

Capítulo 1

Fortalecer la estructura y coordinación del sistema de contratación pública peruana

Este capítulo analiza la estructura organizacional de la contratación pública en el Perú y las reformas emprendidas en 2016. Examina cómo estas reformas prevén encaminar la agenda de contrataciones hacia una mayor eficiencia y relación calidad-precio. Además, evalúa los mecanismos utilizados por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y Perú Compras (PC) para coordinar el elevado número de entidades contratantes y garantizar la comunicación con estas entidades, y entre ellas, a nivel nacional y subnacional. Por último, el capítulo examina los pros y los contras del cambio fundamental en la estructura peruana de contratación y presenta argumentos para una mayor reorganización de las plataformas clave dentro del sistema.

Las autoridades israelíes pertinentes proporcionan los datos estadísticos para Israel, bajo su propia responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se entiende sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Este y asentamientos israelíes en Cisjordania, bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

El diseño organizacional general y la gobernanza de toda función de contratación juegan un papel enorme en determinar si el marco de la adquisición es, o no, eficaz y responsable. Las estructuras y sistemas de gobernanza débiles obstaculizan la eficiencia y afectan directamente los gastos públicos y los recursos de los contribuyentes. Para optimizar el valor público a lo largo del ciclo de adquisiciones, es esencial garantizar la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas a través de la estructura y gobernanza de la función de contratación. En numerosos países, el desafío clave para la reforma del proceso, junto con la reforma del marco jurídico, es el problema de cómo diseñar mejor la estructura organizativa central para la coordinación, la aplicación y el seguimiento.

Las autoridades peruanas reformaron su marco legal con la Ley de Contratación Pública N° 30225, que entró en vigor el 9 de enero de 2016. A pesar de la introducción del Decreto Legislativo 1341 en 2017, que modifica ciertas partes de esa ley, no se han hecho cambios reales en la estructura de gobernanza discutida en este capítulo. La Ley N° 30225 no sólo modificó significativamente el marco legal de contratación pública, sino que también estableció un Organismo Central de Adquisiciones. Un apoyo político adecuado es fundamental para aplicar con éxito las reformas introducidas por la ley de contratación pública, particularmente durante el primer año siguiente a su adopción. El país se encuentra en un período de transición poniendo en marcha un sistema de gestión basado en resultados, mediante la integración de medidas más flexibles y simplificadas. El objetivo final es hacer que la gestión de adquisiciones por los funcionarios públicos sea más eficiente y transparente.

La Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015 (en lo sucesivo, "Recomendación de la OCDE") alienta a las organizaciones a impulsar la eficiencia en todo el ciclo de contratación pública para satisfacer las necesidades del gobierno y sus ciudadanos (OCDE, 2015a). Además, hace hincapié en la pertinencia de evaluar los procesos e instituciones existentes para racionalizar el sistema e identificar traslapes funcionales, silos ineficientes y otras causas de dispendio (véase el Cuadro 1.1). Las reformas en materia de adquisiciones en el Perú ofrecen una oportunidad única para incrementar la eficiencia y la equidad al interior del sistema.

Este capítulo describe y analiza la estructura organizativa del sistema reformado y el papel y la pertinencia de las instituciones que lo gestionan, a fin de examinar las ventajas y desventajas resultantes de la reestructuración. Los principales órganos de gestión son el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Central de Compras Públicas - Perú Compras (PC). Este capítulo también evalúa los mecanismos utilizados por el OSCE y PC para coordinar el elevado número de entidades contratantes y garantizar la comunicación con estas entidades, y entre ellas, a nivel nacional y subnacional. La estructura organizacional de los sistemas de contratación tiende a variar entre países, pero algunos puntos comunes pueden ser identificados. Adicionalmente, el sistema de adquisiciones peruano es comparado con otros sistemas conocidos de contratación, en un esfuerzo por identificar el potencial para mejorar el sistema.

Cuadro 1.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

VII. RECOMIENDA que los Adherentes desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la **eficiencia** a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los Adherentes deberán:

i) *Simplificar el sistema de contratación pública y su marco institucional.* Los Adherentes deberán evaluar los actuales procedimientos e instituciones para identificar las duplicidades funcionales, ámbitos de ineficacia y otros elementos ineficientes. A continuación, y en la medida de lo posible, deberá desarrollarse, en torno a procesos de contratación y flujos de trabajo eficaces y eficientes, un sistema de contratación pública orientado al servicio, con el fin de reducir la carga administrativa y los costos de este capítulo, mediante, por ejemplo, servicios compartidos.

ii) *Implantar procedimientos técnicos adecuados que satisfagan eficientemente las necesidades de los destinatarios.* Los Adherentes deberán adoptar medidas encaminadas a asegurar que los resultados de los procesos de contratación satisfacen las necesidades de los administrados, por ejemplo, elaborando unas especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo unos criterios apropiados de adjudicación de contratos, garantizando que los evaluadores de propuestas poseen los adecuados conocimientos técnicos, y asegurándose de que, tras la adjudicación de los contratos, se dispone de los recursos y conocimientos necesarios para la gestión de los mismos.

iii) *Crear, y utilizar, instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia,* incluyéndose entre estos mecanismos la centralización de la contratación pública, los acuerdos marco, los catálogos electrónicos, la adquisición dinámica, las subastas electrónicas, las contrataciones compartidas y los contratos con opciones. La aplicación de estos instrumentos en los niveles subestatales de la administración, siempre que ello sea adecuado y factible, puede impulsar aún más la eficiencia.

Fuente: OCDE (2015a), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendación del Consejo sobre la contratación pública], <https://www.oecd.org/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (consultado el 18 de Abril de 2017).

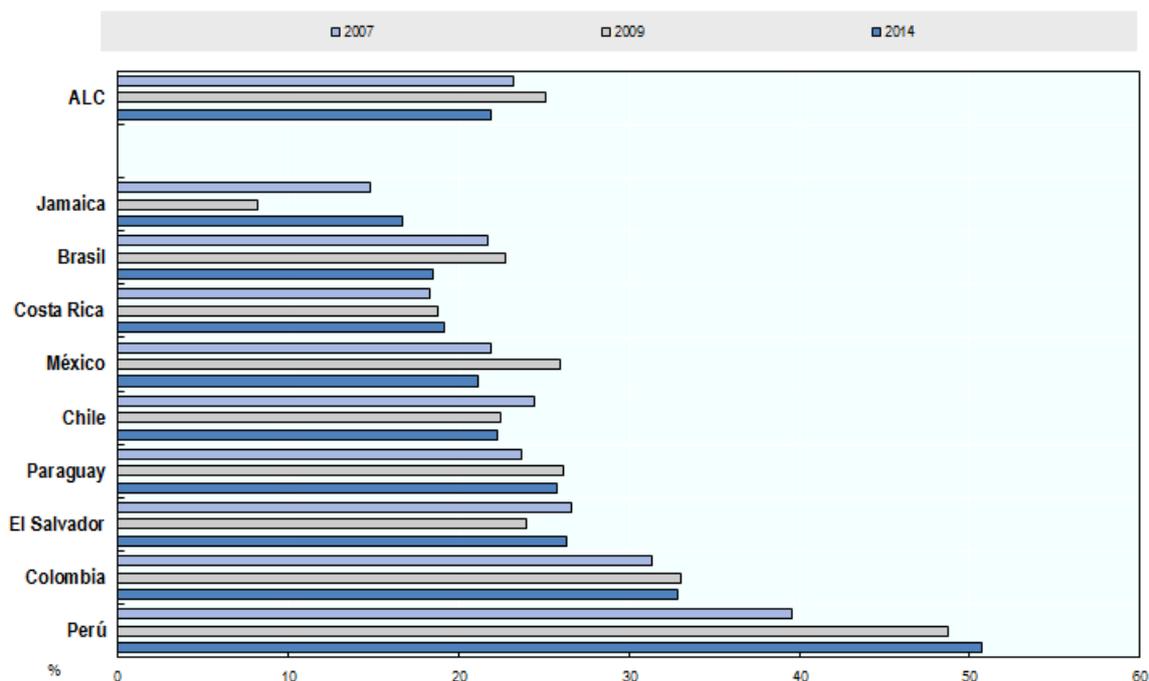
1.1. Simplificar el sistema de contratación pública para incrementar la competencia y maximizar la rentabilidad

La contratación pública en Perú representa algo más del 50% del gasto público total, un porcentaje más alto que en otros países de América Latina. Por ejemplo, en países como Brasil, Chile y México, la contratación pública no supera el 30% del gasto total (Gráfica 1.1). La contratación pública en el Perú, como porcentaje del PIB, es cercana al 12%, similar al promedio de la OCDE. En América Latina, sólo Colombia tiene un mayor valor de contratación gubernamental en relación con el PIB, cerca del 13% en 2014 (OCDE, 2016a). Perú es uno de los pocos países que mantuvo una tasa de crecimiento positiva durante la reciente crisis económica mundial. El país logró entrar en la crisis global con una sólida posición económica y abordó los desafíos adecuadamente, implementando un plan de estímulo fiscal, recortando las tasas de interés e inyectando liquidez sustancial al sistema bancario (TI-USA y CIPE, 2011).

Existen tres niveles de gobierno en el Perú: nivel nacional, regional y nivel local (provincias y distritos). Esto hace que sea la única economía latinoamericana que tenga un sistema de gobierno local con dos subniveles: provincias y distritos. Perú tiene un gobierno central y 25 regiones subdivididas en 196 provincias, 1.853 distritos municipales y la región especial de Lima (OCDE, 2015b). En 2002,

Perú aprobó la Ley Fundamental de Descentralización N° 27783, que otorgó a las regiones un poder significativo que anteriormente había sido ejercido por el gobierno central. Al año siguiente, los ciudadanos del Perú eligieron a 25 presidentes regionales. El proceso de descentralización ha sido lento, y más del 90% de los ingresos y el 80% de los gastos siguen siendo controlados por el gobierno central. No obstante, por ley, gran parte del poder de recaudar ingresos y destinarlos reside en los gobiernos regionales. Numerosas regiones perciben importantes ingresos provenientes de recursos naturales, como plata, zinc, plomo, cobre, oro y gas natural (TI-USA y CIPE, 2011).

Gráfica 1.1. Contratación pública como parte del gasto público total, 2007, 2009 y 2014



Nota: Los datos para Perú y Paraguay son registrados con base en efectivo. Para Costa Rica y Jamaica, la parte de contratación gubernamental relacionada con la formación bruta de capital fijo no incluye el consumo de capital fijo. Los costos de bienes y servicios financiados por las administraciones públicas no se incluyen en la contratación gubernamental, dado que no son contabilizados por separado en las Estadísticas de Finanzas del Gobierno (base de datos) del FMI. Los datos para El Salvador y México se refieren a 2013 y no a 2014. Los datos de Colombia se refieren a 2008 y no a 2007.

Fuente: OCDE (2016a), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017 [Un Vistazo General al Gobierno: América Latina y el Caribe]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.

Las bases del actual sistema de contratación pública se remontan a 1999, cuando fue creado el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE). Se trata de un organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); su mandato abarcaba tanto el nivel nacional como el subnacional. Tenía autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera y su personal operaba bajo la normativa laboral del sector privado. Hasta 2006, el Decreto Supremo N° 084-2004-PCM determinó que los reglamentos para el sistema administrativo de adquisiciones y adquisiciones públicas quedaran bajo el mandato del PCM y el CONSUCODE. Este último propuso modificaciones al reglamento, de acuerdo con sus funciones desarrolladas en el artículo 59 de la Ley N° 26850. Con el Decreto Supremo N° 063-2006-EF, la función de regulación fue transferida al MEF, pero CONSUCODE mantuvo la facultad de proponer modificaciones a la ley y su reglamento. En diciembre de 2007, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estableció una lista de los sistemas administrativos en operación a nivel nacional; los contratos

públicos y las adquisiciones no estaban incluidos. Por lo tanto, la contratación pública no fue reconocida como un sistema administrativo.

CONSUCODE es el predecesor del actual OSCE, que entró en operación en 2009 con la promulgación de la Ley de Contratación Pública de 2008, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017. Perú Compras (PC), un Organismo Central de Adquisiciones (OCA), fue creado como parte de las reformas de 2008 del Decreto Legislativo N° 1018, pero no entró en funcionamiento sino hasta diciembre de 2015, con la publicación del Decreto Supremo N° 364 -2015-EF que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) para Perú Compras. El Director de PC fue designado el 25 de diciembre de 2015 por Resolución Suprema N° 053-2015-EF. Las reformas regulatorias de 2016 estaban dirigidas particularmente a transformar un sistema con requisitos formales excesivos y procesos de selección complejos en uno que priorizara resultados por encima de procedimientos.

La estructura del sistema de contratación pública en el Perú, antes de los cambios regulatorios en 2016, fue asumida por una agencia muy importante: El OSCE se encargaba de supervisar los procesos de contratación pública de todas las entidades de los tres niveles de gobierno. Como parte de sus funciones, el OSCE tenía el deber de promover subastas inversas (SI) y era responsable de los acuerdos marco. Ahora, ambas actividades han sido asignadas a PC. Desde 2008 el MEF ha sido el principal regulador de la política de compras, con la aprobación del Decreto Supremo N° 063-2006-EF. Aun así, primero en CONSUCODE y ahora en el OSCE, ha habido una sección normativa muy activa que dirige el desarrollo de los procedimientos de contratación y participa en cualquier cambio que sufra el marco regulatorio. El marco jurídico y normativo anterior, Decreto Legislativo N° 1017, fue desarrollado en el espíritu del OSCE, ya que se centró en el cumplimiento de los procedimientos y no en fomentar la eficiencia. Uno de los objetivos de las recientes reformas consiste en cambiar la forma en que los funcionarios de contratación en el Perú abordan las adquisiciones; otro, sin embargo, es crear un mejor equilibrio al interior del sistema. Por lo tanto, la transferencia de ciertas tareas a Perú Compras es un paso muy positivo. El OSCE sigue desempeñando un importante papel consultivo, aunque a veces se contradice y superpone con el MEF.

Otro objetivo de las reformas de 2016 fue mejorar el nivel de competencia mediante la simplificación del enfoque de la regulación. El Banco Mundial y varios otros asesores nacionales ayudaron a los peruanos a desarrollar esta nueva estrategia. El sector privado brindó retroalimentación y las autoridades peruanas recibieron más de 1.000 recomendaciones de todos los sectores. A pesar de un amplio proceso de consulta para mejorar el marco general, ciertos cambios en los procedimientos de contratación han enfrentado resistencias, como la reducción proporcional de los pagos anticipados para la ejecución de obras. A principios de 2017, el parlamento peruano acordó introducir cambios en ciertas partes de la Ley de Contrataciones del Estado N° 30225, con la introducción del Decreto Legislativo 1341. Estos cambios no son globales sino que tienen un impacto significativo en ciertas fases del proceso de adquisiciones. La introducción de precios estimados en la Ley N° 30225 fue un paso positivo en la dirección correcta; la legislación de 2017, sin embargo, suprime este mecanismo y vuelve a restablecer el uso de precios referenciales. Ha habido menos resistencia hacia otras de las reformas organizativas importantes que acompañan a los cambios regulatorios de 2016, como la introducción de Perú Compras. El marco regulatorio 2016 es discutido con mayor detalle en el Capítulo 2.

1.2. Gobernanza del sistema de contratación pública

Perú debe asegurar que haya líneas claras de rendición de cuentas entre el MEF (entidad gobernante), el OSCE (supervisión), Perú Compras (ejecución) y la coordinación entre estas instancias debe ser fortalecida

Dado que la contratación pública es una de las actividades económicas más importantes en todos los países, el desarrollo de un sistema de contratación pública sólido y eficiente suele ser una prioridad

política. El establecimiento de órganos centrales competentes en materia de contratación pública es clave para el desarrollo exitoso y la posición general favorable del sistema de contratación pública de un país. Todas las partes interesadas clave de un sistema de contratación pública dependen ampliamente de estos organismos para prestar asistencia, salvaguardar la estandarización y garantizar el avance general del sistema. En Perú, el sistema está compuesto por tres instituciones: un ministerio, una agencia de supervisión y una central de compras. Adicionalmente, hay más de 3.000 entidades públicas registradas, con cerca de 12.000 profesionales y técnicos certificados por el OSCE, el organismo supervisor.

1.2.1. Estructura del Ministerio de Economía y Finanzas

Perú debe asegurarse de que el MEF tenga la capacidad de dirigir y evaluar el desempeño de las instituciones clave de contratación pública, como el OSCE y el nuevo OCA, Perú Compras

El Ministerio de Economía y Finanzas se encarga de formular, proponer, ejecutar y evaluar las políticas, reglamentos y directrices técnicas relativos a los asuntos de contratación pública. La Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad es la unidad del Ministerio encargada de formular, proponer y dirigir las políticas relacionadas con la contratación pública y otros asuntos. Una de las funciones principales de la Dirección es promover la eficiencia en la asignación de fondos de manera coherente. El número de empleados dentro de la dirección que trabajan en cuestiones relacionadas con la contratación era inferior a cinco en 2016.

La Dirección está encargada de:

- Proponer proyectos de ley en materia de contratación pública.
- Proporcionar opiniones técnicas sobre tales proyectos de ley.
- Proponer reglamentos (decretos supremos y resoluciones supremas entre otros) en materia de contratación pública, en coordinación con el OSCE.
- Emitir una opinión vinculante para firmar o modificar cualquier acuerdo de administración de fondos.
- Negociar los capítulos sobre contratación pública de los acuerdos de libre comercio.
- Participar en reuniones de grupo con entidades públicas para discutir la implementación del régimen de contratación pública.
- Participa como miembro en juntas técnicas relacionadas con la contratación pública.

El MEF tiene un papel y un propósito muy claros, tal como se esboza en las tareas antes mencionadas, y está muy involucrado en la puesta en práctica de la Ley N° 30225. El Ministerio está asumiendo un papel en políticas de adquisiciones mayor que antes de las reformas normativas y ahora es capaz de proporcionar mayores directrices sobre el nuevo marco legal. Sin embargo, el MEF necesita ser más estratégico en la implementación de la nueva visión estableciendo metas y desarrollando los indicadores clave de desempeño que faltan. Más aún, el papel del MEF debe ser el de establecer metas y evaluar el desempeño del OSCE y de Perú Compras. Para PC, el propósito último es lograr ahorros para el gobierno. Existen varios métodos para evaluar y medir el desempeño con ese fin, tales como:

- Estimar el grado en que los precios son menores debido a la centralización de la contratación pública. Los precios obtenidos en virtud de los acuerdos marco podrían compararse con los precios "normales" de los proveedores para determinados productos.

- Estimar los ahorros de proceso, es decir, hasta qué punto los costos de transacción se reducen a través de las compras centralizadas y del uso de acuerdos marco.
- Evaluar cómo se desarrolla el volumen de negocios en los acuerdos marco, como un indicador de la competitividad de los acuerdos.
- Realizar estudios de satisfacción del cliente (OCDE, 2011).

Aunque todavía son limitados en términos de recursos humanos, en los últimos años se han mejorado las funciones y capacidades de adquisición del MEF y, con el marco reglamentario de 2016, se han resuelto las cuestiones relacionadas con el traslape de funciones y responsabilidades, entre éste y el OSCE. En cuanto al OSCE, han sido establecidos más indicadores; sin embargo, el MEF debe ser capaz de pedir cuentas al OSCE. Para que esto suceda, es imperativo que exista, dentro del Ministerio, un amplio conocimiento institucional y legal sobre el sistema de adquisiciones.

En el Ministerio de Economía y Finanzas opera CONECTAMEF, un centro de asistencia a usuarios, que cuenta con 27 oficinas en todo el país. Estas oficinas están conformadas por equipos multidisciplinarios que ofrecen un acceso personalizado, directo y fácil, a los servicios que caen dentro de la competencia del MEF, a través de una comunicación efectiva y permanente con sus usuarios. CONECTAMEF a) ofrece servicios de capacitación, b) ofrece asistencia técnica, c) responde a consultas, y d) recibe documentación. Estos servicios se dirigen principalmente a funcionarios de las entidades públicas a nivel sub-nacional, así como a organismos públicos y entidades con gestión corporativa. CONECTAMEF debe implementar progresivamente los servicios del OSCE para promover la mejora de la gestión de las entidades públicas y la optimización de sus recursos.

1.2.2. Estructura del Organismo Supervisor de Contrataciones del Sector Público (OSCE)

El Perú necesita asegurar que el monitoreo efectivo de los procesos de adquisiciones, a nivel central y subnacional, conduzca a una mejoría en la manera que son aplicados los reglamentos de contratación.

El OSCE es una entidad pública adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas. Cuenta con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Las funciones asignadas al OSCE bajo el marco legislativo de 2016 obligaron a modificar la organización estructural de la institución para cumplir todas las funciones encomendadas, creando nuevas direcciones y unidades de conformidad con las funciones asignadas (véase el Cuadro 1.2). Las principales leyes y reglamentos que rigen al OSCE son la Ley de Contratación Pública N° 30225, el reglamento de la Ley de Contratación Pública, aprobada por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF, y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de Contrataciones, aprobado por Decreto Supremo N° 076-2016-EF. El OSCE tiene jurisdicción a nivel nacional, incluida la contratación de bienes, servicios y obras a nivel subnacional. El sistema de gobernanza de las adquisiciones aplica para todas las entidades públicas del sector público, incluso a nivel central, regional y local. El OSCE es una agencia relativamente grande, con más de 600 empleados, y ha sido el organismo público más relevante en materia de contratación pública en el Perú desde su creación. Su predecesor, CONSUCODE, desempeñó un papel similar en la contratación pública.

Cuadro 1.2. Las funciones de contratación del OSCE

1. Velar y promover que las Entidades realicen contrataciones eficientes, bajo los parámetros de la Ley de Contratación Pública N° 30225 (legislación), su reglamento y normas complementarias, la maximización del valor de los fondos públicos y la gestión por resultados.
2. Efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación contemplados en la Ley, salvo las excepciones previstas en el reglamento. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión.
3. Efectuar acciones de supervisión a pedido de parte, de acuerdo a lo dispuesto en el Texto Único de Procedimientos Administrativos y directivas vigentes. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión.
4. Implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en la gestión de las contrataciones del Estado, así como de difusión en materia de contrataciones del Estado.
5. Proponer las modificaciones normativas que considere necesarias en el marco de sus competencias.
6. Emitir directivas, documentos estandarizados y documentos de orientación en materia de su competencia.
7. Resolver los asuntos de su competencia en última instancia administrativa.
8. Administrar y operar el Registro Nacional de Proveedores (RNP).
9. Desarrollar, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).
10. Administrar y operar el Registro Nacional de Árbitros y un Banco Arbitral de Adjudicaciones, de fácil acceso, en el que sea posible identificar árbitros, temas, términos del proceso y partes involucradas, entre otros.
11. Acreditar a las instituciones arbitrales que presten servicios de organización y administración de arbitrajes en materia de contrataciones del Estado y supervisarlas, de acuerdo a lo establecido en el reglamento.
12. Organizar y administrar arbitrajes de acuerdo a lo previsto en el reglamento y de conformidad con la directiva que se apruebe para tal efecto.
13. Designar árbitros y resolver las recusaciones sobre los mismos en arbitrajes que no se encuentren sometidos a una institución arbitral.
14. Resolver solicitudes de devolución de honorarios de árbitros, conforme a lo señalado en el reglamento.
15. Absolver consultas sobre el sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, formuladas por las Entidades, así como por el sector privado y la sociedad civil. Las consultas que efectúen las Entidades son gratuitas.
16. Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República, de manera fundamentada, las trasgresiones observadas en el ejercicio de sus funciones cuando existan indicios razonables de perjuicio económico al Estado o de comisión de delito o de comisión de infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional de acuerdo al marco legal vigente.
17. Suspender procedimientos de selección, en los que durante el procesamiento de la acción de supervisión, de oficio o a pedido de parte, se identifique la necesidad de ejercer acciones coercitivas para impedir que la Entidad continúe con el procedimiento.
18. Desconcentrar sus funciones en sus órganos de alcance regional o local de acuerdo a lo que establezca su Reglamento de Organización y Funciones.

Cuadro 1.2. Las funciones de contratación del OSCE (*continuación*)

19. Realizar estudios conducentes a evaluar el funcionamiento de los regímenes de contratación del Estado, analizar y proponer nuevos mecanismos idóneos de contratación según mercados, así como proponer estrategias destinadas al uso eficiente de los recursos públicos. Las demás que le asigne la normativa.

Fuente: Ley N° 30225; Ley de Contrataciones del Estado y Decreto Legislativo N° 1341.

La función principal del OSCE es la de supervisar el proceso de contratación, verificando de forma selectiva o aleatoria los procedimientos realizados por las entidades públicas al contratar bienes, servicios u obras. El OSCE no actúa como un órgano centralizado de adquisiciones, sino que supervisa varios servicios, necesarios para llevar a cabo la contratación pública en el país. En 2015, el Registro Nacional de Proveedores (RNP), administrado por el OSCE, brindó un total de 254.617 servicios, lo que a su vez generó más del 90% de los ingresos totales recaudados por el OSCE ese año. El RNP ha sido la principal fuente de financiamiento del OSCE. Con la legislación de 2016, el OSCE dejó de promover subastas inversas y de determinar las características técnicas de los bienes y servicios; estas funciones fueron transferidas a Perú Compras, como se mencionó anteriormente. Los procesos de subasta inversa son aplicados directamente por entidades públicas.

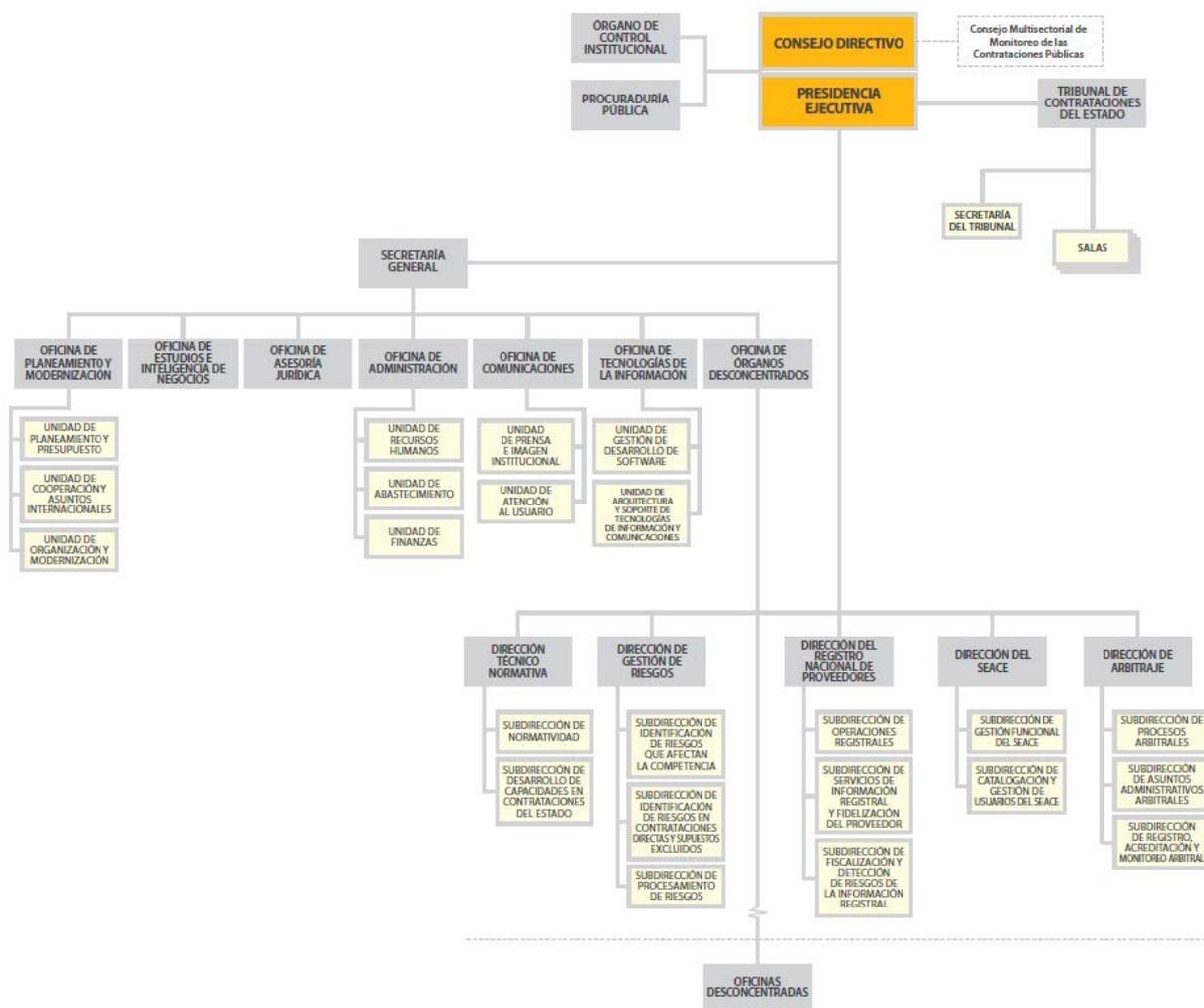
Dos de los principales cambios introducidos en la función del OSCE, con la introducción de la nueva legislación, se refieren a la transferencia de responsabilidades en materia de subastas inversas. El OSCE mantiene la responsabilidad de la subasta inversa electrónica en términos de administración del SEACE, el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, regulando el procedimiento de las subastas inversas, y supervisando estas últimas. Toda decisión sobre procedimientos de licitación está sujeta a las directrices emitidas por el OSCE. La responsabilidad de la subasta inversa electrónica se ha transferido directamente a Perú Compras, entidad que ahora aprueba las especificaciones técnicas de los bienes y servicios comercializables. La otra enmienda significativa es la manera en que se ha incrementado la función de supervisión del OSCE en el proceso arbitral; véanse las funciones 10 a 14 en el Cuadro 1.2. Sin embargo, el OSCE ya no impone sanciones a los árbitros. Esto infringía su condición constitucional, la cual establece que el arbitraje es una jurisdicción independiente y, por lo tanto, un tribunal administrativo queda imposibilitado para intervenir en tales casos. Corresponde al Tribunal de Contrataciones del Estado imponer sanciones a los proveedores, participantes, licitantes o contratistas cuando incurran en ciertas faltas (véase el artículo 50 de la Ley N° 30225).

El consejo de directivo es la máxima autoridad dentro del OSCE. Está sumamente involucrado en algunas de las decisiones estratégicas clave tomadas por el organismo y desempeña un papel importante en la gestión de los controles internos y del Tribunal de Contrataciones del Estado. El consejo se compone de tres miembros nombrados por un período de tres años, renovables por un período adicional mediante Resolución Suprema, firmada por el Ministro de Economía y Finanzas. El presidente ejecutivo del OSCE es también el presidente ejecutivo del consejo de directivo. Las nuevas funciones del consejo de directivo están establecidas en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 076-2016-EF, que aprueba el ROF del OSCE:

- Aprobar las directivas de alcance general en materia de contrataciones del Estado.
- Proponer los proyectos normativos en materia de contrataciones del Estado.
- Aprobar los objetivos estratégicos, planes estratégicos y las políticas institucionales.
- Proponer al jefe del sector estrategias orientadas a promover el uso eficiente de los recursos públicos y la reducción de los costos de la contratación pública.
- Proponer al titular del sector las estrategias destinadas a promover el uso eficiente de los recursos públicos y de reducción de costos en materia de contrataciones del Estado.

- Reglamentar su propio funcionamiento.
- Proponer al Poder Ejecutivo, para su aprobación, el Reglamento de Organización y Funciones y los instrumentos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos que correspondan.
- Elegir al Presidente del Tribunal de Contrataciones del Estado y a los Presidentes de Sala, entre los Vocales seleccionados por concurso público y designados por Resolución Suprema.
- Establecer la composición de los integrantes de las Salas del Tribunal de Contrataciones del Estado.
- Establecer los lineamientos para la distribución aleatoria de los expedientes que se generen en los procedimientos iniciados ante el Tribunal de Contrataciones del Estado.
- Aprobar los documentos estandarizados a ser utilizados obligatoriamente por las entidades del Estado
- Aprobar los precedentes administrativos de observancia obligatoria.
- Delegar, excepcionalmente, en el Presidente Ejecutivo las funciones que acuerde y no sean privativas de su función.

Gráfica 1.2. Visión general del organigrama del OSCE



Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/organigrama.pdf>

Ha habido varias iniciativas para mejorar la coordinación entre el OSCE y otras entidades de contratación pública, incluso a nivel central. En particular, es necesario establecer una estrecha coordinación entre el OSCE, el MEF y PC. Durante la misión de investigación en Perú, en marzo de 2016, se planteó el tema de la coordinación entre el OSCE y los proveedores; los esfuerzos existentes fueron criticados por no ser suficientemente eficaces, especialmente en lo que respecta a la estandarización de documentos y la validación de objetivos. En 2016, el OSCE y el MEF trabajaron para mejorar la coordinación, organizando reuniones semanales de una Junta Técnica compuesta por representantes de la Cámara de Comercio de Lima, la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) y otras organizaciones privadas. Durante estas reuniones, la Junta revisa la documentación estandarizada de licitaciones, así como algunas de las directivas sobre contratación pública.

EL OSCE cumple la tarea de supervisión en la fase previa a la licitación, en la fase de licitación y en la fase posterior a la licitación. Puede intervenir durante la fase de licitación y una vez firmado un contrato, cuando los ciudadanos se vean afectados (debido a retrasos o interrupciones en la ejecución

del contrato), siempre y cuando las supuestas deficiencias no hayan sido sometidas a arbitraje o conciliación. La Contraloría General de la República y el OSCE no deben trabajar sobre un mismo tema, al mismo tiempo, ya que ello podría menoscabar el proceso. La oficina de la Contraloría cuenta con una especialización limitada en adquisiciones, por lo que es importante que el OSCE participe en las tres etapas del proceso de contratación, no solamente en el proceso de selección. Por lo tanto, es necesario que la Contraloría General y el OSCE coordinen su enfoque de supervisión.

La principal actividad de la Dirección de Gestión de Riesgos del OSCE es monitorear el desempeño. La Dirección se encarga de verificar que las actividades llevadas a cabo por las entidades públicas, para la contratación de bienes, servicios y obras, durante las distintas fases del ciclo de adquisiciones, se ajusten a la legislación de contratación pública, sus reglamentos y directivas complementarias, así como a las buenas prácticas de administración pública. Según el último ROF, el concepto de riesgo ha sido incorporado, pero esta función de supervisión aplica sólo para determinados aspectos de la contratación pública. Los riesgos deben referirse específicamente a competencia, contrataciones directas y supuestos excluidos del ámbito de la Ley sujeto a supervisión del OSCE, así como a posibles obstáculos para acceder a los procedimientos de selección.

Más aún, en cualquier momento el OSCE puede recibir inconformidades sobre otras transgresiones, a ser atendidas desde un enfoque de gestión de riesgos. El Organismo realiza acciones de supervisión con respecto a contrataciones directas y excepciones, e informes de macro supervisión, para analizar adquisiciones inferiores al umbral de ocho UIT (Unidades Impositivas Tributarias), aproximadamente 9.200 USD. Dicha cantidad puede estar sujeta a modificaciones, dados los cambios anuales de la UIT. Una subdirección, encargada de la identificación de los riesgos relacionados con la competencia, emprende acciones sólo cuando así se le solicita. Las unidades que realizan el seguimiento ex officio son: i) la subdirección para la identificación de riesgos en los casos de contratación directa y supuestos excluidos del ámbito de la Ley sujeto a supervisión del OSCE, y ii) la subdirección de procesamiento de riesgos. Sin embargo, la dirección de gestión de riesgos puede emprender acciones de seguimiento por iniciativa propia.

1.2.3. Estructura de Perú Compras

Perú debe asegurarse de que la visión, la estrategia y los objetivos de contratación sean comunicados claramente a todas las unidades de adquisiciones y sean debatidos para asegurar su plena comprensión.

El Organismo Central de Adquisiciones – Perú Compras (PC) – fue creado por el Decreto Legislativo N° 1018 en junio de 2008, pero sólo entró en funcionamiento en diciembre de 2015, con la publicación del Decreto Supremo N° 364-2015-EF, el cual aprobó su Reglamento de Organización y Funciones. El retraso puede ser atribuido principalmente a una prolongada falta de voluntad política. PC es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera. Su objetivo es optimizar las adquisiciones nacionales a través de sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes, aprovechando la tecnología y la economía de escala. Con su creación, una serie de funciones fueron transferidas y asignadas al Organismo (Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3. Funciones Generales de Perú Compras

- Realizar las compras corporativas obligatorias.
- Realizar las compras corporativas facultativas que le encarguen otras Entidades, conforme a los convenios institucionales que se suscriban.
- Realizar las contrataciones que le encarguen otras Entidades, que involucra la realización de las actuaciones preparatorias y el procedimiento de selección, conforme a los convenios institucionales que se suscriban. Esto implica determinar las características técnicas de los bienes y servicios a adquirir y el valor referencial, así como la aprobación del expediente de adquisición y la documentación de licitación del procedimiento. Esta función finaliza antes de la firma del contrato.
- Brindar asesoría a las entidades públicas que realicen compras corporativas opcionales, así como planificar y gestionar los procedimientos de compra para asegurar que la compra se realice correctamente.
- Promover y llevar a cabo los procesos de licitación y los acuerdos marco.
- Realizar las licitaciones para compras específicas asignadas por Decreto Supremo, aprobadas por el Consejo de Ministros.
- Promover las subastas inversas – determinar las características técnicas de los bienes y servicios prestados por este método – y establecer metas institucionales anuales en cuanto al número de expedientes técnicos de los bienes y servicios a ser adquiridos.

Fuente: Decreto Legislativo N° 1018.

El principal objetivo en la creación de un sistema de compras centralizado es aumentar los ahorros en el sistema de contratación pública mediante la obtención de precios más bajos y la reducción de los costos de transacción. Al consolidar las compras de entidades públicas (tanto a nivel nacional como subnacional) de bienes y servicios ampliamente utilizados en grandes contratos, se generarán descuentos considerables en cantidad, lo que se traducirá en menores costos de adquisición para el sector público. Otra justificación económica importante para la compra centralizada es la reducción del costo de transacción a nivel de entidades adjudicadoras y operadores económicos (véase la Gráfica 1.3) (OCDE, 2014). PC identificará las necesidades y estándares comunes entre las entidades que faciliten la planeación de compras corporativas. Sin embargo, es responsabilidad de cada entidad pública definir sus necesidades de bienes, servicios y obras a contratar, de acuerdo con su objetivo, meta y presupuesto.

Gráfica 1.3. Factores que motivaron la implementación de Órganos Centrales de Adquisiciones en los países de la OCDE



Fuente: Basado en la Encuesta de la OCDE sobre Contratación Pública de 2014.

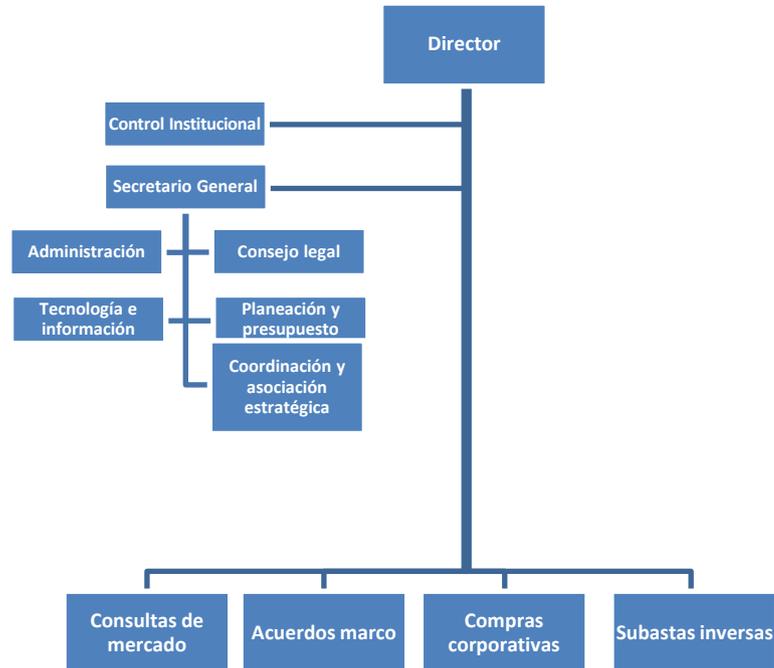
El director de PC es designado por una Resolución Suprema firmada por el Ministerio de Economía y Finanzas y posteriormente por el Presidente. La agencia es relativamente independiente en su gestión, como lo expresan las condiciones y procedimientos para el nombramiento y destitución de otros empleados, y se financia a través de recursos ordinarios del gobierno central. El papel del MEF es medir el desempeño de PC mediante la aplicación de los siguientes indicadores, incluidos en el "Programa Eficiente de Presupuesto de Compras Públicas", que miden: i) el nivel de avance y producción de las fichas técnicas de los bienes y servicios que deben ser adquiridos mediante subasta inversa, y ii) el incremento en el número de catálogos electrónicos de acuerdos marco, para lograr una mejor capacidad y calidad de adquisición.

Perú Compras puede estar a cargo tanto de las fases de pre-licitación como de licitación, cuando así lo asigna otra entidad pública así como en el caso de compras corporativas. Es posible que PC se haga cargo de compras específicas si las entidades públicas delegan tales atribuciones a PC. En tales casos, la entidad pública solicitante tiene la responsabilidad de firmar el contrato. Estos servicios ayudarán a volver más eficiente el proceso de contratación de las entidades públicas, ayudándoles a alcanzar metas y objetivos institucionales, y a mejorar el nivel de calidad en el ejercicio del presupuesto. Es más, Perú Compras debe realizar adquisiciones corporativas teniendo en cuenta la gestión delegada que le permite estandarizar bienes y servicios en la fase previa a la licitación y en el proceso de licitación, incluyendo la firma del contrato con los proveedores seleccionados. También puede llevar la administración del contrato durante toda su vigencia. Las entidades públicas que solicitan compras corporativas se encargan del pago de los bienes y servicios que requieran.

Tomará algún tiempo para que PC se vuelva plenamente operativo. En el primer trimestre de 2016, la agencia configuró su infraestructura interna y contrató a los directores ejecutivos restantes. El director de PC estima que cerca de 125 empleados trabajarán para el organismo cuando alcance su pleno funcionamiento. Numerosos empleados de PC provendrán del OSCE, lo que debe ayudar a fortalecer la cooperación entre PC y el OSCE. PC trabajó con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para evaluar el nivel de los funcionarios, especialmente de los directores ejecutivos. Los resultados de la evaluación quedaron disponibles a finales de 2016. Uno de los proyectos para 2016 fue el desarrollo de una plataforma entorno a una base de datos del OSCE, con una versión mejorada

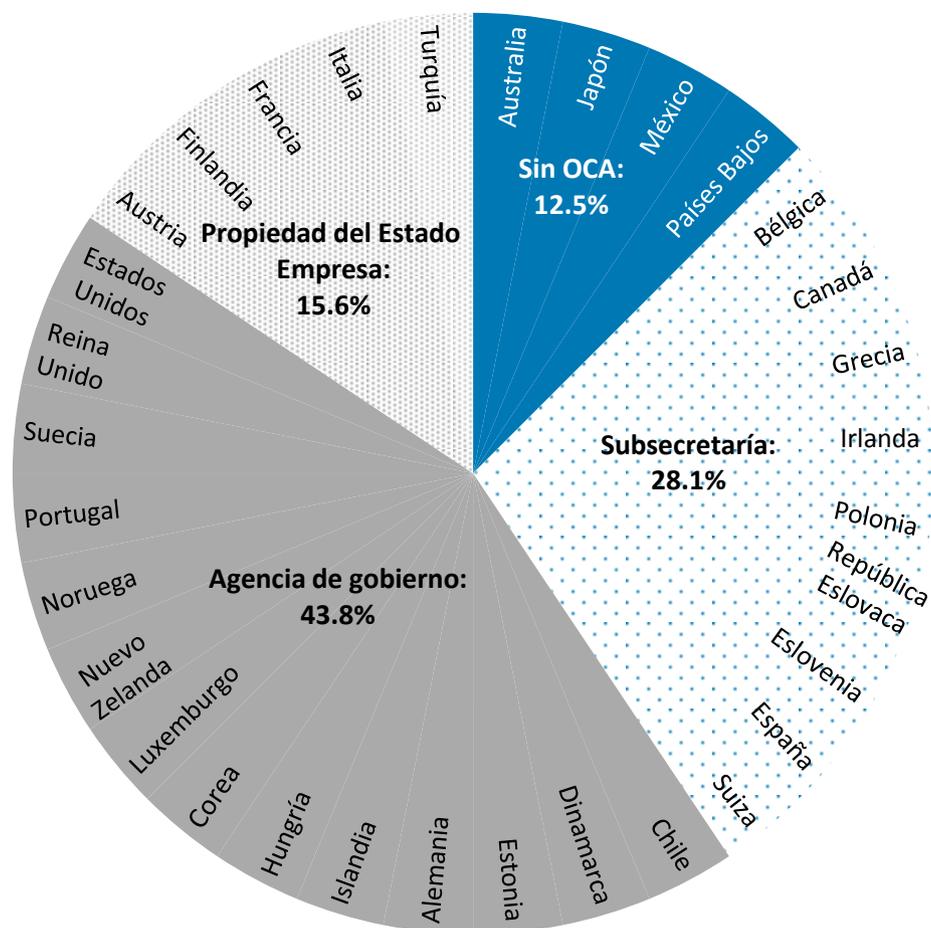
que se estima quedará lista a finales de 2016. PC también ha estado revisando los catálogos actuales, diseñando procedimientos para compras corporativas y subastas inversas.

Gráfica 1.4. Visión general del organigrama de Perú Compras



Perú Compras es una agencia estatal financiada directamente con fondos gubernamentales. Los partidarios de este modelo de organización argumentan que elimina el riesgo de buscar ganancias y proporciona mejores incentivos para la eficiencia en los costos. Quienes están en su contra argumentan que elimina el incentivo para encontrar áreas de productos más atractivas y para establecer acuerdos marco. Es más, acarrea el riesgo de inversión insuficiente en nuevas tecnologías debido a la falta de fondos. Las ventajas de un modelo de sociedad anónima consisten en poder proporcionar flexibilidad y un cierto grado de libertad, en comparación con el modelo de administración gubernamental. También se argumenta que el hecho de ser una corporación facilita atraer personal competente y especializado. Los sistemas de compras estatales centralizadas pueden ser organizados y gestionados de diferentes maneras. Estas diversas opciones suelen tener ventajas y desventajas en términos de los factores clave que afectan su atractivo. Por esta razón, no es posible destacar un modelo como el mejor para organizar y gestionar compras centralizadas. Existen OCA en Europa basados en el modelo de sociedad anónima, que a menudo son empresas sin fines lucrativos con el objetivo de no maximizar ganancias (véase la Gráfica 1.5). Sin embargo, el estatus legal más común de los OCA, en los países de la OCDE, es el del organismo gubernamental (OCDE, 2011). Perú Compras tiene un estatus legal similar al de una dependencia gubernamental.

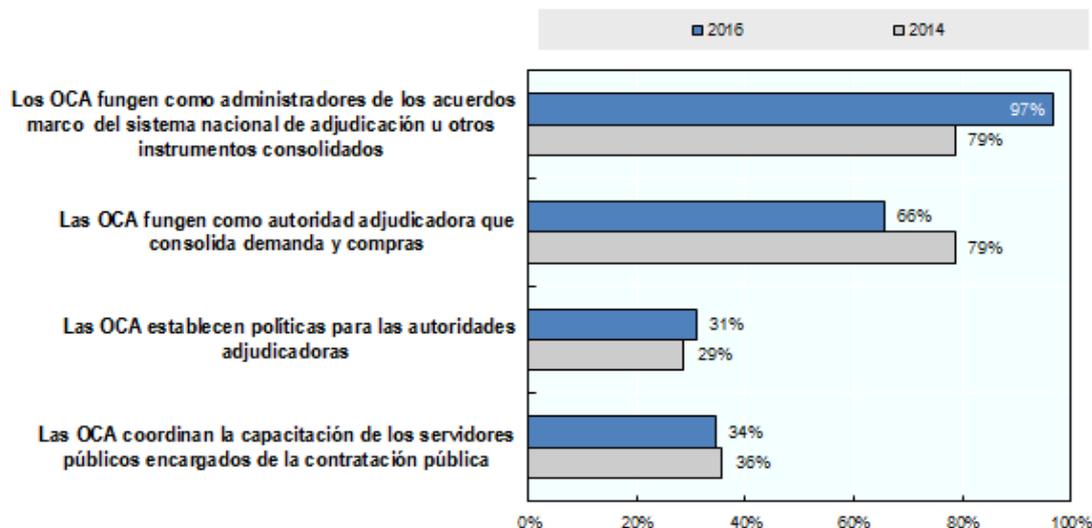
Gráfica 1.5. Situación jurídica de los organismos centrales de adquisiciones en los países de la OCDE (2014)



Fuente: OCDE (2015c), *Government at a Glance [Un Vistazo General al Gobierno] 2015*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

Consolidar requerimientos y adquisiciones, así como gestionar acuerdos marco, son las tareas clave de los OCA en la mayoría de los países de la OCDE. Las funciones menos comunes llevadas a cabo por los OCA incluyen coordinar la capacitación y establecer políticas. Son en cambio algunas de las principales funciones de las agencias reguladoras en los países latinoamericanos (OCDE, 2016a). Perú Compras, sin embargo, ofrece actualmente, a funcionarios y proveedores, programas gratuitos de capacitación en el uso de los principales mecanismos, como son los catálogos de acuerdos marco y las subastas inversas.

Gráfica 1.6. La función de los OCA en los países de la OCDE



Fuente: Encuesta de la OCDE de 2014 sobre Contratación Pública y (2017) *Government at a Glance 2017* [Un Vistazo General al Gobierno] OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Los roles y responsabilidades de Perú Compras están prácticamente alineados con los de otros OCA (Tabla 1.1). Por lo tanto, es importante dar tiempo a PC antes de realizar cambios drásticos en su estructura organizativa o responsabilidades actuales. PC será juzgado en la medida en que satisfaga las necesidades de: las partes interesadas externas, es decir, las entidades contratantes que utilicen los acuerdos marco que operen, los proveedores que suministren productos o servicios a PC, ya sea directamente o en virtud de acuerdos marco; y el sistema político, que puede reconocer que PC contribuye a la reducción del gasto público, al incremento de la relación calidad-precio, y al logro de ciertos objetivos políticos importantes, tales como los relacionados con cuestiones ambientales o sociales, o con las PYME. Sin embargo, es improbable que PC sea capaz de servir a todas las entidades contratantes si crece la demanda por sus servicios. Por lo tanto, la única manera de avanzar será mediante compras más centralizadas.

Tabla 1.1. Resumen de los sistemas de compras centralizadas en algunos Estados miembros de la UE y en el Perú

OCA	Situación jurídica	Financiamiento	Cobertura	Obligatorio o voluntario	Modelo de marco	Método de adjudicación
Hansel (Finlandia)	Sociedad anónima	Cuotas de usuario (pagadas por los proveedores)	El Estado (a todos los niveles) y las entidades propiedad de, o controladas, por el Estado	Principalmente (80%) voluntario	Tanto proveedor único como proveedor múltiple	Tanto clasificación como mini-licitación
Consip (Italia)	Sociedad anónima	Presupuesto del Estado	Todo el sector público	Obligatorio (gobierno central)	Proveedor único	
SKI (Dinamarca)	Sociedad anónima	Cuotas de usuario (pagadas por los proveedores)	Todo el sector público	Voluntario	Proveedor múltiple	Clasificación y mini-licitación

Tabla 1.1. Resumen de los sistemas de compras centralizadas en algunos Estados miembros de la UE y en el Perú (continuación)

UGAP (Francia)	Organismo público con personalidad jurídica	Ingresos por ventas	Todo el sector público	Voluntario		
KSZF (Hungría)	Organismo sin fines de lucro con independencia económica	Cuotas de usuario (pagadas por las autoridades adjudicadoras)	Todo el sector público	Obligatorio (gobierno central)	Proveedor múltiple	Licitación electrónica y mini-licitación
Perú Compras	Agencia del gobierno	Presupuesto del Estado	Todo el sector público	Semi-obligatorio	Proveedor múltiple	Licitación electrónica y mini-licitación
Buying Solutions (Reino Unido)	Organismo sin fines de lucro, manejado como negocio	Cuotas de usuario (pagadas por los proveedores)	Todo el sector público	Voluntario		
Suecia*	Dependencias gubernamentales	Cuotas de usuario (pagadas por los proveedores)	Principalmente gobierno central	Semi-obligatorio	Proveedor único y proveedor múltiple	Clasificación y mini-licitación

Fuente: OCDE, 2011

1.2.4. Apoyo al nivel subnacional

Perú debe considerar maneras de asegurar que el nivel subnacional se beneficie de las compras corporativas, dado que los grandes volúmenes de compras obtienen mejores precios.

Mayores volúmenes de compra resultan normalmente en competencia creciente en el mercado, afectando precios y otros términos de manera favorable para el comprador. Un organismo de adquisición individual raramente alcanzará un volumen de adquisiciones lo suficientemente grande como para generar precios comparables a los obtenidos bajo una situación de consolidación de las necesidades de múltiples entidades de contratación. Los volúmenes de ventas potencialmente grandes que puedan esperarse de la contratación centralizada significan que los operadores económicos puedan aprovechar economías de escala. Las entidades públicas a nivel subnacional raramente recurren a compras corporativas, a pesar de las oportunidades de realizar compras al por mayor junto con otros municipios. En general, ha habido poca cooperación entre provincias o distritos en términos de trabajo conjunto. Una de las razones principales mencionadas durante la misión de investigación en Perú se refiere a la voluntad de gestionar sus propios recursos financieros, particularmente en las regiones subdesarrolladas.

Corresponde a PC realizar compras corporativas opcionales a nivel subnacional (local y regional) y llevar a cabo un proceso de licitación que le haya delegado una entidad específica de nivel subnacional. La utilización de compras corporativas no abarca actividades relacionadas con la gestión de contratos, tales como pagos, supervisión de cumplimiento, finiquito y otras obligaciones básicas de las entidades participantes. Sin embargo, las compras corporativas pueden incluir las actividades relacionadas con la fase posterior a la adjudicación, hasta la elaboración de la última acta de cumplimiento, con excepción del pago. Aparte de PC, las compras corporativas sólo pueden ser realizadas por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas (ACFFAA).

Si bien PC se está estableciendo gradualmente como una fuerza motriz para el cambio y la eficiencia dentro del proceso de adquisición, tendrá que presentar evidencia de los beneficios de la compra al por mayor. Al reconocer la relación calidad-precio, las entidades públicas harán realidad tales beneficios. Una de las ventajas de contar con un sistema voluntario es que incentiva a Perú Compras a ofrecer, a sus clientes, acuerdos marco favorables y otros servicios en condiciones competitivas. Si PC no lo hiciera, podría haber menos demanda por sus servicios y su propia existencia estaría en riesgo. El beneficio de un sistema voluntario es el de exponer a PC a cierta forma de competencia, lo que la estimula a ofrecer productos atractivos con la mejor relación calidad-precio. La otra opción sería obligar a las autoridades adjudicadoras a utilizar PC, pero tal requisito podría debilitar el incentivo de PC para que sea fácil de usar, así como crear un riesgo de comportamiento monopolístico.

Asimismo, PC podría establecer proyectos piloto, en colaboración con entidades regionales, para productos estándar y posteriormente evaluar los beneficios, dado que la infraestructura existe, con el sistema de planeación actual, para obtener la mejor relación calidad-precio. A pesar de tratarse de un sistema de adquisiciones relativamente descentralizado, con más de 3.000 entidades públicas, es probable que el papel de PC crezca en el futuro, a medida que avance hacia compras más centralizadas y corporativas. Las compras más centralizadas incluirían más adquisiciones colaborativas, en categorías específicas y predeterminadas para las entidades contratantes, a nivel nacional y subnacional. Asimismo, será importante que los otros OCA operativos en el Perú garanticen adquisiciones corporativas más efectivas en sus sectores (Cuadro 1.4).

Cuadro 1.4. Otras entidades centrales de adquisiciones

Existen tres instituciones del gobierno nacional que formulan políticas nacionales o sectoriales y están facultadas para establecer la lista de bienes y servicios a ser obtenidos a través de compras corporativas.

- a) *Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES)* - Este Centro es un organismo descentralizado del Ministerio de Salud encargado de la programación, adquisición, almacenamiento y distribución de recursos estratégicos. Estos incluyen productos farmacéuticos, suministros médicos y dentales, equipos de laboratorio, materiales para diagnóstico, instrumentos médicos, equipo médico y dental, así como pesticidas y productos de salud veterinaria. También es responsable de administrar la oferta sectorial e intergubernamental de estos recursos, en las mejores condiciones de mercado, garantizando su accesibilidad, disponibilidad y calidad para la población.

Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas (ACFFAA) - Se trata del organismo público ejecutivo adscrito al Ministerio de Defensa, responsable de la planeación, organización y ejecución del Plan Estratégico de Adquisiciones para el sector de la Defensa, así como de los procesos de adquisición de bienes, servicios, obras y servicios de consultoría, en el mercado nacional e internacional. Las entidades relevantes del sector de la Defensa incluyen: a) el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, b) el Ejército del Perú, c) la Armada del Perú, d) la Fuerza Aérea del Perú, e) la Escuela Nacional de Marina Mercante, f) la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial, g) la Oficina de Seguros de las Fuerzas Armadas y, h) otras entidades establecidas por Decreto Supremo.

Cuadro 1.4. Otras entidades centrales de adquisiciones (continuación)

- b) *Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)*
 – Es una corporación de derecho público, encargada de regular y dirigir la actividad empresarial del gobierno. Las corporaciones bajo su marco son aquellas en que el gobierno tiene una participación mayoritaria, así como algunas que así lo solicitan. A pesar de que esta corporación no fue creada para llevar a cabo compras corporativas, FONAFE es una de las principales entidades que realizan este tipo de compras para proveer bienes y servicios a las corporaciones bajo su marco.

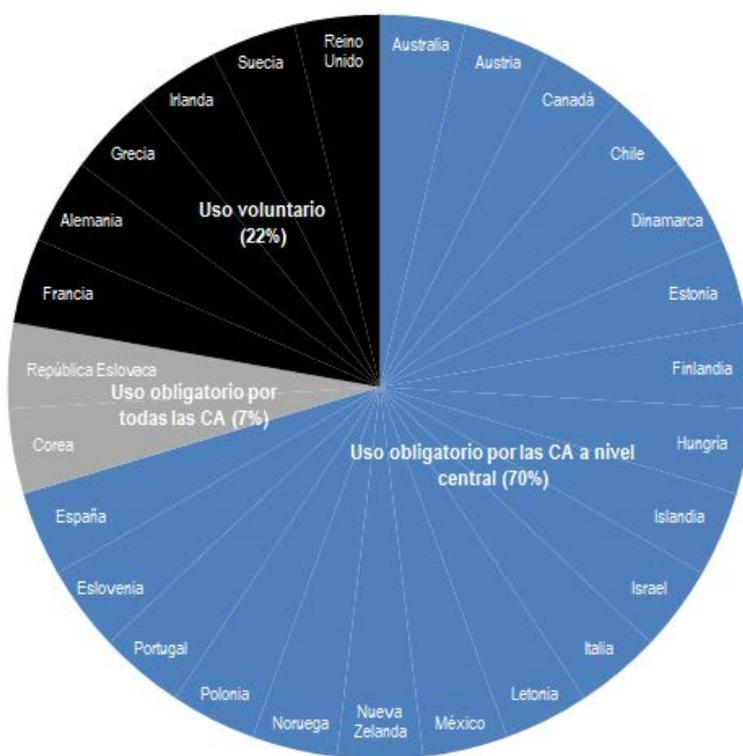
Fuente: Información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.3. Mejor relación calidad-precio con compras más centralizadas

Perú debe considerar, para las oficinas regionales de los OCA o PC, una función más centralizada respecto a las 3000 entidades contratantes, posiblemente con un mandato específico para llevar a cabo compras corporativas de productos estandarizados y brindar asesoría para adquisiciones más técnicas

En los últimos años, Perú ha mostrado la voluntad de modernizar su sistema de adquisiciones. Ha buscado continuamente formas de simplificar el proceso de adquisiciones, para volverlo más accesible y eficiente, incorporando al mismo tiempo nuevas herramientas para resolver controversias durante la ejecución de contratos gubernamentales. En Perú, es obligatorio que las entidades contratantes a nivel subnacional utilicen acuerdos marco de administración centralizada con procesos regulatorios excesivamente rigurosos. La Gráfica 1.7 muestra que la mayoría de los países de la OCDE obligan a las autoridades contratantes a nivel central a utilizar acuerdos marco, pero sólo dos - Corea y la República Eslovaca - lo hacen obligatorio para todas las autoridades adjudicadoras.

Gráfica 1.7. **Uso obligatorio o voluntario de los acuerdos marco por parte de las autoridades adjudicadoras establecido por los OCA en países de la OCDE**



Fuente: OCDE (2017), *Government at a Glance [Un Vistazo General al Gobierno] 2017*, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

El Decreto Legislativo N° 1017 estableció un mecanismo para delegar el proceso de licitación en organizaciones internacionales. Se trata de una herramienta utilizada por un número importante de entidades públicas a nivel subnacional, debido a la falta de capacidad de los funcionarios en algunas de las categorías de adquisiciones. Muchas de estas entidades no siempre aplicaron la herramienta de manera adecuada, y hubo casos de fraude y corrupción. La Ley N° 30225, de 2016, excluyó la posibilidad de delegar procesos de licitación en organizaciones internacionales. Las enmiendas de 2017 a esta legislación dan cabida a que las autoridades contratantes del Perú se acerquen a organizaciones internacionales acreditadas, sujeto a autorización expresa, cuando el objeto del contrato sea calificado como especializado o complejo. Dada la limitada capacidad institucional de las autoridades subnacionales, una mejor coordinación con el gobierno central mejoraría la efectividad del gasto público regional (OCDE, 2015b).

La corrupción sigue siendo un problema dentro de la contratación pública, a pesar de los considerables esfuerzos del gobierno para hacer frente al problema. La descentralización ha contribuido al mismo problema, ya que los gobiernos regionales y locales no han sido plenamente capaces de aplicar la legislación de adquisiciones o las medidas adecuadas para salvaguardar la integridad. Las regulaciones han sido consideradas demasiado complicadas y burocráticas, requiriendo gran esfuerzo para cumplir con los estándares de la entidad contratante. Se requiere demasiada contabilización, causando problemas a las pequeñas y medianas empresas, pero las PYME representan la mayoría de las empresas involucradas en la contratación pública (TI-USA y CIPE, 2011).

Tampoco hay muchas entidades contratantes con la capacidad de organización para ser gerentes eficaces de los procedimientos de contratación, debido a la falta de capacidad y al alto volumen de negocios dentro del sector. La administración no es aplicada de manera correcta: queda dispersa y no está adecuadamente coordinada entre divisiones al interior de las organizaciones. Más aún, la definición de las responsabilidades en todos los niveles de gobierno no siempre es clara, lo que conduce a ineficiencias en la prestación de servicios públicos y resulta en falta de rendición de cuentas por las autoridades peruanas, al no quedar claro quién es responsable de qué. Transparencia y publicidad en la contratación pública, a través de catálogos electrónicos, constituyen uno de los métodos más eficaces para incrementar la eficiencia, limitar la tasa de errores y mitigar el riesgo de corrupción. Perú Compras desarrolla actualmente catálogos electrónicos que permitirán a los proveedores presentar propuestas en un formato estructurado. Su propuesta puede ser evaluada automáticamente por el sistema de contratación electrónica del comprador, generando ahorros e incrementando la eficiencia. Los catálogos electrónicos deben reducir el número de errores relacionados con las condiciones comerciales de las entregas y permitir la extracción de datos sobre lo que se adquiere, calculando los tipos y cantidades de productos y servicios contratados.

1.4. Hacia un sistema más equilibrado: Mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas

Perú debería buscar formas de fortalecer los servicios ofrecidos a los participantes en el proceso de adquisiciones, por ejemplo trabajando estrechamente con operadores y entidades públicas para mejorar las orientaciones de servicio y evaluando si ciertas plataformas orientadas a servicios pudieran ser sometidas a arreglos institucionales más adecuados y eficientes.

En su estructura se reflejan las diferencias en las circunstancias y condiciones bajo las cuales fue formado y desarrollado el sistema peruano de adquisiciones públicas. Las medidas adoptadas por el Gobierno peruano, con el nuevo marco regulatorio, subrayan su compromiso y entendimiento de que era necesario aclarar la estructura de la función de adquisiciones para permitir una contratación pública eficaz y responsable. La estructura de las organizaciones de contratación debería incluir, en general, una división explícita de funciones y responsabilidades que refleje las tareas clave del ciclo de adquisiciones. Estas funciones y responsabilidades deben ser las adecuadas para cumplir con las obligaciones prescritas en la ley, sin lagunas o traslapes en las tareas. Deben integrarse vínculos, que impliquen adquisiciones, con otros actores del sector público; las operaciones de adquisición no deben verse limitadas por factores institucionales externos. Perú avanza en esta dirección con la introducción de Perú Compras, pero los roles y responsabilidades dentro del marco de adquisiciones – incluyendo el MEF y el OSCE – deben ser revisados constantemente en consideración de la mejor manera de cumplir los objetivos del gobierno.

La puesta en práctica de la nueva legislación en materia de contratación pública requiere una movilización eficaz y rápida del apoyo del gobierno. Es importante, al intentar reformar un programa o una política, contar con el apoyo político adecuado, para asegurar que la buena marcha del sistema. Un desafío clave para la reforma, junto con la reforma del marco jurídico, es cómo diseñar, de la mejor manera, las estructuras organizacionales centrales para coordinar, implementar y monitorear la contratación pública. No es inusual encontrar sistemas de contratación pública basados en tres plataformas centrales con: un ministerio responsable de políticas y legislación, una agencia de supervisión, y un organismo central de compras que facilite o realice las compras. Existen varios sistemas institucionales en el ámbito de la contratación pública, lo que puede ser explicado por las respectivas diferencias en las tradiciones legales, políticas y administrativas de los países. Estos

sistemas toman en cuenta la organización central de las instituciones y la dispersión de su autoridad. A continuación se presentan tres amplios grupos de estructuras de contratación pública existentes:

- Una estructura de adquisiciones *centralizada* se caracteriza por una alta concentración de las funciones de adquisición, asignadas a unas pocas instituciones centralizadas (normalmente una o dos).
- Una estructura de adquisiciones *semi-centralizada* tiene una concentración mixta de funciones de adquisición, asignadas a un número limitado de instituciones (normalmente tres o cuatro) ubicadas en varios niveles de la administración pública.
- Una estructura de adquisiciones *descentralizada* se caracteriza por una concentración dispersa de las funciones de adquisición, asignadas a varias instituciones ubicadas en varios niveles de la administración pública; a menudo está conformada por empresas privadas y públicas (normalmente están involucradas más de cinco instituciones) (OCDE, 2013).

El régimen de contratación pública en el Perú puede ser considerado como bastante singular, ya que no cae directamente en ninguna categoría. A pesar de estar relativamente descentralizada, la función de supervisión es sólida y las entidades contratantes deben utilizar el sistema electrónico de compras y elaborar planes de adquisiciones. Adicionalmente, existen en la actualidad tres centrales de compras operando en el país, como se comentó anteriormente. Cada entidad pública de los tres niveles de gobierno se encarga de adquirir los bienes, servicios y obras necesarios para satisfacer sus necesidades y cumplir el propósito público. Esto significa que casi 3.000 entidades tienen una función de adquisición y administran, hasta cierto punto, sus propios contratos.

La Recomendación de la OCDE hace hincapié en cómo la evaluación de los procesos e instituciones existentes, para racionalizar los sistemas, puede identificar traslapes funcionales, silos ineficientes y otras causas de dispendio (OCDE, 2015a). El objetivo es incrementar la flexibilidad, garantizar la rendición de cuentas y mejorar los servicios públicos. El formato organizacional y las funciones de las principales instituciones de compras en el Perú no son comunes a muchos países, y se inclinan más bien hacia un organismo de supervisión fuerte con un ministerio relativamente débil. A pesar de que ciertas tareas del OSCE pasan a PC, como parte de las reformas reglamentarias de enero de 2016, es claramente un reto para el MEF requerir que el OSCE rinda cuentas, dado el bajo número de funcionarios dedicados a la contratación pública.

El OSCE es una amplia plataforma de supervisión, tanto en tamaño como en número de tareas, en comparación con muchos países europeos en los que las funciones y responsabilidades de los organismos que supervisan la contratación pública son limitadas o sólo representan una parte de las responsabilidades de un organismo. El Cuadro 1.5 presenta ejemplos de organismos que cumplen un amplio papel de supervisión, incluida la contratación pública. Las agencias de supervisión de adquisiciones en Europa no operan plataformas de contratación electrónica; su operación y desarrollo está en manos de los OCA. El Órgano para la Supervisión de Trabajos, Servicios y Proveedores de Contratación Pública en Italia tuvo un papel similar al del OSCE, pero el Gobierno de Italia, por medio de reformas, transfirió determinadas tareas al Órgano Nacional Anticorrupción.

Cuadro 1.5. Diferentes tipos de órganos de supervisión

Por lo general, existen oficinas de auditoría interna y externa encargadas de supervisar los procedimientos de contratación, en particular en lo que respecta a legalidad, normas contables, eficiencia económica y eficacia. Algunos países de la UE, como Noruega y Turquía, crearon un organismo independiente encargado de la supervisión de la contratación pública. Existen diferentes tipos de organismos de supervisión de la contratación pública, con un mandato amplio o limitado. También hay autoridades que gestionan la supervisión de las adquisiciones junto con otros trabajos, como el Órgano de Competencia en Suecia.

Italia: El Sistema Anticorrupción italiano fue completado en 2014 con la integración de la Agencia de Supervisión de Contratos Públicos. El Órgano Nacional Anticorrupción es el actor central del sistema, trabajando en la prevención de la corrupción en las administraciones públicas, filiales y empresas estatales. Sus esfuerzos giran en torno a la puesta en práctica de la transparencia en todos los aspectos de la administración, la supervisión de los contratos públicos y de todos los ámbitos de la administración pública donde existan posibilidades de corrupción, y la orientación sobre el comportamiento y actividades de los servidores públicos mediante intervenciones de asesoría y reglamentación.

Suecia: En Suecia, el Órgano de Competencia es la entidad de control de normas de contratación pública. Su cometido es trabajar por una competencia eficiente y una contratación pública eficaz, en beneficio del público en general y de los agentes económicos del mercado. Ejerce la supervisión de los contratos públicos, que incluye la revisión, investigación y toma de decisiones sobre el seguimiento de las normas de adquisiciones por parte de las autoridades adjudicadoras o las entidades (autoridades). Sin embargo, no tiene mandato para decidir si una adquisición determinada debe ser reiniciada o corregida, o para declarar inoperante un acuerdo. Tales decisiones sólo pueden ser tomadas por un tribunal.

España: La supervisión y control de la contratación pública están sujetos tanto a control interno como a un control externo e independiente. El control interno es asignado a aquellos funcionarios que poseen esa competencia. Su misión consiste principalmente en garantizar suficiente crédito en el presupuesto para efectuar los pagos estipulados en la contratación pública. El control externo e independiente es llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas. Existe uno a nivel nacional, y algunas regiones han creado su propio Tribunal de Cuentas, con jurisdicción limitada a su territorio. Estos tribunales están consagrados en la Constitución y en la ley que regula la actividad contractual de la administración pública. Principalmente, se ocupan de que dicha actividad respete los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Fuente: Bianchi, T. and V. Guidi (eds.) (2010), *The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems across the PPN [La Encuesta Comparativa sobre los Sistemas Nacionales de Compras Públicas a través del PPN]*, www.publicprocurementnetwork.org/docs/ItalianPresidency/Comparative%20survey%20on%20PP%20systems%20across%20PPN.pdf (consultado el 18 de Abril 2017).

El estatuto del organismo central de adquisiciones es otro tema importante a tratar, ya que determina el papel y el impacto potencial que dicho organismo pueda tener en el sistema de contratación pública. En un principio, la posición de Perú Compras dentro del sistema de administración pública será la de una nueva agencia, que necesita tiempo para probar sus méritos cumpliendo con lo que deba cumplir, conforme a los objetivos políticos, marco legal e institucional y arreglos y recursos operacionales. Sus funciones generales son similares a las de otros OCA, pero será un reto para PC cumplir en un ambiente tan descentralizado. Para que PC tenga éxito en los años venideros, tendrá claramente que confiar en una estrecha colaboración con el OSCE.

La evaluación de las tareas realizadas por el OSCE, en el proceso de contratación, indica que la agencia ha estado involucrada en la supervisión, administración, reglamentación y resolución de conflictos (por medio del Tribunal de Contrataciones del Estado y la Dirección de Gestión de Riesgos), así como prestación de servicios y arbitraje. Las reformas recientes muestran una

comprensión de la necesidad de trasladar, a Perú Compras, ciertas tareas orientadas al servicio, tradicionalmente administradas por los OCA en otros países. De hecho, a pesar de las recientes reformas, el OSCE sigue administrando dos funciones orientadas al servicio, el Registro Nacional de Proveedores (RNP) y el SEACE. Estas plataformas son muy importantes para el proceso de contratación pública en Perú, ya que tanto compradores como proveedores están obligados a hacer uso de ellas. SEACE es la herramienta de contratación electrónica que permite transacciones en línea, tales como registro electrónico de los participantes en todos los procesos de licitación, ofertas y mejora de precios en las subastas electrónicas inversas, y adquisiciones mediante el catálogo del acuerdo marco. El RNP es un sistema de información para registrar y mantener actualizada la información general relevante de aquellos proveedores interesados en participar en la contratación pública. Los aspectos prácticos de ambas herramientas son analizados más a fondo en los capítulos 6 y 7.

Teniendo en cuenta la nueva ley de contratación pública y el marco institucional en el Perú, se plantean cuestiones sobre la ubicación permanente de estas dos plataformas. ¿Es ideal su ubicación actual? ¿O deberían considerarse otras opciones? Durante la misión de investigación de la OCDE al Perú, en marzo de 2016, las diferentes partes interesadas plantearon inquietudes sobre la función de servicio del OSCE, principalmente en relación con el RNP y el SEACE. No obstante, los beneficios de reasignar ambas plataformas deben evaluarse y medirse cuidadosamente. Por ejemplo, transferir el SEACE requeriría tomar en consideración la manera en que esta medida afectaría las sinergias positivas con otras Direcciones del OSCE, principalmente en la evaluación del impacto de la reglamentación de la contratación pública en las funcionalidades del SEACE. La coordinación interna del OSCE cambiaría si la plataforma SEACE fuera reubicada. La introducción de PC ofrece una alternativa, pero los registros también podrían ser administrados por el sector privado, por lo que PC no es necesariamente la única opción cuando se considera una posible transferencia del SEACE y del RNP.

En Chile, el Organismo Central de Adquisiciones controla el registro de proveedores. En los Estados Unidos, el Sistema de Gestión de Adjudicaciones (SAM, por sus siglas en inglés) es un sitio web libre, administrado por el gobierno federal de los Estados Unidos, que consolida las capacidades de varias bases de datos y sistemas heredados utilizados en procesos federales de adquisiciones y adjudicaciones. Entre ellas se encuentra el Central Contractor Registration (CCR, por sus siglas en inglés), que es la principal base de datos de proveedores del gobierno federal, la cual recopila, valida, almacena y difunde datos de proveedores, en apoyo a las misiones de adquisición de las entidades. En Colombia, el Registro Único de Proponentes (RUP) ha sido operado por la Confederación de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Es la fuente de registro para los proveedores que deseen participar en las actividades de contratación pública. Con el nuevo sistema nacional de contratación electrónica SECOP II, la situación con RUP ha cambiado. Esta plataforma ahora incluye un proceso de registro independiente de proveedores, también requerido para participar en los servicios adicionales que proporciona el nuevo sistema, incluyendo las licitaciones por vía electrónica (OCDE, 2016b).

No es el mejor esquema tener una autoridad supervisora altamente involucrada en los procesos de licitación y a la vez responsable de supervisarlos. Por lo tanto, la transferencia de las subastas inversas fuera del OSCE ha sido un paso positivo. En el marco regulatorio anterior, el enfoque principal del sistema apuntaba a procedimientos, procesos regulatorios y supervisión, y no lo suficientemente a cumplimiento y eficiencia, lo que ahora forma parte de la estrategia. Transferir las plataformas más importantes del proceso de adquisiciones en el Perú, fuera del organismo supervisor, podría realmente ayudar a apoyar esa nueva visión. Cualquier reasignación de este tipo tendría que considerar compensaciones al OSCE, ya que los servicios del RNP aportan más del 90% de los ingresos totales del OSCE. En este sentido, cualquier reubicación eventual de la RNP debe ir acompañada de disposiciones que garanticen el financiamiento del OSCE.

1.5. Propuestas de acción

El sistema de contratación pública peruano, visto a través de la función y responsabilidades de las principales entidades de contratación pública, evidencia un sistema en transición. Las grandes reformas promulgadas en enero de 2016 pueden considerarse como un paso hacia un sistema de contratación pública de alto funcionamiento y maduro. Los cambios regulatorios que crearon Perú Compras marcan un paso positivo, pero el sistema sigue estando en desequilibrio. Las autoridades públicas deben garantizar una coordinación eficaz, particularmente en comunicación, y aplicar un enfoque unificado en el OSCE, PC y entidades públicas pertinentes, a nivel nacional y subnacional, para que el sistema actual sea un éxito. El análisis del sistema indica que existe margen para mejorar el marco institucional, especialmente el papel de las diferentes entidades. Las siguientes propuestas podrían ser consideradas:

- Perú debe asegurar que haya líneas claras de rendición de cuentas entre el MEF (entidad gobernante), el OSCE (supervisión), Perú Compras (ejecución) y la coordinación entre estas instancias debe ser fortalecida
- Perú debe asegurarse de que el MEF tenga la capacidad de dirigir y evaluar el desempeño de las instituciones clave de contratación pública, como el OSCE y el nuevo OCA, Perú Compras
- El Perú necesita asegurar que el monitoreo efectivo de los procesos de adquisiciones, a nivel central y subnacional, conduzca a una mejoría en la manera que son aplicados los reglamentos de contratación.
- Perú debe asegurarse de que la visión, la estrategia y los objetivos de contratación sean comunicados claramente a todas las unidades de adquisiciones y sean debatidos para asegurar su plena comprensión.
- Perú debe considerar maneras de asegurar que el nivel subnacional se beneficie de las compras corporativas, dado que los grandes volúmenes de compras consiguen mejores precios.
- Perú debe considerar, para las oficinas regionales de los OCA o PC, una función más centralizada respecto a las 3000 entidades contratantes, posiblemente con un mandato específico para llevar a cabo compras corporativas de productos estandarizados y brindar asesoría para adquisiciones más técnicas
- Perú debería buscar formas de fortalecer los servicios ofrecidos a los participantes en el proceso de adquisiciones, por ejemplo trabajando estrechamente con operadores y entidades públicas para mejorar las orientaciones de servicio y evaluando si ciertas plataformas orientadas a servicios pudieran ser sometidas a arreglos institucionales más adecuados y eficientes.

Referencias

- Bianchi, T. and V. Guidi (eds.) (2010), *The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems across the PPN [La Encuesta Comparativa sobre los Sistemas Nacionales de Compras Públicas a través del PPN]*, www.publicprocurementnetwork.org/docs/ItalianPresidency/Comparative%20survey%20on%20PP%20systems%20across%20PPN.pdf (consultado el 18 de Abril 2017).
- OCDE (2017), *Government at a Glance [Un Vistazo General al Gobierno] 2017*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OCDE (2016a), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017 [Un Vistazo General al Gobierno: América Latina y el Caribe]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference [Hacia la eficiente contratación pública en Colombia: Marcando la diferencia]: Making the Difference (Marcando la diferencia)*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2015a), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendación del Consejo sobre la contratación pública], www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf (consultado el 18 de Abril de 2017).
- OCDE (2015b), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment [Revisión multidimensional del Perú: Volumen 1. Evaluación Inicial]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OCDE (2015c), *Government at a Glance [Un Vistazo General al Gobierno] 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública, Paris.
- OCDE (2013), “Organising central public procurement functions”, *SIGMA Public Procurement Briefs [Organización de las funciones centrales de contratación pública]*, *SIGMA Boletín de Compras Públicas*, N° 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4vmn5s5kd-en>.
- OCDE (2011), “Centralised purchasing systems in the European Union [Sistemas centralizados de compras en la Unión Europea]”, *SIGMA Papers*, No. 47, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>.
- Transparency International-USA and Center for International Private Enterprise (2011), *APEC Procurement Transparency Standards in Peru: Strengthening the Culture of Integrity [Normas de Transparencia de Adquisiciones en el Perú: Fortaleciendo de la Cultura de Integridad]*, www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/TI-Report-Peru.pdf (consultado el 18 de abril de 2017).

Ley

Ley de Contrataciones del Estado No. 30225,

<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>



From:
Public Procurement in Peru
Reinforcing Capacity and Co-ordination

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264278905-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), “Fortalecer la estructura y coordinación del sistema de contratación pública peruana”, in *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264281356-4-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.