



INSTRUCTIVO GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRATAMIENTO DE OFERTAS Y PROPUESTAS ANORMALMENTE BAJAS EN EL MARCO DE LAS ADQUISICIONES FINANCIADAS CON RECURSOS DEL BCIE

Versión 1

IN - CP - 07 - 01

Gerencia de Riesgos

Público Una Vez Aprobado

De conformidad con el marco normativo de la Política de Acceso a la Información, el presente documento será divulgado en el sitio web externo del Banco después de su aprobación.

Tabla de Contenido

I. INTRODUCCIÓN	3
II. OBJETIVO	4
III. ALCANCE	4
IV. ABREVIATURAS Y TÉRMINOS.....	4
V. DEFINICIONES.....	4
VI. DOCUMENTACIÓN RELACIONADA.....	4
VII. DESARROLLO	5
1. Pasos por seguir para el tratamiento de una OAB.....	5
2. Identificar.....	5
3. Aclarar.....	7
4. Justificación.....	10
5. Verificar.....	11
6. Decidir	12

I. INTRODUCCIÓN

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es una institución financiera multilateral de desarrollo, de carácter internacional, cuyos recursos se invierten entre otros en el sector público no financiero de los países miembros.

En las adquisiciones de bienes, obras, servicios y consultorías del BCIE se revisa si las ofertas presentadas por oferentes son anormalmente bajas.

Algunos ejemplos de cómo una oferta/propuesta (en adelante, oferta) puede aparecer anormalmente baja, incluyen:

- a. Cuando se compara con el costo estimado del Prestatario/Beneficiario para el contrato si no hay capacidad de comparar con los precios del mercado;
- b. Cuando se compara con todas las demás Ofertas que responden sustancialmente;
- c. Cuando no parezca proporcionar margen de beneficio; y
- d. Cuando el precio bajo no se pueda explicar por, por ejemplo:
 - i. La economía del método de construcción seleccionado, o
 - ii. La solución técnica elegida.

Los Documentos Estándar del Banco contienen instrucciones relacionados con Ofertas Anormalmente Bajas (OAB) para el oferente. De esta manera, si el prestatario/beneficiario utiliza uno de los documentos estándar, deberá verificar si el precio de la oferta es anormalmente bajo. Se espera que, en todas las decisiones de adjudicación de los contratos, el prestatario/beneficiario realice una debida diligencia razonable para asegurar que el oferente sea capaz de ejecutar el contrato y en caso de una OAB sospechosa, se requiere llevar a cabo una debida diligencia mejorada sobre la oferta.

Una OAB puede aparentar que representa un buen valor, sin embargo, puede resultar en mayores costos generales, retrasos en los contratos o incluso el colapso de un contrato. En otros términos, el aceptar OAB tiene el potencial de poner en peligro el contrato, ya que dichas ofertas, a menudo, son presentadas por oferentes que podrían no ser capaces de completar su trabajo con el precio establecido o simplemente pueden haber cometido errores en sus ofertas y no serían capaces de completar el trabajo a ese precio, resultando para el prestatario/beneficiario invertir tiempo y dinero en la gestión de un contratista o proveedor de bajo rendimiento o en la búsqueda de un nuevo contratista para completar el trabajo.

II. OBJETIVO

Este documento tiene como propósito facilitar un enfoque estructurado para que el prestatario/beneficiario u organismos ejecutores identifiquen, aclaren y traten las Ofertas Anormalmente Bajas (OAB).

III. ALCANCE

Este documento debe utilizarse por los prestatarios/beneficiarios u organismos ejecutores para la adecuada gestión de las adquisiciones donde se apliquen los métodos de adquisición establecidos en la Normas de Aplicación de la Política de Adquisiciones del BCIE, en las operaciones del sector público que sean financiadas por el Banco.

IV. ABREVIATURAS Y TÉRMINOS

- BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- OAB: Oferta anormalmente baja.

V. DEFINICIONES

- **Oferta anormalmente baja:** Una Oferta/Propuesta anormalmente baja es aquella cuyo precio, en combinación con otros elementos constitutivos de la Oferta/propuesta, parece ser tan bajo que despierta serias dudas al prestatario/beneficiario sobre la capacidad del Oferente para ejecutar el Contrato al precio cotizado.
- **Oferta sustancialmente receptiva:** Una oferta que se evalúa como completa y sin mayores desviaciones de la elegibilidad, requisitos técnicas y comerciales en los documentos de adquisición.

VI. DOCUMENTACIÓN RELACIONADA

- Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con Recursos del BCIE.

VII. DESARROLLO

1. Pasos por seguir para el tratamiento de una OAB

- 1.1. Los documentos estándares de Adquisiciones contienen cláusulas relacionadas con las Ofertas Anormalmente Bajas. El tratamiento de una OAB se desarrolla en cinco (5) etapas:
- Identificar:** el Prestatario/Beneficiario identifica un OAB potencial basándose en la comparación con precios de mercado, o con la estimación de costos;
 - Clarificar:** el Prestatario/Beneficiario busca una aclaración del Oferente;
 - Justificar:** el Oferente prepara una justificación de su precio con base en la solicitud del Prestatario/Beneficiario;
 - Verificar:** el Prestatario/Beneficiario analiza completamente la justificación del oferente para verificar si es un OAB; y
 - Decidir:** el Prestatario/Beneficiario documenta completamente la decisión de aceptar o rechazar la Oferta con la No objeción del Banco.

2. Identificar

- 2.1. Cuando se haya completado la evaluación de las ofertas y se haya identificado la Oferta más conveniente, el Prestatario/Beneficiario deberá verificar si el precio de la Oferta es anormalmente bajo.

En todos los casos, la identificación de una OAB debe realizarse sobre los precios de las ofertas evaluadas que fueron sustancialmente receptivas.

- 2.2. Los dos enfoques que se podrán utilizar para identificar una potencial OAB, dependiendo del número de ofertas o propuestas recibidas, son:
- Enfoque absoluto:** Cuando se han recibido menos de cinco Ofertas y estas responden sustancialmente, el enfoque "absoluto" identifica una OAB basado en una comparación del precio de la oferta evaluada y sus partes constituyentes, con la de los costos estimados del Prestatario/Beneficiario. Si el precio de la Oferta es un 20% o inferior al costo estimado del Prestatario/Beneficiario, entonces el Prestatario/Beneficiario deberá aclarar el precio de la Oferta con el oferente, para determinar si la oferta es anormalmente baja.

b. **Enfoque relativo:** Utiliza un cálculo estadístico utilizando al menos cinco precios receptivos.

2.3. Una potencial OAB se identificará cuando la Oferta Baja es mayor a una desviación estándar, por debajo del promedio de las ofertas sustancialmente receptivas recibidas.

La identificación de una OAB mediante un cálculo matemático supone que los precios de la oferta son competitivos e independientes. Es decir, que no haya colusión en el mercado manteniendo los precios agrupados artificialmente.

Durante la preparación del plan estratégico de adquisiciones, el Prestatario/Beneficiario debe tener en consideración, si el sector del mercado al que se está acercando tiene un historial de colusión y/o un historial de OAB. Si hay un historial de colusión u OAB en el mercado, entonces se debe tener especial cuidado para identificar una OAB incluso si el precio de oferta más baja no se encuentra dentro de la zona de riesgo matemático de OAB.

Ejemplo de identificación de una OAB usando el enfoque relativo

	Expresados en Millones de US\$
Oferta 1	72
Oferta 2	92
Oferta 3	82
Oferta 4	101
Oferta 5	53
Promedio	80
Desviación estándar	17
Umbral Oferta Anormalmente Baja	63

En el ejemplo anterior, el promedio de los precios de oferta es de \$80MM. La desviación estándar de los precios de oferta es de \$17MM. Entonces, la zona de riesgo de OAB es cualquier precio por debajo de \$63MM (que se calcula restando el precio promedio \$80MM menos el monto de desviación estándar \$17MM). En este caso el precio de oferta más conveniente de \$53MM es una potencial Oferta Anormalmente Baja.

- 2.4. Cualquiera que sea el enfoque que se aplique para identificar una potencial OAB, el prestatario/beneficiario deberá estar consciente de que el Banco no aceptará ni estará de acuerdo con el rechazo automático de una Oferta que se sospeche que sea una OAB, sin que el Prestatario/Beneficiario aclare primero la base del supuesto OAB con el Oferente.
- 2.5. Al identificar una potencial OAB, el Prestatario/Beneficiario deberá realizar una evaluación preliminar de la Oferta para encontrar cualquier parte de la Oferta que pudo haber sido grandemente subestimada por el Oferente. Con base en los hallazgos de la evaluación preliminar, el Prestatario/Beneficiario deberá solicitar al oferente una aclaración sobre los elementos particulares que parecen anormalmente bajos.
- 2.6. Si se ha identificado una OAB en el proceso de evaluación, el informe de evaluación contendrá todos los detalles del valor "absoluto" o base "relativa" sobre la que se ha identificado una OAB.

3. Aclarar

- 3.1. En el caso de que el Prestatario/Beneficiario proponga recomendar la adjudicación del contrato al Oferente de una potencial OAB, el Prestatario/Beneficiario tiene un requerimiento mandatorio de establecer la capacidad del Oferente para ejecutar el contrato con el precio de oferta evaluado. Un prestatario/beneficiario no deberá rechazar automáticamente una potencial OAB sin antes completar las cinco etapas en este proceso a menos de que, el Oferente no proporcione la aclaración solicitada de manera oportuna, entonces la Oferta será rechazada sobre esa base. El prestatario/beneficiario deberá realizar:
 - a. **Evaluación preliminar:** Los precios competitivos generalmente no deben desviarse sustancialmente para bienes, obras y servicios. Sin embargo, se deben esperar variaciones de precio para elementos diseñados por los contratistas o cuando se ofrecen soluciones técnicas alternativas.

El costo de los materiales generalmente tiene una divergencia mínima entre los Oferentes; sin embargo, pueden existir circunstancias en las que un Oferente

tenga una ventaja debido a los recursos disponibles localmente o costos reducidos de transporte por la proximidad del contrato al sitio propuesto.

La evaluación preliminar debe buscar identificar problemas tales como:

- i. ¿El Oferente ha omitido fijar el precio de algunos artículos y esto fue intencional o accidental?
 - ii. ¿Algunos artículos tienen un precio significativamente más bajo por el Oferente que el estimado por el Prestatario/Beneficiario? y si es así, ¿Se trata de un error aritmético?
 - iii. ¿Ciertos artículos / tipos de artículos tienen precios constantemente inferiores (p. ej., costo por metro de tuberías en una zanja) y ¿Está claro por qué es así?
- b. **Petición de aclaración:** Las solicitudes a los oferentes para que presenten "análisis de precios detallados" se deberá realizar de acuerdo con lo contenido en el documento de licitación.

La solicitud de aclaración de análisis de precios detallados debe enfocarse en las cuestiones que se han identificado durante la evaluación preliminar y debe indicar claramente la base sobre la cual el Prestatario/Beneficiario determinó que el precio del oferente puede ser excesivamente bajo.

El prestatario/beneficiario debe asegurar que se le brinde al oferente un período suficiente para proporcionar las aclaraciones solicitadas y/o análisis detallados de precios. En circunstancias normales, y dependiendo del volumen/complejidad de la información que debe proporcionar un oferente, un período de no menos de 5 a 10 días hábiles, generalmente se considerará un período razonable.

El Prestatario/Beneficiario también debe comunicar al Oferente que cualquier tergiversación por parte del oferente en la información proporcionada, estará sujeta a las pautas antifraude y corrupción del Banco y puede estar sujeta a sanción.

La información que normalmente se solicita en un análisis de precios puede comprender de los siguientes componentes básicos de costos:

i. Aclaración de insumos de recursos y precios

Si el Prestatario/Beneficiario determina que la estimación del oferente de un insumo de recursos asociado con una parte particular de la Oferta puede no ser realista o estar sustancialmente por debajo de la estimación respectiva del Prestatario/Beneficiario, el Prestatario/Beneficiario deberá solicitar al oferente que aclare a satisfacción del Prestatario/Beneficiario las bases sobre la cual el oferente ha:

- Estimado el aporte de recursos respectivo; o
- Determinado que los acuerdos subyacentes pueden ser modificados o sustituidos dentro de su precio de oferta total.

Si el Prestatario/Beneficiario determina que la estimación del oferente del costo de un insumo de recursos puede no ser realista o está sustancialmente por debajo de la suposición respectiva del Prestatario/Beneficiario, el Prestatario/Beneficiario deberá solicitar al oferente que presente evidencia apropiada que corrobore su precio del insumo de recursos respectivo, incluyendo, según sea necesario, análisis de precios más detallados con respecto al insumo de recursos cuestionado por el Prestatario/Beneficiario.

ii. Aclaración provista por los subcontratistas del Oferente

Un contratista será responsable de los actos o incumplimientos de cualquier subcontratista, sus agentes o empleados, como si fueran actos o incumplimientos del contratista. Por lo tanto, el oferente asegurará que su subcontratista propuesto será plenamente capaz de realizar la parte del contrato que el oferente opte por subcontratar.

Por lo tanto, si un oferente propone un subcontratista designado para el desempeño de cualquier parte del contrato, el Prestatario/Beneficiario requerirá que el oferente demuestre la capacidad de su subcontratista para ejecutar el contrato como si lo fuera a realizar el Oferente.

Igualmente, si la respuesta de aclaración del oferente contiene una justificación relacionada con el precio de un subcontratista, el Prestatario/Beneficiario puede solicitar detalles de ese precio si es materialmente bajo.

iii. Aclaración de los gastos generales del Oferente.

Los componentes generales de una Oferta suelen ser una fuente de variación en los precios y dependen de, para ejemplo:

- Arreglos de la organización y gestión de proyectos (dentro y fuera del sitio);
- Costos de maquinaria y mano de obra; y
- Margen de utilidad permitido por el oferente para el contrato.

La base sobre la que se incluyen los gastos generales en un precio de Oferta puede ser sustancialmente diferente entre oferentes y, por tanto, puede fluctuar sustancialmente. Por lo tanto, de ser necesario, durante la evaluación de la oferta, el prestatario/beneficiario puede requerir que los oferentes proporcionen información detallada sobre sus gastos generales.

4. Justificación

- 4.1. El tiempo permitido para la preparación y presentación de la justificación por parte del oferente deberá ser determinado con las debidas consideraciones de las circunstancias particulares de los procesos y la magnitud y complejidad de la contratación. Normalmente, los prestatarios/beneficiarios deben asegurarse de que los oferentes cuenten con un período no menos de 5 a 10 días hábiles.
- 4.2. La justificación del oferente debe incluir toda la información solicitada por el Prestatario/Beneficiario y cualquier evidencia documental que el oferente utilizó para determinar el precio de su Oferta.
- 4.3. Si el oferente no proporciona la información solicitada dentro del período de tiempo indicado en los documentos de adquisiciones, o no proporciona toda la información solicitada, el Prestatario/Beneficiario puede rechazar la Oferta en este momento. Igualmente, ningún oferente podrá ser autorizado por un cliente para retirar su Oferta o agregar cualquier elemento de costo al proporcionar una aclaración (sin la pérdida de su garantía de Oferta), durante el período de validez.

- 4.4. La explicación proporcionada por el oferente puede estar relacionada con:
- a. La economía del proceso de fabricación, de los servicios prestados o del método de construcción;
 - b. Las soluciones técnicas elegidas o las condiciones excepcionalmente favorables de las que disponga el oferente para el suministro de los Bienes, Obras o Servicios distintos a los de consultoría;
 - c. La originalidad de la obra, suministros o servicios propuestos por el oferente;
 - d. Cumplimiento de las normas y obligaciones aplicables mencionadas en los documentos de selección; y
 - e. Los puntos anteriores, donde los bienes, obras o servicios distintos de los de consultoría serán proporcionados por un subcontratista.
- 4.5. La justificación del oferente puede incluir su estimación de los requisitos laborales; fuentes y volumen de materiales, planta y equipo de construcción, distancias de transporte, etc. requeridos para el cumplimiento de la parte de los requisitos para los cuales el Prestatario/Beneficiario requiere aclaración.
- 4.6. La aclaración del oferente también puede incluir una descripción de la naturaleza del acceso del oferente al equipo de construcción propuesto, por ejemplo: alquiler, arrendamiento, contrato de compraventa, etc. y cualquier prueba documental que el oferente haya utilizado para determinar su precio de licitación durante el período de licitación.

5. Verificar

- 5.1. Al recibir la justificación del oferente, es esencial que personal del Prestatario/Beneficiario que esté debidamente calificado, analice completamente la información proporcionada por el oferente y tome en cuenta toda la evidencia presentada en respuesta a la solicitud de aclaración.
- 5.2. La evaluación del Prestatario/Beneficiario relacionada con la capacidad de un oferente para llevar a cabo el contrato al precio cotizado en su Oferta, debe enfocarse en el análisis de precios de cualquiera o de todos los artículos de los bienes u obras a ser realizadas por el oferente o sus subcontratistas, en combinación con otros elementos de la Oferta/Propuesta y su consistencia con la estimación del oferente. El

Prestatario/Beneficiario también puede evaluar el desempeño anterior satisfactorio e implementación de contratos de precios similares de un Oferente.

5.3. Por varias razones, un precio de oferta que esté por debajo del costo estimado del Prestatario/Beneficiario no puede considerarse anormalmente bajo, por ejemplo:

- a. Los costos de movilización de un oferente podrían ser significativamente menores si el oferente ya tiene un contrato de construcción en curso cerca del sitio del proyecto propuesto, y también podría beneficiarse de economías de escala (por ejemplo, al adquirir materiales).
- b. Un Oferente puede estar interesado en ingresar a un nuevo mercado (por ejemplo: en términos de país de operación y/o tipo de trabajo) y toma una posición estratégica consciente de Licitación con precios bajos, utilizando un proyecto como "líder en pérdidas" (esto generalmente es más aplicable a los contratos de bienes y servicios distintos a los de consultoría que a los contratos de obras).
- c. Un Oferente podría haber propuesto un método de trabajo mucho más eficiente o innovador que otros Oferentes.
- d. Un Oferente puede estar intentando ingresar en un mercado colusorio. En tales casos, los precios de "mercado" pueden inflarse artificialmente y, por lo tanto, la estimación del Prestatario/Beneficiario podría hacer que una oferta competitiva parezca anormalmente baja en comparación.
- e. Un oferente puede haber recibido una subvención estatal.

5.4. Tras la verificación de los análisis de precios del oferente y las justificaciones detalladas proporcionadas por el oferente, el Prestatario/Beneficiario determinará si el precio de la Oferta/Propuesta, en combinación con otros elementos de la Oferta/Propuesta, es irrazonablemente baja, en la medida en que el oferente no ha demostrado la capacidad para ejecutar el contrato con éxito por el precio presentado. Si el Prestatario/Beneficiario no está satisfecho, y previa no objeción del Banco, la Oferta debe ser rechazada.

6. Decidir

6.1. El prestatario/beneficiario deberá incluir en el informe de evaluación de la Oferta todos los detalles sobre la base de la decisión tomada e incluirá la siguiente información:

- a. El valor de las estimaciones del oferente de los recursos y el precio respectivo que el Prestatario/Beneficiario determinó que no es realista o que está sustancialmente por debajo del nivel requerido para ejecución satisfactoria del contrato;
- b. El valor de las estimaciones y supuestos del Prestatario/Beneficiario en relación con los recursos y el precio respectivo requerido para el cumplimiento satisfactorio del contrato, o una explicación de por qué no se tuvo en cuenta la estimación de costos del Prestatario/Beneficiario, según corresponda;
- c. El valor del déficit identificado en la Oferta del oferente;
- d. La decisión recomendada de aceptar o rechazar la Oferta basada en la "Evaluación detallada del Análisis de Precios del oferente"; y
- e. Copias de todos los intercambios de aclaraciones entre el prestatario/beneficiario y oferente, incluyendo los detalles de cualquier objeción que el oferente haya destacado durante el proceso de aclaración y la base sobre la cual el Prestatario/Beneficiario rechazó las objeciones del oferente.

6.2. El informe de evaluación de la Oferta también deberá incluir detalles de cualquier objeción que el oferente pueda haber destacado con respecto a las estimaciones y supuestos del Prestatario/Beneficiario en relación con los elementos del recurso y sus respectivos precios y la justificación adecuada de los motivos por los cuales el Prestatario/Beneficiario ha rechazado las objeciones del oferente. La recomendación del Prestatario/Beneficiario se incluirá en el informe de evaluación de la Oferta.

6.3. Se realizará la debida diligencia sobre el precio potencial de una OAB antes de presentar el reporte de evaluación de la oferta al Banco para la no objeción de los contratos sujetos a revisión previa.

6.4. Los Prestatarios/Beneficiarios deben saber que, para contratos sujetos a procedimientos de revisión previa, la recomendación de aceptación o rechazo de la Oferta estará sujeta a la no objeción del Banco.