

Capítulo 2

Implementar sólidas estrategias de contratación organizacional en el Perú

Este capítulo ofrece una visión general del marco legal y regulatorio que aplica para las actividades de contratación pública en el Perú. Presenta el objetivo de la nueva ley de contratación pública así como los principales cambios que han sido introducidos. El capítulo analiza en qué medida las directivas y estrategias pertinentes han sido desarrolladas y adaptadas a la nueva ley de contratación pública y cómo la implementación de la nueva ley puede ser cumplida utilizando el marco de la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015. Este capítulo plantea la pregunta de si la nueva ley de contratación pública ha sido difundida y explicada adecuadamente y, por último, destaca la importancia de fortalecer, al formular cambios al sistema, la política regulatoria y la gobernanza relacionadas con la contratación pública, mediante el desarrollo de un proceso estándar, así como de un sistema eficiente de evaluación y monitoreo.

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 sistema de contratación pública en el Perú ha sido reformado recientemente, mediante la adopción de una nueva ley de contratación pública y su reglamento conexo, vigente a partir del 9 de enero de 2016. El desafío para el país es garantizar la implementación del nuevo marco regulador, el cual introduce numerosos cambios en el sistema de contratación pública.

El diseño y aprobación de la nueva ley de contratación pública, por sí sola, no generará cambios duraderos en el Perú. Sólo una implementación cuidadosa y bien diseñada de la ley tendrá un impacto positivo. Este es el reto que actualmente consume al MEF y al OSCE, así como a Perú Compras – desarrollar, adaptar y hacer cumplir las directivas y estrategias pertinentes, difundir y explicar el nuevo marco reglamentario y estrategias conexas, y monitorear y evaluar la implementación de la nueva ley. Esto requerirá un esfuerzo bien diseñado, coordinado y sostenido de todos los involucrados.

La nueva ley de contratación pública, que pretende pasar de un sistema, caracterizado por excesivos requisitos formales y complejos procesos de licitación, a un sistema que prioriza los resultados respetando los procedimientos, tiene el potencial de crear un cambio sostenible. Está en consonancia con las mejores prácticas internacionales, incluida la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE de 2015 (en lo sucesivo, "Recomendación de la OCDE"). Las autoridades peruanas deben asegurarse de que los cambios, encaminados a mejorar la transparencia, la integridad, la eficiencia y la rendición de cuentas del sistema de contratación pública del país, se traduzcan en el terreno, tanto a nivel central como a niveles subcentrales. Esto requiere implementar sólidas estrategias de adquisición organizacional.

El objetivo de este capítulo es evaluar hasta qué punto Perú ha desarrollado y adaptado las directivas y estrategias pertinentes para poner en práctica la nueva ley de contratación pública. Este capítulo también incluye recomendaciones sobre cómo asegurar la implementación efectiva del nuevo marco regulatorio y estrategias relacionadas.

2.1. Marco regulatorio de la contratación pública en Perú

2.1.1. Principales objetivos de la nueva ley de contratación pública

La contratación pública en el Perú está regulada por la nueva Ley de Contrataciones del Estado (N° 30225), publicada por primera vez en julio de 2014 y vigente a partir del 9 de enero de 2016, 30 días después de la publicación de su reglamento. La nueva ley sustituye a la ley de contratación pública aprobada por el Decreto Legislativo 1017, que estuvo en vigor del 1 de febrero de 2009 hasta el 8 de enero de 2016. La Ley N° 30225 forma parte de un marco regulador más amplio de contratación pública (véase el Cuadro 2.1). Abarca todas las actividades de contratación pública en el Perú (bienes, obras y servicios), incluidas las de empresas estatales, excepto PetroPerú (artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado). La nueva ley ha sido modificada por el Decreto Legislativo N° 1341 de enero de 2017.

Cuadro 2.1. Lista de todas las normas aplicables y extractos pertinentes de las leyes y reglamentos sobre contratación

(Leyes, decretos, reglamentos, procedimientos)

Los cuatro primeros instrumentos jurídicos, de la lista que figura a continuación, son de aplicación general: todas las entidades públicas deben atenerse a las disposiciones contenidas en la ley y su reglamento. Las demás leyes y reglamentos establecen regímenes especiales determinados y excepcionales para ciertas actividades o entidades públicas.

- i) Ley de Contratación Pública, Ley N° 30225 - Vigente a partir del 9 de enero de 2016.
- ii) Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF – Vigente a partir del 9 de enero de 2016.
- iii) Decreto Legislativo N° 1341, modifica la Ley N° 30225, la Ley de Contrataciones del Estado.
- iv) Decreto Supremo N° 056-2017-EF, modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado por Decreto Supremo N° 350-3016-EF.
- v) Ley que refuerza la transparencia y el control en los acuerdos de administración de recursos suscritos por las entidades públicas con organismos internacionales, Ley N° 30356.
- vi) Reglamento que establece las directrices y requisitos para solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con la Ley N° 30356, aprobada por Decreto Supremo N° 381-2015-EF.
- vii) Reglamento de Adquisiciones de Petroperú, aprobado mediante Resolución N° 523-2009-OSCE-PE.
- viii) Reglamento para la adquisición de bienes y servicios por Proinversión, aprobado por el Acuerdo de Proinversión N° 267-01-2009.
- ix) Medidas urgentes y extraordinarias, en materia económica y financiera, para mantener y promover el dinamismo de la economía, Decreto de Emergencia N° 058-2011 – Vigente hasta el 31 de diciembre de 2016, de acuerdo con la Trigésima Disposición Complementaria de la Ley N° 29951.
- x) 84ª Disposición Final de la Ley N° 29951, Ley Presupuestaria del año 2013, que aprobó un régimen especial para la adquisición de bienes y servicios para el Programa Nacional de Alimentación Escolar "Qali Warma" - Ley N° 29951.
- xi) Directiva N° 001-2013-MIDIS que establece procedimientos generales para operar el modelo de gestión para el cuidado del servicio alimentario de "Qali Warma", aprobado por la Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS.
- xii) Artículo 83 de la Ley Electoral, Ley N° 26859.
- xiii) 30ª Disposición Complementaria de la Ley N° 29951 que establece las directrices para compras de gobierno a gobierno.
- xiv) Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas - Decreto Legislativo N° 1128 - Decreto Supremo N° 005-2013-DE.
- xv) Reglamento de Adquisiciones y Compras - Agrobanco, aprobado por Acuerdo de la Junta N° 3203-10-2015.
- xvi) Ley que autoriza, a entidades benéficas públicas que desarrollan actividades corporativas, la compra de bienes y servicios, directamente vinculados a su actividad, mediante adjudicación directa - Ley N° 27638.
- xvii) Decreto Legislativo N° 1063 que aprueba la Ley de Adquisiciones Públicas, a través del mecanismo de intercambio de productos básicos.

Cuadro 2.1. Lista de todas las normas aplicables y extractos pertinentes de las leyes y reglamentos sobre contratación (continuación)

- xviii) Reglamento de la Ley de Adquisiciones Públicas mediante el intercambio de productos básicos, aprobado por Decreto Supremo N° 159-2008-EF.
- xix) Ley de mejora de la Competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú - Ley N° 29523 (art. 3).
- xx) Proceso de Adquisiciones para la construcción de cinco (5) establecimientos penitenciarios - 70ª disposición final de la Ley N° 29951 (Septuagésima Disp. Comp. Final).
- xxi) Proceso de Adquisición para OSITRAN, para la contratación de empresas supervisoras - Decreto Supremo N° 035-2001-PCM.
- xxii) Ley de fomento de la inversión pública regional y local con participación del sector privado, que introduce el mecanismo de contratación de la Ley de Obras por Impuestos N° 29230, modificada por la Ley N° 30138.
- xxiii) Ley que modifica diferentes leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento corporativo, lo que autoriza el uso del mecanismo de Obras por Impuestos para las Universidades Públicas - Ley N° 30056.
- xxiv) Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico - Ley N° 30264 (artículo 17).
- xxv) Reglamento de la Ley N° 29230 y del artículo 17 de la Ley N° 30264, aprobada por Decreto Supremo N° 409-2015-EF.
- xxvi) Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Ley N° 29325.
- xxvii) Resolución de Consejo Directivo N° 008-2013-OEFA-CD, que aprueba el régimen de contratación de evaluadores, supervisores y auditores del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- xxviii) Programas de apoyo alimentario y compensación social - Ley N° 27767.
- xxix) Reglamento de la Ley N° 27767 aprobada por Decreto Supremo N° 002-2004-MIMDES.
- xxx) Ley que regula la adquisición de bienes y servicios para la segunda vuelta del voto popular - Ley N° 29564 (artículo 2), Creación del Programa de Emergencia Social Productivo "A Trabajar Urbano" - Decreto de Emergencia N° 130-2001.
- xxxi) Ley que establece la compra directa, de productos alimenticios del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, a productores locales - Ley N° 27060.
- xxxii) Reglamento de la Ley N° 27060 aprobada por Decreto Supremo N° 005-2008-MIMDES.
- xxxiii) Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, que incluye un régimen especial para los supervisores de contratación para el INDECOPI - Ley N° 30264 (quinta disposición final).
- xxxiv) Decreto Legislativo N° 1224 que establece el marco para la promoción de la inversión privada a través de asociaciones público-privadas y Proyectos en Activos.
- xxxv) Reglamento de la Ley N° 1224, aprobada por Decreto Supremo N° 410-2015-EF.

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

El objetivo general de la reforma del marco regulatorio de contratación pública en el Perú es el de establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes,

servicios y obras (artículo 1 de la nueva ley). El nuevo marco tiene por objeto garantizar una buena gestión en términos de adquisiciones por parte de los servidores públicos, teniendo en cuenta los criterios de eficiencia, transparencia y control, que representan los principios básicos del sistema de contratación pública (véase el Cuadro 2.2). Los objetivos específicos de la nueva ley son: simplificar los procesos de contratación pública, poner en marcha Perú Compras, el Organismo Central de Adquisiciones, normalizar los procesos de contratación pública (a través del desarrollo de nuevas herramientas por parte de Perú Compras), aumentar la competencia en los procesos de contratación pública, e incluir las condiciones y disposiciones contenidas en los acuerdos internacionales del país. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que coordinó su preparación, la nueva ley fue desarrollada tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales, así como las disposiciones incluidas en los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales firmados por el gobierno del Perú.

Cuadro 2.2. Principios de contratación pública enumerados en la Ley N° 30225

Las adquisiciones del Estado son efectuadas sobre la base de los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales de derecho público. Estos principios sirven de criterio interpretativo e inclusivo para la aplicación de la ley y su regulación, y como parámetro para el desempeño de las entidades que intervienen en tales adquisiciones:

- a) **Libertad de concurrencia** – Las Entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores.
- b) **Igualdad de trato** – Todos los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para formular sus ofertas, encontrándose prohibida la existencia de privilegios o ventajas y, en consecuencia, el trato discriminatorio manifiesto o encubierto. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva.
- c) **Transparencia** – Las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que el proceso de contratación sea comprendido por los proveedores garantizando la libertad de concurrencia, y se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico.
- d) **Publicidad** - El proceso de contratación debe ser objeto de publicidad y difusión con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de las contrataciones.
- e) **Competencia** – Los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia.
- f) **Eficacia y eficiencia** – El proceso de contratación y las decisiones que se adopten en el mismo deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.

Cuadro 2.2. Principios de contratación pública enumerados en la Ley N° 30225 (continuación)

- g) **Vigencia Tecnológica** – Los bienes, servicios y obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas necesarias para cumplir con efectividad la finalidad pública para los que son requeridos, por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.
- h) **Sostenibilidad ambiental y social** – En el diseño y desarrollo de los procesos de contratación pública se consideran criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano
- i) **Equidad** – Las prestaciones y derechos de las partes deben guardar una razonable relación de equivalencia y proporcionalidad, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Estado en la gestión del interés general.

Fuente: Ley N° 30225; Ley de Contrataciones del Estado.

2.1.2. Principales cambios introducidos en el sistema de contratación pública por la nueva ley

La nueva ley introduce varios cambios para fortalecer la transparencia, la integridad, la eficiencia y la rendición de cuentas del sistema de contratación pública del Perú. Estos cambios responden a cuestiones específicas identificadas en el pasado por el MEF y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), respecto a (entre otros): la programación y planeación de la contratación pública, el análisis de mercado, la definición de requisitos y la administración de contratos, incluido el arbitraje. Gran parte de los cambios introducidos están alineados con los principios de Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública. Los cambios más importantes se presentan y analizan a continuación.

La nueva ley tiene como objetivo mejorar la programación y la planeación mediante el fortalecimiento de la integración de la contratación pública en la gestión de las finanzas públicas, el presupuesto y los procesos de prestación de servicios, así como en los objetivos institucionales generales de las entidades.

- De hecho, la ley prevé una preparación temprana (año n-1) de la evaluación de necesidades de bienes, obras y servicios, sobre la base del Proyecto de Plan Operativo Institucional (POI). El POI es una herramienta de gestión que permite articular y coordinar las tareas de cada oficina en las entidades públicas. Refleja los objetivos presupuestarios que la entidad espera alcanzar cada año y contiene los procesos a desarrollar a corto plazo, estableciendo las funciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios. Estos objetivos son establecidos para cada oficina de la entidad, por un período de un año, como lo son asimismo las oportunidades para su ejecución. La ley invita a las entidades públicas contratantes a consolidar la evaluación de necesidades, justo antes de la aprobación del proyecto de presupuesto, y a utilizarla como base para la preparación del Plan Anual de Contrataciones (PAC). Dicho plan contempla el valor referencial de los bienes y servicios que deben ser adquiridos, así como los costos programados de las consultorías de obra y las obras que deben ejecutarse (artículo 5 del Reglamento de Contrataciones del Estado).
- Este cambio permite realizar compras directamente vinculadas a los objetivos institucionales de las entidades públicas, reducir las posibilidades de uso incorrecto de los fondos y evitar realizar procesos de licitación de bienes, servicios u obras innecesarias, con el único fin de gastar el presupuesto. Está en consonancia con las

mejores prácticas internacionales, incluida la recomendación de la OCDE, en la que recomienda a sus miembros racionalizar el gasto en compras públicas combinando los procesos de adquisición con la gestión financiera pública (GFP). Esto daría lugar a una mejor comprensión del gasto dedicado a la contratación pública, incluidos los costos administrativos correspondientes (OCDE, 2015a). La GFP se refiere a la forma en que los gobiernos manejan los recursos públicos (ingresos y gastos) y el impacto inmediato a mediano y largo plazo de dichos recursos en la economía y la sociedad (Andrews et al., 2014). Dado que implica asignar y desembolsar fondos públicos significativos, la contratación pública constituye un elemento importante del sistema general de GFP.

- La nueva ley también pretendía lograr una mejor relación calidad-precio mediante la introducción del concepto de "valor estimado", que posteriormente fue eliminado en el Decreto Legislativo N° 1341 en enero de 2017. La experiencia había demostrado que las entidades de contratación pública solían sobrestimar los contratos, debido a análisis de mercado incorrectos, fraude o comportamientos corruptos y falta de análisis de costos. Por ello, la ley introdujo inicialmente el "valor estimado" de bienes y servicios, eliminando el "valor referencial" en el caso de bienes y servicios, para evitar una distorsión de precios y promover la relación calidad-precio. El valor referencial sólo se conservó inicialmente en el caso de consultorías de obra (que abarcan servicios altamente cualificados, incluyendo elaboración del registro técnico o supervisión de la ejecución de las obras) y de obras. La intención inicial era la de no divulgar el valor estimado al público antes de la adjudicación: era obligatorio registrar el valor estimado de la adquisición en el SEACE, pero el valor sólo era difundido una vez adjudicado el contrato. De este modo, el valor estimado no podía servir de base para rechazar o aceptar ofertas. Este cambio tenía el potencial de ajustar los precios a los costos reales de explotación o de fabricación, mejorar la competencia y reducir los riesgos de mala gestión de precios, así como la especulación, en la contratación pública. Las prácticas de publicar los precios esperados, cuando se acude a los mercados, pueden efectivamente fomentar comportamientos indebidos.

Sin embargo, algunas partes interesadas no estaban convencidas de los beneficios de no publicar el valor estimado y, tras un largo debate, aquello fue eliminado de la Ley de Contrataciones del Estado, por el Decreto Legislativo N° 1341 de enero de 2017 (artículo 18). A diferencia del valor estimado, el valor referencial puede servir como base para rechazar o aceptar ofertas. De acuerdo con el artículo 28, las entidades pueden rechazar propuestas que se encuentren sustancialmente por debajo del valor referencial en el caso de bienes y servicios. En el caso de obras, las propuestas por encima del 10% y por debajo del 20% del promedio de propuestas admitidas, incluido el valor referencial, pueden ser rechazadas por las entidades. Esto último subraya, sin embargo, la importancia de realizar estudios de mercado, en particular para obras, servicios y consultorías. A nivel internacional, la mejor práctica es publicar tanta información como sea posible en el marco de licitaciones públicas. La publicación del valor estimado suele incluirse en las licitaciones públicas. No obstante, en este marco, debe tenerse en cuenta la capacidad de las entidades de contratación pública para llevar a cabo estudios de mercado. Cuando los contratos resultan sobreestimados por las entidades, existe el riesgo de incrementar el valor del contrato, particularmente cuando la competencia no es muy alta. Asimismo, si los contratos son subestimados y las ofertas son más altas que la estimación, los contratos pueden no ser aprobados por la entidad, dado que exceden el presupuesto.

Otro objetivo principal de la nueva ley de contratación pública es simplificar los procesos del ciclo de contratación pública.

- Con el fin de promover la estandarización de los procesos de contratación pública, la nueva ley introduce el concepto de "homologación", una disposición que permite a las entidades públicas, emisoras de políticas nacionales y sectoriales, estandarizar las características técnicas en su área específica de competencia. Estas características, incluidas en los denominados "certificados de homologación", deben ser tomadas en cuenta por todas las entidades asignadas, en caso de que los productos requeridos hayan sido homologados. El proceso de homologación ha sido incluso reforzado en el marco del Decreto Legislativo N° 1341. El artículo 17 prevé procesos de homologación para todas las categorías de adquisiciones (no sólo bienes y servicios) y para procesos de contratación pública debajo del umbral de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Este cambio tiene el potencial de reducir los costos de transacción de los procesos de contratación pública, mejorar la estandarización, generar previsibilidad y facilitar la participación de un mayor número de proveedores mediante una lista única de requisitos, así como ahorrar tiempo en las fases de pre-licitación y licitación y evitar conflictos relacionados con la definición de requerimientos. En resumen, puede ayudar a impulsar la eficiencia en todo el ciclo de adquisiciones públicas. También es congruente con la Recomendación de la OCDE sobre contratación pública, en la que se insta a los miembros de la OCDE a que desarrollen y utilicen instrumentos para mejorar los procedimientos de contratación, reducir duplicaciones y lograr una mayor rentabilidad, incluyendo compras centralizadas, acuerdos marco, catálogos electrónicos y contratos con opciones (OCDE, 2015a).
- Las leyes también introducen licitaciones simplificadas para la compra de bienes, servicios (excepto consultorías individuales) y obras por montos inferiores a 120.000 USD (aproximadamente), lo que reduce el plazo de licitación a un mínimo de 8 días hábiles. Asimismo, la ley excluye todas las compras inferiores a 8 UIT. El umbral en el reglamento anterior era de 3 UIT. Los niveles de umbral varían entre los países de la OCDE. En países de la Unión Europea, se introducen licitaciones simplificadas por un monto inferior a 145.000 USD y se autorizan adjudicaciones directas para montos inferiores a 27.000 USD. En caso de que las capacidades de las entidades de contratación pública sean débiles y el riesgo de corrupción sea elevado, estos umbrales deben permanecer bajos.
- La nueva ley ofrece asimismo la posibilidad de optar por una licitación abierta con precalificación. Este procedimiento permite a las entidades de contratación pública evaluar únicamente las ofertas completas de proveedores precalificados, lo que ahorra tiempo a los responsables de la contratación pública así como a los licitantes. Sólo puede aplicarse si se cumplen las siguientes condiciones: 1) se trata de un proceso de licitación pública; 2) el objeto del proceso de contratación es la ejecución de obras; y 3) el valor de referencia es igual o superior a USD 6.000,000 aproximadamente. La adjudicación directa se limita a situaciones concretas, como la compra de un terreno, el alquiler de una propiedad, bienes y servicios relacionados con indagación tecnológica, investigación e innovación. La limitación de la adjudicación directa está en consonancia con la Recomendación de la OCDE sobre contratación pública, la cual recomienda que los adherentes utilicen licitaciones competitivas y limiten el uso de excepciones y de contrataciones a proveedor único. Los procedimientos competitivos debe ser el método estándar de contratación, ya que impulsan la eficiencia, combaten la corrupción, obtienen precios justos y razonables y garantizan resultados competitivos (OCDE, 2015a).

La ley también tiene como objetivo fortalecer la eficiencia y preservar la integridad del sistema de adquisiciones públicas.

- La ley (artículo 155 del Reglamento de Contrataciones del Estado) introdujo una reducción del porcentaje de pagos anticipados en el caso de obras: 10% en lugar de 20% para el contratista; 20% en lugar de 40% para materiales o suministros. Según la ley, el pago adelantado nunca podrá exceder del 30% del importe total del contrato (artículo 148 del Reglamento). Los pagos anticipados son anticipos de fondos a un proveedor o contratista antes, en previsión, y con el fin, de cumplir con el contrato. Los pagos avanzados también son utilizados para facilitar la ejecución de los contratos públicos y garantizar un acceso equitativo a los mercados para competidores potenciales de todos tamaños, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PYME). Por ejemplo, los pagos anticipados pueden ser aconsejables para cubrir los gastos iniciales de movilización de grandes obras civiles o de productos a la medida. El mencionado cambio tiene el potencial de crear mayores incentivos para que los proveedores cumplan los contratos en los plazos establecidos. La evidencia recabada por el MEF y otros ha demostrado que los pagos adelantados no siempre son utilizados correctamente y no han incentivado la ejecución de obras o servicios.
- No existen normas internacionales relativas a la cuantía de los pagos anticipados de obras, bienes o servicios. Sin embargo, la cantidad debe limitarse a una suma razonable para cubrir los costos necesarios para permitir que el inicio de los trabajos. No deben ser tan altos como los pagos progresivos, que se basan en el avance real de las tareas en la ejecución del contrato. Si los anticipos son tan altos como los pagos progresivos, de hecho hay menos incentivos para que el contratista realice el contrato. En Francia, por ejemplo, el pago anticipado se fija en el 5% del importe total del contrato y no puede exceder del 30%, en caso de que el importe del contrato supere los 53.000 USD aproximadamente y su plazo de entrega exceda de dos meses (Decreto N° 2016-360 de 25 de marzo de 2016 relativo a la contratación pública). En México, los pagos anticipados no pueden exceder del 50% del monto total del contrato (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, DOF 10-11-2014). En general, el importe de los pagos anticipados debe ajustarse a la naturaleza y complejidad del proyecto, en particular en el caso de las obras. La nueva ley también incluye una disposición que especifica que no puede haber subcontratación en la prestación de actividades esenciales del contrato, que fueron determinantes para la selección del contratista.

Dado que en los últimos años los casos de corrupción más flagrantes y anunciados en la contratación pública del país estuvieron relacionados con el arbitraje, la nueva ley de contratación pública también tiene como objetivo mejorar la eficiencia y transparencia de los procesos de arbitraje de la contratación pública.

- Por lo tanto, introduce la Junta de Resolución de Disputas (JRD) que atiende los conflictos relacionados con la ejecución de grandes obras. El consejo tiene la posibilidad de resolver los conflictos, de una manera fácil y flexible, para terminar las obras a tiempo y reducir el arbitraje y, por tanto, el costo total del proceso de contratación pública. Para ser eficientes, las resoluciones de la Junta de Resolución de Disputas deben ser vinculantes e implementadas inmediatamente. La nueva ley también introduce un sistema de Registro Nacional de Árbitros (RNA) y de Acreditación de Instituciones Arbitrales. El Registro Nacional de Secretarios Arbitrales (RNSA), inicialmente introducido por la nueva ley de contratación pública, fue abolido por el Decreto Legislativo N° 1341 en enero de 2017. El registro y el sistema de acreditación tenían por objeto brindar información sobre los árbitros y secretarios "certificados" (que cumplen los criterios definidos por el OSCE), así como sobre instituciones arbitrales "certificadas".

- La ley también obliga a las entidades de contratación pública a informar al OSCE sobre el proceso de arbitraje, y los árbitros están obligados a publicar la decisión arbitral en el SEACE (artículo 197 del Reglamento de Contrataciones del Estado). Estos cambios en la nueva ley tienen el potencial de contribuir al manejo de las quejas de una manera justa, oportuna y transparente mediante el establecimiento de líneas de acción eficaces para impugnar las decisiones de adquisiciones, prevenir irregularidades e incrementar la confianza de los postores, incluidos los competidores extranjeros, en la integridad y equidad del sistema de contratación pública (OCDE, 2015a).

El Decreto Legislativo N° 1341 del mes de enero introduce disposiciones adicionales para garantizar la integridad y combatir la corrupción en los procesos de contratación pública. En el capítulo 8, titulado " Inculcar la integridad en todo el ciclo de contratación en el Perú ", se ofrece información más detallada sobre los cambios recientes relacionados con estas cuestiones.

2.2. Desarrollar, adaptar y hacer cumplir las directivas y estrategias pertinentes

2.2.1. Especificar los nuevos roles y responsabilidades del MEF, OSCE y Perú Compras, y asegurar un esfuerzo coordinado y sostenido

Asegurar que la nueva organización y funciones del OSCE y de Perú Compras estén siendo implementadas y que todos los involucrados lleven a cabo un esfuerzo coordinado y sostenido para facilitar la aplicación de la nueva Ley de Contrataciones del Estado.

Con el fin de garantizar cambios duraderos en el sistema de contratación pública del Perú, la puesta en práctica de la ley de contratación pública y reglamentación conexas debe estar bien diseñada. El diseño y aprobación de la nueva ley y su reglamentación es sólo el comienzo de un proceso de reforma más largo. Este es el reto que actualmente enfrentan el MEF, el OSCE y Perú Compras – desarrollar, adaptar y hacer cumplir las directivas y estrategias relevantes, difundir y explicar el nuevo marco regulatorio y estrategias conexas, y monitorear y evaluar la implementación de la nueva ley. Su papel será crucial en los próximos meses: asegurar la aplicación de la nueva ley, que en efecto exigirá la puesta en práctica de su nueva organización y funciones, pero exigirá asimismo su esfuerzo coordinado y sostenido. La aplicación de tal reforma requiere, en efecto, mecanismos de coordinación sólidos, tanto horizontales como verticales. La coordinación puede representar un desafío importante en este caso específico, ya que la ley introduce un nuevo actor, Perú Compras, que debe integrarse adecuadamente en los mecanismos de coordinación existentes. Este es un reto especial para el MEF, encargado de dirigir tanto al OSCE como a Perú Compras.

Con el fin de garantizar la puesta en práctica de las disposiciones legales de la nueva ley y reglamentación conexas, se han preparado decretos supremos específicos para especificar la organización y funciones del OSCE y de Perú Compras. Este último, de hecho, fue creado en junio de 2008 y no fue sino hasta diciembre de 2015 que fue implementado, con la publicación del Decreto Supremo N° 364-2015-EF. De acuerdo con la nueva ley y reglamento de contratación pública, se espera que Perú Compras gestione la contratación centralizada y las subastas inversas, administre los acuerdos marco, emita dictámenes sobre procesos de homologación y lleve a cabo procesos de licitación solicitados por otros organismos públicos. El decreto especifica las áreas que son transferidas del OSCE a Perú Compras, así como el plazo para la transferencia. Al mismo tiempo, fue necesario revisar la organización y las funciones del OSCE (Decreto Supremo N° 076-2016-EF), que perdió su anterior subdivisión de procesos especiales dado que dichas responsabilidades fueron transferidas a Perú Compras. El decreto describe la organización y funciones de las direcciones anteriores y nuevas y, por lo tanto, representa también un paso importante hacia la puesta en práctica del Reglamento de Contrataciones del Estado.

El papel y funciones del MEF quedan incluidas en el nuevo Reglamento de Contrataciones del Estado, así como en el ROF del MEF (Decreto Supremo N° 221-2016-EF). El artículo 2 del Reglamento de Contratación Pública establece que las disposiciones legales en materia de contratación pública, incluidas en la Ley N° 30220 y su Reglamento, son de ámbito nacional y que el diseño de políticas y reglamentos sobre contratación pública es una función exclusiva del MEF. El ROF del MEF especifica que una de las funciones del ministerio es formular, proponer, ejecutar y evaluar las políticas, reglamentos y orientación técnica en materia de contratación pública. Las disposiciones incluidas en la nueva ley de contratación pública, así como en el ROF del MEF (artículos 140 y 143, por ejemplo) son muy generales en comparación, por ejemplo, con el ROF del OSCE y no facilitan la supervisión ni cooperación efectiva entre el MEF, el OSCE y Perú Compras. Por esta razón, parece necesario especificar la separación de funciones entre el MEF y el OSCE, así como Perú Compras, adicionalmente a la publicación del ROF del OSCE. Los detalles sobre la separación de funciones también deben ser comunicados a las entidades. Además, el MEF, junto con el OSCE y Perú Compras, pueden necesitar pensar en mecanismos específicos de coordinación horizontal entre ellos.

2.2.2. Garantizar que las directivas, estrategias y herramientas estén adaptadas a la medida para la puesta en práctica del nuevo marco legislativo por la fuerza laboral de contratación pública

Asegurarse de que las directivas, estrategias y herramientas estén adaptadas a la nueva ley y que se desarrolle la orientación necesaria para apoyar a las entidades contratantes, así como a los proveedores, en la puesta en práctica del nuevo marco reglamentario.

Para facilitar el acceso a las oportunidades de contratación para competidores potenciales y fortalecer la transparencia, integridad, eficiencia y rendición de cuentas del sistema de contratación pública, los gobiernos deben tener un marco institucional, jurídico y regulatorio coherente y estable, pero también necesitan elaborar bases de licitación claras e integradas, estandarizadas en la medida de lo posible y proporcionales a las necesidades (OCDE, 2015a). En este contexto, tanto el OSCE como Perú Compras deben velar por que las directivas, estrategias y herramientas estén adaptadas a la nueva ley. La actualización de directivas, estrategias y herramientas corresponde primordialmente a la subdivisión de normatividad del OSCE, que se encarga de participar en la elaboración de proyectos de ley relacionados con la contratación pública, elaborar y emitir dictámenes, así como elaborar y proponer proyectos de directrices, plantillas y documentos de orientación para la junta directiva. La disponibilidad de guías y normas específicas es particularmente importante para poner en práctica la nueva ley de contratación pública, que otorga a los funcionarios la capacidad de elegir entre diferentes instrumentos para gestionar con eficacia la contratación pública. Si los funcionarios encargados de la contratación pública no están suficientemente informados u orientados, no pueden aprovechar al máximo las nuevas disposiciones del marco regulatorio. Para que el sistema general de contratación pública sea coherente, es también crucial que otras divisiones del OSCE contribuyan a desarrollar y adaptar sus estrategias y herramientas.

Poco después de la entrada en vigor del Reglamento de Contrataciones del Estado, el 9 de enero de 2016, el Consejo Directivo del OSCE aprobó una serie de directivas relativas a las disposiciones de este nuevo reglamento. Esta serie incluye directrices relativas a: la documentación estándar para los procedimientos de selección, el procedimiento electrónico de subasta inversa, el registro de información en el SEACE, las acciones de supervisión, las directrices para la adquisición de una determinada marca o tipo de producto, la participación de proveedores conjuntos (consorcio) en la contratación pública, el plan anual de adquisiciones, la Junta de Resolución de Disputas, el Registro Nacional de Árbitros y de Secretarios Arbitrales y la Acreditación de Instituciones Arbitrales. Estos documentos complementan las disposiciones del Reglamento de Contrataciones del Estado y contribuyen a una mejor comprensión de los fundamentos de la reforma.

Es evidente que el MEF y el OSCE han hecho un esfuerzo por preparar las directivas pertinentes tan pronto como fue publicado el reglamento, pero las entidades de contratación pública entrevistadas todavía señalan varios documentos que hasta ese momento no habían sido actualizados (en marzo de 2016). El OSCE debe asegurarse de que no sólo las directivas, sino también otras directrices, manuales y declaraciones estén al día y no se refieran a leyes no vigentes. No todas las páginas de la sección "legislación y documentos" (por ejemplo, la página que enumera los Decretos Supremos) han sido actualizadas, al momento de preparar la revisión (julio de 2016). El desarrollo de una hoja de ruta específica, y de los plazos para actualizar todos los documentos y herramientas, podrían ser útiles en este contexto.

El OSCE y Perú Compras pueden considerar la posibilidad de actualizar o desarrollar estrategias, directrices, manuales y sistemas específicos relativos a los cambios específicos introducidos por la nueva ley, incluido el reglamento y el decreto legislativo de enero de 2017. También pueden ser elaboradas directrices o manuales específicos para que los funcionarios de contratación pública reciban orientación sobre un nivel operativo para aplicar la ley y los reglamentos y decretos legislativos conexos. El desarrollo de estrategias y manuales específicos respondería a las preocupaciones de las partes interesadas entrevistadas, que solicitaron el desarrollo de manuales fáciles de entender y utilizar. El OSCE puede, por ejemplo, considerar directrices y manuales específicos sobre planeación y programación de contrataciones públicas, preparación de análisis de mercado y gestión de riesgos.

En junio de 2017, el OSCE publicó cinco guías prácticas que explican, de forma sencilla y con ejemplos, diversos aspectos de la contratación pública. Estas directrices tratan los siguientes temas: i) Cómo se califica la experiencia de los consorcios de acuerdo con las nuevas regulaciones, ii) Cómo se selecciona la mejor oferta en los procedimientos de ejecución de obras, iii) Cómo se selecciona la mejor oferta en los procedimientos de consultoría, iv) Herramientas y documentos de orientación del OSCE: cómo utilizarlos y dónde encontrarlos v) ¿Cómo se debe formular un requerimiento? Cada guía tiene su propia encuesta de satisfacción y existe la opción de que los usuarios indiquen los temas de interés que el OSCE desarrollará en las nuevas guías. El OSCE debe seguir publicando estos documentos, que han demostrado ser de utilidad. Durante la primera semana de implementación, más del 95% de los usuarios consideraron que habían incrementado sus conocimientos sobre el tema y que recomendarían a otras personas revisar la guía práctica.

Durante el período de la revisión, Perú Compras preparó y emitió varios documentos de orientación, incluyendo el procedimiento de homologación y la lista de bienes y servicios comunes a ser adquiridos utilizando el mecanismo de subastas inversas. En los próximos meses, Perú Compras debería considerar el desarrollo de directrices específicas sobre el uso de acuerdos marco y catálogos electrónicos, y el OSCE debería considerar el desarrollo de guías específicas sobre los procedimientos relacionados con las subastas inversas. Además, el OSCE y Perú Compras deben actualizar las herramientas de contratación pública, como el SEACE. Los funcionarios responsables de la contratación pública compartieron sus dificultades en aplicar la nueva ley a través del SEACE, cuyas características no parecen todavía estar en consonancia con el nuevo reglamento. La orientación específica y actualizada será particularmente útil para que las entidades contratantes tomen en cuenta las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1341 de enero de 2017.

2.2.3. Supervisión que podría conducir a la correcta aplicación de la nueva ley en todo el país

Garantizar la correcta puesta en práctica de la nueva Ley de Contrataciones del Estado mediante la supervisión de las entidades contratantes. La supervisión por parte del OSCE debe complementarse con un sólido control interno y mecanismos de auditoría externa.

Si bien la adopción y comunicación de una ley y sus normas, directrices, estrategias y herramientas conexas establecen el marco para alcanzar un objetivo de políticas, la observancia efectiva de la reglamentación y su cumplimiento son esenciales para realmente alcanzar tal objetivo. Las acciones de supervisión y monitoreo del OSCE constituyen una herramienta fundamental para garantizar una observancia y cumplimiento efectivos. La nueva dirección de gestión de riesgos de dicho organismo está dirigiendo su estrategia de supervisión hacia las actividades de las entidades contratantes del país y realizando acciones de supervisión ex officio (al azar o selectivas) o monitoreando acciones por solicitud, para verificar que las actividades realizadas por las entidades contratantes se ajusten a la Ley de Contrataciones del Estado y a sus reglamentos y directivas conexas. Las acciones de supervisión se basan en la identificación de los riesgos que afectan la planeación de la contratación pública, la satisfacción de las necesidades, la competencia y los riesgos relacionados con el uso inadecuado de contrataciones directas y excepciones. Estas acciones son complementadas mediante controles y auditorías internas de los Órganos de Control Institucional (OCI), así como por controles externos de la Contraloría General de la República (CGR).

Las actividades de supervisión del OSCE son fundamentales para garantizar una observancia y cumplimiento efectivos y, por lo tanto, deben reforzarse, particularmente en la implementación del nuevo marco regulatorio. En efecto, las actividades tienen el potencial de supervisar la correcta puesta en práctica de la nueva Ley de Contrataciones del Estado y de tomar medidas correctivas, de ser necesarias.

Hay poca evidencia de que el OSCE esté llevando a cabo una inspección basada en la identificación de riesgos, en función de planeación de la contratación pública, satisfacción del cliente y competencia. Para que sus actividades de supervisión sean verdaderamente eficaces, será crucial una estrecha coordinación entre su subdivisión de normatividad y la nueva dirección de gestión de riesgos. Como lo subrayó el ROF, tal coordinación será necesaria para la elaboración de directivas y otros instrumentos de aplicación general. Ambas subdivisiones podrían, por ejemplo, desarrollar criterios conjuntos a ser utilizados en sus respectivas funciones. También deben comunicar, a la dirección técnica normativa, cualquier infracción o transgresión al Reglamento de Contrataciones del Estado (artículo 76 del ROF). Por último, es necesario reforzar la coordinación del OSCE con los OCI y la CGR en lo que respecta a la observancia y cumplimiento de la legislación sobre contratación pública.

2.3. Difundir y explicar el nuevo marco regulador

2.3.1. Permitir a todas las partes interesadas el acceso libre, a través de un portal en línea, a la información relacionada con el marco regulatorio, para asegurar la adecuada difusión y aplicación de la nueva ley

Asegurarse de que la nueva Ley de Contrataciones del Estado y sus reglamentos y estrategias conexas sean fácilmente accesibles al público, sin costo, y que se facilite toda información pertinente a las entidades contratantes.

A fin de garantizar un grado adecuado de transparencia del sistema de contratación pública en todas las etapas del ciclo de adquisiciones, los gobiernos deben garantizar el libre acceso, a través de un portal en línea, – para todas las partes interesadas, incluidos los proveedores potenciales, nacionales

y extranjeros, y el público en general – a la información de contratación pública, en particular la relacionada con leyes y reglamentos pertinentes (OCDE, 2015a). Al igual que con cualquier otra normativa, los reglamentos de la contratación pública deben estar libremente disponibles para el público, en un formato de búsqueda, a través de una interfaz fácil de usar, en Internet. Esto incrementa la transparencia regulatoria y reduce así las posibilidades de abuso de discrecionalidad y de comportamiento corrupto de los servidores públicos (OCDE, 2012).

A fin de asegurar una transparencia adecuada, así como la difusión y aplicación de las normas sobre contratación pública, el Perú debe garantizar que la nueva Ley de Contrataciones del Estado, y sus reglamentaciones y estrategias conexas, sean fácilmente accesibles al público, sin costo, y que la información relevante sea distribuida a las entidades contratantes. Por lo general, las leyes y reglamentos están disponibles gratuitamente en el sitio web del Diario Oficial El Peruano, en el que se publicó la nueva ley el 11 de julio de 2014. También es accesible en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), disponible para servidores públicos y representantes del sector privado y de la sociedad civil. El MEF y el OSCE publican toda la información relevante en sus sitios web, en bajo las secciones de "normatividad" y "legislación y documentos", respectivamente. En su sitio web, el OSCE pone a disposición la nueva Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, directivas, decretos supremos y decretos de emergencia, resoluciones de la presidencia ejecutiva y del secretario general, así como resoluciones ministeriales y supremas.

El OSCE también publica pronunciamientos, opiniones y comunicaciones. En la sección "normatividad" y "legislación y documentos", los responsables de la contratación pública pueden también encontrar directrices y normas destinadas a facilitar la aplicación del Reglamento de Contrataciones del Estado. Sin embargo, la Revisión de la OCDE de la Política Regulatoria del Perú señala la falta de un registro único con información de calidad para las leyes y los instrumentos normativos en el Perú, lo que puede crear incertidumbre en los ciudadanos y las empresas en cuanto a las obligaciones legales que les son exigidas (OCDE, 2016). El Perú debe asegurarse de que la legislación relacionada con la contratación pública (en particular la ley de contratos públicos y su reglamento) esté disponible en SPIJ.

El OSCE también ha introducido un portal informativo específico sobre la legislación en materia de contratación pública (denominado Buscador de Interpretación Normativa en Contrataciones del Estado). Esta herramienta permite a los funcionarios de contratación pública, y a los proveedores, acceder a las interpretaciones del OSCE sobre diferentes artículos de la legislación, sus reglamentos y directivas. Esta herramienta ha demostrado ser muy útil. Según una encuesta realizada por el OSCE en octubre de 2015, el 96,4% de los usuarios consideró que el portal era útil y el 96,7% de los usuarios declaró su interés en utilizar el portal en el futuro. El portal informativo ha sido galardonado por la ONG CAD (Ciudadanos al Día) como "Buenas Prácticas en Gestión Pública". Esta herramienta sin duda puede ser muy útil, pero el OSCE debe asegurarse de que se actualice periódicamente, al igual que otras páginas web relevantes, tanto propias como de otras instituciones.

2.3.2. Brindar una orientación coherente a los funcionarios de contratación pública, en un plazo razonable, para garantizar una interpretación y aplicación correctas y homogéneas de la nueva ley.

Considerar la posibilidad de mejorar los servicios de información y consulta, con el fin de proporcionar una orientación coherente a los funcionarios de contratación pública, en un plazo razonable. La separación de funciones entre el MEF y el OSCE podría necesitar esclarecerse en este aspecto.

Durante la misión de investigación, las entrevistas revelaron que los funcionarios encargados de la contratación pública necesitaban algo más que sólo tener acceso a la nueva Ley de Contrataciones del Estado, y su reglamento y estrategias conexas, para poner en práctica correctamente el nuevo marco

reglamentario. También necesitan explicaciones y orientación al estar interpretando e implementando la nueva ley. Los funcionarios responsables de la contratación pública compartieron sus dificultades para formular preguntas específicas y para obtener orientación sobre los artículos de la nueva ley. Tienen, por ejemplo, dificultades para entrar en contacto con los expertos del OSCE (a través del centro de consulta) y acceder a la información relevante en un plazo razonable. Parece que el número de asesores en el centro de consulta del OSCE es insuficiente para cubrir las crecientes necesidades que requiere la adopción de la nueva Ley de Contrataciones del Estado. La retroalimentación recibida durante la misión de investigación a Perú también subrayó que el asesoramiento recibido no siempre fue lo suficientemente específico, dada la falta de experiencia de algunos asesores. En las entrevistas, los funcionarios también mencionaron que el asesoramiento del OSCE difería en ocasiones del brindado por el MEF.

Para evitar duplicaciones e incoherencias en la interpretación de la legislación sobre contratación pública, parece necesario aclarar las responsabilidades del MEF y del OSCE, así como la separación de funciones entre ambas instituciones, en relación con la "orientación normativa" a las entidades contratantes. La nueva Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225, artículo 52) establece que una de las principales funciones del OSCE es responder a las preguntas de las entidades contratantes, así como del sector privado y de la sociedad civil, acerca del alcance y significado del reglamento de contratación pública. De acuerdo con la última legislación (Decreto Supremo N° 076-2016-EF) que describe la organización y funciones del OSCE, la subdirección de normatividad es la encargada de "asesorar a las entidades en materia de contratación pública" (artículo 71.h). El MEF no cuenta con atribuciones para brindar asesoría acerca del marco de reglamentación de la contratación pública, según su ROF. Por lo tanto, el MEF debe remitir cualquier consulta relacionada con los roles y funciones del OSCE a ese organismo, y el OSCE podría considerar avanzar hacia una estrategia más orientada a los servicios y revisar la forma en que ayuda a los funcionarios de adquisiciones, a lo largo del año.

El OSCE también debe considerar el desarrollo de servicios de información y centros de consulta más eficientes y accesibles. Una opción que el OSCE podría tomar en cuenta sería la designación de asesores específicos para un grupo de entidades de contratación pública. Estos asesores, o puntos focales, podrían coordinar y dar seguimiento a las solicitudes de las entidades. El OSCE también podría considerar fortalecer sus oficinas regionales a fin de proporcionar, a las entidades de contratación pública a nivel subnacional, una orientación más eficaz y pertinente. El Programa de Acompañamiento y Seguimiento (PAS) es un buen ejemplo de orientación, para los responsables de la contratación pública, en la puesta en práctica del marco regulador de contratación pública y en el fortalecimiento de la gestión de los procesos de dicha contratación (Véase más información en el Capítulo 5 sobre "Mejorar las capacidades de adquisición"). La mejora de los servicios de información del OSCE, el fortalecimiento de sus oficinas regionales y el desarrollo de iniciativas como el PAS no sólo mejorarían la difusión e implementación del nuevo marco reglamentario, sino que reforzarían la orientación de los servicios y de la comunicación del OSCE hacia las entidades contratantes. Ello incrementaría su credibilidad y el OSCE recibiría un mayor reconocimiento por su labor.

La experiencia de varios países de la OCDE ha demostrado que la información referente al proceso de adquisición es puesta, de diversas maneras, a disposición de las entidades de contratación pública, el sector privado y el público en general, a través de una línea telefónica específica, en línea a través de un sitio web dedicado, y mediante plantillas de documentos específicos. Según la experiencia recopilada en los países de la OCDE, la orientación metodológica es brindada mediante orientaciones generales (por ejemplo, literatura específica para la educación incluida en legislación y manuales), plantillas (por ejemplo, solicitudes de presupuestos, proyectos de acuerdos), guías para solucionar problemas puntuales (cuestiones legales, cuestiones de temas) y orientación específica acorde al interesado (estados, municipios, sector privado). El análisis también ha demostrado que la orientación

debe ser específica para tomadores de decisiones, especialistas en adquisiciones, especialistas técnicos y otros grupos de interés, en las distintas etapas del proceso de contratación (OCDE, 2012 y 2015b).

Para cada nuevo reglamento, los gobiernos deben considerar el desarrollo, implementación y evaluación de una estrategia de comunicaciones que asegure el apoyo continuo a los objetivos de calidad regulatoria (OCDE, 2012). Las comunicaciones son particularmente importantes en el contexto de la nueva Ley de Contrataciones del Estado, cuya puesta en práctica sigue siendo objeto de fuertes debates, particularmente en el parlamento. El MEF y el OSCE han realizado esfuerzos significativos para presentar la nueva Ley de Contrataciones del Estado y explicar los cambios a todas las partes interesadas, incluidas las entidades contratantes, los representantes del sector privado, la sociedad civil y el público en general. Sin embargo, dada la relevancia de la nueva ley y la marcada oposición a algunos aspectos de la nueva legislación, sería pertinente que el MEF y el OSCE desarrollaran una estrategia de comunicación clara y consistente en torno a la nueva Ley de Contrataciones del Estado. La estrategia necesitaría enmarcar claramente los beneficios de la nueva ley y ser honesta acerca de cualquier limitación percibida. Se diferenciaría de la estrategia de capacidad de contratación, en el sentido de que se centraría en explicar, a todas las partes interesadas pertinentes, los orígenes y beneficios de la nueva ley. En su lugar, la estrategia de capacidad de adquisición explorará y seleccionará las mejores opciones para resolver las lagunas y cuellos de botella del conocimiento en materia de adquisiciones, a fin de crear una fuerza de trabajo sostenible de contratación (véase el capítulo 5 "Mejorar las capacidades de adquisición").

2.3.3. Impartir capacitación sobre la nueva ley y sus reglamentos y estrategias conexas para ayudar a subsanar las deficiencias de cumplimiento, en particular a nivel subcentral

Considerar la posibilidad de ampliar la oferta de capacitación relacionada con la nueva Ley de Contrataciones del Estado, a fin de garantizar la difusión y aplicación del nuevo marco reglamentario y la adhesión de los funcionarios de contratación pública y proveedores, en particular a nivel subcentral.

No basta con hacer que el nuevo marco reglamentario sea accesible en línea, y proporcionar información y orientación pertinentes a los funcionarios de contratación pública y a los proveedores, para garantizar la difusión y aplicación de la nueva Ley de Contrataciones del Estado. La fuerza laboral de contratación pública debe recibir una capacitación adecuada, en un plazo razonable, a fin de contribuir a colmar las lagunas sobre el cumplimiento del marco reglamentario sobre adquisiciones. Una capacitación adecuada en materia de reglamentación es particularmente importante en el ámbito de la contratación pública, donde las leyes y reglamentos desempeñan un papel central. La capacitación en materia de contratación pública debe desarrollarse en el marco de un esfuerzo más amplio, para reforzar las capacidades de la fuerza de contratación pública, en consonancia con los marcos de competencias y los perfiles profesionales y vinculados a los sistemas de certificación y gestión del rendimiento. La capacitación no sólo debe estar disponible, sino también accesible y adaptada a las necesidades de los diferentes interesados.

El OSCE ha emprendido importantes esfuerzos para incrementar la oferta en capacitación, especialmente en la nueva reglamentación, pero parece que dicha oferta aún no es suficiente. Las entrevistas han demostrado que la nueva Ley de Contrataciones del Estado aún no es comprendida por todas las partes interesadas pertinentes y que la falta de información y capacitación impide la correcta aplicación del nuevo reglamento. El MEF y el OSCE organizaron reuniones con las principales partes interesadas antes de publicar la ley, pero ahora que la ley y el reglamento han sido publicados y adoptados, las autoridades peruanas deben considerar ampliar la oferta de capacitación relacionada. Esta oferta de capacitación debe estar en consonancia con la estrategia de capacidad de contratación, aún por definir. Debido a la promulgación del nuevo Reglamento de Contrataciones del Estado, el

OSCE planificó un nuevo programa de capacitación de 30 horas, entre otras actividades, pero el programa debe ser aplicado más ampliamente. En agosto de 2016, 325 capacitaciones fueron impartidas a 18.374 participantes (incluidos funcionarios públicos, proveedores y representantes de la sociedad civil) (véase el Cuadro 2.1). Es necesario que el MEF, el OSCE y Perú Compras realicen un esfuerzo continuo para informar y capacitar a los funcionarios de contratación pública, especialmente desde la publicación, en enero de 2017, del Decreto Legislativo N° 1341, que introduce varios cambios en la nueva Ley de Contrataciones del Estado.

Tabla 2.1. Información sobre capacitación en el nuevo reglamento de contratación pública (hasta agosto de 2016)

OSCE	Eventos de difusión	Número	35
		Participantes	6.822
	Eventos de formación académica	Número	72
		Participantes	3.049
Aliados estratégicos	Eventos de difusión (Arequipa, Cusco, Puno, Lambayeque, La Libertad, Piura, Lima e Ica)	Número	218
		Participantes	8.503

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

Además de la creación e implementación de cursos específicos sobre el nuevo reglamento, el OSCE debe garantizar que los currículos de capacitación en contratación pública sean actualizados y que reflejen los cambios introducidos por la nueva ley. El OSCE también desarrolló ofertas de capacitación en línea, a través de su sitio web "Aula Virtual de OSCE - AVO" y el canal de YouTube que propone varios videos específicos sobre la nueva Ley de Contrataciones del Estado. Según el OSCE, los videos fueron vistos 106.000 veces durante el primer mes, lo que demuestra el interés de los operadores en aprender más sobre las disposiciones incluidas en el nuevo Reglamento de Contrataciones del Estado, para su correcta implementación, y refleja la importancia de las necesidades de capacitación en términos legislación sobre contratación pública (véase el Cuadro 2.2).

Tabla 2.2. Número de vistas de los videos en YouTube sobre el Reglamento de Contrataciones del Estado (hasta agosto de 2016)

	Nombre del video	Número de vistas
1	Contratación directa	5.320
2	Aspectos generales	35.364
3	Gestión por resultados	31.166
4	Obligaciones de los constructores	9.564
5	Estimaciones y mediciones (obras)	15.664
6	Licitación pública y ofertas	24.150
7	Selección de un consultor individual	10.544
8	Comparación de precios	14.730
9	Trabajos adicionales	8.562
10	Impedimentos para contratar	11.672
11	Principios del nuevo Reglamento de Contrataciones del Estado	6.289
12	Junta de Resolución de Disputas	4.856
13	Adjudicación directa	14.574
14	Registro de obras	7.637
15	Resolución de contratos	5.766
16	Recepción y liquidación de contrato	6.732
17	Intervención económica	4.116
18	Suscripción del contrato (obras)	5.306
19	Adiciones y reducciones (bienes, servicios y consultorías)	5.509
20	Pagos anticipados e inicio del contrato	6.287
21	Registro de adquisiciones	11.649
22	Extensión de la duración del contrato (bienes, servicios y consultorías)	4.859
23	Extensión de la duración del contrato (obras)	5.356
24	Resolución y rescisión del contrato	5.982
25	Registro Nacional de Árbitros y Secretarios Arbitrales	4.457
26	Contratación complementaria	4.446

Tabla 2.2. Número de vistas de los videos en YouTube sobre el Reglamento de Contrataciones del Estado (hasta agosto de 2016) (continuación)

27	Organismos encargados de la contratación	4.350
28	Registro Nacional de Proveedores	12.455
29	Formalización del contrato	5.320
30	Bases de la licitación	6.515
31	Comité de selección y organismo encargado de las adquisiciones	5.793
32	Apelaciones	4.171
33	Faltas y sanciones	3.685
34	Garantías	5.698
35	Planeación estratégica	6.780
36	Código de ética para el arbitraje en contratos públicos	2.329
TOTAL		322.333

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

Perú también debe asegurar que la oferta de capacitación sea accesible y esté adaptada a las necesidades de las diferentes partes interesadas. También debe prestarse especial atención a los funcionarios de contratación pública que trabajan a nivel subnacional y a las PYME. Las estadísticas relacionadas con el número de capacitadores certificados muestran que la mayoría de ellos (90 de 114) están ubicados en Lima, lo que no facilita la impartición de cursos a nivel subnacional, donde las capacidades son menos desarrolladas, según los diagnósticos de brechas de capacidad y conocimiento. Las entrevistas han demostrado que las entidades ubicadas en las regiones han solicitado al OSCE capacitación específica sobre la nueva Ley de Contrataciones del Estado, pero que sus solicitudes no han sido atendidas. Una capacitación a la medida debe estar disponible para los proveedores, incluidas las PYME y microempresas, que tengan dificultades para comprender y aplicar la legislación en materia de contratación pública. Los proveedores representan tan sólo el 20% del total de personas capacitadas. A fin de garantizar la implementación de la gestión por resultados en la contratación pública (centrada en resultados y no en normas), la lógica, principios y disposiciones de la nueva ley también deben ser explicados a los auditores de la CGR. El Informe de la Comisión Presidencial de Integridad, de diciembre de 2016, también enfatiza la necesidad de que los auditores de la CGR estén familiarizados con los asuntos relacionados con la administración pública, y de proporcionar capacitación pertinente en esta área.

Por último, la oferta de capacitación específica en la nueva Ley de Contrataciones del Estado debe ser propuesta sin costo para las entidades contratantes, a fin de que todos los funcionarios involucrados sean informados de los cambios. Las entrevistas demostraron que los presupuestos de capacitación de las entidades eran limitados y no alcanzaban a cubrir los costos de capacitación para todos los funcionarios de contratación pública. Cursos gratuitos sobre las especificidades de la nueva ley garantizarían una mayor toma de conciencia de la fuerza laboral de contratación pública. El OSCE también podría determinar la factibilidad de establecer o utilizar becas específicas, tales como las becas de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

2.4. Fortalecimiento de la política reguladora y la gobernanza

2.4.1. Consulta regulatoria e involucramiento de las partes interesadas para ayudar a garantizar que la reglamentación en materia de contratación pública sea diseñada e implementada en aras del interés público

Podría considerar el desarrollo de un proceso estándar al formular cambios en el sistema de contratación pública. Tal proceso debe promover las consultas públicas, solicitar comentarios del sector privado y de la sociedad civil, y garantizar la publicación de los resultados.

Las leyes y reglamentos rigen la vida cotidiana de las empresas y los ciudadanos. Son instrumentos esenciales, junto con los impuestos y el gasto, para alcanzar los objetivos políticos. Sin embargo, cuando están mal concebidos, pueden ser ineficaces para alcanzar los objetivos e imponer costos innecesarios a los ciudadanos y las empresas. A fin de garantizar que el reglamento sirva al interés público, y esté fundamentado por las necesidades legítimas de los interesados y afectados por la reglamentación, los gobiernos deberían establecer una política clara que identifique la forma en que será llevada a cabo la consulta pública, abierta y equilibrada, sobre el desarrollo de normas (OCDE, 2015b). Asimismo, en el ámbito de la contratación pública, los gobiernos deben elaborar y dar seguimiento a un proceso estándar cuando formulen cambios al sistema de contratación pública. Este proceso estándar debe promover la consulta pública, solicitar comentarios del sector privado y de la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la fase de consulta y explicar las opciones seleccionadas, todo de manera transparente (OCDE, 2015a).

La participación de las partes interesadas permite a los gobiernos reunir mejores pruebas como base para sus decisiones, mejora la calidad del proceso de elaboración de normas atrayendo aportes y opiniones más diversas, incrementa el sentido de "apropiación" y conduce a un mejor cumplimiento de los reglamentos. Es evidente que los países de la OCDE prestan mayor atención a diversas formas de involucrar a las partes interesadas en la formulación, aplicación y revisión de los reglamentos, y ha habido numerosos intentos de involucrarlos. Sin embargo, todavía hay un camino por recorrer para cambiar la cultura y muchos obstáculos por superar en el camino hacia un compromiso efectivo de los interesados. Ciertos servidores públicos podrían no ver el valor agregado y percibir el compromiso de las partes interesadas como una carga adicional al redactar y revisar los reglamentos (OCDE, 2015b).

Al elaborar la nueva Ley de Contrataciones del Estado, el MEF, junto con el OSCE, emprendió un proceso de consulta. Según las partes interesadas entrevistadas, este proceso se prolongó más de lo previsto, en particular debido a la falta de confianza de varias partes interesadas, sin embargo se caracterizó por una participación muy activa. Se recibieron más de 1.000 propuestas y recomendaciones de todos los sectores. Las entidades públicas, así como los representantes del sector privado, parecen haber participado en numerosas reuniones preparatorias y el canal de comunicación con el MEF y el OSCE fue considerado como bueno. No obstante, las partes interesadas subrayaron que no se habían tomado en cuenta todos sus puntos. Las autoridades peruanas deben asegurarse de informar a las partes interesadas sobre cuándo y por qué podrían tener la oportunidad de influir en las decisiones del gobierno, pero también para proporcionarles retroalimentación suficiente. Si bien es legítimo que los gobiernos no acepten sistemáticamente todas las recomendaciones recibidas durante el proceso de participación, los encargados de formular políticas deben establecer, abierta y transparentemente, las razones para rechazar las recomendaciones y mantener la rendición de cuentas. Esta es una condición central para generar confianza en el proceso de involucramiento.

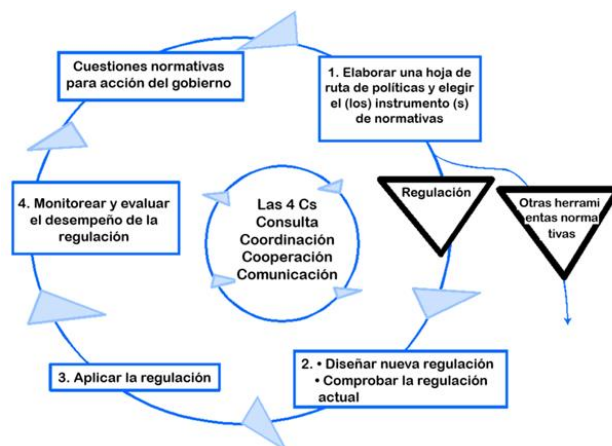
La participación activa de las partes interesadas en el proceso de consulta parece indicar que ya existe una "cultura de participación" en el Perú, tanto en la mentalidad de los responsables políticos como de las partes interesadas. No obstante, puede reforzarse mediante una planeación cuidadosa y una mejor elección de herramientas de compromiso y de capacitación de los funcionarios, y mediante

la educación continua de los interesados en la "cultura de participación". La OCDE ha identificado múltiples tipos diferentes de consultas: grupo consultivo o comités preparatorios, amplia circulación para comentarios, consultas formales con grupos determinados (por ejemplo, interlocutores sociales), reuniones públicas físicas, anuncios en Internet sin invitación a hacer comentarios, consulta pública realizada a través de Internet con invitación a hacer comentarios, y reuniones públicas virtuales (OCDE, 2015b). Adicionalmente, el compromiso de las partes interesadas no debe limitarse a la redacción de la legislación. El involucramiento de las partes interesadas debería ampliarse, tanto en la fase inicial (cuando inicia la propuesta) como en la fase posterior (en las etapas de seguimiento y evaluación) para cubrir todo el ciclo de gobernanza regulatoria (véase la Gráfica 2.1).

El gobierno de Perú se involucró con actores externos desde las primeras etapas de la elaboración de la ley, a través de talleres y grupos de enfoque. No obstante, podría considerar la posibilidad de planificar la participación de las partes interesadas en la fase posterior, que también debe diseñarse teniendo en mente los impactos a largo plazo, y centrarse en el desarrollo de una relación continua. En el Perú, la participación de actores externos, en particular del sector privado, se sustenta a través de un consejo técnico integrado por actores públicos y privados, involucrados en el desarrollo de la Ley de Contrataciones del Estado. Este consejo técnico está compuesto por el MEF, el OSCE, la CGR, la Cámara de Comercio de Lima, la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) y la Asociación Peruana de Consultores (Asociación Peruana de Consultoría-APC). El consejo, reunido por primera vez en mayo de 2016, fue creado con el fin de proseguir el diálogo con el sector privado, el cual se oponía a la ley (véase más arriba). Este consejo da a los interesados mencionados anteriormente, la posibilidad de intercambiar opiniones sobre la nueva Ley de Contrataciones del Estado, así como sobre los nuevos mecanismos introducidos por la reforma. El consejo ha sido creado para asegurar la implementación de las disposiciones introducidas por la ley, en lugar de contribuir a las etapas de monitoreo y evaluación de la nueva legislación. El primer resultado de la junta técnica fue, por ejemplo, la modificación y actualización de las bases estándar de licitación. El Perú tal vez desee utilizar dicho consejo para continuar su labor de consulta y contribuir a la evaluación de la nueva ley. Sin embargo, la constitución de la junta técnica no ha impedido la adopción, en enero de 2017, del Decreto Legislativo N° 1341 que anuló varias iniciativas incluidas en la nueva Ley de Contrataciones del Estado.

Adicionalmente, Perú podría considerar ir más allá de los planteamientos convencionales para el involucramiento de las partes interesadas. Cuando proceda, el país podría considerar el uso de la participación digital. México, por ejemplo, publica todos los borradores de las evaluaciones de impacto regulatorio (RIA) en el sitio web del ministerio o agencia reguladora pertinente, así como los comentarios y retroalimentación recibidos de las partes interesadas. Esta información puede permitir potencialmente, a las partes interesadas pertinentes, participar más eficazmente en el proceso y les sirve de base para un diálogo más detallado sobre sus méritos (OCDE, 2015b).

Gráfica 2.1. El ciclo regulatorio de la gobernanza



Fuente: : OCDE, (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, [Revisión de la contratación pública del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales del Estado en México, Revisiones de Gobernabilidad Pública de la OCDE], OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en> (consultado el 12 de Mayo de 2017).

2.4.2. Preparar valoraciones previas de impacto y evaluaciones a posteriori para reforzar la toma de decisiones basadas en datos probatorios en el ámbito de la contratación pública

Considerar preparar evaluaciones previas de impacto regulatorio cuando se elaboren o modifiquen leyes y reglamentos de contratación pública, así como evaluaciones a posteriori a fin de reforzar la toma de decisiones basada en datos probatorios en el ámbito de la contratación pública

La formulación de políticas también puede basarse en mayor medida en evidencias, mediante el uso de la evaluación de impacto regulatorio. La Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) es una herramienta de política regulatoria que examina y mide los beneficios, costos y efectos probables de las leyes y reglamentos nuevos o enmendados. La EIR es una de las herramientas regulatorias más importantes a disposición de los gobiernos. Su utilización se ha ampliado en los últimos 30 años para volverse universal en los países de la OCDE (OCDE, 2015b). De acuerdo con la Recomendación de la OCDE del Consejo de Política Regulatoria y Gobernanza, las EIR deben integrarse en las primeras etapas del proceso de formulación de nuevas propuestas regulatorias; los objetivos políticos deben estar claramente identificados; debe determinarse si el reglamento es necesario y cómo puede ser más eficaz y eficiente en lograr sus objetivos. A pesar de que algunos de los componentes básicos han sido establecidos, el Perú carece de un sistema completo para la evaluación previa de proyectos de reglamentos y de reglamentos que estén sujetos a modificaciones, por lo que no se puede evaluar si proporcionan un beneficio positivo neto a la sociedad ni si son coherentes con otras políticas gubernamentales. Un sistema completo de evaluación previa del impacto habría requerido que el MEF y el OSCE prepararan una EIR para ayudar al MEF y al OSCE en el desarrollo de nuevas regulaciones. Por lo tanto, no se ha preparado una evaluación de impacto regulatorio específica para el desarrollo de la nueva Ley de Contrataciones del Estado. El OSCE sólo ha realizado algunos estudios para evaluar algunos aspectos del sistema de contratación pública antes de adoptar el nuevo reglamento, como un estudio sobre el número de procesos inferiores o iguales a 8 UIT. El MEF no preparó un análisis de costo-beneficio ni una evaluación previa (OCDE, 2016).

Desde una perspectiva de gobernanza reglamentaria, las evaluaciones a posteriori representan un elemento fundamental para el ciclo de la política regulatoria (véase la Gráfica 2.1), adicional a las evaluaciones de impacto. Su objetivo es determinar si el marco regulatorio vigente ha alcanzado los objetivos deseados, si la reglamentación ha sido suficientemente eficiente y eficaz para su implementación, y en qué medida los eventuales impactos (in)esperados de la intervención reguladora fueron atendidos adecuadamente al momento de concebir el instrumento regulador. La evaluación de los reglamentos implementados es además un instrumento para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas - y por lo tanto también, la confianza en las instituciones públicas. La Novena Disposición Complementaria de la Ley N° 30225 establece que el MEF remitirá al Congreso de la República un informe sobre el impacto de la Ley, con base a información que remita OSCE y Perú Compras. El MEF, Perú Compras y el OSCE han programado la revisión de la nueva Ley de Contrataciones del Estado y reglamento conexo. Un informe se enviará al Congreso durante el tercer trimestre del 2017. La revisión también debe tomar en cuenta el Decreto Legislativo N° 1018, de junio de 2008, que creó el Organismo Central de Adquisiciones Perú Compras (PC).

Por último, el MEF y el OSCE podrían considerar la posibilidad de utilizar la simplificación administrativa como herramienta para revisar y simplificar el acervo regulatorio, a fin de identificar y eliminar o reemplazar aquellos reglamentos que son obsoletos, insuficientes o ineficientes. La simplificación administrativa tiene por objeto reducir la burocracia que entorpece el trabajo de los funcionarios de contratación pública, así como la vida cotidiana de los ciudadanos, e impide el funcionamiento eficiente de los negocios. La burocracia puede ser particularmente onerosa para las pequeñas y medianas empresas. La simplificación administrativa se ajusta a la Recomendación de la OCDE sobre contratación pública, que sugiere que los adherentes racionalicen el sistema de contratación pública y sus marcos institucionales. Destaca, en particular, la importancia de crear procesos y flujos de trabajo eficientes y eficaces para reducir la carga y costos administrativos (OCDE, 2016).

2.4.3. Un seguimiento exhaustivo del sistema de contratación pública para garantizar que la ley sea aplicada correctamente

Considerar fortalecer el monitoreo de la implementación de la nueva ley y reglamentos y estrategias conexos, con el fin de asegurar su correcta implementación.

Además de programar una evaluación a posteriori, el MEF y el OSCE, en cooperación con Perú Compras, deben fortalecer el monitoreo de la implementación de la nueva ley. El monitoreo es diferente de la evaluación, en el sentido a que se refiere a la evaluación continua de la implementación en relación con un programa acordado. Las actividades de monitoreo se refieren a la recopilación sistemática de datos, sobre indicadores específicos de intervenciones de políticas, que proporcionan a las áreas administrativas, a las partes afectadas y a otras partes interesadas, una indicación del avance y del logro de objetivos (OCDE, 2015b). De acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública, los gobiernos deben evaluar periódica y consistentemente los resultados del proceso de contratación. Deben asimismo definir indicadores para medir el desempeño, la eficacia y los ahorros del sistema de contratación pública, para efectos de evaluación comparativa y de apoyo a la formulación de políticas estratégicas en materia de contratación pública (OCDE, 2015a).

El monitoreo del sistema de contratación pública corresponde primordialmente a la Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios del OSCE. Dicha oficina es la encargada de elaborar y aprobar los estudios sociales, económicos y estadísticos, a petición de los directivos del OSCE. Estos estudios pretenden apoyar las propuestas de modificación de la Ley de Contrataciones del Estado o la implementación de nuevos mecanismos y herramientas de contratación pública. La oficina tiene como objetivo cooperar estrechamente con el MEF en las siguientes cuestiones:

- La Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios solía publicar mensualmente informes de adquisiciones públicas con base en la información del SEACE y del Registro Nacional de Proveedores (RNP). Los informes incluían datos y cifras sobre los procesos de contratación pública previstos (con base en los planes anuales de adquisiciones) y la ejecución de los mismos, el número de procesos de licitación y de contratos adjudicados, así como la distribución de los procesos de contratación pública, en términos de objetos y regiones. Los informes han sido recientemente reemplazados por la herramienta CONOSCE, lanzada en junio de 2016. Esta herramienta de inteligencia de negocios procura ayudar a los ciudadanos a encontrar estadísticas sobre contratos públicos (indicadores generales del mercado de contratos públicos), así como información específica (por ejemplo, cuántos contratos han sido firmados por un proveedor, cuántos procesos de licitación han sido llevados a cabo por una entidad, etc.).
- El OSCE también debe seguir realizando actividades específicas de supervisión y revisión, incluidos los análisis de costos y beneficios de Ley de Contrataciones del Estado. Estas revisiones deben ser compartidas con la Dirección General de Economía Internacional, Competencia y Productividad del MEF, en particular con la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia. Esta última se encarga de formular, proponer, supervisar y analizar el impacto de las políticas y reglamentos de contratación pública, promoviendo la eficiencia en la asignación de los fondos (artículo 143 del ROF del MEF). En consecuencia, el MEF debe comentar y emitir su opinión sobre el análisis realizado por el OSCE y asegurar una supervisión adecuada de los procedimientos. En este contexto, los responsables políticos deben asegurar una estrecha cooperación entre el OSCE y la Dirección General del MEF en relación con el monitoreo de la puesta en práctica de la nueva ley y los reglamentos y estrategias conexos.

Para llevar a cabo un monitoreo adecuado, el OSCE, una vez más en cooperación con el MEF y Perú Compras, también debe considerar el desarrollo de indicadores para monitorear los avances de la implementación en las entidades contratantes de manera transparente. También debería publicar informes periódicos de avance en la implementación, poniendo de relieve las áreas problemáticas, identificando obstrucciones y sugiriendo soluciones. Al hacer esto, el Perú podría tomar en cuenta la experiencia de México en la elaboración de indicadores para la contratación pública (véase el Cuadro 2.3). Los indicadores pueden ajustarse a los principios de contratación pública enumerados en la nueva Ley de Contrataciones del Estado. Estos principios representan los resultados en términos de desarrollo de dicha ley. La finalidad de estos principios es la de regir los procesos de contratación y servir de criterio interpretativo e integrador para la puesta en práctica del Reglamento de Contrataciones del Estado, así como de parámetros para el desempeño de los funcionarios y organismos responsables. Pero, por el momento, no existe monitoreo de los principios de la contratación pública ni un proceso establecido para revisar los principios. Al revisar, el Perú tendría una mejor idea de cómo están impulsando mejoras en el desempeño, a nivel de adquisiciones individuales y a nivel del sistema en su conjunto. Adicionalmente, el OSCE podría considerar la posibilidad de preparar evaluaciones temáticas del marco normativo de la contratación pública, tales como los estudios del OSCE relacionados con la evaluación del marco jurídico de la contratación pública. Estas evaluaciones temáticas irían más allá de la recopilación de datos, en el marco de la herramienta CONOSCE. También incluirían algún análisis cualitativo.

Cuadro 2.3. Desarrollo de indicadores para la contratación pública en México

Con el fin de promover mejoras en el sistema de adquisiciones de la Administración Pública Federal, basadas en una evaluación periódica y sistemática de la gestión y resultados del procedimiento de contratación pública, es necesario desarrollar indicadores adecuados. Así, el Gobierno mexicano ha tomado las siguientes medidas cruciales:

1. El desarrollo de un sistema electrónico que permita obtener y sistematizar la información de la contratación pública. En la actualidad, la administración pública utiliza el "Módulo de Información e Inteligencia de Mercado para las Contrataciones Públicas" en CompraNet, que incluye una sección que genera indicadores que proveen información, tanto general como específica a cada institución pública, sobre los siguientes patrones de comportamiento, entre otros: a) en términos de eficiencia, frecuencia de utilización de los acuerdos marco y contratación consolidada, así como el número de procedimientos de adquisición abandonados y b) en términos de competencia, el uso de procedimientos distintos a la licitación pública y la tasa de propuestas presentadas en los distintos procedimientos de contratación.

Mayor información disponible en:

<https://compranetim.funcionpublica.gob.mx/CompranetMindex.html>.

2. La emisión de instrucciones específicas y claras de políticas de contratación pública, para mejorar su sistema. Las instrucciones fueron establecidas en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, 2013-2018, a través de la definición de estrategias y líneas de acción. Entre ellas, destacan las medidas para promover la competencia, el uso de medios electrónicos, y la implementación de estrategias de adquisición (acuerdos marco, compras consolidadas y ofertas de descuento en los programas subsiguientes). Con base en lo anterior, fue posible desarrollar los siguientes indicadores, con una meta anual para cada institución:
 3. Competencia en los procedimientos de contratación
 - Número promedio de propuestas en procesos de licitación pública
 - Número promedio de participantes por licitación: al menos tres
 - Número promedio de propuestas por licitación: al menos tres
 4. Porcentaje de procedimientos de contratación con posibilidad de recibir propuestas por medios electrónicos
 5. Lista de estrategias de adquisiciones

Mayor información sobre el programa mencionado y los resultados obtenidos por cada indicador pueden ser consultados, respectivamente, en los siguientes sitios web:

www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013 y

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union.

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública de México.

2.5. Propuestas de acción

Con el fin de garantizar la puesta en marcha de la nueva Ley de Contrataciones del Estado, el Perú podría adoptar las medidas siguientes:

2.5.1. Desarrollar, adaptar y hacer cumplir las directivas y estrategias pertinentes

- Asegurarse de que la nueva organización y funciones del OSCE y de Perú Compras estén siendo implementadas y que todos los involucrados lleven a cabo un esfuerzo coordinado y

sostenido para facilitar la puesta en práctica de la nueva Ley de Contrataciones del Estado.

- Asegurarse de que las directivas, estrategias y herramientas estén adaptadas a la nueva ley y que se desarrolle la orientación necesaria para apoyar a las entidades contratantes, así como a los proveedores, en la puesta en práctica del nuevo marco normativo.
- Garantizar la correcta puesta en práctica de la nueva Ley de Contrataciones del Estado mediante la supervisión de las entidades contratantes. La supervisión por parte del OSCE debe complementarse con un sólido control interno y mecanismos de auditoría externa.

2.5.2. Difundir y explicar del nuevo marco regulador

- Asegurarse de que la nueva Ley de Contrataciones del Estado y sus reglamentos y estrategias conexos sean fácilmente accesibles al público, sin costo, y que se facilite toda información pertinente a las entidades contratantes.
- Considerar la posibilidad de mejorar los servicios de información y consulta, con el fin de proporcionar una orientación coherente a los funcionarios de contratación pública, en un plazo razonable. La separación de funciones entre el MEF y el OSCE podría necesitar esclarecerse a este respecto.
- Considerar la posibilidad de ampliar la oferta de capacitación relacionada con la nueva Ley de Contrataciones del Estado, a fin de garantizar la difusión y aplicación del nuevo marco reglamentario y la adhesión de los funcionarios de contratación pública y proveedores, en particular a nivel subcentral.

2.5.3. Fortalecimiento de la política reguladora y la gobernanza

- Considerar el desarrollo de un proceso estándar al formular cambios en el sistema de contratación pública. El proceso debe promover las consultas públicas, solicitar comentarios del sector privado y de la sociedad civil, y garantizar la publicación de resultados.
- Considerar preparar evaluaciones previas de impacto regulatorio cuando se elaboren o modifiquen leyes y reglamentos de contratación pública, así como *evaluaciones a posteriori* a fin de reforzar la toma de decisiones basada en datos probatorios en el ámbito de la contratación pública.
- Considerar fortalecer el monitoreo de la implementación de la nueva ley y reglamentos y estrategias conexos, con el fin de asegurar su correcta implementación.

Referencias

- Andrews M. et al. (2014), “This is PFM”, Center for International Development [“Este es el PFM”, Centro para el Desarrollo Internacional] at Harvard University Working Papers, http://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/285_andrews_this_is_pfm.pdf (consultado el 12 de Mayo de 2017).
- OCDE (2016), *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality [Política reguladora en el Perú: Ensamblando el Marco para la Calidad Regulatoria]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en> (accessed 12 May 2017).
- 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 12 de Abril de 2017).
- OCDE (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015 [Perspectivas de la política reguladora de la OCDE]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en> (consultado el 12 de mayo de 2017).
- OCDE (2013), *Public Procurement Review of the State’s Employees’ Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, [Revisión de la contratación pública del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales del Estado en México, Revisión de Gobernabilidad Pública de la OCDE], OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en> (consultado el 12 de Mayo de 2017).
- OCDE (2012), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendación del Consejo sobre la contratación pública], www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf (consultado el 12 de Abril de 2017).
- Presidency of the Council of Ministers (Presidencia del Consejo de Ministros, PCM) (2016), *Informe de la Comisión presidencial de integridad (Report of the Presidential Integrity Commission)*, www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comision%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf (consultado el 12 de Mayo de 2017).

Leyes

Decreto Legislativo N° 1341 que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado,

http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/DECRETO_LEGISLATIVO_1341_Modifica_Ley_30225.pdf (consultado 12 de mayo de 2017).

Decreto Supremo que aprueba el reglamento de organización y funciones de la Central de Compras - N° 364-2015-EF,

www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/12/17/1324292-2.html (consultado el 12 de mayo de 2017).

Decreto Supremo que aprueba el reglamento de organización y funciones del Organismo Supervisor de la Contrataciones del Estado – OSCE, No. 076-2016-EF,

<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/institucional/DS%20N%C2%B0%20076-2016-EF%20-%20%20ROF-OSCE%20ROF%20FINAL%20CON%20VISTOS.pdf> (consultado el 12 de mayo de 2017).

Decreto Supremo que modifica el reglamento de organización y funciones del Ministerio de Economía y Finanzas No. 221-2016-EF,

www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/07/22/1407753-7.html (consultado el 12 de mayo de 2017).

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>.

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado No. 30225,

http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%BA%2030225_0.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), “Implementar sólidas estrategias de contratación organizacional en el Perú”, in *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264281356-5-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.