

Capítulo 4

Ir más allá del precio como criterio de adjudicación en Perú y medidas para apoyar los objetivos de la política secundaria

Este capítulo examina el uso de criterios de evaluación para adjudicar contratos, incluyendo el papel que juegan los comités de selección y cómo aseguran el estricto cumplimiento de los criterios plasmados en las bases de licitación. Además, evalúa si las autoridades peruanas apoyan estratégicamente los objetivos de las políticas secundarias en el mecanismo de adjudicación y si han adoptado medidas específicas para apoyar a las PYME, la innovación o la contratación ecológica. Las experiencias de otros países aportan ejemplos de criterios para la contratación sostenible como un objetivo de política secundaria.

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 proceso de contratación pública debe prepararse adecuadamente desde el principio. Se debe establecer un conjunto adecuado de condiciones, que incluyan criterios adecuados de selección y adjudicación, que permitan obtener resultados equitativos del proceso de licitación. Oportunidades de licitación específicas deben ser diseñadas para fomentar una amplia participación de competidores, incluidos los nuevos operadores y las pequeñas y medianas empresas (PYME). La evaluación de ofertas es la fase del proceso de adquisición durante la cual una entidad adjudicadora identifica cuál de las ofertas, que cumplen los requerimientos establecidos, es la mejor, conforme a los criterios de adjudicación divulgados previamente. Varias recomendaciones de la OCDE (2015a) son examinadas en este capítulo, desde la necesidad de información actualizada y confiable, sobre precios y costos generales en la estructuración de nuevas evaluaciones de necesidades, hasta la necesidad de que las entidades contratantes cuenten con suficiente información relevante para desarrollar especificaciones de oferta más realistas y eficaces, mediante una mejor comprensión de las capacidades del mercado.

Los objetivos secundarios de la política de contratación (cuyo empleo se conoce como contratación pública estratégica) se refieren a una serie de objetivos tales como crecimiento ecológico sustentable, desarrollo de las PYME, innovación, normas para una conducta empresarial responsable y objetivos de política industrial más amplios. Cada vez más, los gobiernos persiguen estos objetivos utilizando las adquisiciones como palanca de políticas, adicionalmente al objetivo principal de la contratación (OCDE, 2015a). Dado su tamaño e impacto, en términos económicos mundiales, los gobiernos pueden aprovechar el proceso de contratación para promover activamente los objetivos de políticas secundarias, mediante el uso de un poder adquisitivo sustancial en el mercado. Sin embargo, los beneficios de actuar de esta manera deben ser cotejados con los costos de incluir estos objetivos en el ciclo de adquisiciones. La adición de cláusulas contractuales, requisitos y especificaciones adicionales en la documentación de los contratos incrementa la complejidad, tanto para los licitantes como para los organismos de contratación. Esto puede resultar a veces en costos ocultos adicionales en términos de eficiencia, transparencia y efectividad.

Este capítulo examina el uso de criterios de evaluación para adjudicar contratos, incluyendo el rol de los comités de selección y cómo estos aseguran el estricto cumplimiento de los criterios plasmados en las bases de licitación. Además, evalúa si las autoridades peruanas apoyan estratégicamente los objetivos de las políticas secundarias en el mecanismo de adjudicación y si han adoptado medidas específicas para apoyar a las PYME, la innovación o la contratación ecológica. Es especialmente importante examinar el balance entre los beneficios y los costos de dichas políticas y cómo están vinculados con la estrategia global. Por ejemplo, las PYME representan el 98% de todas las empresas peruanas, el 60% de la población activa y más del 40% de las empresas del PIB nacional.

4.1. Hacia un marco de evaluación y adjudicación para asegurar la óptima relación calidad-precio

Para garantizar un marco de evaluación sólido que produzca resultados equitativos, es absolutamente esencial preparar adecuadamente, y desde las primeras etapas, el proceso de contratación pública. La evaluación de las licitaciones ha sido identificada como un paso particularmente vulnerable en este proceso. Todos los criterios de evaluación deben estar directamente vinculados a los requerimientos, ser lo más objetivos posible y no favorecer a algún determinado proveedor. Los criterios de evaluación, así como otros requisitos de cumplimiento, deben estar claramente identificados en las bases de licitación y la evaluación debe adherirse completa y exclusivamente a ellos, sin considerar otros elementos.

4.1.1. Identificar y comunicar criterios de evaluación y adjudicación adecuados

Perú debe ampliar los criterios de adjudicación y adoptar la oferta más económica que refleje proporcionalmente el mejor precio y calidad (la mejor relación calidad/precio).

El método de evaluación utilizado en las operaciones de adquisición implica la aplicación de puntuaciones para una serie de criterios determinados por un comité de selección. Los criterios deben ser vinculantes, razonables y proporcionales al objeto de la contratación. En virtud de la anterior ley de contratación pública (Decreto Legislativo N° 1017), los licitantes debían presentar dos sobres, uno con la propuesta técnica y el otro con la propuesta económica. Para la evaluación, se abría primero el sobre técnico; el comité verificaba el cumplimiento de los requerimientos y aplicaba los criterios de evaluación para determinar la puntuación aplicable a cada propuesta. La suma total de las puntuaciones debía ser equivalente a cien (100) puntos. Sólo pasaban a la evaluación de la propuesta económica aquellas ofertas que superaban la puntuación mínima de la propuesta técnica - sesenta (60) puntos en el caso de bienes y obras y ochenta (80) puntos en el caso de servicios y consultoría.

Esta metodología cambió para la adquisición de bienes, servicios y obras en el marco de la nueva Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225), con excepción de consultorías, en las que los licitantes deben presentar un solo sobre que contenga toda la documentación requerida. Para la evaluación, el comité de selección debe verificar el cumplimiento de los documentos de admisión y aplicar los criterios de evaluación – el precio puede ser el único criterio – para determinar la puntuación aplicable a cada oferta (véase el Cuadro 4.1). El comité verifica entonces el cumplimiento de los requerimientos de calificación establecidos en las bases de la licitación, pero únicamente para el licitante que haya obtenido la mejor puntuación.

La nueva documentación estandarizada de licitación, de conformidad con la Ley N° 30225 y su reglamento, fue aprobada en enero de 2016 por la Directiva N° 001-2016-OSCE/CD y actualizada, en agosto de 2016, mediante la Resolución N° 304-2016-OSCE/PRE. Conforme a la nueva Ley de Contrataciones del Estado (así como al anterior reglamento de contratación pública), los criterios de evaluación son la base para asignar puntuaciones "para que haya una primera selección de ofertas consideradas más ventajosas para las entidades" (véase Tabla 4.1). Sin embargo, existen algunas diferencias entre los métodos de evaluación establecidos en el anterior reglamento y en la nueva Ley de Contrataciones del Estado. Anteriormente, había dos etapas de evaluación: una técnica y otra económica. Los criterios de competencia más comunes eran: i) el calendario de entrega, ii) la experiencia del licitante, iii) la experiencia de la fuerza de trabajo propuesta y iv) las mejoras a los requerimientos técnicos, lo que significa que el proveedor debía ofrecer bienes y servicios de mejores características que los requeridos por las entidades. La información sobre la utilización de los diferentes métodos de evaluación es muy limitada. Más aún, no se dispone de datos de los cinco años anteriores que indiquen la asignación de los diferentes métodos de evaluación en los procedimientos de contratación, ni en el total registrado ni en el monto del contrato correspondiente. El régimen de contratación pública está concebido para fomentar la competencia, haciendo que todos los concursos públicos estén abiertos a la participación a fin de seleccionar la mejor oferta. Por lo tanto, no existe un método de licitación específico para los proveedores internacionales.

Tabla 4.1. Los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento de Contrataciones del Estado

Categoría	Decreto Legislativo N° 1017.	Ley N° 30225
<i>Bienes</i>	Disponibilidad de servicios y reemplazos	Precio (obligatorio)
	Garantía comercial	Garantía comercial
	Plazo de entrega	Plazo de entrega
	Capacitación de la fuerza laboral de la entidad	Características específicas ofrecidas para el objeto de la contratación, tales como sostenibilidad ambiental y social, mejoras, etc. Contratación de personal con alguna discapacidad Otros establecidos en la documentación estandarizada de licitación aprobada por el OSCE:
	Mejora de los requisitos técnicos o de las condiciones establecidas en las bases de licitación	Disponibilidad de servicios y reemplazos Capacitación de la fuerza laboral de la entidad Mejora de los requisitos técnicos o de las condiciones establecidas en las bases de licitación
	Experiencia del licitante	
	Cumplimiento en el suministro de los bienes Otros definidos por la entidad	
<i>Servicios</i>	Experiencia general o específica del postor (obligatorio)	Precio (obligatorio)
	Cumplimiento del servicio	Plazo de entrega
	Fuerza de trabajo propuesta para la prestación del servicio	Garantía comercial
	Mejora de las condiciones establecidas en la documentación de la licitación	Características específicas ofrecidas para el objeto de la contratación, tales como aquellas que implican sostenibilidad ambiental y social - entre otras: Contratación de personal con alguna discapacidad Un sistema para gestionar la seguridad en el trabajo Un sistema de gestión ambiental Otros establecidos en la documentación estandarizada de licitación aprobada por el OSCE:
	Otros criterios referidos al objeto de la contratación	Capacitación de la fuerza laboral de la entidad Mejora de los requisitos técnicos o de las condiciones establecidas en las bases de licitación Sistema de manejo de calidad
<i>Consultoría (obligatorio para el Decreto Legislativo N° 1017)</i>	Experiencia general y específica del licitante – de 25 a 35 puntos	Metodología propuesta
	Experiencia y calificación de la fuerza laboral propuesta para la prestación del servicio - de 30 a 40 puntos	Experiencia y calificación de la fuerza laboral clave
	Mejora de las condiciones establecidas en las bases de licitación - de 20 a 25 puntos	Criterios referidos al objeto de la contratación, tales como equipo e infraestructura: Plan de riesgos
	Cumplimiento del servicio (opcional)	Otros establecidos en la documentación estandarizada de licitación aprobada por el OSCE
<i>Obras (obligatorio para el Decreto Legislativo N° 1017)</i>	Experiencia en obras generales - de 15 a 20 puntos Experiencia en trabajos similares - de 30 a 35 puntos Experiencia y calificación de la fuerza laboral propuesta - de 30 a 35 puntos	Precio (obligatorio)
	Cumplimiento de la ejecución de obras - de 15 a 20 puntos	Características específicas ofrecidas para el objeto de la contratación, tales como sostenibilidad ambiental y social, y mejoras: Sistema para gestionar la seguridad en el trabajo Sistema de gestión ambiental Otros establecidos en la documentación estandarizada de licitación aprobada por el OSCE: Capacitación

Tabla 4.1. Los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento de Contrataciones del Estado (continuación)

Selección de consultores individuales	Experiencia específica Cualificaciones Entrevista
---------------------------------------	---

Nota: De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1017, el criterio único de evaluación para la propuesta económica es el monto total de la oferta.

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

Con la nueva Ley N° 30225, la evaluación puede basarse en el precio y otros criterios establecidos por la entidad en las bases de licitación. Los criterios de competencia establecidos por la nueva legislación se denominan: i) medio ambiente, ii) objetivos sociales, iii) mejoras de los requisitos técnicos, iv) plazos de entrega, v) experiencia del personal clave, etc. Es importante que los funcionarios públicos del Perú estén capacitados para aplicar estos nuevos criterios. Todavía faltan, en la nueva legislación, criterios como la innovación o los costos del ciclo de vida. Los principales cambios en los criterios se refieren a las puntuaciones técnicas y económicas de bienes, servicios y obras. Para los trabajos de consultoría, la ponderación de puntuación permanece sin cambio. Los cambios en el marco regulador indican claramente que la parte económica de la oferta puede representar hasta el 100% de la puntuación total, en comparación con sólo el 40% anterior (Tabla 4.2). Sin embargo, algunos de los aspectos técnicos son ahora obligatorios como parte del requisito – por ejemplo, la experiencia del proveedor, el equipo, la experiencia del personal y las cualificaciones en la contratación de obras – en lugar de ser voluntariamente incluidos por entidades públicas como parte de los criterios de evaluación. Las entidades públicas deben garantizar que los participantes cumplan todos los "requisitos de calificación" y estén técnicamente aptos para ejecutar el contrato. Más aún, la nueva legislación incluye procedimientos específicos de selección para servicios de consultoría especializada (individual). En este caso, diferentes criterios de evaluación son aplicables, en relación con la experiencia y cualificaciones; también debe llevarse a cabo una entrevista.

Tabla 4.2. Puntuación según criterios de evaluación

	Decreto Legislativo N° 1017.		Ley N° 30225	
	Puntuación técnica	Puntuación económica	Puntuación técnica	Puntuación económica
Bienes, servicios y obras	<i>Ponderación mínima</i>	<i>Ponderación mínima</i>	<i>Ponderación mínima</i>	<i>Ponderación mínima</i>
	60% de la puntuación total	30% de la puntuación total	0% de la puntuación total	50% de la puntuación total
	<i>Ponderación máxima</i>	<i>Ponderación máxima</i>	<i>Ponderación máxima</i>	<i>Ponderación máxima</i>
	70% de la puntuación total	40% de la puntuación total	50% de la puntuación total	100% de la puntuación total
Consultoría	<i>Ponderación mínima</i>	<i>Ponderación mínima</i>	<i>Ponderación mínima</i>	<i>Ponderación mínima</i>
	70% de la puntuación total	20% de la puntuación total	70% de la puntuación total	20% de la puntuación total
	<i>Ponderación máxima</i>	<i>Ponderación máxima</i>	<i>Ponderación máxima</i>	<i>Ponderación máxima</i>
	80% de la puntuación total	30% de la puntuación total	80% de la puntuación total	30% de la puntuación total

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

Los requerimientos técnicos son establecidos por la entidad contratante y deben contener una descripción objetiva y precisa de las características funcionales y/o condiciones esenciales para cumplir el propósito público de la contratación, así como los términos para la ejecución del contrato. Se permite, en la definición de los requerimientos, que las entidades incluyan condiciones de sostenibilidad

ambiental o social consideradas apropiadas, siempre que éstas no limiten la participación de proveedores. Adicionalmente, el requerimiento puede incluir los criterios de evaluación que se consideren necesarios. Así, la Ley N° 30225 ha establecido que las bases de licitación, para la adquisición de bienes, servicios y obras, puede incluir criterios de sostenibilidad ambiental o social.

Los criterios de adjudicación quedan detallados en la documentación de licitación publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) junto con la convocatoria. Las entidades públicas pueden hacer cambios a los criterios de selección o adjudicación, una vez publicadas las bases, en la convocatoria, como resultado de consultas y observaciones de los participantes. Asimismo, si alguno de los participantes señala que la metodología prevista en la convocatoria no está en consonancia con las disposiciones del reglamento, puede hacer una observación al respecto ante el comité de selección, el cual, en tales casos, podrá ajustar la metodología de evaluación a las disposiciones especificadas en el reglamento. Si alguno de los participantes, en una licitación pública o concurso abierto, considera que la modificación realizada por el comité de selección viola el reglamento, puede solicitar que la entidad remita sus consultas u observaciones al OSCE, a fin de que la dirección de gestión de riesgos emita un pronunciamiento. La dirección podrá evaluar la legalidad de la metodología y ajustarla a las disposiciones del Reglamento de Contrataciones del Estado, para lo cual se emitirá un documento denominado "pronunciamiento" en un plazo de siete días hábiles. Tras el registro del pronunciamiento en el SEACE, el comité de selección de la entidad pública que emite la convocatoria deberá incorporar, en el texto original, todas las correcciones, aclaraciones o enmiendas previstas en el pronunciamiento, bajo pena de nulidad, sin perjuicio de cualquier responsabilidad resultante de ello.

El primer nivel de supervisión de los procesos de selección es responsabilidad de la entidad pública, la cual debe tomar las acciones necesarias para su implementación. Las entidades públicas tienen la facultad de declarar nulos por derecho propio los procedimientos de selección cuando estén justificados por una anomalía existente. La supervisión de segundo nivel es realizada por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) a través de la Dirección de Gestión de Riesgos. Sin embargo, cuando una infracción al reglamento de contratación pública no pueda ser corregida en determinadas circunstancias, el caso es remitido al Sistema Nacional de Control (SNC).

Durante la misión de investigación, varios proveedores plantearon inquietudes que indican que es necesario mejorar el proceso de evaluación de las ofertas. Entre las cuestiones planteadas figuraban las preocupaciones sobre la capacidad de las entidades contratantes más pequeñas para seguir procedimientos adecuados y transparentes. Hubo inconformidades respecto de prácticas que limitaban oportunidades para los proveedores y resultaban en descalificación por motivos injustos. De hecho, estas prácticas son comunes a muchos países y pueden obstaculizar la competencia de manera significativa. Por lo tanto, es importante garantizar la igualdad de trato y la simetría de información para los licitantes potenciales, durante la preparación y evaluación de las ofertas. (Véase en el Cuadro 4.1 un ejemplo de criterios objetivos de adjudicación).

Cuadro 4.1. Criterios de adjudicación objetivos

Garantizar que los criterios de adjudicación se definan clara y objetivamente mediante:

- i) la utilización, como base de evaluación, lo que sea económicamente más ventajoso, a menos de que se trate de una compra de productos básicos para la cual se puede utilizar como base la más baja
- ii) la especificación de las ponderaciones relativas de cada criterio, justificando estas por adelantado
- iii) la especificación de la medida en que estas consideraciones son tomadas en cuenta en los criterios de adjudicación cuando al utilizar criterios económicos, sociales o del medio ambiente
- iv) la inclusión y registro de cualquier acción que el organismo adjudicador tenga derecho de llevar a cabo con respecto a los criterios (tales como negociaciones, condiciones específicas, etc.).

Fuente: OCDE (2009), *Principles for Integrity in Public Procurement [Principios de la OCDE para la integridad en la contratación pública]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.

Parte del proceso de evaluación se relaciona con los criterios de calificación establecidos para cada compra específica. La Recomendación de la OCDE sobre la participación alienta a los compradores a entablar diálogos con proveedores y asociaciones empresariales a fin de desarrollar especificaciones de oferta más realistas y eficaces, mediante una mejor comprensión de las capacidades del mercado (OCDE, 2015a). Antes de convocar propuestas, las entidades públicas deben considerar un involucramiento con los mercados, siguiendo un proceso transparente. Las consultas a los mercados debe utilizarse cuando sea necesario un diálogo técnico y cuando la entidad pública no tenga un conocimiento completo del mercado o cuando adquiera por primera vez un artículo de alto valor o complejo y tenga conocimientos limitados sobre el tema. Sin embargo, se debe tener cuidado de no favorecer inadvertidamente a uno o más proveedores y garantizar que todos los intercambios sean transparentes y cumplan con las regulaciones de adquisiciones.

Las entidades contratantes no están obligadas por ley o reglamentos a exigir al proveedor o contratista potencial (participante en una licitación) que presente certificaciones de calidad durante el proceso de selección. Sin embargo, las entidades públicas están obligadas a exigir documentos para verificar que las empresas estén autorizadas a operar. Es importante que los criterios de selección y calificación se desarrollen de acuerdo con las necesidades identificadas durante el proceso de preparación. Si el proceso de evaluación de necesidades no se lleva a cabo correctamente, los criterios podrían basarse en información inexacta y resultar demasiado altos o demasiado bajos. Definir criterios demasiado bajos puede poner en peligro la ejecución de los proyectos, conllevando costos adicionales si el proveedor no es capaz de cumplir sus compromisos. En el Perú existen ejemplos de autoridades públicas que establecen exigencias demasiado altas en comparación con las necesidades reales de los proyectos. Asimismo, los proveedores a veces necesitan certificar su experiencia por un período más largo de lo necesario para los proyectos. Este tipo de comportamiento no sólo excluye a proveedores capaces de participar, sino que también puede disminuir la confianza en el proceso si se actúa deliberadamente para favorecer a un proveedor específico. Si la evaluación de los requerimientos técnicos mínimos es excesivamente específica o básica, ello puede ser señal de un proceso discriminatorio orientado a una empresa. En cuanto al proceso de calificación, el Registro Nacional de Proveedores (RNP) filtra a los proveedores que estén inhabilitados para hacer tratos con el gobierno, es decir, las empresas sancionadas. Siempre que es sancionado un proveedor, el Tribunal de

Contrataciones del Estado se comunica con el RNP para que dicha información sea incluida en el registro.

4.2. Realzar el papel de los comités de selección

Perú debe fortalecer el papel de los comités de selección, ampliándoles sus funciones de adquisición e introduciendo un esquema de testigos sociales para asegurar una mayor transparencia e incrementar la eficiencia.

Todas las entidades publican Planes Anuales de Contrataciones (PAC) y, salvo circunstancias especiales, sólo pueden llevar a cabo licitaciones que estén incluidas en el plan anual. Antes de emitir una convocatoria abierta para una licitación, la entidad adjudicadora redacta especificaciones y elabora un presupuesto, define criterios de evaluación, realiza estudios de mercado y crea un comité de selección. El comité de selección es el encargado de elaborar las bases de la licitación y el responsable de la realización y ejecución de las licitaciones públicas y concursos públicos. Asimismo, los comités de selección son los encargados de dirigir y llevar a cabo las licitaciones simplificadas para consultoría y ejecución de obras y para selección de consultores individuales. El comité también puede dirigir y llevar a cabo adjudicaciones simplificadas para bienes y servicios, así como subastas inversas. (Véase la Tabla 4.3 para más información sobre la responsabilidad de los comités.) Por otro lado, el órgano encargado de las contrataciones en una entidad pública es el encargado de las subastas electrónicas inversas, adjudicaciones simplificadas de bienes, servicios y consultoría, comparación de precios, y adjudicaciones directas. En el caso de subasta electrónica inversa y adjudicación simplificada de bienes, servicios y consultoría, la entidad puede designar un comité de selección, cuando lo considere necesario.

Tabla 4.3. La responsabilidad de las diferentes actividades en cada fase del ciclo de adquisiciones

Fases	Actividad	Oficina encargada
Pre-licitación	Planeación de la contratación	Oficinas de usuarios y Oficina de planeación y desarrollo
	Definición de requerimientos	Oficina de usuarios
	Investigación de mercado	Oficina encargada de la contratación
	Determinación del valor estimado o de referencia	Oficina encargada de la contratación
	Elaboración de las bases de la licitación	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal.
	Convocatoria de licitación	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
	Aclaración de bases	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
Licitación	Modificación de bases	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
	Integración de la documentación de la licitación	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
	Licitación	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
	Evaluación	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
	Adjudicación	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
	Aprobación de la adjudicación	Comité de selección o la oficina encargada de la contratación, como corresponsal
	Arreglo de diferencias en licitaciones abiertas	Tribunal de Contrataciones del Estado o titular de la entidad

Tabla 4.3. **La responsabilidad de las diferentes actividades en cada fase del ciclo de adquisiciones** (continuación)

	Firma del contrato	Oficina encargada de la contratación
	Subcontratación	Oficina encargada de la contratación
	Adiciones y reducciones	Oficina encargada de la contratación
Post-licitación	Extensión del plazo acordado	Oficina encargada de la contratación
	Contratación complementaria	Oficina encargada de la contratación
	Mecanismos de solución de diferencias: conciliación y arbitraje. Con la Ley N° 30225, se ha incluido el mecanismo de los tribunales de disputas	Oficina encargada de la contratación

Fuente: Información proporcionada por el MEF.

Los comités de selección participan en la evaluación de las propuestas recibidas. Sin embargo, cada entidad pública es el organismo encargado de las adquisiciones y es responsable de realizar la adjudicación, incluida la evaluación de propuestas. El comité de selección está integrado por tres miembros: uno debe representar a la oficina encargada de la contratación, y al menos uno debe tener conocimientos técnicos del objeto de la contratación. Sin embargo, para la adquisición de consultorías y obras, por lo menos dos de los tres miembros deben tener conocimientos técnicos respecto al objeto de la contratación. Debe prepararse un informe sobre los fundamentos de las evaluaciones de propuestas, el cual debe ir firmado por todos los miembros del comité de selección y publicado en el SEACE. La entidad pública debe mantener un registro de adquisiciones que contenga todos los procedimientos relativos al proceso de contratación, desde los requerimientos del usuario hasta la finalización del contrato, así como las propuestas no ganadoras. La oficina encargada de la contratación tiene el registro de adquisiciones bajo su custodia, excepto durante el período en que la custodia queda a cargo del comité de selección (durante el proceso de licitación). Para ofrecer un ejemplo de un país miembro de la OCDE en la región, en México el comité puede incluir hasta siete miembros y tiene la posibilidad de crear subcomités (véase el Cuadro 4.2). Perú debe considerar la posibilidad de ampliar los comités de selección en circunstancias que así lo requieran, por ejemplo en grandes proyectos de infraestructura y proyectos tan complejos que un mayor número de opiniones y puntos de vista pueda fortalecer la legitimidad del proceso de toma de decisiones.

Cuadro 4.2. Comités de selección y mecanismos de contratación pública en México

Durante el ciclo de contratación pública, las normas correspondientes de la Administración Pública Federal prevén la existencia permanente de comités en algunas fases, mientras que en otras las responsabilidades se distribuyen entre diferentes servidores públicos.

I. Fases previas al procedimiento de contratación

Todas las instituciones públicas deben establecer un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y, siempre que el número de obras públicas y servicios relacionados lo justifiquen, deben también establecer un Comité de Obras Públicas. Este último tiene las siguientes funciones principales: a) revisar el programa y presupuesto de adquisiciones para cada año fiscal, b) decidir si se adjudica el contrato mediante procedimientos de excepción de licitación pública antes de que comience el procedimiento de contratación, c) autorizar la creación de subcomités, d) analizar las conclusiones y resultados generales de los contratos adjudicados trimestralmente, y e) formular recomendaciones para verificar que el programa y el presupuesto de adquisiciones se cumplan debidamente.

Cada comité está presidido por el jefe del departamento administrativo de la institución, quién tendrá el voto decisivo en caso de empate. El comité está compuesto por un máximo de siete miembros, de nivel medio y superior, de tiempo completo, incluidos los titulares de los departamentos de planeación y presupuestos, o de finanzas, y de contratación. Los restantes miembros serán nombrados por el titular de la institución, de entre los servidores públicos que tengan conexión con, o conocimiento de, los asuntos tratados por el comité y que no formen parte del departamento administrativo de la institución. Representantes de nivel medio y superior del departamento jurídico y de la unidad de control interno de la propia institución actuarán como asesores de los comités. Asimismo, el comité puede invitar a las personas que considere necesarias a sus reuniones, para aclarar cuestiones técnicas, administrativas o de otro tipo relacionadas con los asuntos que se discuten. Dichas personas tendrán derecho de voz, pero no de voto sobre tales asuntos.

Se ha adoptado una buena práctica que permite a cada comité autorizar la creación de un subcomité, de al menos tres servidores públicos, que revisará las convocatorias a licitaciones, o invitaciones, con el fin de asegurarse de que toda documentación relacionada cumpla con las normas aplicables.

II. Fases del procedimiento de contratación

El área responsable del procedimiento de contratación es el departamento de adquisiciones de cada institución pública. Por lo tanto, cada etapa del procedimiento será presidida y dirigida por un funcionario público de ese departamento, con excepción de cualquier aspecto técnico relacionado con el procedimiento de contratación, que será manejado por el departamento técnico del organismo. Ese departamento será el encargado de elaborar las especificaciones técnicas que se incluirán en la convocatoria de licitación, responder a las preguntas técnicas planteadas en las reuniones de aclaración y evaluar las propuestas técnicas de los licitantes. La decisión de adjudicación incluirá el nombre y cargo de los responsables de la evaluación.

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

El comité de selección tiene plena autonomía en su función y su decisión es definitiva. La única manera reconocida, en el Reglamento de Contrataciones del Estado, para cuestionar sus decisiones es mediante apelación. Las apelaciones deben ser presentadas entre el momento en que se anuncia la adjudicación y el momento en que esta concluye. Los motivos de apelación pueden variar: los ejemplos incluyen requerimientos no satisfechos y evaluación incorrecta de las propuestas. El Tribunal de Contrataciones del Estado puede intervenir en estos casos, pero sólo cuando la adjudicación supera un

determinado umbral. Las apelaciones contra la adjudicación del contrato, o cualquier decisión emitida antes del mismo, deben presentarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la notificación de la adjudicación. En caso de adjudicación simplificada, selección de consultores individuales y comparación de precios, la apelación debe ser presentada dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la adjudicación. En cuanto a las subastas inversas, el plazo para presentar una apelación es de cinco días hábiles, a menos que su valor estimado corresponda al de una licitación abierta o concurso abierto. En estos casos, el plazo de presentación de la apelación es de ocho días hábiles. En el caso de decisiones emitidas después de la adjudicación, así como en caso de nulidad, cancelación y declaración de licitación desierta, la apelación debe presentarse en los mismos términos establecidos anteriormente; sin embargo, el recuento comienza a partir del día siguiente de que se reconozca que una decisión deba ser impugnada.

Se debe permitir a los ciudadanos participar como testigos en el trabajo de los comités de selección. El OSCE indicó a la misión de investigación que había estudiado este mecanismo e identificado la necesidad de que los ciudadanos estén mejor informados para poder contribuir al monitoreo. Sin embargo, no hubo intención, por parte de las autoridades peruanas, de involucrarlos en el trabajo de los comités de selección. La OCDE recomienda que las autoridades consideren el mecanismo de testigos sociales, ya que crea una cultura de apertura en el sector público. México ha estado a la vanguardia en este contexto, ya que los testigos sociales son elegidos por la Secretaría de la Función Pública, mediante convocatoria pública y, una vez que participan en el proceso de adquisición, emiten un informe final con comentarios y recomendaciones para el proceso. Sus comentarios son analizados y tomados en consideración en la medida en que sean apropiados y contribuyan al desempeño eficiente de las actividades de contratación (véase el Cuadro 4.3). Estos informes deben ser publicados posteriormente en la plataforma federal de contratación electrónica (CompraNet).

Cuadro 4.3. Testigos sociales en México

Los testigos sociales son organizaciones no gubernamentales e individuos seleccionados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) mediante convocatoria pública. La SFP mantiene un registro de los testigos sociales aprobados y evalúa su desempeño. Un rendimiento insatisfactorio puede resultar en su eliminación del registro.

Cuando una entidad federativa requiere la participación de un testigo social, la SFP designa a uno del grupo preseleccionado. A partir de octubre de 2014, la SFP tenía registrados 39 testigos sociales para proyectos de contratación pública, cinco organizaciones de la Sociedad Civil y 34 personas. El número de testigos sociales, originalmente cinco en 2005, creció a 40 más tarde en 2014.

La SFP señala que "el monitoreo de los procesos de contratación más relevantes del gobierno federal, mediante testigos sociales, ha tenido un impacto en la mejora de los procedimientos de contratación, en virtud de sus contribuciones y experiencia, hasta el punto en que se han convertido en un elemento estratégico para asegurar la transparencia y la credibilidad del sistema de contratación". Un estudio de la OCDE y del Instituto del Banco Mundial (2006) indica que la participación de testigos sociales en los procesos de contrataciones de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) había creado en 2006, ahorros de aproximadamente 26 millones de dólares y aumentó el número de licitantes a más del 50%.

Fuente: OCDE (2013), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing efficiency and integrity for better health care* (Revisión sobre la Contratación Pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Mejorar la eficiencia e integridad para el mejor cuidado de la salud), OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>.

4.3. Implementar los objetivos secundarios de las políticas mediante la contratación pública

La Recomendación de la OCDE sobre contratación pública alienta a equilibrar el uso del sistema de contratación pública para perseguir los objetivos de las políticas secundarias, con el objetivo primario de la contratación, que se refiere a la entrega de bienes y servicios necesarios para cumplir las misiones gubernamentales de manera oportuna, económica y eficiente (OCDE, 2015a). A fin de contar con un proceso de adjudicación competitivo y eficaz, la OCDE recomienda que los países faciliten el acceso a las oportunidades de contratación mediante la consecución de objetivos de políticas secundarias, de acuerdo con prioridades nacionales claras. La elección de las políticas relativas a la consecución de objetivos secundarios variará según las necesidades de los gobiernos y de los ciudadanos, pero la Recomendación señala las medidas que se deben adoptar siempre que se persigan estos objetivos (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

V. RECOMIENDA que los Adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación..

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i) *Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras, valorando los potenciales beneficios frente a la necesidad de lograr la obligada rentabilidad. Deberá tenerse en cuenta tanto la capacidad del personal de contratación pública para ayudar al logro de los objetivos secundarios de política como los recursos necesarios para el seguimiento de los avances de esos objetivos.*
- ii) *Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha.*
- iii) *Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso. La eficacia deberá cuantificarse tanto a nivel de cada proceso de contratación pública como en referencia al logro de los resultados previstos en materia de política. Además, deberá evaluarse periódicamente el efecto global que sobre el sistema de contratación pública tiene la persecución de objetivos secundarios de política, con el fin de abordar la posible sobrecarga de objetivos.*

Fuente: OCDE (2015a), “Recommendation of the Council on Public Procurement” [Recomendación del Consejo sobre la contratación pública], <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (consultado el 13 de Mayo de 2017).

4.3.1. Utilizar la contratación pública para fomentar los objetivos de la política secundaria

Perú debe desarrollar políticas y medidas específicas para apoyar los objetivos de política secundaria, incluyendo adquisiciones ecológicas, PYMES, bienes y servicios innovadores, y vincularlos con objetivos específicos.

Entre los objetivos secundarios de la política figuran crecimiento ecológico sostenible, innovación, normas para una conducta empresarial responsable y desarrollo de las PYME. La introducción de disposiciones específicas puede, por ejemplo, facilitar la participación de las PYME en las oportunidades de licitación. El apoyo a las PYME a través de la contratación pública también puede contribuir al crecimiento económico, dado que estas desempeñan un papel importante en la creación de empleo e innovación. De hecho, la investigación ha demostrado una relación positiva entre el tamaño relativo del sector de las PYME y el crecimiento económico del país. Por lo general, las PYME representan más del 90% de todas las empresas en los países de ingresos tanto bajos y como altos (Beck, Demircuc-Kunt y Levine, 2005).

La reglamentación nacional peruana (Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE) define a las PYME como unidades económicas, constituidas como personas físicas o jurídicas, que adoptan cualquier forma de organización o gestión empresarial, dentro de la ley que tiene por objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción o comercialización de bienes o servicios. El Reglamento de Contrataciones del Estado no prevé mecanismos de contratación especiales para las PYME. Sin embargo, el Decreto de Emergencia 058-2011 creó un mecanismo denominado "núcleos ejecutores", que autoriza a algunas entidades públicas a obtener una lista de productos que puedan ser suministrados por las PYME mediante un procedimiento especial de licitación, diferente de los establecidos en el Reglamento de Contrataciones del Estado. Al principio, el Decreto de Emergencia se extendía hasta el 30 de septiembre de 2012. Sin embargo, con la Trigésima Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 29951, su vigencia se amplió al 31 de diciembre de 2016. Los bienes incluidos fueron: a) uniformes escolares, b) calzado escolar, c) prendas de jogging escolar, d) uniformes y equipo de campaña para las fuerzas armadas (ejército y fuerza aérea), e) uniformes para la policía nacional. El proceso incluye la publicación del aviso de licitación en la página web del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), así como un anuncio en los principales periódicos. Ambos mecanismos son considerados como invitaciones, a todas las PYME, a participar en la licitación abierta. Las bases de licitación definen los requisitos que las PYME deben cumplir. En casos de que el participante no los cumpla todos, su propuesta es descalificada. Las ofertas son evaluadas en tres fases:

1. Verificación de la documentación presentada.
2. Clasificación de las PYME conforme a los criterios establecidos en las bases.
3. Asignación de lotes de producción a las PYME.

4.4. Apoyar a las PYME mediante la contratación pública

Perú debe considerar la posibilidad de desarrollar una política integral de apoyo a las PYME que incluya los métodos actuales de apoyo a estas, así como disposiciones adicionales, como asignaciones y reducción de requerimientos financieros y de fechas límite de pago.

Las adquisiciones públicas hechas a las PYME representan aproximadamente el 40% de las adquisiciones totales realizadas por entidades públicas en el Perú (36% en 2015), lo cual concuerda con los objetivos establecidos en el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE. En el Perú, son comunes las pequeñas compras, lo que probablemente beneficiará a las PYMES. Según los funcionarios

gubernamentales entrevistados, cerca del 80% de las compras podrían ser inferiores a 9.000 dólares EUA. A pesar de las considerables adquisiciones de las PYME, su participación en el proceso de adquisición ha tropezado con obstáculos que podrían ser superados si las entidades públicas realizaran mejores estudios de mercado. Durante la misión de investigación, la experiencia práctica de la legislación anterior fue mencionada como un problema, al igual que el SEACE que no era considerado como de fácil acceso para las PYME. El financiamiento es otra cuestión: no es fácil para las PYME en Perú obtener acceso a cartas de crédito de bancos u otras formas de financiamiento, ya que los bancos tienden a cobrar grandes cantidades por estos instrumentos. Este problema se plantea también en los países de la OCDE, donde las condiciones de crédito siguen siendo mucho más estrictas y las PYME enfrentan tasas de interés más altas y condiciones de endeudamiento y racionamiento del crédito más estrictas que las grandes empresas. En los últimos años, han sido introducidos nuevos elementos para apoyar a las PYMES que el gobierno del Perú debería considerar, tales como ofrecerles la aprobación previa de una garantía antes de solicitar un préstamo, combinar el apoyo financiero con el asesoramiento, experimentar activos intangibles como colaterales, tales como derechos de propiedad intelectual, y ofrecer garantías para proyectos innovadores específicos (OCDE, 2016a).

El número de compras procedentes de PYME ha ido creciendo constantemente en los últimos años, de cerca de 8.000 millones de PEN (2.500 millones de USD) en 2008 a 12.000 millones de PEN (3.700 millones de USD) en 2014. Hay una distribución relativamente equitativa entre las tres principales categorías – bienes, servicios y obras – que muestran compras proporcionales procedentes de PYME, de alrededor de 40%. Las PYME parecen beneficiarse más del trabajo de consultoría que de otras categorías, con las contrataciones de consultoría de obras pasando de cerca del 50% en 2011 al 73% en 2014 (Tabla 4.4). Las PYME eran participantes activas cuando los procedimientos de contratación utilizados eran la Adjudicación Directa Pública (ADP) y la Adjudicación Directa Selectiva (ADS), representando entre el 65% y el 85% de las empresas participantes. Sin embargo, cuando se trata de concursos públicos (CP) o licitaciones públicas (LP), el número de PYME participantes disminuye al 20-25%. Las autoridades peruanas deberán vigilar cómo el nuevo método de adjudicación simplificada afecta la participación de las PYME en las licitaciones, ya que las ADP y ADS han sido tan importantes para las PYME en el pasado. Las ADP y ADS eran utilizadas para la adquisición de bienes, servicios y obras de menor costo, lo que ayuda a explicar la mayor participación de las PYME.

Tabla 4.4. **Porcentaje otorgado a las PYMES en el Régimen General y por categoría de contratación**

Año	Monto adjudicado a las PYME	Importe total adjudicado en el Régimen General	Bienes	Servicios	Obras	Consultoría de obra	Total %
2011	PEN 8.385,3	PEN 21.627,1	42,3%	39,3%	36,3%	49,1%	39%
2012	PEN 11.498,6	PEN 29.809,0	40,2%	27,4%	43,7%	55,3%	39%
2013	PEN 13.153,0	PEN 32.136,4	39,2%	40,7%	40,6%	61,3%	41%
2014	PEN 11.947,9	PEN 28.820,1	38,6%	40,4%	41,7%	72,5%	41%

Nota: El régimen general incluye procesos de licitación, subastas inversas y convenios marco.

Fuente: Información proporcionada por el OSCE.

El OSCE ha estado trabajando con proveedores durante más de cuatro años para desarrollar sesiones de capacitación en todo el país, introduciendo nuevas y diferentes herramientas, explicando cómo acceder al SEACE y cómo encontrar oportunidades de negocio, explicando cómo desarrollar propuestas económicas y enseñando a las PYME cómo entender las bases de licitación, que pueden llegar ser muy complicadas. El programa de capacitación también enseña a las PYME cómo leer las especificaciones técnicas. La culpa de los problemas de las PYME y las barreras contra su participación no puede recaer enteramente en el gobierno. Las PYME tienen que asumir su responsabilidad y ser más capaces en estas situaciones. Se sabe que las PYME a menudo no leen determinadas especificaciones porque no las entienden.

El procedimiento de pago es el mismo para todos los proveedores, independientemente del procedimiento de licitación aplicado. Sin embargo, existe un mecanismo descrito en el reglamento para fomentar, promover e incentivar la participación de las PYME en la contratación pública. Estas medidas de fomento se describen a continuación. De acuerdo con el reglamento nacional (Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE), los operadores económicos deben ser asignados a una de las siguientes categorías de negocios, sobre la base de sus ventas anuales:

- Microempresas: ventas anuales de hasta un máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)¹.
- Pequeñas empresas: ventas anuales de 150 UIT a 1.700 UIT.
- Empresas medianas: ventas anuales de 1.700 UIT a 2.300 UIT.

El Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE aprobó el texto único de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, ordenando las siguientes medidas relativas al fomento de las PYME en la contratación pública:

1. Programación mínima de adquisiciones para las PYME.
2. Preferencia en caso de empate en las ofertas simplificadas.
3. Garantía de fianza de cumplimiento del contrato.

En primer lugar, la programación mínima para las PYME, por parte de las entidades contratantes no debe ser inferior al 40% de sus compras de bienes y servicios. Con esta disposición, las entidades son responsables de incluir en sus planes anuales todas aquellas adquisiciones en las que participarán las PYME. En segundo lugar, la preferencia en caso de empate debe llevar a las entidades públicas a preferir las ofertas hechas por las PYME, siempre que cumplan las especificaciones técnicas requeridas. Para cumplir con lo dispuesto en la legislación anterior y en la nueva, la evaluación de ofertas en caso de empate debe preferir a las PYME, incluidas las personas con discapacidad o sociedades de empresas conformadas totalmente tanto por PYME como por personas con discapacidad, siempre y cuando demuestren que cumplen con tal condición.

En tercer lugar, en el caso de contratos de prestación de bienes o servicios, así como de ejecución de obras y consultorías firmados por entidades públicas con PYME, el reglamento ha ordenado que las PYME puedan elegir, como alternativa a la obligación de presentar una garantía de fianza de cumplimiento, la retención del 10% del monto total del contrato por parte de la entidad. El monto se retiene de manera equitativa durante la primera mitad del número total de pagos. Dicho monto debe ser devuelto al final del contrato. En cuanto a los contratos para la ejecución de obras, tal beneficio sólo será aplicable cuando:

- a) Por el monto, el contrato a ser firmado corresponde a una licitación pública adjudicada de menor cuantía, adjudicación directa selectiva o adjudicación pública directa (Decreto Legislativo N° 1017), o corresponde a una licitación simplificada (Ley N° 30225).
- b) El plazo de ejecución de la obra no será inferior a 60 días naturales.
- c) El monto de los pagos retenidos se basa en al menos dos valoraciones periódicas basadas en el avance del trabajo.

El reglamento también ha establecido un mecanismo para promover la participación de empresas regionales y locales, fuera de las provincias de Lima y Callao, otorgando una puntuación adicional, equivalente al 10% sobre la suma total de las ofertas técnicas y financieras, a proveedores que residan en la provincia donde el trabajo será llevado a cabo o el servicio será prestado, o bien en provincias vecinas, independientemente de que la empresa esté o no en el mismo departamento o región. Este beneficio sólo se concede en las adjudicaciones simplificadas de servicios y consultorías por un valor estimado que no exceda de 200.000 PEN y obras con un valor de referencia que no exceda 900.000 PEN. El marco establecido para apoyar a las PYME muestra que las autoridades peruanas consideran importante que estas compitan y disfruten de los beneficios de la contratación pública. Sin embargo, una de las barreras frecuentemente planteadas por las PYME es el acceso al proceso: las pequeñas empresas, con recursos limitados, tienden a considerar las normas y requerimientos como complejos y costosos. El proceso en Perú podría agilizarse con respecto a tantos todos los umbrales, categorías, criterios de evaluación, plazos, etc.

La gran mayoría de los países miembros de la OCDE utilizan la contratación pública como una herramienta para implementar políticas o estrategias que fomenten los objetivos de la política secundaria. De hecho, 28 países miembros de la OCDE han desarrollado estrategias o políticas para apoyar una de las siguientes categorías o todas ellas: contratación pública ecológica, PYME y bienes y servicios innovadores. Estas estrategias son desarrolladas predominantemente a nivel central (Tabla 4.5). El Perú ha adoptado medidas para apoyar a las PYME, así como a las compras ecológicas, pero no cuenta con políticas o estrategias específicas; se ha trabajado menos aún en bienes y servicios innovadores. Entre los países miembros de la OCDE encuestados que cuentan con una estrategia o política desarrollada a nivel central o por entidades contratantes (ministerios competentes) en 2014, 20 países miembros de la OCDE (71%) miden los resultados de su estrategia o política para apoyar la contratación pública ecológica. 17 países miembros de la OCDE (61%) miden los resultados de su estrategia o política de apoyo a las PYME (2015b).

Tabla 4.5. Desarrollo de estrategias y políticas de contratación pública para apoyar los objetivos de la política secundaria

	Contratación Pública Ecológica		PYME		Productos y servicios innovadores	
	2016	2014	2016	2014	2016	2014
Australia	■	●	●	●	●	●
Austria	◆◆	●	◆◆	◆	◆◆	●
Bélgica	◆◆	◆◆	●	●	●	●
Canadá	◆◆	◆◆	●	●	◆	●
Chile	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	○	●
República Checa	".."	".."	".."	".."	".."	".."
Dinamarca	●	●	●	●	●	●
Estonia	●	○	●	○	●	○
Finlandia	◆◆	●	◆	◆	◆◆	◆
Francia	".."	◆◆	".."	◆◆	".."	◆◆
Alemania	●	●	●	●	●	●
Grecia	◆	◆◆	◆	●	○	○
Hungría	●	◆	●	●	●	●
Islandia	●	●	○	○	○	○
Irlanda	●	●	●	●	●	●
Israel	●	".."	●	".."	○	".."

Tabla 4.5. Desarrollo de estrategias y políticas de contratación pública para apoyar los objetivos de la política secundaria (continuación)

	Contratación Pública Ecológica		PYME		Productos y servicios innovadores	
	2016	2014	2016	2014	2016	2014
Italia	●	◆	◆	◆	◆	◆
Japón	●	●	●	●	○	●
Corea	●	●	●	●	●	●
Letonia	●	".."	●	".."	◆	".."
Luxemburgo	".."	◆◆	".."	◆◆	".."	◆
México	●	●	●	●	●	●
Países Bajos	◆	●	◆	●	◆	●
Nueva Zelanda	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆
Noruega	◆	■	◆	◆◆	◆◆	◆◆
Polonia	◆◆	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	◆	◆	◆
Eslovenia	●	◆◆	●	●	●	●
España	●	◆◆	●	◆◆	●	◆◆
Suecia	●	◆◆	●	●	●	●
Suiza	".."	◆◆	".."	◆◆	".."	◆
Turquía	●	●	●	●	●	●
Reino Unido	●	●	●	●	●	●
Estados Unidos	".."	●	".."	●	".."	◆◆
Total de la OCDE						
● Estrategia/política desarrollada a nivel central	25	26	24	24	19	22
◆ Estrategias y políticas internas desarrolladas por algunas entidades contratantes	11	14	8	12	9	11
■ Rescindido	1	1	0	0	0	0
○ Nunca desarrollado	0	2	1	3	6	4
India	○	0	●	0	◆	0
Federación Rusa	0	○	0	●	0	○
Colombia	●	◆	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	○	○
Lituania	●	0	●	0	●	0

Nota: ".." indica que no se dispone de datos

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

4.5. Hacia una contratación pública más innovadora y sostenible

4.5.1. Contratación en materia de innovación

Perú debe considerar el desarrollo de una política de contratación en materia de innovación, identificando varias categorías que permitan la compra preferencial

de productos de nueva tecnología e introduzca más flexibilidad en el proceso de licitación para fomentar el desarrollo de soluciones innovadoras.

La contratación pública ya no se considera una función de apoyo administrativo, sino que se considera como una herramienta estratégica para alcanzar los objetivos políticos fundamentales. La innovación es uno de los objetivos más importantes de la política secundaria y está identificada en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2030. Es crucial para las economías, ya que impulsa la creación de empleo, la productividad y el crecimiento. Los países utilizan diversas medidas para apoyar la contratación en materia de innovación – en su mayoría instrumentos de política, reglamentos o instrumentos jurídicos, según un reciente estudio de la OCDE (2017) que examina las estrategias y prácticas de contratación gubernamental existentes en materia de innovación, recogiendo prácticas de 35 países miembros y no miembros. Aproximadamente el 80% de los países que participan en el estudio adoptan medidas para apoyar la contratación en materia de innovación y el 50% han elaborado un plan de acción conexo, ya sea como parte de estrategias más amplias de innovación o de adquisición, o como iniciativas independientes. La demanda de nuevos productos o servicios es la principal razón para utilizar la contratación pública en materia de innovación. La segunda razón más comúnmente citada por los países es la mejora del rendimiento de los productos o servicios existentes, logrando reducir costos o aumentar la eficiencia energética.

Los países tienen que superar una serie de obstáculos para implementar prácticas de contratación innovadoras. Los desafíos más comunes están relacionados con la aversión al riesgo, los directivos, la capacidad y habilidades del personal, y el apoyo político. Sistemas sanos de medición, que requieren datos e indicadores sólidos, son cruciales para evaluar la contratación en cuanto a estrategias de innovación y mejorar el rendimiento de la inversión así como de los beneficios sociales. Una contratación estratégica en materia de innovación exitosa requiere que los gobiernos:

- Comuniquen los resultados positivos de la innovación.
- Se coordinen más estrechamente en la administración horizontal y vertical de las tareas.
- Demuestren liderazgo y compromiso político.
- Incrementen la capacidad y el número de personal cualificado.
- Cultiven una cultura más abierta hacia nuevas formas de trabajo.
- Fomenten la cooperación entre las distintas ramas del proceso de contratación pública.

La consecución de estos objetivos es un desafío y un proceso a largo plazo (OCDE, 2017). El estudio recogió casos de buenas prácticas sobre cómo inició la contratación en materia de innovación, cómo los asociados apoyaron el proceso y cuáles eran las expectativas y resultados de las prácticas innovadoras. La Tabla 4.6 incluye ejemplos de algunas de las mejores prácticas de contratación estratégica en materia de innovación en los países de la OCDE.

Tabla 4.6. Ejemplos de buenas prácticas en relación con la contratación estratégica en materia de innovación

País	Proyecto	Tema	Palabras clave elegidas por los países
Austria	Paquete de alimentos completos (socialmente sostenibles con indicación dinámica de alérgenos) MOVEBAG y MOVEBEST - Sistema móvil de gestión del tráfico para obras viales e incidentes importantes	Base de datos de alimentos Tráfico administración	Alimentos; estrategia de calidad múltiple; herramienta de información sobre alérgenos dinámicos Gestión móvil del tráfico; detección de tráfico móvil
Bélgica	Smart @ Fire - Sistemas inteligentes de protección personal para bomberos (Región de Flandes)	Sistema inteligente de protección personal	TIC - Sistemas de localización; sistemas inteligentes de protección del personal; sistemas integrados
República Checa	Gestión de expedientes de Archivos Estatales - en línea con el programa BETA	Módulo de software	Servicios de archivo; proceso de archivo; documentos impresos; comunicación segura; administración de lugar de depósito de documentos
Finlandia	iLOQ - Cerraduras de bajo consumo energético (Regiones de Oulu, Jyväskylä y Kuopio)	Cerraduras digitales Energía	Cerraduras digitales; cerraduras de bajo consumo energético; sistema de bloqueo; eficiencia energética; digitalización
Francia	LEDs líquidos (bombilla para alumbrado público)	Tecnología de LED líquido	Costo total de propiedad; ahorros de energía; más funcionalidades (video monitoreo); eficiencia; calidad
Alemania	THALEA - Mejorar el cuidado de los pacientes con amenaza grave de vida mediante telemedicina y tele-monitoreo (Región de Renania del Norte-Westfalia)	Telemedicina	Telemedicina; interoperabilidad de gestión de datos de los pacientes; sistemas de apoyo a toma de decisiones; cerrar la brecha de innovación; compartir conocimientos
Hungría	Smart @ Fire - Sistemas inteligentes de protección personal para bomberos (Región de Észak-Alföld)	Sistema inteligente de protección personal	PPS; PPE; equipo de bombero; TIC; PCP
Países Bajos	Instalaciones Robóticas de Lavado de Camas en Hospitales (Erasmus Medical Center, Erasmus University Rotterdam)	Robótica	Camas de hospital limpias; menores costos totales de propiedad; menores costos de energía; menos detergente; reducción de CO2
Noruega	Omsorg + Kampen - Plataforma de casa inteligente para residencia de vivienda de adultos mayores (Ciudad de Oslo)	Tecnología para personas mayores	incremento en eficiencia gracias a la integración de la tecnología de bienestar, impulsada por los usuarios
Polonia	Iluminación híbrida en la comuna de Jarosław (ciudad de Jarosław)	Iluminación	Seguridad; energía limpia; protección del medio ambiente
Suecia	Caminos electrificados - base de conocimiento para toma de decisiones industriales, académicas y políticas	Tráfico pesado	Caminos electrificados; tráfico pesado; PCP; cooperación bajo el modelo Triple Hélice; Ambiente

Fuente: OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies [Contratación Pública en Materia de Innovación: Buenas prácticas y estrategias]*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.

En el Perú es raro que las entidades incluyan los criterios de evaluación en los documentos de licitación relacionados con objetivos sociales, innovación, costos del ciclo de vida o medio ambiente. En la legislación peruana de contratación pública se encuentra una lista de principios que deben ser tomados en cuenta por las entidades públicas en los procesos de contratación (véase el Cuadro 2.2 del Capítulo 2). 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. Uno de estos principios es el de sostenibilidad ambiental y social, que subraya que los procesos de contratación deben contribuir a la defensa del medio ambiente y al desarrollo de los miembros de la

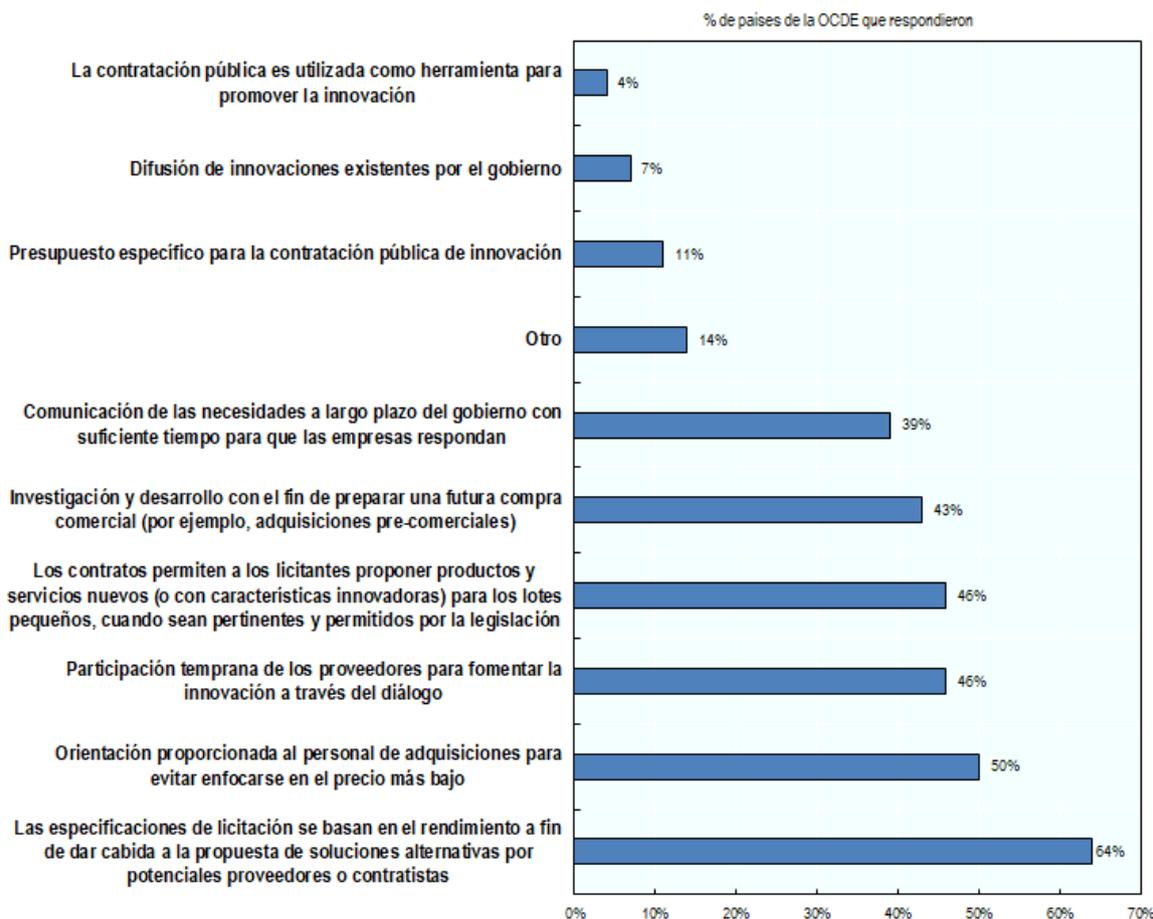
sociedad. El Reglamento de Contrataciones del Estado reconoce que las bases de licitación de bienes, servicios y obras deben incluir, entre otros elementos, un criterio de evaluación relacionado con la sostenibilidad ambiental y social.

No existen políticas ni directrices para fomentar la innovación en las actividades de contratación en el Perú, ni existen requerimientos establecidos que impliquen soluciones innovadoras en las reglamentaciones para trabajar con proveedores. Sin embargo, con el fin de promover la innovación, la Ley N° 30225 establece que los bienes y servicios de investigación científica y tecnológica, experimentación o desarrollo, cuyos resultados pertenecerán exclusivamente a la entidad pública, podrán ser contratados mediante contratación directa. Con esas medidas, Perú está tratando de alentar a las entidades públicas a invertir en investigación e innovación tecnológica, con el fin de desarrollar nuevas tecnologías que mejoren la vida de los ciudadanos.

Es importante considerar el nivel de estandarización y de flexibilidad cuando se trabaja para apoyar y mejorar la innovación en el proceso de adquisiciones. Para algunos países, un proceso excesivamente estandarizado puede convertirse en una barrera para la innovación. No basta con pre-publicar un plan de adquisiciones, que por sí mismo no es probable que aliente a los proveedores a producir soluciones innovadoras. El proceso de negociación, con los proveedores interesados, para estimular soluciones innovadoras permitiría al comprador trabajar con el proveedor hacia soluciones innovadoras. Si las soluciones en el mercado no satisfacen las necesidades de las entidades públicas, los compradores deberían poder trabajar con los proveedores para desarrollar el producto o los servicios requeridos. El requisito previo para la entrega de un producto de este tipo sería su funcionalidad y el costo acordado desde el principio. De manera general, hay poco conocimiento sobre este tema en el Perú. Es necesario saber más sobre cómo medir la innovación; conceptos como adquisición de innovación y compras ecológicas no son comunes, y poco se ha hecho para regularlos. De hecho, el sistema debe hacer más, para apoyar la innovación, de lo que realmente hace.

Una encuesta realizada por la OCDE en 2012 sugiere que, si bien la mayoría de los países de la OCDE intentan, de alguna manera, utilizar la contratación en materia de innovación, sólo unos pocos han reservado un presupuesto separado para tal propósito (Gráfica 4.1). No obstante, muchos de ellos habían utilizado, en algún momento, especificaciones de licitación basadas en el desempeño para fomentar la innovación, brindar orientación a los funcionarios de adquisiciones o involucrar a los proveedores en una fase temprana del proceso de licitación, para así fomentar la innovación. Este tipo de enfoque podría ser considerado por el Perú en el desarrollo de sus estrategias de contratación en materia de innovación.

Gráfica 4.1. Uso de la contratación para promover la innovación



Fuente: OCDE (2014), “Intelligent demand: Policy rationale, design and potential benefits [Demanda Inteligente: Justificación de las políticas, diseño y beneficios potenciales]”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en>.

4.5.2. La opción ecológica: Implementar las mejores prácticas en materia de contratación pública

Perú debe considerar maneras de hacer que la contratación pública sea más sostenible desde el punto de vista ambiental, al incluir criterios ambientales en todos los procedimientos de licitación.

Los países utilizan cada vez más la Contratación Pública Ecológica (CPE), es decir, la adquisición pública de productos y servicios menos perjudiciales para el medio ambiente, cuando se tiene en cuenta todo su ciclo de vida, para lograr objetivos de economía, eficiencia y secundarios. Sin embargo, los países han informado a la OCDE que se enfrentan a obstáculos para implementar con éxito la CPE, por varias razones: existe la percepción común de que los productos y servicios ecológicos pueden ser más caros que los convencionales, los funcionarios públicos carecen de los conocimientos técnicos necesarios para integrar las normas ambientales en el proceso de adquisiciones, y hay una ausencia de mecanismos de monitoreo para evaluar si la CPE alcanza sus metas. Sin embargo, los países reconocen cada vez más que la CPE puede ser un motor importante para la innovación, ofreciendo a la industria incentivos para desarrollar obras, productos y servicios respetuosos con el medio ambiente,

especialmente en sectores en los que los compradores públicos representan una parte importante del mercado, como la construcción y el transporte público (2015c).

Las autoridades públicas de Perú han estado trabajando con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la implementación de contratación pública sostenible, y están en proceso de ejecución del proyecto "“Estimulando la oferta y la demanda de productos sostenibles a través de las Compras Públicas sostenibles y Eco etiquetado" bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas y del OSCE. El objetivo principal del proyecto es preparar y apoyar la puesta en marcha de un plan preliminar de Contratación Pública Sostenible (CPS), capacitar a los funcionarios públicos en CPS y llevar a cabo proyectos piloto de contratación pública con criterios de sustentabilidad para los bienes y servicios priorizados.

La mayoría de los países miembros de la OCDE utilizan la contratación pública como una herramienta para implementar políticas o estrategias que fomenten objetivos de la política secundaria. De hecho, en comparación con el 94% de los países de la OCDE, el 72,7% de los países de ALC, incluyendo Belice, Costa Rica, El Salvador y Perú, han desarrollado estrategias para promover los objetivos ambientales (Cuadro 4.7). Se desconoce el impacto de estas estrategias y políticas, desarrolladas a nivel central en Perú, y las autoridades públicas cuentan con información limitada sobre productos comunes adquiridos mediante contratación pública ecológica. En la legislación anterior, Perú ha incluido una lista de principios, incluyendo la sostenibilidad ambiental y social, que deben ser tomados en consideración por las entidades públicas en los procesos de adquisiciones que lleven a cabo.

Tabla 4.7. Desarrollo de la contratación pública estratégica por objetivo, en los países de América Latina y el Caribe (2015)

	Contratación Pública Ecológica	Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)	Apoyo para la adquisición de productos y servicios innovadores	Apoyo a las empresas propiedad de mujeres
Antigua y Barbuda	○	●	●	○
Argentina	●	●	●	○
Bahamas	●	●	●	○
Belice	●	●	●	○
Brasil	◆◆	◆◆	●	○
Chile	◆◆	◆◆	●	..
Colombia	◆	●	●	○
Costa Rica	●	●	○	..
Dominica	○	●	●	●
República Dominicana	◆◆	●	◆	●
Ecuador	○	●	●	●
Guatemala	○	●	○	◆
Haití	○	●	○	○
Honduras	◆	●	◆	○

Tabla 4.7. **Desarrollo de la contratación pública estratégica por objetivo, en los países de América Latina y el Caribe (2015)** (continuación)

	Contratación Pública Ecológica	Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)	Apoyo para la adquisición de productos y servicios innovadores	Apoyo a las empresas propiedad de mujeres
Jamaica	•	•	•	○
México	•	•	•	○
Nicaragua	◆	○	○	○
Panamá	•	◆◆	•	○
Paraguay	◆◆	◆◆	○	○
Perú	•	•	○	○
El Salvador	•	•	○	○
Uruguay	○	•	○	○
Total de países LAC				
◆ Una estrategia o política interna ha sido desarrollada por alguna entidad contratante	6	4	2	1
◆ Una estrategia o política interna ha sido desarrollada a nivel central	12	19	12	3
◆ Una estrategia o política ha sido rescindida	0	0	0	0
○ Una estrategia o política nunca ha sido desarrollada	6	1	8	16
.. No disponible				2
Total OCDE				
◆ Una estrategia o política interna ha sido desarrollada por alguna entidad contratante	13	11	10	..
◆ Una estrategia o política interna ha sido desarrollada a nivel central	27	25	23	..
◆ Una estrategia o política ha sido rescindida	1	0	0	..
○ Una estrategia o política nunca ha sido desarrollada	2	3	4	..
.. No disponible				32

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

La contratación pública ecológica sólida está en el centro de cualquier contratación sostenible, ya que puede utilizarse como una herramienta poderosa para avanzar en la compra de productos ecológicos y eliminar obstáculos a la CPE. Perú necesita cambiar la forma de pensar del mercado hacia la sostenibilidad para tener éxito en el incremento de la demanda de productos ecológicos. Entender los pros y los contras de cambiar las compras convencionales a las ecológicas es fundamental para la implementación exitosa de la CPE. Las experiencias de los países de la OCDE demuestran que, sin normas creíbles que determinen los productos o servicios que cuentan como ecológicos, puede ser difícil implementar la CPE. Los estudios de la UE muestran que la adopción de CPE está fuertemente correlacionada con la existencia o ausencia de un esquema de eco-etiquetado y que las etiquetas ecológicas juegan un papel importante en la implementación de soluciones de CPE. El uso de estándares puede facilitar el proceso de toma de decisiones en la contratación pública y contribuir a un enfoque

armonizado de la CPE. El Cuadro 4.5 ilustra cómo los países están aplicando criterios de adjudicación para lograr una adquisición sostenible (2015c).

La capacidad de apoyar la adopción a largo plazo de soluciones ecológicas puede verse afectada por una serie de factores, como la falta de información sobre productos ecológicos, el bajo interés de los compradores y la ausencia de incentivos para los proveedores. Por ello, las autoridades peruanas tendrán que monitorear los resultados del proyecto CPS para confirmar si estas políticas funcionan. Será importante transmitir los mensajes correctos a los funcionarios de contratación pública y al público, ya que éstos pueden tener un impacto significativo en el éxito de la CPS y de la CPE. Los países de la OCDE han informado de que los conocimientos, capacitación y asesoramiento en CPE, de la fuerza laboral de adquisiciones, son elementos importantes para utilizar con éxito las adquisiciones en el logro de beneficios ambientales. Perú tendrá que tomar medidas a nivel nacional y subnacional para fortalecer capacidades y mejorar habilidades.

Cuadro 4.5. Criterios para una contratación sostenible

Estonia

La Administración de Carreteras de Estonia (AEC) es una agencia gubernamental adscrita al área administrativa del Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones. Es responsable de la aplicación de las políticas de transporte, es decir, infraestructura, tráfico y transporte público. La ERM llevó a cabo un proceso de contratación, en octubre de 2010, en virtud del Esquema de Inversión Verde ("Promoviendo del uso del transporte público"), financiado con el acuerdo de compra-venta cuota de emisiones de CO2 entre Estonia y España. El acuerdo fue concluido de conformidad con el artículo 17 del Protocolo de Kyoto y siempre y cuando el Gobierno de Estonia invirtiera los ingresos procedentes de la venta de la cuota de CO2 en áreas en las que se pudieran lograr reducciones de las emisiones de CO2. La idea era introducir nuevos autobuses ecológicos que ayudaran a popularizar el uso del transporte público y reducir las emisiones de CO2 causadas por el sector del transporte. El objetivo de la contratación pública era comprar nuevos autobuses, rentables y ecológicos, adecuados para prestar servicios regulares urbanos y del condado (vehículos de la categoría M3).

Criterios de adjudicación

Los criterios de adjudicación fueron ponderados de la siguiente manera: 55% para el valor de la oferta (es decir, el precio más bajo), 24% para una combinación de garantía, opacidad de humo del motor del autobús y trabajos de reparación y mantenimiento, y el 21% restante para otras características técnicas de los autobuses, incluyendo las siguientes:

- Se concedían puntos si los motores de los autobuses ofrecidos cumplían los límites de emisión aplicables a los Vehículos Ecológicos Mejorados (VEM) EURO V especificados en la Directiva 2005/55/EC. El licitante debía demostrar el cumplimiento de este requisito presentando un certificado de homologación de tipo de motor, conforme con la Directiva 2005/55/EC.
- Se adjudicaban puntos si la oferta venía acompañada de una confirmación del fabricante de los motores de los autobuses ofrecidos, especificando que el motor podía ser utilizados, sin modificación, con gasóleo, cumpliendo con la norma EVS-EN 590:2009+NA:2009 (equivalente estonio de la norma europea correspondiente). El gasóleo puede contener hasta 7% de ésteres metílicos de ácidos grasos (EMAG) descritos en la norma EN 14214.

Cuadro 4.5. Criterios para una contratación sostenible (continuación)

- Se otorgaban puntos si los autobuses urbanos estaban equipados con equipo de aire acondicionado de doble zona (cabina del conductor y pasajeros) que permite la regulación automática de la temperatura interior.

Con el fin de evitar un trato desigual entre licitantes y minimizar el riesgo de litigios, la autoridad adjudicadora decidió no incluir los criterios sobre consumo de combustible y emisiones de CO₂ de los autobuses. Esto se debía a que, para los vehículos de la categoría M3, no había sido establecido ningún procedimiento de prueba obligatorio para medir el consumo de combustible y emisiones de CO₂ sobre los que podía basarse la autoridad contratante. La evaluación de estos criterios, basados en los resultados de pruebas proporcionados por los licitantes o fabricantes de autobuses, no habría resultado en una visión adecuada de las diferencias en el consumo de combustible y las emisiones de CO₂ entre los diferentes autobuses ofrecidos. Esta deficiencia habría dado lugar probablemente a un trato desigual entre licitantes y podría dar lugar a controversias.

Hungría

La Dirección de Suministros de Contratación Pública (DSCP) en Hungría es un organismo central de adquisiciones autónomo. En 2013, la DSCP tenía previsto publicar seis procedimientos que incluían criterios medioambientales (uno para papel y papelería, cuatro para TI y otro combustible), cuyo valor agregado era de 129.500 millones de HUF (papel y papelería: 5.500 millones de HUF; TI: 118 mil millones de HUF; combustible: 6.000 millones de HUF). Los plazos de los contratos fueron por 24 y 48 meses.

Los criterios ecológicos aplicados en los procedimientos fueron:

Papel y productos estacionarios:

- Productos ecológicos (sobres, carpetas y otros productos de papel para oficina)
- Cumplir con la norma de gestión ambiental (ISO 14001)
- Especificaciones técnicas: etiquetas medioambientales (FSC, NordicSwan, Blue Angel), eco-etiquetas, reciclaje.

TI:

- Normas de la UE
- Consumo de energía (modo de espera y apagado)
- Nivel de ruido
- Manejo de residuos (entrega, reciclaje, exterminio)
- Productos re-manufacturados.

Combustible:

- Normas de la UE y criterios medioambientales y de sostenibilidad
- Combustibles alternativos (biodiesel, bioetanol).

Canadá

La Política Canadiense de Contratación Ecológica fue desarrollada en 2006. El Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá, en colaboración con Environment Canada, Recursos Naturales de Canadá y la Secretaría del Tesoro de Canadá, han apoyado el desarrollo y la implementación de la política. Canadá tiene un Plan de Aprovisionamiento Ecológico que incluye una tarjeta de puntuación que describe los criterios que actualmente son utilizados y comunicados a los proveedores. Esto les da tiempo para prepararse para la próxima renovación, manteniendo así la competencia entre los proveedores.

El hardware de tecnología de la información (TI) es un ejemplo de producto en el que muchos criterios ambientales han sido incluidos en la Oferta Permanente usando este proceso, incluyendo:

Cuadro 4.5. Criterios para una contratación sostenible (continuación)

- i) Todos los ordenadores de escritorio y portátiles, así como los monitores, son certificados a través de la Herramienta de Evaluación de Medio Ambiente para Productos Electrónicos (HEMAPE Nivel Plata).
- ii) Los sistemas y monitores de escritorio están certificados EnergyStar 4.0.
- iii) Los monitores son TCO'03.
- iv) Los ordenadores de escritorio incluyen fuentes de alimentación de alta eficiencia (80plus).
- v) Todos los fabricantes representados en la Oferta Permanente son miembros de buena reputación de una entidad reconocida, específicamente establecida para el reciclaje y reutilización de equipos electrónicos en final de vida útil, en Canadá.
- vi) Las PC de escritorio categoría 1.0D y las PC ecológicas 1.0A utilizan materiales reducidos (con una carcasa más pequeña y componentes integrados) y requieren un menor consumo de energía.

Cuando no exista un instrumento centralizado de contratación, las consideraciones ambientales utilizadas para bienes y servicios similares pueden ser utilizadas en otras actividades de contratación.

Fuente: OCDE (2015c), Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement [La Opción Ecológica: Mejores prácticas para la contratación sostenible], www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf (consultado el 13 de Mayo de 2017).

4.6. Propuestas de acción

Las entidades públicas en el Perú tienden a basar su adjudicación en el precio más bajo y no en la oferta más ventajosa económicamente (OMVE), que puede incluir costo del ciclo de vida, calidad, desempeño ambiental y más. El enfoque del precio más bajo puede facilitar el proceso de evaluación y selección, garantizándose los requisitos mínimos. Sin embargo, la adjudicación de una oferta basada únicamente en el precio puede resultar en diversos impactos negativos para la entidad, como calidad menor, suministro inseguro y desempeño insatisfactorio del proveedor.

Perú ha hecho un esfuerzo por profesionalizar su proceso de evaluación, mediante la creación de comités de selección que han ayudado a fortalecer la confianza en el proceso. En general, el nuevo marco jurídico parece ser más propicio a los objetivos secundarios que el anterior, ya que proporciona herramientas para que las entidades públicas apoyen a las PYME. A pesar de no existir una estrategia explícita para las PYME, las autoridades públicas parecen realizar con ellas numerosas adquisiciones. Sin embargo, otros objetivos secundarios han tenido un perfil más bajo en el Perú y necesitan ser explorados y probados, tales como un mayor compromiso de contratación en materia de innovación y una mayor contratación pública sostenible. Al Perú le harían bien las siguientes propuestas:

- Perú debe ampliar los criterios de adjudicación y adoptar la oferta más económica que refleje proporcionalmente el mejor precio y calidad (la mejor relación calidad/precio).
- Perú debe fortalecer el papel de los comités de selección, ampliándoles sus funciones de adquisición e introduciendo un esquema de testigos sociales, para asegurar una mayor transparencia e incrementar la eficiencia.

- Perú debe desarrollar políticas y medidas específicas para apoyar los objetivos de política secundaria, incluyendo adquisiciones ecológicas, PYMES, bienes y servicios innovadores, y vincularlos con objetivos específicos.
- Perú debe considerar la posibilidad de desarrollar una política integral de apoyo a las PYME que incluya los métodos actuales de apoyo a estas, así como disposiciones adicionales, como asignaciones y reducción de requerimientos financieros y de fechas límite de pago.
- Perú debe considerar el desarrollo de una política de contratación en materia de innovación, identificando varias categorías que permitan la compra preferencial de productos de nueva tecnología e introduzca más flexibilidad en el proceso de licitación, para fomentar el desarrollo de soluciones innovadoras
- Perú debe considerar maneras de hacer que la contratación pública sea más sostenible desde el punto de vista ambiental, al incluir criterios ambientales en todos los procedimientos de licitación.

Nota

1. Una UIT en 2016 equivalía a 3.950 PEN.

Referencias

- Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine (2005), “SMEs, growth, and poverty [PYME, crecimiento y pobreza].” National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 11224, www.nber.org/papers/w11224 (consultado el 13 de mayo de 2017).
- OCDE (2017a), *Government at a Glance [Un Vistazo General al Gobierno] 2017*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OCDE (2017b), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies [Contratación Pública en Materia de Innovación: Buenas prácticas y estrategias]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.
- OCDE (2016a), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard [Financiamiento de las PYME y de los empresarios: Un Cuadro de Indicadores]*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2016-en.
- OCDE (2016b), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017 [Un Vistazo General al Gobierno: América Latina y el Caribe]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.
- OCDE (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 13 de Mayo de 2017).
- OCDE (2015b), *Government at a Glance [Un Vistazo General al Gobierno] 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OCDE (2015c), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement [La Opción Ecológica: Mejores prácticas para la contratación sostenible]*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf (consultado el 13 de Mayo de 2017).
- OCDE (2014), “Intelligent demand: Policy rationale, design and potential benefits [Demanda Inteligente: Justificación de las políticas, diseño y beneficios potenciales]”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en>.
- OCDE (2013), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing efficiency and integrity for better health care (Revisión sobre la Contratación Pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Mejorar la eficiencia e integridad para el mejor cuidado de la salud)*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>.
- OCDE (2009), *Principles for Integrity in Public Procurement [Principios de la OCDE para la integridad en la contratación pública]*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.

OECD-World Bank Institute (2006), *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries [Más allá del escrutinio público: Balance de la responsabilidad social en los países de la OCDE]*, The World Bank, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040052-en>.



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), “Ir más allá del precio como criterio de adjudicación en Perú y medidas para apoyar los objetivos de la política secundaria”, in *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264281356-7-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.