaluación correspondiente.
- V. Cumplimiento de los requisitos de la Propuesta Económica

A. ACREDITACIÓN DE LA CAPACIDAD TÉCNICA Evaluación de experiencia previa en diseño, construcción y administración de instalaciones (“DCAI”)

Evaluación de la experiencia del Licitante:

La experiencia previa en DCAI deberá acreditarse en términos del documento obligatorio señalado como PT-1 en la Sección III de estas Bases.

Esta evaluación considerará la viabilidad del Licitante para proveer los Servicios solicitados.

La ausencia de documentación de soporte que no acredite los siguientes puntos: (i) 5 (cinco) años en actividades de diseño y construcción de Proyectos Similares, (ii) 3 (tres) años en administración de Proyectos Similares, y (iii) acreditación de experiencia específica en construcción de instalaciones hospitalarias: deberá acreditar a la fecha de presentación de su propuesta, la celebración de al menos un contrato de construcción de instalaciones hospitalarias de al menos 15,000 metros cuadrados o 100 camas; causará el desechamiento de la Oferta.

Para los efectos del párrafo inmediato anterior, se entiende por “documentación de soporte” los documentos en los cuales consten la descripción del o los proyectos desarrollados, el plazo y monto de

dichos proyectos, así como el estado de los proyectos (en ejecución, concluido o no concluido). Entre dicha documentación se incluyen sin limitar: (i) copia de los contratos con firma autógrafa de un representante legal del Licitante, quien bajo protesta de decir verdad manifieste que los datos de los proyectos aquí descritos son ciertos, (ii) órdenes de trabajo, (iii) correspondencia, y (iv) copia de facturas.

Una vez cumplido lo anterior, los aspectos que se evaluarán serán los siguientes:

- I. Acreditación general de experiencia en diseño y construcción de Proyectos Similares de al menos cinco años y de tres años en administración de Proyectos Similares, y
- II. Acreditación de Experiencia específica en construcción de instalaciones hospitalarias: deberá acreditar a la fecha de presentación de su propuesta, la celebración de al menos un contrato de construcción de instalaciones hospitalarias de al menos 15,000 metros cuadrados o 100 camas.

La ausencia de documentación soporte que permita verificar la experiencia solicitada en Bases causará desechamiento de la Oferta.

B. EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA TÉCNICA

Para tener derecho a la evaluación de los documentos de la propuesta técnica, el Licitante deberá cumplir con la presentación de los documentos obligatorios, así como la Documentación Complementaria en términos de la Sección III de las presentes Bases.

La evaluación de los documentos técnicos comprenderá el análisis de todos y cada uno de los documentos e información detallados en la Sección III, los documentos técnicos especificados en la Sección VI, así como las especificaciones de presentación del documento técnico PT-3 previstos en la Sección VI de las presentes Bases. En caso de que alguna propuesta técnica no cumpla con los requisitos solicitados, ésta será desechada en términos del punto 6 de la Sección I de estas Bases.

La evaluación de los documentos técnicos que hayan cumplido con lo anteriormente mencionado, comprenderá el análisis de los siguientes aspectos:

- I. Unidades Funcionales en Anteproyecto
- II. Funcionalidad y diseño
- III. Aspectos vinculados con el diseño

La evaluación de la propuesta técnica se hará considerando el siguiente criterio:

El Licitante deberá considerar en su Anteproyecto y Programa Médico Arquitectónico 33 Unidades Funcionales (28 del Hospital y 5 de la Clínica). Once the preliminary design is accepted, the ther aspects are evaluated on the basis of a point system.

No.	Aspectos	Puntos Máximos
1	Anteproyecto y Programa Médico Arquitectónico 33 Unidades Funcionales (28 del Hospital y 5 de la Clínica).	Shall comply
2	Funcionalidad y diseño	97
3	Aspectos vinculados con el diseño	21
	TOTAL PUNTOS	118

El Licitante deberá cumplir, como mínimo, con 83 (ochenta y tres) puntos anteriormente señalados en relación con la tabla de evaluación, que más adelante se detalla; en caso de no hacerlo será motivo de desechamiento de la Oferta. En el momento en que un Licitante cumpla con los 83 (ochenta y tres) puntos antes mencionados, la Unidad Contratante establecerá que dicha Oferta cumple con el mínimo requerido sin que se le asigne un puntaje mayor ó específico a cada Propuesta Técnica.

ASPECTOS A EVALUAR

En esta parte se determinan los aspectos específicos a evaluar para cada uno de los documentos e información que entregará el Licitante como parte de los documentos técnicos previstos en las Secciones III y VI.

1. Unidades Funcionales en Anteproyecto:

El Licitante deberá reflejar en su Anteproyecto y Programa Médico Arquitectónico las 33 Unidades Funcionales (28 de Hospital y 5 de Clínica) descritas en el Anexo 8 **(Requerimientos de Diseño, Construcción y Plan Funcional)**.

El Licitante deberá reflejar las 33 Unidades Funcionales en su

Anteproyecto y acreditarlo a través de los documentos solicitados como PT-3 en la Sección III y VI de estas Bases.

La no consideración de las 33 Unidades Funcionales descritas en el Anexo 8 por parte del Licitante para la elaboración de su Anteproyecto, así como la ausencia de documentación que dé soporte y permita corroborar la presencia de la totalidad de las 33 Unidades Funcionales causará el desechamiento de la Oferta.

Para los efectos del párrafo inmediato anterior, se entiende por “documentación de soporte” a los documentos solicitados en términos del PT-3 en la Sección VI de estas Bases.

Una vez cumplido lo anterior, se continuará con la evaluación técnica. Funcionalidad y Diseño

La evaluación de la Funcionalidad y Diseño se basará en el cumplimiento de los requisitos de funcionalidad y relación espacial descrita en términos del **Apéndice B (Hojas de Datos Generales y Específicas)**, descritas en el **Anexo 8 (Requerimientos de Diseño, Construcción y Plan Funcional)**.

El Licitante deberá cumplir con el total de las especificaciones solicitadas en el Anexo 8, sin embargo para fines de evaluación se deberá acreditar como mínimo para cada una de las Unidades Funcionales descritas en la tabla de evaluación los aspectos descritos en la misma.

2. Aspectos vinculados con el diseño.

La evaluación de los aspectos vinculados con el diseño se basará en el cumplimiento de los requisitos descritos en la Sección VI “Información Técnica” de las Bases, incluyendo todas sus secciones y anexos.

Adicional a lo anterior el Licitante deberá cumplir con los requisitos solicitados en el Anexo 8 (Requerimiento de Diseño, Construcción y Plan Funcional).

Características del predio. Se deberá desarrollar el Anteproyecto en la Poligonal que conforma el predio de acuerdo a al plano integrado en el Anexo 3 Información Entregada, respetando la superficie asignada, así como las colindancias del mismo. Se deberá incluir la propuesta de la delimitación del Terreno considerando un cercado perimetral, funcional, estético integrado al concepto arquitectónico del Hospital,

el cual garantice la seguridad de las Instalaciones.

Concepto Arquitectónico. Se entiende como la expresión de la arquitectura manifestada por medio de conceptos de composición, jerarquización y ritmo, mediante la aplicación de juego de alturas en sus volúmenes, texturas, materiales, ambientación, así como la definición de ejes de composición y líneas horizontales. Éstas se manifiestan en la captación y aprovechamiento de la luz, mediante la calidad y uso del espacio, logrando un equilibrio del conjunto. Lo anterior con la finalidad de brindar al usuario comodidad y seguridad. Deberán considerar elementos, estéticos y funcionales, los cuales se conviertan en hitos de referencia en la localidad o imagen de la institución, identificando a este inmueble como una de las Instalaciones Hospitalarias del ISSEMYM.

Relación usuario-edificio. Entiéndase como la aplicación del diseño de acuerdo a las características, necesidades y funciones de cada espacio (espacios abiertos y cerrados) conforme al tipo de actividades a desarrollar, interrelación de Áreas de acuerdo a actividades afines, organización y distribución del espacio, optimización de espacios considerando Mobiliario y Equipo, automatización de servicios y sistemas, principalmente. En referencia a las diversas circulaciones se deberán separar con claridad las de personal técnico, pacientes, servicios, personal y visitantes, entre otros. Del mismo modo el suministro hacia los diferentes servicios, las circulaciones de los desechos y las circulaciones para personas con capacidades diferentes (incluyendo menores, gestantes y adultos mayores). Se evaluarán las facilidades de transportación y movimientos externos e internos (médicos, pacientes, desechos, alimentos, servicios, visitantes, entre otros), cumpliendo con la Legislación aplicable para habitabilidad, accesibilidad y funcionamiento. Por otro lado, deberá atender espacios amplios y flexibles para modificar o habilitar el proyecto original conforme a nuevos requerimientos, además del aprovechamiento y coherencia entre la estructura y la forma, integrando espacios útiles, entre los que se deberá contemplar el uso de la quinta fachada, teniendo en cuenta el uso de huecos, espacios muertos, muros o soportes que permitan el uso de dicha superficie, buscando así economía y rendimiento espacial. Asimismo, deberá considerar la ubicación de Espacios que integran la Unidad Funcional de Servicios de manera estratégica, a fin de no afectar el diseño y composición arquitectónica, quedando estos

ocultos y garantizando la seguridad, funcionalidad y privacidad de dichos Espacios.

Es importante destacar la integración de Unidades Funcionales, mediante la incorporación tanto espacial como volumétrica de Áreas abiertas, cerradas, circuitos peatonales, Áreas verdes, plazoletas, Áreas de emergencia y servicios. Del mismo modo se deberán integrar instalaciones para personas con discapacidad, rutas de evacuación, zonas de encuentro y seguridad.

Por otro lado, como parte del contexto urbano, se deberá incluir la adecuación de los elementos que componen la obra arquitectónica en su orden y organización. En este sentido se dará prioridad a los accesos de pacientes, ambulancias y servicios de emergencia, identificando con claridad los accesos, circulaciones, módulos de servicios, las Áreas permeables, islas o playas de estacionamientos, servicios de emergencia, servicios generales y su interrelación con las Instalaciones que conforman el hospital, así como con sus unidades de apoyo y servicios complementarios.

En caso de no cumplir con los aspectos requeridos se desechará la Oferta.

Bibliografía

1. Caso la mejora de oferta

- Acta de Recepción de Ofertas LP 2011LA-0140 del ICE
- Informe Recomendación de adjudicación de Proveduría del ICE Licitación Pública Abreviada 2011LA-000140-PROV del 10 de enero de 2012
- Acta de la sesión ordinaria 230 de la Junta de Adquisiciones Corporativa del ICE del 17 de enero de 2012
- Index Mundi - Índice de Precios Acero Laminado en caliente Precio Mensual - USDOL por tonelada Métrica Set 2006 a junio 2012
- Ley 7494 de Contratación Administrativa de Costa Rica Versión del 16 de mayo de 2016
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa de Costa Rica, Decreto Ejecutivo No. 33411-H del 27 setiembre de 2006
- Reglamento para los procesos de Contratación del ICE, Aprobado por el Consejo Directivo en el artículo 2 del Capítulo I del acta del 14 de marzo 2016

2. Caso de licitación con negociación

- Decreto 2015-DECGGL-2040 del 11 de setiembre de 2015 por medio del cual se expiden los lineamientos asociados a la contratación de Empresas Públicas de Medellín EPM

3. Caso de contratación de transporte terrestre mediante evaluación con puntos

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México del 4 de enero de 2000. Última reforma DOF 10-11-2014
- Procedimiento LA-011000999-N9-2011 para la Convocatoria para la licitación pública nacional, utilizando el mecanismo de puntos y porcentajes para su contratación abierta del servicio integral de transportación terrestre, para los ejercicios fiscales 2011, 2012, 2013 y 2014 de la Secretaría de Educación Pública de México del 24 de febrero de 2011
- Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, Proceso de Evaluación de las Propuestas Técnicas, Informe Oficial de Contratos, ACP, Panamá, julio 2009

- Acuerdo por el cual se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Secretaría de la Función Pública de México del día 9 de setiembre de 2010
- Junta de Aclaraciones de la contratación Multianual Consolidada del 4 de marzo de 2011 dada del Servicio Integral de Transportación Terrestre de la LA-0110009999-N9-2011
- Acta de Lectura del Dictamen Técnico y Fallo de la Licitación Pública Nacional Mixta LA-0110009999-N9-2011 del 18 de marzo de 2011

4. Caso de APP Hospitales

- Ley de Asociaciones Público Privadas del 16 de enero de 2012, Última reforma DOF 21-04-2016
- Decreto número 40 del Poder Ejecutivo del Estado de México que aprueba el desarrollo del Proyecto Hospital Regional de Tlalnepantla bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios. Gaceta del Gobierno 19 de enero 2010
- APP para el sector Salud, Currie & Brown, Miguel Donovan, setiembre 2014
- APP para el desarrollo de infraestructura para la prestación del servicio público de salud, DNP, Colombia 11 diciembre 2014
- Revista Construcción y Tecnología en Concreto, Hospital Regional de Tlalnepantla, Paradigma de la Modernidad por Juan Fernando González, marzo 2014
- Informe de Testimonio Social Independiente, C.P.C. Fernando Dablantes Camacho en la Gaceta del Gobierno, Estado de México, 13 enero de 2011
- Infraestructura Hospitalaria del Estado de México A.A. DE C.V., Estados Financieros al 30 de setiembre de 2016 y 2015



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

IDB Headquarters
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577, USA
Tel: (202) 623-1000
Fax: (202) 623-3096