

RESPUESTA A OBSERVACIONES EXTEMPORANEAS PRESENTADAS AL PLIEGO DE CONDICIONES DENTRO DEL PROCESO DE INVITACIÓN ABIERTA IA-003-2018

El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, a través del presente documento, da respuesta a las observaciones recibidas de manera extemporánea por parte de Panamericana Formas e Impresos S.A., al pliego de condiciones definitivo y demás documentos del proceso de selección por Invitación Abierta IA-003-2018. El documento presenta cada una de las observaciones recibidas y su respectiva respuesta.

Observación No. 1.

“Una vez fueron dados a conocer públicamente los estudios de mercado, estudios previos y proyectos de pliego de condiciones, realizamos algunas observaciones tendientes a hacer caer en cuenta al Instituto que los términos de dicha convocatoria no permitían la posibilidad de presentación plural de ofertas, dado que exigían impresión digital argumentando la seguridad de dicho mecanismo de impresión afirmando incluso que " ... se convierte a la impresión digital en la mejor la opción para el proceso", con lo cual descartan otros mecanismos de impresión que también ofrecen niveles de seguridad que pueden satisfacer la necesidad planteada por el ICFES. Se solicitó que no se descartaran otros mecanismos de impresión, lo cual no fue aceptado.”

Respuesta:

El estudio de mercado y estudio previo, presentan la justificación técnica y de conveniencia para adoptar la tecnología digital para la impresión de las pruebas de Estado, que no solo se centran en la seguridad de las pruebas sino también en aspectos técnicos como la metodología que determinan el diseño de las pruebas, como lo es la técnica de bloques incompletos balanceados.

La explicación se dio en las respuestas a las observaciones realizadas por el observante, que al parecer no son de recibo e interpretadas como una limitación al principio de libertad de concurrencia, cuando el mercado colombiano está en capacidad de prestar este servicio y los posibles oferentes pueden asociarse para presentar su propuesta.

Observación No. 2.

“Otras observaciones a la documentación dada a conocer, se referían también a la deficiencia del estudio de mercado y por ende a la estructuración presupuestal del proyecto, la cual a nuestro juicio se encuentra errada, observaciones que no fueron atendidas procediéndose entonces a darse a conocer el pliego definitivo, documento que a su vez fue objeto de análisis, habiéndose producido comunicación de parte nuestra dentro del término otorgado el pasado 03 de Abril del presente, expresando nuevamente nuestras sugerencias e inquietudes, las cuales no fueron atendidas por los servidores encargados del proceso.”

Respuesta:

Las técnicas de estimación puntual, calibración y modelo econométricos son métodos validados científicamente y con propiedades matemáticas demostradas, algunas referencias bibliográficas que pueden ser consultadas fueron citadas en el estudio de mercado. A partir de estas técnicas se realizó la estimación del presupuesto y así se explicó al observante en las observaciones que al respecto presentó.

No es clara la deficiencia a que hace referencia el observante. Pero si se refiere al valor estimado del presupuesto oficial del proceso, es importante manifestar que el mismo es mayor en más del 20% al valor pagado por este concepto en las mismas pruebas en el año 2017, lo cual puede ser corroborado por el observante como contratista encargado de la impresión de las mismas.

Este mayor porcentaje atiende al mayor costo que implica los cambios que se están proponiendo en la tecnología de impresión.

El Icfes ha constatado todas y cada una de las observaciones presentadas por todos los interesados en el proceso. Si las respuestas no corresponden a lo que el observador espera, ello no quiere decir que no se atiendan.

Observación No. 3.

Una vez dada a conocer la documentación definitiva del proceso el pasado viernes 06 de Abril observamos con sorpresa que el pliego de condiciones definitivo no permite la posibilidad de pluralidad de ofertas, dado que tal y como quedó redactado en el anexo técnico, el pliego definitivo y su respectiva adenda, se evidencia que los volúmenes de producción requeridos en los referidos tiempos solo se podrán realizar con al menos 3 equipos de impresión digital de 127 Metros/Minuto (equivalente a 1814 paginas carta por minuto), es decir en una operación de 20 horas al día, son 2.176.800 clicks carta diario por equipo y sin opción de paradas de equipo; en este lapso de tiempo y con ello permitiría la participación de un solo oferente que tiene su planta de producción en Bogotá y Medellín lo que hace que los costos y los riesgos operativos se incrementen considerablemente, situación que también advertimos en su momento como amplios conocedores del mercado de la impresión en el país.

En relación a la única prueba digital de éxito (ascenso patrulleros de la Policía Nacional octubre de 2017 con una cantidad de 66.000 evaluados con cuadernillos impresos a 1x1 tinta), la cual ha sido tomada como referencia por ICFES para el estudio de mercado y estudios previos; el potencial oferente que tendría el ICFES, si bien es cierto que puede contar con dos equipos para realizar los trabajos, no es menos cierto que también tiene compromisos contractuales adicionales que le impedirían cumplir en su totalidad con las condiciones técnicas y de plazo exigidas en el pliego, situación que acarrea un grave riesgo para la Institución, pudiendo tener diversas alternativas existentes en el mercado, como por ejemplo la nuestra, la cual se ha caracterizado en anteriores oportunidades por el cumplimiento íntegro de las obligaciones, incluida la oportunidad, calidad y seguridad de los servicios.

Panamericana Formas e Impresos S.A; en las observaciones presentadas desde el 13 de marzo de 2018 ha puesto a consideración de la entidad contratante la opción de utilizar tecnologías simultáneas (offset y digital) favoreciendo no solamente el tema de seguridad y antifraude; esta tecnología además permite imprimir en menores tiempos ya que los motores de impresión offset corren a velocidades mucho más rápidas que los de tecnología digital. Nunca una tecnología de impresión digital garantiza que los tiempos totales de proceso sean mejores que la tecnología offset, observación que sorprendentemente el ICFES desconoció.

Estas inconformidades también han sido expresadas a la entidad contratante por otras empresas observadoras e interesadas en participar en el proceso de invitación abierta pero el ICFES se ha mostrado indiferente ante todos los argumentos planteados con sólida argumentación. No entendemos y no se nos ha explicado con claridad cuáles son las razones o la justificación para prescindir de potenciales ofertas en un proceso de la magnitud de éste, el cual a todas luces se sesga de una manera tan abierta con las condiciones y requisitos que se plantean, dejando de lado la objetividad que el ICFES ha exhibido durante los últimos años en sus convocatorias.

Adicionalmente no se entiende porqué se retiró del pliego definitivo sin que ninguno de los interesados lo solicitara, el formato No. 4 Maquinaria, equipo y Software que fue publicado el 06 de marzo junto con el proyecto de pliego; este formato permitía a la Entidad contratante identificar con qué máquinas o equipos se iba a ejecutar el objeto contractual y se podía verificar también la idoneidad del posible contratista. Al omitir este formato, la entidad y cualquier ente de control, no tendrán la oportunidad de realizar verificación y chequeo de los requisitos técnicos mínimos, para el estricto cumplimiento de los requerimientos. Tradicionalmente en convocatorias pasadas, uno de los aspectos más sensibles para el ICFES como requisito habilitante era exigir precisamente la relación de equipos, máquinas y demás elementos necesarios para el cumplimiento del objeto contractual y justo en esta convocatoria cuando aparentemente quiere mejorar y garantizar las condiciones de seguridad y operatividad curiosamente pasa desapercibido tal requerimiento entre la fecha de expedición del proyecto de pliego y la fecha del pliego definitivo.

Todas las inconsistencias planteadas y la displicencia con que han sido estudiadas y respondidas nuestras observaciones por parte de los mandos medios que han sido encargados de este proceso, nos llevan a concluir que este proceso se encuentra viciado y solo un oferente que tiene dos equipos -uno en Bogotá y otro en Medellín- podría presentarse, sin que se garantice que pueda cumplir a cabalidad sus obligaciones por las limitaciones técnicas y operativas que tendría.

Respuesta

Sea lo primero recordar la observación recibida tanto por el observador como por la Empresa Thomas Greg & Sons de Colombia S.A., la cual se cita, así como la respuesta de la Entidad:

Observación No. 15.

“En el anexo técnico en el numeral 2.3 Tiempos de preparación de la prueba en la tabla No. 2: (...)

Solicitamos aclarar las razones por las cuales la cantidad de días para la ejecución de las pruebas Saber 11 Calendario A y Saber Pro son iguales si los volúmenes a producir son totalmente diferentes (Saber 11 cantidad: 1.298.600 y Saber Pro cantidad: 575.487), como se evidencia además no se entiende cómo el ICFES solicita unos tiempos para tecnología digital basándose en históricos de tecnología offset precisamos que nunca un motor de impresión digital corre más rápido que un motor de impresión offset.

Resulta muy sorprendente que el ICFES pretenda que se produzcan en la misma cantidad de días volúmenes tan extremos.

Adicionalmente, dado que somos amplios conocedores del mercado de la impresión en Colombia y teniendo en cuenta los volúmenes de producción requeridos en los referidos tiempos, estamos en capacidad de afirmar que para realizar los trabajos se requieren al menos 3 equipos de impresión digital de 127 Metros/Minuto (equivalente a 1814 paginas carta por minuto), es decir en una operación de 20 horas al día, son 2.176.800 clicks carta diario por equipo y sin opción de paradas de equipo en este lapso de tiempo.

En ese orden de ideas no hay en Colombia un proveedor que tenga tres equipos y que además los tenga libres para una operación de 11 días sin parar. Son tres proveedores en Colombia que tienen tecnología Digital y ellos ya tienen contratos vigentes que cumplir en diferentes fechas durante el mes, situación que los imposibilitaría para cumplir este proyecto en 11 días. Por otra parte, los 11 días no

solo son para impresión, sino para todo el proceso, lo cual dificulta aún más el cumplimiento en los días que plantea el ICFES.

Por lo anterior, si el ICFES persiste en no modificar los tiempos requeridos, sólo contaría con un eventual proveedor que cuenta con dos equipos digitales de alta capacidad para realizar los trabajos, uno en Bogotá y otro en Medellín, los demás posibles oferentes que solo son 2 en Colombia tienen un equipo, lo cual viola los principios de libre competencia, igualdad y transparencia de la convocatoria, pero lo más grave sería que tampoco podría cumplir por los contratos vigentes de impresión con otros clientes, lo cual le impediría dedicación exclusiva durante 11 días, como lo requiere el ICFES".(Subrayado fuera del texto)

Respuesta:

Se acepta la observación. Se modifica el Anexo Técnico para establecer 20 días calendario para Saber 11 y 15 días calendario para Saber Pro.

Así las cosas, se acogió la observación de Panamericana Forma e Impresos S.A. y Thomas Greg & Sons de Colombia S.A., y se aumentaron los tiempos de impresión, que al parecer tampoco convienen al observante.

La prueba contratada con la Policía Nacional, y que se imprimió con tecnología digital, es un caso exitoso con que cuenta la Entidad, pero no fue el único factor que se tuvo en cuenta para que el Instituto tomara la decisión de imprimir sus pruebas de Estado en tecnología digital tal y como se puede apreciar en los estudios previos y como se explicó antes.

Los riesgos que la ejecución del contrato presenta como previsible se identificaron, cuantificaron, asignaron y se estableció su forma de mitigación, para lo cual se realizó la respectiva matriz de riesgos, y el contrato establece las garantías que amparan el cumplimiento y calidad del servicio que se pretende contratar, así como los mecanismos para en caso de incumplimiento.

Respecto del formato número 4, no existe razón oculta e incomprensible, la Entidad decidió que teniendo en cuenta que la maquinaria, equipo y software, deben estar disponibles al momento de iniciar la ejecución del contrato y no al momento de presentar la oferta y que la decisión de qué equipos utilizar para la ejecución del contrato es enteramente del contratista, que el formato solicitado imponía en los futuros oferentes una obligación de identificar sus equipos de manera anticipada.

Esta decisión no debilita ni elimina la obligación del ICFES y mucho menos de los órganos de control de verificar que el futuro contratista está cumpliendo las condiciones técnicas del servicio contratado, facultad que no la da ni la restringe un formato.

Para terminar, el hecho de tomar la decisión de adoptar la tecnología digital para la impresión de las pruebas de Estado, no sesga, ni limita, ni direcciona el proceso de selección para favorecer a unos y limitar la participación de otros. Tanto el estudio de mercado como el estudio previo presentan en detalle las razones que motivaron imprimir las pruebas de Estado en dicha tecnología.

Mal haría la Entidad en no buscar contar con una tecnología que se adapte a las necesidades técnicas y de seguridad de las pruebas. La decisión se encuentra fundamentada, y no es menos técnica o pertinente o viable o adecuada, porque no incluye

la sugerencia del observador, que nadie pasa por alto que conoce el mercado en el que desarrolla su objeto social, que ha prestado sus servicios al ICFES con el lleno de las condiciones pactadas, pero que, como todos los interesados en este, como en cualquier proceso de contratación, tiene un interés económico en un negocio, interés válido y legítimo. El ICFES además de tener una responsabilidad frente a los recursos públicos y su correcto gasto, debe tener en cuenta el mejoramiento de las pruebas, el servicio que se presta a los estudiantes y usuarios de las mismas y adaptarse a las prácticas internacionales de evaluación de la Educación.

Observación No. 4.

Otra irregularidad que se presenta en este proceso es que nuestra Empresa y otro observante habíamos solicitado al ICFES que se prorrogara el tiempo de entrega de las propuestas hasta el 16 de abril de 2018 y la observación no fue aceptada, pero con total extrañeza el día 11 de abril publican la adenda No. 2 que modifica el cronograma del proceso estableciendo como fecha de entrega el 16 de abril de 2018 y la base para sustentar la publicación de la adenda es "Que de manera oficiosa, el ICFES evidenció que en el numeral 6.3.2 "Factor Económico" del Pliego Definitivo de Condiciones, no se determina expresamente que el informe del que trata dicho numeral, corresponde al Informe final de evaluación, por lo cual se hace necesaria la publicación de la presente adenda, lo anterior con el fin de dar claridad a los oferentes frente a las reglas de selección". Causa curiosidad y perplejidad la justificación que da el ICFES para emitir este documento, argumentación que no tiene ninguna sustentación para otorgar ampliación a la fecha de cierre y más cuando esta solicitud ya se había hecho y la entidad no la había aceptado teniendo como argumento que "... el 13 de abril del 2018 era la fecha máxima posible teniendo en cuenta que no puede ponerse en riesgo la aplicación en los términos establecidos por la entidad".

Resulta que faltando un día hábil para el cierre de la invitación la entidad decide ampliar la fecha!! ¿Eso quiere decir que desapareció el riesgo? ¿Cuál es la razón para el cambio en el concepto del riesgo por parte de la entidad? ¿Por qué razón justificada la entidad no lo acepto inicialmente cuando los oferentes lo solicitaron insistentemente desde el 3 de abril? Son demasiados interrogantes que dejan a la Entidad en una lamentable posición de eventual favorecimiento a un oferente en particular que no sabemos si presentó solicitud de prórroga extemporáneamente. En la adenda No. 2 no se evidencia razón alguna de semejante cambio de parecer por parte del ICFES tan abrupto e inesperado.

Respuesta:

Ni irregularidades, ni anomalías. El numeral 6.3.2., no determinaba con claridad a qué informe de evaluación se hacía referencia, la Entidad mediante adenda aclaró el punto tal y como se prevé en la Adenda No. 2, al Pliego de Condiciones Definitivo.

La expedición de esta y cualquier adenda obliga al Instituto, según se establece en el artículo 17 del Acuerdo 006 de 2015, a que entre la fecha de expedición de la modificación y el cierre o recepción de oferta medien dos (2) días hábiles.

Esta decisión trajo como consecuencia modificar la fecha de cierre para el día 16 de abril, lo que a su vez implica que el cronograma se haya corrido un (1) día hábil, riesgo éste mucho menor que la posibilidad que el proceso de contratación no pueda culminarse.

No es una opción para la Entidad enmendar errores en los documentos del proceso de contratación, es una obligación.

Observación No. 5.

No se entiende cómo es que nuestra Empresa y varios observantes solicitamos al ICFES que se realizara una reunión informativa basados en el Manual de Contratación -Acuerdo 006 de 2015-, Artículo 17 en razón a las exigencias técnicas y operativas que eran nuevas, solicitud que fue denegada por la entidad.

Respuesta:

Se aclara que la reunión informativa del artículo 17 del Acuerdo 006 de 2015, no es obligatoria, y su ocurrencia es discrecional de la Entidad.

Para el caso que nos ocupa, y dado el detalle del Anexo Técnico, así como el amplio período para la presentación de observaciones por parte de los interesados y las respuestas dadas por la Entidad, no se consideró necesaria adelantar la misma.

Observación No. 6.

"Con las condiciones que se exigen en esta convocatoria, el menos precio evidente con que se han respondido nuestras observaciones, la falta de justificación de algunas de las decisiones, el debilitamiento de los requisitos habilitantes exigidos inicialmente en el proyecto de pliegos y no exigidos en el pliego definitivo y otras tantas actitudes que sorprendentemente ha asumido la Entidad, podemos afirmar y denunciar ante usted que la Institución viola los principios que consagra en su Manual de Contratación -Acuerdo 006 de 2015-, específicamente los de igualdad, buena fe, moralidad, imparcialidad, transparencia y sobre todo, el libre competencia, definido éste último así: "En virtud de este principio El ICFES adoptará en sus procedimientos de selección los mecanismos que garanticen la participación de los eventuales oferentes, en condiciones tales que no impliquen restricciones técnicas, legales o económicas injustificadas"

Respuesta:

El observante tiene derecho a su opinión y el deber de hacer las denuncias ante las autoridades competentes si así lo considera necesario, pero con total claridad afirmamos que el proceso no ha violado principio alguno, ni debilitado requisitos, ni ninguna de las insinuaciones infundadas del observante.

Observación No. 7.

Sírvase Señora Directora tener en cuenta las observaciones que me he permitido realizar en los documentos de observaciones tanto al proyecto de pliego de condiciones como al pliego definitivo y en este documento, respecto de las graves fallas que existen en los estudios previos y por ende en el pliego de condiciones junto con sus adendas; si las condiciones del pliego definitivo se mantienen , esto ocasionará que no exista pluralidad de ofertas y respecto del único potencial oferente que tiene dos equipos digitales nos permitimos manifestar que tenemos serias y sustentadas dudas sobre su capacidad para poder cumplir con la ejecución idónea y oportuna del contrato que se le llegare a adjudicar.

Por tanto, consideramos que el ICFES deberá tomar la decisión que se encuentra prevista en su manual de Contratación, el cual en la parte pertinente señala:

Acuerdo 006 de 2015.

Artículo 21. Cancelación de los procesos de selección. La Empresa podrá cancelar el proceso de selección antes de la etapa de cierre y presentación de ofertas, mediante decisión motivada, cuando

aparezcan circunstancias técnicas, operativas, económicas, de mercado, o de fuerza mayor, orden de autoridad o razones de utilidad o conveniencia que impidan la selección del proponente y puedan justificar esta decisión".

Estaré muy atento al trámite positivo de mi respetuosa solicitud de cancelación del presente proceso y de no ser así, resultaría inadmisibile que la entidad desconozca por completo alternativas de impresión antifraude, de seguridad, muy valiosas, reconocidas a nivel mundial, probadas y que solo se mantenga en un factor técnico limitante para los oferentes como es el de exigir solo impresión digital para todo el material de examen.

Respuesta.

No existe evidencia ninguna de las "graves fallas" que tanto menciona el observante que permita dar aplicación al artículo 21 del Manual de Contratación, ni el proceso se está direccionando, ni se está limitando la pluralidad de oferentes, tal y como se manifestó antes.