

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



ANÁLISIS DE LA CENTRALIZACIÓN DE COMPRAS, A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE PERÚ COMPRAS, EN LA POLÍTICA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, EN PERIODO 2008 - 2017

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR

LUIS MIJAIL VIZCARRA LLANOS

ASESOR:

CECILIA ESPERANZA BELTRÁN VARILLAS

Octubre, 2018

RESUMEN

El desarrollo de la presente tesis se encuentra orientada a analizar el escenario de las contrataciones públicas, respecto a la implementación de una política de centralización de las mismas en el Perú, para tal efecto es necesario fijar dos (2) puntos bases desde los cuales se realizará el análisis de la presente tesis. Así, tenemos:

- i) Concepto de centralización de la compra, es decir, realizar las adquisiciones y contrataciones del Estado a nivel de una sola autoridad, en un solo procedimiento de selección con el objetivo de satisfacer las necesidades de más de una entidad, bajo la unidad de un requerimiento.
- ii) Determinar estrategias de contratación para facilitar la gestión de las contrataciones que realicen las entidades públicas; el desarrollo dichas estrategias deben tener en consideración el tipo de producto que contrata el Estado y estar a cargo de una central de compras.

Teniendo en consideración estas dos (2) premisas es que se analizan los problemas que tienen las entidades en la gestión de sus contrataciones; problemas que son comunes en toda entidad pública, independientemente del nivel de gobierno. Estos problemas, que son enumerados en el Capítulo II (inconveniente con el requerimiento, contrataciones inoportunas, elevados costos, corrupción y colusión), son el insumo que permite justificar la necesidad de implementar una política de centralización, siendo que será a través de ella que se mitigarán los efectos negativos de aquellos problemas.

Así, la tesis seguirá desarrollando cuáles son las ventajas (homologación del requerimiento, reducción de costos directos e indirectos en las contrataciones, obtención de mecanismos para luchar contra la corrupción) y desventajas (concentración de poder en un solo organismo, inviabilidad para describir el requerimiento, trabas y costos burocráticos, intervención política) de la centralización de las compras, analizará cada una de ellas, concluyendo que haciendo un balance entre ambas, las ventajas presentadas ayudan a resolver problemas objetivos de la compra pública, por el contrario las desventajas refieren a factores subjetivos por falta de capacidades o especialización de funcionarios o mal manejo en la gestión pública en general. Bajo este esquema se continuará explicando cómo es la centralización en el Perú, se desarrolla sus antecedentes con la Unidad de Compras

Corporativas hasta la creación de una Central de Compras, explicando cómo se encuentra hoy organizada, sus funciones principales y su campo de acción.

Finalmente, teniendo en cuenta el funcionamiento de la Central de Compras en el Perú se ha elaborado un análisis de las actividades realizadas y el impacto en el sector que éstas han tenido, así con las expectativas que se generan en los próximos años.

DESARROLLO DE DESCRIPTORES

A continuación se definirán las palabras claves que contienen la presente tesis:

- i) Acuerdo Marco: forma de centralización mediante el cual se realizan contrataciones a través de una tienda virtual.
- ii) Centralización: estrategias para optimizar la gestión de las contrataciones del Estado desarrollada por una sola autoridad.
- iii) Compras corporativas: forma de centralización mediante la cual con una sola contratación se puede satisfacer la necesidad de varias Entidades públicas.
- iv) Contratación Pública: se refiere a las acciones desarrolladas por las diferentes Entidades del Estado para realizar las adquisiciones o contrataciones de bienes, servicios u obras con las que se satisface la necesidad pública, a fin del cumplimiento de sus objetivos, bajo el ámbito de una ley específica de la materia.
- v) Eficiencia y Eficacia: satisfacción oportuna de la necesidad del Estado.
- vi) Estandarización: uniformización de las características técnicas de los productos que puede adquirir o contratar el Estado.
- vii) PERU COMPRAS: Entidad del Estado Peruano especializada y encargada de la centralización, llamada Central de Compras.
- viii) Política Pública: se define como el conjunto de estrategias de la intervención del Estado para poder resolver problemas públicos.

ÍNDICE

	Pag.
CARÁTULA	i
RESUMEN	ii
ÍNDICE	iii
LISTA DE TABLA	iv
LISTA DE GRÁFICOS	v
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: Estado de la Cuestión y Marco Teórico	
1.1 Estado de la Cuestión	
1.2 Marco Teórico	17
1.2.1 Las Políticas Públicas	17
1.2.2 La Centralización	26
1.2.3 Implementación de Políticas Públicas	31
CAPÍTULO II: Necesidad de Centralizar las Políticas Públicas	37
2.1 Inconvenientes con el requerimiento	37
2.2 Contrataciones Inoportunas	44
2.3 Elevados Costos	49
2.4 Corrupción y Colusión	53
2.5 Entorpece el cumplimiento de políticas públicas	61
CAPÍTULO III: Diseño y Formulación de la Centralización de Compras Públicas	65
3.1 Alcances de la centralización	65
3.1.1 Ventajas de la centralización	65
3.1.2 Desventajas de la centralización	75
3.1.3 Análisis de las Ventajas y Desventajas	79
3.1.4 Enfoque de Política Pública	83
3.1.5 Ámbito Objetivo	84
3.1.6 Ámbito Subjetivo	87
3.2 La Centralización en el Perú	90
3.2.1 Antecedentes	90
3.2.2 Análisis de la Centralización como Política Pública	94
3.2.3 Estructura y funciones de Perú Compras	96
CAPÍTULO IV: Impacto de la Política de Centralización de Compras bajo el ámbito de Perú Compras	106

4.1 Análisis de la política bajo el ámbito de la Central de Compras	106
4.1.1 Resultados de la estrategia de la contratación	106
4.1.2 Resultado de los convenios suscritos	113
4.2 Análisis de la política bajo el ámbito de las Entidades Usuarias	117
4.3 Análisis General de la Política de Centralización	122
CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFÍA	136
ANEXO 1: Relación de Entrevistas	144
ANEXO 2: Guía de Entrevistas	146



LISTA DE TABLAS

TABLAS	Pag.
<u>Tabla 1</u> Compras Corporativas de Seguros Patrimoniales de las empresas Generadoras bajo el ámbito de FONAFE Compras Corporativas de Seguros Patrimoniales de las empresas Distribución bajo el ámbito de FONAFE Compras Corporativas de Seguros Patrimoniales de las empresas Generación y Distribución bajo el ámbito de FONAFE	59
<u>Tabla 2</u> Comparativo de las contrataciones realizadas por Subasta Inversa, bajo la aplicación del D.L. N° 1017 y la Ley N° 30225	111
<u>Tabla 3</u> Ahorro del Estado – Gestión de Perú Compras	113
<u>Tabla 4</u> Matriz del Informe de Evaluación Quinquenal del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del Sector Economía y Finanzas	124
<u>Tabla 5</u> Resultado de la Evaluación del PESEM	125

LISTA DE GRAFICOS

GRÁFICOS	Pag.
<u>Gráfico 1</u> “Gráfico Comparativo del porcentaje de ítems declarados desiertos respecto del total de ítems convocados (Periodo 2010-2012)”	42
<u>Gráfico 2</u> “Gráfico Duración de las Contrataciones en días hábiles”	48
<u>Gráfico 3</u> Principales Problemas del Perú	54
<u>Gráfico 4</u> “Procedimiento clásico: Evolución del promedio de propuestas presentadas”	56
<u>Gráfico 5</u> “Procedimiento Clásico: Evolución del promedio de propuestas admitidas”	57
<u>Gráfico 6</u> “Gráfica 1.3. Factores que motivaron la implementación de Órganos Centrales de Adquisiciones en los países de la OCDE”	75
<u>Gráfico 7</u> “Gráfica 1.5. Situación jurídica de los organismos centrales de adquisiciones en los países de la OCDE (2014)”	89
<u>Gráfico 8</u> “Gráfico: Evolución de la centralización”	94
<u>Gráfico 9</u> “Matriz Resultante”	108
<u>Gráfico 10</u> “Comparativo del N° de órdenes de compra de los Acuerdos Marco (2015-2016)”	109
<u>Gráfico 11</u> “Comparativo del monto negociado de los Acuerdos Marco (2015-2016)”	110
<u>Gráfico 12</u> “Otros Beneficios”	116

INTRODUCCIÓN

En el campo de la política de contratación pública, su ejecución ha presentado diversos problemas en las diferentes fases de la contratación, desde la definición de la necesidad y elaboración de los requerimientos hasta la ejecución de los contratos que derivan del proceso de contratación. Así, tenemos problemas como la falta de estandarización, direccionamiento de términos de referencia y especificaciones técnicas, incumplimiento en cantidad y calidad de los bienes, así como corrupción y colusión.

Como respuesta a los problemas descritos, se ha optado por la concentración de las compras, es decir, apostar por una política de centralización de las contrataciones, a través de la cual vía una sola entidad pública se pretende realizar diversos actos y diseñar estrategias, para la adquisición y contratación de bienes y servicios para más de una entidad, a fin de satisfacer las necesidades de manera eficiente.

En el caso del Perú, por ejemplo, la centralización no ha sido un acto arbitrario, la decisión se debió a los problemas que entidades como el Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (hoy OSCE), la Contraloría General de la República, las Oficinas de Control, entre otros, advirtieron durante el trámite de las contrataciones.

En ese contexto, la pregunta principal que se desarrollaría en la Tesis a realizarse es la siguiente: ¿Cuál es el impacto que ha tenido la Centralización de Compras dentro de la política de contratación pública?

Bajo tales consideraciones, debemos hacernos una primera pregunta secundaria ¿Resultaba necesario optar por la centralización de la contratación pública?, para ello no solo se debe analizar los problemas y deficiencias de la contratación pública, sino, además, analizar las ventajas y desventajas de la centralización.

Así, ya una vez madurada la idea de optar por la centralización surge la segunda pregunta secundaria ¿Cuál es el diseño y como se formuló la política de centralización de compras públicas?, es preciso entonces, definirla y analizar los alcances más importantes, así como establecer correctamente cuáles son los escenarios de actuación.

Con las respuestas de la pregunta señalada, llevaría a interrogarnos sobre una tercera pregunta ¿De la forma cómo está configurada la política de centralización de compras es posible resolver los problemas identificados en las compras del sector público? En este punto será importante analizar los resultados alcanzados de la política de la centralización.

Ahora bien, en atención a lo desarrollado en los párrafos precedentes la presente Tesis plantea la siguiente hipótesis *“La centralización de las compras logró resolver los problemas generados por la descentralización de las compras en la medida que evolucionó a un sistema parcialmente centralizado; sin embargo, no lo suficiente para que se haya logrado una eficiencia por lo menos de nivel medio”. Es decir, si bien existe un impacto positivo no ha sido lo suficiente sobre lo esperado.*

Se concluirá entonces, que la centralización es importante para solucionar algunos de los problemas del régimen de compras públicas, pero que tal como se ha concebido, diseñado e implementado, en especial en el Perú, a la fecha no se logra alcanzar los objetivos finales. Para tal efecto, se deberá analizar las razones del incumplimiento de las metas, las cuales pueden ser ocasionados por el desinterés del Estado en impulsar dicha política centralizada, el desinterés de las otras entidades que tienen que actuar de manera colaboradora en esta nueva política, la poca difusión de los beneficios y ventajas, la falta de cuadros técnicos, entre otros.

El objetivo general de la tesis planteada es *“Determinar el impacto que Perú Compras ha causado en la compra pública en el Perú”*, para ello se definirá en primer lugar que ello significa una centralización de la compra, diferenciándola de la descentralización en lo que respecta en el presente tema, el análisis de las funciones y competencias de dicha entidad, y finalmente contraponer estas sobre las actuaciones realizadas a la fecha y comprobar si con ello cuánto se ha resuelto de los problemas esbozados que justificaron su creación.

Para tal efecto, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la necesidad de política de centralización de compras públicas y la correspondiente necesidad de crear la Central de Compras Públicas – Perú Compras.
- Analizar el diseño y formulación de la política de centralización de compras públicas.

- Evaluar si el diseño de la política de centralización de compras atiende adecuadamente los problemas identificados.

Definir el impacto de una central de compras encuentra su justificación en el siguiente marco:

- Identificar los beneficios de contar con una entidad centralizada, que reduzcan los problemas del sistema de compras públicas, justificando la necesidad de su existencia, así como las deficiencias de la misma, a fin de buscar su fortalecimiento.
- Definir y posicionar la política de compras públicas a través de una entidad independiente, con técnicos especializados, una estructura organizativa y remunerativa que responda a las necesidades, y que a su vez ello conlleve a dar fortaleza a las oficinas de logísticas y abastecimientos, reconociéndolas como productoras de trabajos serios e independientes que no sólo concluyan en respuestas rápidas y reactivas frente a pedidos de las áreas usuarias y a la vez concientizar a éstas sobre la forma gestionar sus requerimientos.
- Identificar las políticas a nivel macro en las que la centralización de compras influirá, y que comprenden también al régimen de compras públicas, tales como la Planificación y Programación, evitando situaciones de desabastecimientos y cumpliendo con la real oportunidad en la satisfacción de la necesidad, siguiendo planteamientos que define entidades como CEPLAN o el Programa de Presupuestos por Resultados.
- Postular un medio mejor para el uso de los recursos públicos en los gastos corrientes del Estado, pues a excepción de las obras y algunos bienes de capital, las demás adquisiciones y contrataciones son considerados gastos para el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos del Estado, a través de sus diversas entidades.
- Involucramiento de las Altas Autoridades del Estado, a fin de responder a un régimen centralizado que defina tareas, funciones y responsabilidades a todos los niveles para el cumplimiento de un mismo objetivo.

- Identificar los beneficios de contar con una entidad centralizada, que reduzca los problemas y deficiencias del régimen de compras públicas, justificando la necesidad de su existencia y el fortalecimiento de la misma.

La investigación del presente tema se llevó a cabo dentro de los alcances de una metodología cualitativa. Es decir, la bibliografía encontrada tendrá como objetivo conocer el tratamiento y descripción de los conceptos centralización, eficiencia en el gasto, optimización del régimen de compras públicas, entre otros, analizando las postulaciones y evaluando lo pertinente para el sustento de la hipótesis, a fin de rebatir argumentos contrarios a la misma.

Además, se realizó una comparación con la legislación y modelos internacionales para poder analizar y contraponer la política pública diseñada por el Perú. De igual manera, se concertó entrevistas con funcionarios y técnicos encargados de consolidar la idea de una central de compras en el Perú, funcionarios que puedan informar sobre el funcionamiento del régimen de compras públicas, así como las carencias actuales que tiene Perú Compras hoy en día.

Se entrevistó a un total de once (11) especialistas en contrataciones públicas, para tal efecto se cumplió con informarles el objetivo de la entrevista y se les entregó el Protocolo de Consentimiento Informado, el que fue suscrito por cada uno de los entrevistados.

Asimismo, se realizó un análisis de la información que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) publica en su portal institucional sobre los estudios que realiza al régimen de contratación pública, en base a la data que se encuentra registrada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).

La presente tesis se encuentra desarrollada en cuatro capítulos, en el primero se desarrolla el estado de la cuestión y el marco teórico. En el capítulo 2 analizaremos cuáles son los problemas que ocasionaron las contrataciones descentralizadas, que ocasionaron la necesidad de centralizar las contrataciones.

En el capítulo 3 se estudiará el diseño y formulación de la centralización de la contratación pública, así como la organización y funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras; el capítulo 4 tendrá un análisis del impacto de la centralización en el régimen de contratación pública, y finalmente se presentan conclusiones.



CAPITULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN

La contratación pública es un instrumento que permite obtener los insumos que requieren las Entidades públicas para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, por lo que resulta una herramienta importante que coadyuva a la implementación de políticas públicas sectoriales y nacionales. En esa medida, la contratación pública se convierte en una política pública transversal que gatilla el desarrollo del país, lo que justifica la realización de un estudio que ayude a su optimización.

Durante su aplicación y ejecución el régimen de contratación pública ha presentado diversos problemas que distorsionan la competencia, fomentan de corrupción y colusión, afectando de esta forma a la calidad y oportunidad de la contratación.

Como respuesta a los problemas descritos, se ha optado por la concentración de las compras, es decir, apostar por una política de centralización de compras, a través de la cual vía una sola entidad pública se pretende realizar diversos actos y diseñar estrategias para la adquisición y contratación de bienes y servicios para más de una entidad, a fin de satisfacer las necesidades de manera eficiente.

En ese contexto, la pregunta de investigación a realizarse es la siguiente: ***¿Cuál es el impacto que ha tenido la Centralización de Compras dentro de la política de contratación pública?*** Ello con la finalidad de demostrar que la centralización de la contratación permitirá solucionar diversos problemas de la contratación pública, pero que, para el caso peruano, requiere algunas modificaciones en su diseño e implementación a efectos de optimizar el uso de los recursos públicos, y de esta forma que las Entidades puedan obtener los insumos o herramientas que necesitan para cumplir sus objetivos institucionales.

Ahora bien, se puede apreciar que existe diversidad bibliográfica que permite explicar las razones por las que fue necesaria la implementación de una central de compras. En esas publicaciones se ubicó la definición de los sistemas que pueden utilizarse

para la contratación, los que pueden ser centralizados o descentralizados, encontrándose ventajas y desventajas respecto de cada uno de ellos, siendo que en la mayoría de publicaciones se concluyen que las ventajas de la centralización serían mayores.

Las compras descentralizadas son aquellas en las que cada Entidad pública de forma independiente se encarga de adquirir o contratar los productos que requieren para el cumplimiento de sus objetivos institucionales; por el contrario, en las compras centralizadas una Entidad pública es quien concentra los requerimientos de todas las Entidades públicas, o de un grupo de ellas, y tiene la responsabilidad de comprar lo que estas solicitan.

Se ha preferido publicaciones referidas expresamente al caso peruano y la central de compras que hoy está en funcionamiento, PERU COMPRAS, así como descripciones de otros casos en Latinoamérica como Uruguay, Chile y Brasil, donde los regímenes de compra pública tienen cierto sesgo similar al peruano o países fuera de la región como España.

Entre las publicaciones que se han revisado se tiene a las siguientes

- ✓ *“Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas”, una publicación realizada por Leandro Arozemena y Federico Weinschelbaum, quienes en apoyo a la Red Interamericana de Compras Gubernamentales¹ (RICG) han estudiado el régimen de contratación pública en Sudamérica, incidiendo en el caso chileno y brasileño, y proponen buenas prácticas para el régimen de compras públicas.*

Los autores señalan que en los diversos estudios realizados al régimen de contratación pública se ha podido categorizar los objetos que contrata el Estado en función a su naturaleza; así, se han definido cuatro (4) categorías:

¹ La RICG promueve la cooperación técnica, orientado a fortalecer las institucionales gubernamentales, así como para contribuir a mejorar la transparencia y eficiencia en la gestión de las compras públicas, y transmitir a los ciudadanos mayor credibilidad y rendición de cuentas.

- i) “Objetos que requieren investigación o desarrollos especializados, son productos nuevos que requieren desarrollo tecnológico (como el equipamiento militar nuevo).*
- ii) Contratación de proyectos complejos, no involucran avances tecnológicos pero requieren capacidades técnicas, administrativas y organizativas (como la construcción del metro subterráneo).*
- iii) Contratación de productos estandarizados, de producción y consumo habituales, son objetos fáciles de definir y describir técnicamente, pudiendo compararse en mercados públicos o privados (como la adquisición de insumos médicos).*
- iv) Productos que se encuentran en el mercado requieren alguna adaptación particular, en función de las necesidades del demandante (como los patrulleros o las ambulancias)”. (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 5-6)*

Arozemena y Weinschelbaum consideran que los objetos que se encuentran en los grupos i), ii) y iv) por su naturaleza tiene que ser contratados mediante procesos licitatorios complejos, siendo que en algunos casos se requerirá de regulaciones especiales en atención a las particularidades del caso; por ello, el análisis se realiza tomando en consideración los productos contenidos en la tercera categoría, es decir, bienes o servicios estandarizados y de consumo habitual. (2010:6)

En relación con el proceso de contratación, se señala que existen dos (2) formas de determinar a qué nivel de administración se realiza la compra, de forma centralizada o descentralizada.

La compra centralizada tiene las siguientes ventajas:

- Ahorro de recursos, generados por la compra en volumen o por el mayor poder de negociación que logra el comprador.
- Reducción de los niveles de direccionamiento y desincentiva la corrupción, debido a que los procesos centralizados, al concentran mayores montos, se encuentran sujetos a mayores controles y son más visibles.

- Vuelve más eficiente al Estado, puesto que este tipo de contrataciones obliga a las Entidades requirentes a estandarizar los productos que necesitan.
- Reducción de costos administrativos, en la medida que se reduce el uso de recursos públicos (personas, equipos, materiales) al concentrarse la contratación en un ente y no en varias entidades. (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 7-10)

En cuanto a las desventajas de la centralización se indica lo siguiente:

- Desconocimiento de las necesidades de la Entidades, ello debido a que la transmisión de la información entre la Central de compras y las Entidades puede ser dificultosa o costosa. Lo cual se genera debido a que los intereses estratégicos de los funcionarios que trabajan en la Central de Compras son diferentes de aquellos que pertenecen a las Entidades requirentes.
 - Fomenta la colusión, dado que al requerir mayor cantidad de productos se reduce la cantidad de potenciales proveedores que están en la capacidad de atender la contratación, siendo que con menos proveedores resulta más sencillo que se generen acuerdos bajo la mesa. (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 7-10)
- ✓ Otra de la bibliografía consultada es la publicación: “Sistemas de Compras Centralizadas en el Uruguay” desarrolladas por cinco (5) autores profesionales en diversas materias, cuatro de ellos funcionarios de la UCA² vinculados directamente en su gestión y la última especializada en materia de Derecho Administrativo.

La importancia del citado artículo descansa en la medida que nos muestra el origen y la justificación de la adopción de la política de centralización de compras públicas, definiendo como base de la misma el principio de eficiencia y eficacia del Estado respecto del interés público, a través de la satisfacción de las necesidades de la administración, respetando la economía en la ejecución del

² Se refiere a la Unidad Centralizada de Adquisiciones, órgano desconcentrado de Uruguay encargado de ejecutar la política de centralización de compras en ese país desde el año 2007.

gasto y las actividades programación y planificación (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 47-48).

De otro lado, define la compra centralizada como la adquisición de determinados bienes y servicios por una unidad de compras estatal especializada, de acuerdo a las cantidades y calidades requeridas por diversos organismos del Estado con el fin de posibilitar el aprovisionamiento necesario para el adecuado cumplimiento, esbozando tres (3) razones fundamentales para esta implementación (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 49-51):

- i) Sobre la organización interna de las entidades estatales y en relación con otras administraciones: evitar la dispersión y multiplicidad de unidades de compra que repitan los mismos procedimientos sin ninguna estandarización y que finalmente obtengan productos diferentes para necesidades iguales.
- ii) Sobre la simplicidad y agilidad de los procedimientos de contratación administrativa: obtención de una especialización técnica de un órgano encargado de la definición de las características técnicas de los bienes y servicios requeridos, a fin de realizar el procedimiento de contratación, ofreciendo a las demás unidades un resultado al cual solo deben adherirse para luego ejecutar un contrato.
- iii) Sobre los que refuerzan la posición de la Administración en el mercado, obteniendo mejores precios: posicionar al Estado como el principal demandante en el mercado que asegurará la homogeneidad de las calidades, características y precios de los bienes (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 49-51).

Por último, los autores nos detallan como es el funcionamiento del sistema de compras públicas en Uruguay, desarrollando la estructura y los objetivos, misión y visión de la Unidad Centralizada, de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales, los procedimientos especializados para la contratación de las compras centralizadas³; asimismo, muestra de manera breve sistemas comparativos de

³ Cabe indicar que Uruguay ha limitado su política de centralización de compras para medicamentos, insumos hospitalarios, alimentos y servicios alimentarios.

centralización indicando que es Francia la pionera en iniciar este sistema, definiendo a España como el mejor ejemplo de las compras centralizadas, y explicando cómo se desarrolla la centralización en Chile (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 51-52).

- ✓ También se ha considerado el artículo publicado por Carlos Pimenta, quien se desempeña como especialista en Modernización del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo.

En su artículo, el autor indica que el modelo descentralizado es una herramienta que permite una operación mucho más rápida y permite que las Entidades se especialicen en las contrataciones que deben realizar. Considera que la centralización podría generar ahorro por economía de escalas pero que también favorece la corrupción (Pimenta, 2002: 4).

No obstante ello, manifiesta que las adquisiciones de bienes y servicios considerados *commodities*⁴ pueden ser centralizados, pero que solo debe ser posible centralizar la fase de selección de proveedores, puesto que la gestión del contrato debe ser ejecutada por cada Entidad contratante. De esta forma plantea, que los Estados deben optar por una metodología mixta, donde puede centralizarse algunas pocas adquisiciones especiales de bienes y servicios de mayor valor, manteniendo la mayoría de las contrataciones descentralizadas (Pimenta, 2002: 4).

Adicionalmente, indica que la política de contratación pública no puede ser estática, corresponde efectuar una gestión permanente de la estrategia de contrataciones, puesto que pueden variar en función de cómo se van desarrollando los mercados. Para tal efecto, recomienda que debe existir una Entidad pública que se encargue permanentemente del estudio y evaluación de la política de contrataciones (Pimenta, 2002: 4).

⁴ Bienes o servicios estandarizados

- ✓ Se ha consultado el artículo “El nuevo modelo de la contratación centralizada” elaborado por profesionales especialistas en contratación pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España.

Los autores señalan que con el modelo descentralizado se perjudicó el sector público, puesto que si bien las Entidades adquirirían los mismos productos estos terminaban siendo de distintas calidades y precios, advirtiéndose, además, poca competencia. En virtud a ello, concluyen que con la centralización de la contratación pública se aumenta el poder de negociación del Estado, se reduce los precios unitarios de los productos, se logra mejorar la gestión y seguimiento del contrato; siendo que todo esto genera un ahorro de los recursos públicos (Lamela, Varela y Castejón, 2015: 67).

Asimismo, señala que con la centralización es posible homogeneizar los requerimientos de las contrataciones a realizar, lo que permite fijar estándares de calidad a los contratos y de esta forma mejorar las prestaciones que recibirá el Estado. Con esta figura se obtiene una reducción de costos en la tramitación y gestión de los contratos (Lamela, Varela y Castejón, 2015: 67).

Por otra parte, se indica que la demanda acumulada producida por la centralización afecta negativamente a la competencia y excluye a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) del mercado de compra pública; por lo que resulta necesario adoptar medidas que permitan participar a las Pymes.

Las acciones que se pueden adoptar son las siguientes:

- Dividir la contratación en lotes, en aquellos objetos donde exista oferta competitiva de Pymes.
- Limitación a las empresas a presentarse a los lotes, con esto se puede diversificar la oferta.
- Reservar lotes a aquellas empresas que emplean a trabajadores discapacitados (Lamela, Varela y Castejón, 2015: 77-79).

- ✓ Otro artículo que se ha considerado es Perú – Compras: Ilusión Infundada de un Sistema de Compras Públicas”, elaborado por Carlos Carpio, quien es un abogado especialista en derecho administrativo y en contrataciones públicas quien regularmente representa a proveedores en los procesos de contratación que realiza el Estado.

El autor considera que la creación de una Central de Compras no ayudará a solucionar los problemas de la contratación pública, siendo que, por el contrario, dicha propuesta no se condice con la política de reducción del aparato estatal, ya que al crear una Entidad pública se está aumentando el gasto público innecesariamente (Carpio, 2007: 77).

Cuestiona la creación de una central de contratación pública por las siguientes razones:

- Genera mayor gasto al Estado, puesto que el financiamiento de las contrataciones que realicen a través de la Central de Compras Públicas serán asumidas por las Entidades beneficiarias de la contratación o por el postor ganador de la buena pro, quien trasladará dicho costo a la oferta económica. En otras palabras, el Estado tiene que asumir el mayor precio por el bien o servicio que contratará como consecuencia de tener que retribuir a la Central de Compras por la gestión realizada en la contratación.
- No se eliminará la mala gestión de la administración pública, puesto que, con el bajo sueldo que ofrece el Estado a los funcionarios públicos, no podrá encontrar profesionales altamente calificados para cumplir con esta función; y si en caso no se logre contratar a los profesionales adecuados, la actuación de la central se encuentra circunscrita a la fase de selección, siendo que la fase de ejecución contractual continuará en manos de las Entidades beneficiarias quienes no se encuentran capacitados. De esta forma, la ineficiencia del régimen se está trasladando a un momento posterior, no se soluciona.

- Fomenta la corrupción, para el autor la historia ha demostrado que concentrar el poder en unos cuantos funcionarios genera grave riesgo de abuso y malas prácticas; por ello no resulta conveniente otorgar la facultad a algunos funcionarios a decidir discrecionalmente las contrataciones que realicen las distintas Entidades del Estado (Carpio, 2007: 77-79).
- ✓ Una siguiente bibliografía a consultar se refiere al Informe “Centrales de Compras en el Abastecimiento del Sector Público: Aplicación a una Posible Plataforma Centralizada de Compra de Medicamento y Productos Sanitarios para el Sistema Nacional de Salud Española”, la cual se ha realizado en el marco de las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), entidad española responsable de la formación de los empleados públicos y que impulsa tareas de investigación en diversas áreas del Estado.

En esa línea de acción, la publicación refiere a la centralización de compras en España en el caso del sector salud para los medicamentos y productos sanitarios, esbozando como parte introductoria las ventajas de una centralización tales como:

i) reducción de precios, ii) mayor eficiencia administrativa y iii) mayor transparencia, así como las condiciones que se requieren para alcanzarlas, definiendo en primer lugar el compromiso de las unidades adheridas al sistema y el logro de un impacto sobre la estructura del mercado en tema de consorcios y asociaciones de empresas (INAP, 2012: 4-5).

Asimismo, continúa la publicación realizando dos (2) propuestas, la primera en términos legales y la segunda en términos logísticos, sobre cómo debe estructurarse la central de compras. Postula en primer lugar el régimen de funcionamiento, régimen jurídico y procedimiento de contratación que debería tener la central de compras, para finalizar describiendo los objetivos, y características generales de la misma, haciendo notar para ambos casos que se requiere contar con conceptos claros como acuerdos marcos, catálogos únicos, plataforma electrónica y racionalización de gasto (INAP, 2012: 10-29).

- ✓ Finalmente, se ha tomado en consideración el artículo ¿Es eficiente centralizar las compras públicas? Elaborado por Luis Herrera Romero, quien es un magister en administración especializado en la gestión de proyectos.

De acuerdo a lo indicado en el artículo, si bien la descentralización resulta más rápido en operación y permite una mayor especialización de las Entidades ello ha generado mucha corrupción y como prueba de esto están las diversas denuncias que se han presentado en las contrataciones realizadas por los gobiernos regionales. Por ello, señala que debe centralizarse algunas contrataciones especiales con la finalidad de obtener ahorros en las compras generadas por la economía de escalas y también poder mejorar el control de contrataciones de algunos objetos que antes se han denunciado actos de corrupción. (Herrera, 2016)

De otro lado, el autor señala que para determinar qué objetos pueden ser materia de centralización tiene que revisarse la tipología planteada por Peter Krajlic, quien identifica cuatro (4) tipos de productos que contrata el Estado:

- i) “Productos rutinarios o commodities, que son usuales en los mercados y cuya generalidad y variedad permite su compra diversificada por las distintas Entidades.*
- ii) Productos apalancados, los cuales tienen alto impacto en los presupuestos institucionales y que corresponden a bienes comunes o commodities.*
- iii) Productos críticos, se tiene dificultad en ser adquiridos en mercados considerados técnicos.*
- iv) Productos estratégicos, presentan dificultades para su abastecimiento, pueden presentar dificultades técnicas para su fabricación o negociarse en mercados monopólicos u oligopólicos” (Herrera, 2016).*

Para el autor la centralización debe basarse en productos rutinarios ya que con ello resulta posible mejorar las condiciones aprovechando la economía de escalas, así como en los productos críticos donde el Estado al tener una mejor posición de negociación puede obtener ofertas más ventajosas (Herrera, 2016).

Ahora bien, de la revisión de lo indicado por todos los autores se puede advertir que los diversos países utilizan un régimen de contratación pública mixto, donde una parte se contrata de forma centralizada y otra descentralizada; siendo que dependiendo del tipo de producto⁵ es que se determina si corresponde contratarlo de forma centralizada o descentralizada. Esta evaluación tiene por objetivo determinar qué opción resulta más ventajosa para el Estado.

Sobre el particular, resulta importa efectuar una adecuada clasificación de los diversos productos que compra el Estado, con el objetivo de poder determinar cuál es el mejor mecanismo de contratación para aplicar.

Cabe destacar que la centralización de las contrataciones permite homogenizar las características técnicas de lo que el Estado pretende contratar, lo cual se reducen los direccionamientos por tener características definidas, se reducen los costos de transacción al eliminarse las barreras técnicas y optimizan la gestión de compras al contar con todo determinado.

Si bien los diversos autores han descrito las ventajas y desventajas de la centralización o la descentralización de las compras, todos ellos han realizado una descripción teórica respecto de esta figura sin exponer resultados específicos de los avances o retrocesos que ha generado la centralización o descentralización. Es decir, contamos con el sustento de los autores que en su mayoría considera que la centralización de ciertas contrataciones mejorará el régimen de contratación estatal, pero que a la fecha no se cuenta con data que lo evidencie.

En el caso peruano, prácticamente no existe información sobre los resultados de la centralización de las compras puesto que la Central de Compras Públicas – Perú Compras, si bien fue creada en el año 2008, recién entró en funcionamiento en marzo del año 2016, con lo cual tanto la información que se tiene sobre ella, así como su campo de acción ha sido muy acotado. Sin embargo, cabe destacar que el funcionamiento de esta Entidad se sustenta en las ventajas de la centralización que han presentado los distintos autores.

⁵ Por sus características técnicas, especialidad, complejidad, demanda del Estado, oferta de mercado, entre otras.

En virtud a lo expuesto surge la siguiente hipótesis *“La centralización de las compras logró resolver los problemas generados por la descentralización de las compras en la medida que evolucionó a un sistema parcialmente centralizado; sin embargo, no lo suficiente para que se haya logrado una eficiencia por lo menos de nivel medio. Es decir, si bien existe un impacto positivo no ha sido lo suficiente sobre lo esperado”*.

Finalmente, la presente tesis propone analizar el tema de la centralización de compras y su implementación en el caso peruano tomando como base experiencias internacionales, así como las propias en el Perú. El resultado de este análisis espera contribuir con el régimen de compras públicas y postular a la centralización como una figura positiva y eficiente para la ejecución del gasto público, siempre y cuando su utilización obedezca a ciertos parámetros, tales como la identificación y clasificación de objetos sobre lo que esta política va a seguirse. Debe tenerse claro que se referirán a objetos rutinarios, así como bienes y servicios estandarizados y commodities. Asimismo, es necesario contar con un elemento importante, esto es el compromiso de las más altas autoridades de Gobierno para implementar esta estrategia, así como de las demás autoridades de nivel inferior encargadas de obedecer la política.

1.2 MARCO TEÓRICO

1.2.1 Las Políticas Públicas

En primer lugar, resulta necesario destacar la optimización del régimen de contratación pública permitirá que las Entidades puedan contratar los bienes, servicios y obras que necesiten para cumplir con sus objetivos institucionales, los cuales generan, de forma directa o indirecta, beneficios en los ciudadanos.

Cabe indicar que debido a que lo se pretende analizar es cómo la centralización de las compras públicas en el Perú no ha logrado el resultado esperado, lo cual tiene relación directa con el mecanismo que se utilizó en el diseño e implementación de la política pública, corresponde que nuestro marco teórico se desarrolle en función a un enfoque de políticas públicas.

El marco teórico estará enfocado a definir tres enfoques por el cual se va a realizar la toma de decisiones de la política de compras públicas que se desarrolla en la presente tesis. Sin embargo, antes de ello es preciso señalar que debe entenderse este proceso dentro de la actuación de un decisor que en este caso es el Estado, el cual imparte y desarrolla acciones que causaran impacto no solo en la estructura del mismo sino a la sociedad, siendo que estas deberán siempre estar orientada al interés y bienestar común.

Así, debemos concluir que esta toma de decisiones por gestión o administración pública se debe entender como el conjunto de dispositivos y reglas que es necesario adoptar, en coordinación con los actores involucrados, a fin de alcanzar metas individuales, colectivas y públicas; de esta forma, es la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo sus propuestas de política o los objetivos de su agenda, en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones públicas (Ortegón, 2008: 24).

Esta toma de decisiones es lo que algunos autores llaman como acción gubernamental, en la cual se puede identificar tres fases: *“deliberación donde se somete a consideración todas las opciones posibles, el origen y todo el problema en general, la decisión y la deliberación son dependientes una de la otra, en la decisión se elige la opción más conveniente, y por último, la ejecución que es donde se realizan las acciones relacionadas con la decisión tomada. El presidente como titular de la administración pública federal antes de tomar cualquier decisión tiene que deliberar sobre las opciones con los secretarios de estado o sus asesores para que después de analizar todo el problema y las posibles soluciones, se decida por la solución más adecuada que el considere y así llevarla a cabo”* (Reyes, 2013).

Cabe agregar que estas decisiones suelen tomarse sobre la base de influencias no solo internas al Estado, sino de actores externos sean privados o políticos que ejerce presión sobre el direccionamiento de las mismas, muchas veces para el logro de intereses no siempre de carácter común o público, sino más bien particulares.

Asimismo, aquella toma de decisiones no debería ser adoptada por criterios o ideologías propias, en busca de perseguir el bien común tienen que utilizar métodos y objetivos que les permitan elegir adecuadamente. En ese sentido, es importante el uso de los diferentes enfoques de las políticas públicas, definiéndolo como el *“conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas”* (Kostka, 2009).

En esa medida, en un campo de adopción de políticas públicas debe entenderse que existe un decisor que es el Estado, representado por una autoridad legitimada que debe tomar las acciones necesarias para lograr, sobre un tema o sector en cuestión, un bien común que satisfaga el interés público, tales acciones si bien es cierto pueden estar influenciada sobre algunos intereses particulares, no pueden seguir solamente principios o convicciones propias de tal decisor, sino que deben obedecer a un análisis en cada caso, de acuerdo a los métodos que la teoría pública ha denominado enfoques.

Para el desarrollo de la presente tesis, se analizarán tres diferentes enfoques:

1. El Enfoque Racional
2. El Enfoque Incremental
3. El Enfoque Cíclico

- **Enfoque racional**

Concepto

Para Miklos Lukacs de Pereny el enfoque racional se caracteriza por una estrategia militarista de comando y control compuesto por tres etapas: (i) descripción, comprensión y análisis del entorno competitivo; (ii) determinación y diseño del curso de acción, e; (iii) implementación y monitoreo del curso de acción seleccionado. Este

enfoque es lineal y definido conforme al esquema evaluación-selección-acción que permite una orientación hacia el largo plazo y de esta forma asegurar la coherencia entre el curso de acción seleccionado y los objetivos perseguidos (2015).

Edgar Ortegón Quiñones considera que el enfoque racional se centra en el comportamiento de un actor racional que lograría una decisión racional bajo las condiciones de estar completamente informado y con una jerarquización clara y completa de las preferencias. Dentro de este razonamiento, el “tomador de decisiones” (policy maker) evaluaría todas las posibles alternativas de políticas públicas y sus consecuencias, y elegiría la opción de política que mejor calce con las metas u objetivos establecidos independientemente (2008: 24-25).

De acuerdo con lo indicado por Frida Reyes Vázquez y otros, quienes basan sus teorías en lo señalado por Tomas Miklos, el enfoque racional se sustenta en que para la elaboración de políticas se debe tener un amplio conocimiento de cada opción, se debe disponer de todos los recursos necesarios y realizar estrategias que armonicen con los medios y los fines, en esta teoría no debe de existir un conflicto de visiones ni de intereses (2015).

Según Ignacio Almaraz Rodríguez el enfoque racional busca un análisis sistemático del problema, seguido por una elección e implantación en una secuencia lógica paso por paso. Indica que este enfoque se originó debido a que se advirtió que la toma de decisiones se realizó de forma arbitraria y poco sistémica, lo que perjudicaba el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones (2007: 58-59).

André Noël Roth Deubel manifiesta que el enfoque racional es la corriente dominante en el análisis de políticas públicas donde se considera que deben efectuarse análisis objetivos y de carácter científico que se basan en datos medidos y pretenden aportar pruebas y evidencias empíricas; siendo que las investigaciones que se realizan buscan reafirmar la validez de los postulados formulados (2010: 32).

Finalmente, Manuel Ruiz Medina señala que Simon desarrolló una variante del enfoque racional, al cual se le denomina racionalidad limitada, según el cual ningún individuo puede tener todo el conocimiento de los elementos de conjunto de una

situación, ni de todos los resultados de los actos que pueda emprender, ni de todas las opciones posibles, y así sucesivamente, la tarea es reemplazar la racionalidad global del comportamiento humano con un comportamiento maduramente racional compatible con las posibilidades reales de acceso a la información existente y las capacidades de procesamiento en las personas, las organizaciones y en sus respectivos entornos (2011: 90-91).

Críticas

El enfoque racional también es criticado por diversos autores, como Frida Reyes Vázquez y otros, quienes señalan que resulta una teoría utópica puesto que no se puede abarcar todos los conocimientos sobre todas las opciones ni se puede disponer de todos los recursos necesarios, incluso las estrategias no siempre estarán en armonía con los medios y los fines. Además, manifiesta que no se ha tomado en consideración que el comportamiento humano no siempre es racional, que no siempre la mejor solución será racional y que al momento del análisis de la política quien tomó la decisión se convencerá que lo realizado fue racionalmente la mejor opción (2015).

Manuel Ruiz Medina señala que Lindblom cuestiona el enfoque racional debido a que las políticas públicas perfectamente racionales no consideran en su análisis elementos exógenos como las relaciones de poder, ni que existen variables que no tienen necesariamente un principio o un fin (2011: 92).

Según Edgar Ortegón Quiñones el enfoque racional no ha tomado en consideración que existe información incompleta y que el análisis de los problemas resulta imperfecto, dada la escasez de recursos y el alto costo de la información y su procesamiento. Indica que este enfoque no ha tomado en consideración que el objeto de la política son seres humanos, por lo que los procesos de las políticas públicas resultan impredecibles, debido a la información incompleta y los valores ambiguos o conflictivos que se pueden dar (2008: 25).

Por último, Ignacio Almaraz Rodríguez indica que los problemas públicos no solo son complejos para comprenderlos de manera completa, sino que también hay restricciones que distorsionan la aplicación de este enfoque, como la aparición de circunstancias ambiguas o las restricciones personales de los operadores. Estos factores limitan el enfoque racional y no permitirá obtener la opción ideal (2007: 60).

- **Enfoque incremental**

Concepto

De acuerdo con lo señalado por Miklos Lukacs de Pereny, el enfoque incremental busca que en la formulación de políticas se permita aumentar la capacidad de adaptación basándose en el modelo de prueba y error. Según este enfoque, se adopta un procedimiento cíclico de diseño-desarrollo-prueba-ajuste de diseño-prueba-lanzamiento en el que se realizan cambios o ajustes deliberados de acuerdo a los resultados de pruebas (2015).

Frida Reyes Vázquez y otros señalan que el enfoque incremental considera que la política se hace y se rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados. La aplicación del método incremental permite evitar errores de conducción que desgarran a la sociedad, pues su forma de acción se basa en el método de ensayo y error. Adicionalmente, indican que, de acuerdo a lo señalado por Lindblom este enfoque se parte del supuesto de que se tiene poco control sobre el entorno, siendo que el modelo incremental propone fijar la atención en un segundo nivel, el de los valores marginales. Este enfoque propone ubicar la decisión pública en valores marginales y no en los valores centrales. En otras palabras, lo que se quiere decir es que en la administración pública no se ocupara de la raíz, sino de las ramas (2015).

Por su parte, Manuel Ruiz Medina señala, siguiendo la tesis de Lindblom que, el enfoque incremental contiene procesos que centran la resolución de los problemas mediante la interacción. La interacción de los actores involucrados permitirá la solución de los problemas y la elaboración de políticas, esto permitirá que se reemplace el “análisis” de la solución de problemas, como se haría en un enfoque

racional. De esta forma, el enfoque incremental tiene como principal fuente la búsqueda de acuerdos y consensos políticos (2011: 92-93).

Para Leticia Delgado Godoy el enfoque incremental es una aproximación descriptiva que se construye a partir de la observación del comportamiento cotidiano de los decisores públicos, siendo que es la interacción política, y no el análisis, el que influye en el proceso de formulación de políticas. Asimismo, señala que mediante las comparaciones sucesivas y limitadas las políticas van cambiando de forma incremental, lo cual simplifica el análisis de la política por las siguientes razones: i) se reduce el número de opciones a estudiar, puesto que se analiza aquellos aspectos que difieren de la alternativa identificada, ii) se reduce las consecuencias que se valoran debido a que solo se incluye en el análisis aquellas consecuencias que difieren del estado actual de las cosas, y iii) al restringirse el ámbito de análisis, no se toman en consideración alternativas y consecuencias que no son objeto de valoración (2009: 16-17).

Críticas

Sin embargo, al igual que el modelo racional, el modelo incremental también cuenta con diversas críticas. De acuerdo con lo señalado por el autor Amitai Etzioni, citado por Susana Pereyra Rodríguez, se refieren a las siguientes:

“(...)

- 1. Las decisiones tomadas por consenso entre los partidarios, sin un centro regulador y sin instituciones guía, no deberían ser consideradas como el enfoque más adecuado para la toma de decisiones.*
- 2. Las decisiones adoptadas en esta forma reflejarían necesariamente, los intereses de los más poderosos, puesto que los partidarios poseen invariablemente diferentes posiciones de poder.*
- 3. Tendería a negar las innovaciones sociales básicas, toda vez que su visión es inmediata y busca sólo variaciones limitadas respecto de las políticas del pasado.*
- 4. Las decisiones incrementalistas son en mucho más numerosas que las decisiones fundamentales, pero el significado de estas últimas para la vida social*

no es mensurable en términos de su número, por lo cual resulta erróneo relegar las decisiones no incrementales a la categoría de excepciones (...). (Pereyra, 2010: 14).

Esta crítica a la teoría incrementalista se refiere a que las decisiones se toman solo en base a un grupo de personas que sostienen el poder, que quieren presentar soluciones inmediatas y cambiantes según los problemas que se susciten, pareciendo no un método serio y seguro sino variable según las situaciones y coyuntura, que haga difícil las labores de programación y planeamiento (Pereyra, 2010: 14).

- **Enfoque secuencial**

De acuerdo a lo consultado en las diferentes bibliografías, uno de los exponentes más resaltantes de este enfoque es Charles Jones, quien es citado por Alejandro Estevez, en su documento de trabajo “El modelo secuencial de las políticas públicas treinta años más tarde”, definiendo al modelo secuencial en un contexto donde *“Los problemas públicos que existen en una sociedad son el resultado de lo que la gente percibe como necesario. Algunas personas tienen problemas en común y se organizan y formulan demandas, y las demandas llegan a los que buscan representar al pueblo. Las demandas son percibidas y juzgadas por aquellos que tienen la autoridad para tomar decisiones, las decisiones son llevadas a la práctica, y los problemas públicos son afectados por estas decisiones, la gente reacciona a estas decisiones, alguna gente tiene reacciones comunes, las demandas vuelven a emerger, y así sucesivamente”*. (2002: 9)

En ese sentido, la toma de decisiones se implementa de acuerdo a una secuencia para llegar a soluciones del problema público las cuales son *“Agenda, Discusión o formulación, Decisión, Implementación y Evaluación”* (Estevez, 2002: 9).

Por su parte, André Noël Roth Deubel, define que el enfoque secuencial permitió realmente lanzar el análisis de política pública como un campo académico específico, análisis que podrá ser dividido en diferentes etapas que pueden ser estudiadas y abarcadas de manera independiente. Determina en ese contexto las

siguientes etapas: “definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión o legitimación, la implementación y, finalmente, la evaluación” (2010: 26)

Otra referencia al enfoque secuencial presenta como autor del mismo a Laswell y luego a Charles Jones, quienes proponen a la política pública como un proceso de cinco etapas: “(...) 1. *La identificación del problema (...)*, 2. *El desarrollo del programa (...)*, 3. *La puesta en marcha (implementación) del programa (...)*, 4. *La evaluación del programa (...)* y 5. *La terminación del programa (puesta en marcha)*” (Fuenmayor y Ochoa, 2014: 111).

Críticas

Una de las primeras críticas que se realiza a este modelo es que se toma el problema público y su solución como si fuera un acto o un experimento de laboratorio que se analiza sin ningún rasgo subjetivo del accionar político, por lo que puede llegarse a soluciones irreales o de difícil implementación; asimismo, es difícil llegar a una toma de decisión de carácter eficiente si es que se entiende estas etapas de manera independientes y preclusivas.

Otra de la crítica encontrada en la bibliografía, y señalada como la más generalizada y coincidente en los trabajos de diversos autores partidarios del enfoque secuencial, señalan como *“la mayor limitación está en la visión de la política pública como proceso, como por ejemplo, ubicar el proceso de evaluación al final del proceso de formación de la política pública y no en cada una de sus etapas, es decir, a lo largo de todo el proceso. La concepción del proceso de la política pública por etapas y presentado de forma lineal, nos imposibilita visualizar las diferentes conexiones entre cada una de las fases”* (Fuenmayor y Ochoa, 2014: 112).

Como la presente tesis se encuentra referida a la centralización de compras, el enfoque de políticas públicas que se utilizará será el Enfoque Incremental. Este enfoque se ha definido como un procedimiento de ensayo error, donde la toma de decisiones se realiza una y otra vez, en la medida que no se tiene control del contexto ni de los actores,

teniendo que adoptar acciones que logren una y otra vez compromisos entre ellos, a fin de resolver los problemas que se fueran presentando.

La contratación pública es un régimen que se encuentra en frecuente cambio no sólo porque se mueve dentro de un mercado de provisión de una variedad de bienes y servicios donde hay una gran diversidad de tipo de ofertas y demandas, sino que los actores involucrados son cambiantes al igual que sus intereses, lo cual no logra crear una coyuntura estable que permite formular la política y ejecutarla de inmediato sin estar seguros que el contexto aún no se ha modificado.

En esa medida, el uso de enfoque incremental en la toma de decisiones permitirá ir formulando políticas que permita movilidad y adaptación a las diferentes situaciones del entorno; se podrán ir presentando soluciones y armando propuestas de acuerdo las nuevas situaciones que puedan ir surgiendo a fin de definir situaciones de solución que generen acuerdos entre los involucrados.

1.2.2 La Centralización

Sobre el concepto de centralización, tal como se ha desarrollado en el Estado de la cuestión del presente capítulo, se define como el acto por el cual a través de un organismo, entidad o unidad orgánica llamada comúnmente central de compras, unifica los requerimientos de más de un agente del Estado sobre algunos bienes y servicios y lleva a cabo el proceso de contratación a favor de ellas para la satisfacción de las necesidades requeridas, con el fin de lograr un estatus de eficiencia y evitar actos de corrupción y colusión.

Por su parte, esta definición sigue diferentes enfoques según los diversos autores, los cuales brevemente se explican a continuación:

- Dos primeros enfoques contrapuestos, relacionados con el órgano ejecutor que realice la compra centralizada. Se apreciará por un lado una entidad independiente, con autonomía que pudiera estar adscrita a un sector de gobierno – normalmente del sector economía o hacienda – pero con personería jurídica propia, con funciones y competencias definidas en un

propio reglamento de funciones y competencias; y de otro lado, una central de compras que funcionaría a través de una Dirección u Oficina de Compras dentro de la organización de un ministerio o sector, nuevamente referido al economía o hacienda.

- Una segunda contraposición de enfoque se encuentra relacionado a los objetos de adquisición o contratación materia de centralización. Encontraremos que en algunos casos existe contrataciones centralizadas para diversos bienes y servicios cuyos especificaciones técnicas o términos de referencia son de naturaleza estándar y homogéneos; y por otro lado, centrales de compra que solo se limitan en objetos especializados como es el caso de los medicamentos e insumos médicos.
- La tercera contraposición de enfoque estaría definida por el método de ejecución de la compra o contratación centralizada; si bien es cierto, en la mayoría de los sistemas se suscriben acuerdos marcos entre la central de compras y las entidades para formalizar el compromiso de la centralización, éstas se llevan a cabo sea a través de un catálogo que muestra un número de opciones a las entidades que elegirán finalmente con quien contratar en una especie de lista cerrada; y por otro lado, una central de compras que realice un proceso de selección y escoja al proveedor con quien las demás entidades se encuentran obligadas a suscribir el contrato.
- Una cuarta contraposición sería sobre el carácter del acogimiento a la centralización de compras, es decir, si es obligatorio o voluntario para las Entidades del gobierno.

Ahora bien, los autores que se han consultado sobre el régimen de compras públicas y su centralización esbozan teorías que no necesariamente explican un solo grupo o clase de enfoque tal cual lo hemos definido; por el contrario, resultan situaciones que combinan las contraposiciones definidas.

Una primera bibliografía consultada es la publicada por la Comisión Nacional de Compras Públicas, denominada Preguntas Frecuentes sobre el Sistema Nacional

de Compras Públicas, publicación referida al Sistema de Compras de Costa Rica. De la lectura de ella, se aprecia que en el caso del citado país se ha optado por la decisión *“(...) del uso de una única plataforma, aquella con mayor robustez y potencial para atender las necesidades del mercado nacional, y del fortalecimiento del área de compras públicas con la experiencia y rectoría del Ministerio de Hacienda (...)”*. Más adelante continúa la publicación que esta plataforma, cuyo uso es de obligatorio cumplimiento para todo el Estado, estará integrada por la siguiente información: i) conjunto de bienes y servicios identificados con códigos y ii) la información de los proveedores, siendo que el sistema será un *“(...) un portal de comercio electrónico que permitirá a las proveedurías del Estado comprar bienes y servicios en forma electrónica”*. Opera como una ventanilla única, accesible por medio de internet (...); sin embargo, los procesos y trámites de compras lo seguirá realizando cada institución del Estado. (2013: 6-8)

En la bibliografía Centrales de Compras en el Abastecimiento del Sector Público se describe los inicios de la centralización en el caso español, postulando una central de compras encargada solo para el caso de *“(...) medicamentos e productos sanitarios requeridos por hospitales y centros de salud del sistema nacional, pero no para los medicamentos que se dispensan mediante receta en las oficinas de farmacia.”*, y que por consiguiente dada su especialización se encuentra adscrita al Sector Salud y *“(...) tendrá carácter voluntario, articulado mediante acuerdo entre los órganos de contratación de las CC.AA. y el organismo encargado de gestionar la central de compras”*. Sobre los procedimientos de contratación, propone que la central de compras realice el procedimiento ordinario bajo el mecanismo de la Ley de Contrataciones del Estado, disponiendo dos opciones que funcionarían de manera paralela: *“(...) i) mediante la conclusión del correspondiente contrato, que se adjudicará con arreglo a las normas procedimentales de esa Ley. En este caso se adjudicará con cantidades y destinatarios concretos, de acuerdo con las condiciones establecidas. Es decir, existirá un solo contrato con varios destinatarios, cada uno de los cuales financia su parte y ii) a través del procedimiento especial de adopción de tipo. Este procedimiento establece los productos que se van a poder adquirir a través de la central de contratación, así como las empresas que los comercializan y las condiciones del contrato. El procedimiento se puede realizar*

mediante acuerdos marcos⁶ o muy raramente, de sistemas dinámicos de adquisición⁷.” (INAP, 2012: 10-13)

Un tercer artículo de lectura consultado llamado “El nuevo Modelo de Contratación Centralizado” desarrolla al igual que la anterior el caso español, sólo que en este caso sobre una realidad más amplia que el caso especializado de medicamentos.

En este caso se postula una central de compras, a través de una oficina especializada que en este caso se encuentra dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda y Administración, denominada Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), la cual goza de funciones desde la planificación, preparación y tramitación de expedientes y gestión de medios humanos, materiales y presupuestales; gozando de una estructura propia (Lamela, Varela y Castejón, 2015: 68-74).

Sobre los objetos de contratación que se viabilizan a través de esta oficina, no solo se limitan a un bien en especial o de carácter especializado, sino en una serie de bienes y servicios de carácter general y estandarizados de común requerimiento entre las diferentes entidades del Estado. De otra parte, de la continuación del análisis de la lectura se aprecia que el sistema centralizado español no es un sistema estático, se dan continuas revisiones del listado de los bienes y servicios en sus condiciones que se plasman en los acuerdos marcos, y es ahí donde se establece si hay un listado de proveedores al escoger, si hay uno solo de obligatorio uso para las entidades que utilicen el sistema, de acuerdo a la realidad y contexto de uno de los agentes contratantes (Lamela, Varela y Castejón, 2015: 68-74).

Por otro lado, se consultó el postulado del caso Uruguay, en el artículo “*Sistema de Compras Centralizadas en el Uruguay*”, a través del cual señala: “(...) *la compra centralizada consiste en la adquisición de determinados bienes y servicios por una unidad de compras estatal especializada. Dicha adquisición se realiza por cuenta y orden de organismos del Estados, de acuerdo a las cantidades y calidades*

⁶ Podrá ser con un solo adjudicatario o más de uno, al menos tres pero no un número elevado.

⁷ La entidad del Estado podría formular su pedido a través de la central de compras o realizarla directamente a los adjudicatarios escogidos.

requeridos por éstos y con el fin de posibilitar el aprovisionamiento necesario para el adecuado cumplimiento de sus cometidos” (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 48-55).

Así, la centralización en Uruguay se desarrolla a través de una Unidad Centralizada de Adquisiciones, la cual es definida como “(...) *es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo que funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas (...)*”. Esto significa que la centralización se realiza a través de un órgano independiente y autónomo, que de acuerdo a la lectura se encuentra compuesto por un Consejo Directivo y una Dirección Ejecutiva. Esta Unidad de Compras se encargará de realizar el procedimiento de adquisición no de una multiplicidad de bienes estandarizados, sino de bienes referidos a medicamentos, insumos médicos u afines, alimentos y servicios alimentarios a las entidades del Gobierno que así lo requieran, siendo una facultad el uso de dicha unidad más no una obligación. Por el contrario, la obligación de las entidades requirentes descansa en la formalización de la contratación con el adjudicatario que la Unidad de Compras haya elegido luego de realizar el procedimiento de contratación correspondiente (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 48-55).

Una publicación adicional referida sobre las Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas, desarrolla en alguno de sus puntos la centralización. Si bien es cierto no define el concepto como tal, ni esboza las características del mismo, de la lectura se puede concluir que el autor piensa en un sistema de compras centralizadas al realizar una clasificación de los bienes, servicios y obras y señalando que la investigación se hará referencia a una sola categoría: “(...) *Compras de productos estandarizados, de producción y consumo habituales. (...) productos fáciles de definir y describir técnicamente, para los que existen mercados desarrollados (por consiguiente, con un precio de referencia identificable) o, al menos, procesos de adquisición fácilmente comparables efectuados por otros agentes públicos o privados*”. Luego continúan los autores, haciendo mención a la existencia de plataformas electrónicas de compra públicas como las figuras asociadas a una centralización y el uso de los convenios marcos de las entidades requirentes con las administradoras de éstas, donde sólo se puede decidir la cantidad de lo a adquirir mas no el precio, para lo cual se cita lo siguiente:

“(…) la fijación centralizada de las condiciones de compra reduce la carga de recursos humanos y materiales que cada agencia debe destinar a la definición de sus adquisiciones: un proceso de selección entre proveedores, con todas las instancias y los controles que implica, se transforma en la realización de un pedido a partir de un catálogo”. Sobre la obligatoriedad del uso de las plataformas centralizadas, los autores no lo señalan expresamente; sin embargo, al citar ejemplos como el sistema Chilecompras (caso Chile) y Comprasnet (caso Brasil) se entiende que postula la adhesión al sistema centralizado de manera obligatoria, tal como aquellos es la realidad de aquellos casos. (Arozamena y Weinschelbaum, 2010: 5, 9-10, 41-43).

Partimos de la propuesta que la centralización de las compras públicas es un postulado positivo al sistema que brindará beneficios a nivel Estado, para ello es necesario crear un sistema centralizado que tenga carácter obligatorio, toda vez que eso lograría obtener los beneficios que ofrecería el sistema, en el caso peruano tendría que ser a los tres niveles de gobierno; y dedicado solo productos rutinarios y a bienes y servicios de características estándar o los llamados commodities, a fin de poder determinar correctamente las características técnicas de los bienes y servicios requeridos por más de una Entidad del Estado y poder satisfacer las necesidades de todos los usuarios.

Asimismo, se apostará por una central de compras que deberá ser independiente, si bien será adscrita a un sector (Economía), esta deberá contar con una autonomía y administración propia, deberá contar con técnicos especializados, objetivos, metas y planes de trabajo propio, para lo cual no deberá depender presupuestal o políticamente de un órgano mayor.

Como se puede advertir la tesis adopta los enfoques de forma parcial, puesto que cada enfoque contiene criterios particulares que permitirán una optimización del régimen de contratación pública, en búsqueda de obtener el contrato más ventajoso para el Estado.

1.2.3 Implementación de las Políticas Públicas

Sobre el presente punto es necesario definir qué se debe entender por implementación de las políticas públicas. Al respecto, se ha señalado en numeral anterior que a fin de resolver el problema público, las autoridades del Estado llevan

a cabo un proceso de toma de decisiones y que ésta es adoptada en base a diferentes enfoques; sin embargo, una vez tomada estas decisiones deben ser ejecutadas en la realidad y dentro de la coyuntura en que se vive, se pone en marcha las acciones que se han trazado a la espera del logro de los objetivos.

Un concepto de implementación que podríamos señalar es el citado en el libro *Análisis y Gestión de Políticas Públicas* del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) que dice: *“Entendemos la implementación como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. En consecuencia, esta definición no incluye la creación reglamentaria –por parte de las autoridades gubernamentales y administrativas— de los PPA⁸ y los APA⁹ a través de órdenes o de simples decisiones gubernamentales”* (2014: 179-180)

Finalmente, termina la misma bibliografía resumiendo la implementación como *“(…) el conjunto de decisiones y acciones:*

- *llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de actuación Político-Administrativo (APA);*
- *enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y*
- *realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar: la constitución de una red de acción pública (...), la concepción de una «estrategia de implementación» bajo la forma de planes de acción (...), las decisiones (o los trabajos previos a las mismas) y acciones concretas, ya sean generales o individuales (...)”* (IGOP, 2014: 180)

Sobre los enfoques que propone para el análisis de la implementación de las políticas define tres:

⁸ Programa de actuación Político-Administrativo.

⁹ Acuerdo de actuación Político-Administrativo.

- El clásico o llamado “déficit de implementación” que compara los productos y los efectos reales de la política frente al Programa de actuación Político Administrativo, entendiendo que si hay un déficit entre ellos son solo disfunciones en la implementación mas no en la formulación de los instrumentos y objetivos, derivándose a la visión “*top down*”, que no permite incorporar al análisis los resultados de procesos sociales ni políticos.
- El empírico que trata de explicar de una manera más precisa lo resultante entre lo implementado y los efectos, teniendo como base cuatro factores explicativos “*la estructura de los programas*”, “*el sistema administrativo de la implementación*”, “*el peso económico, político y social de los grupos objetivos*” y “*las variables denominadas de situación*”. Este enfoque llevó a la concepción del “*bottom-up*”, el cual reconoce los procesos sociopolíticos como la causa que una misma implementación pueda ocasionar diferentes efectos, es decir, se configura una visión más realista estudiando el contexto y coyuntura de la sociedad.
- El llamado “*implementation game*” el cual tiene como propulsor a Bardach que propone aplicar una metáfora, entendiendo la realidad como un juego, analizando a los actores como jugadores a través de sus intereses, estrategias y tácticas frente al logro de las soluciones del problema público, así como a aquellos que no muestran interés en participar; y finalmente posicionar a aquel actor que influencia y define las reglas de juego a su favor. (IGOP, 2014: 182-186)

Otro autor consultado sobre implementación de políticas públicas es César Ramírez Chaparro, en su presentación Elementos para el Análisis y la estructuración de Políticas Públicas en América Latina”, encontramos en esta bibliografía los siguientes enfoques:

- Los relacionados con “*Estudios Administrativos*”, donde se cuestiona la legitimidad de la acción pública y la no obtención de resultados, entendiéndose como “*fracasos de la acción pública*”.
- El “*top down*” que sugiere partir de un análisis donde existe un Estado centralizado con una alta dirección que impone sus decisiones de manera vertical a sus organizaciones dependientes y así sucesivamente, se cuenta

con objetivos definidos y por lo tanto el desempeño de cada agencia puede ser medido de acuerdo a los logros obtenidos.

- El “*bottom-up*” surge ante las críticas del enfoque anterior sumamente estricta y que no logra una interacción entre los actores administrativos y el público en general sin que ninguno de los dos lados llegue a escuchar el mensaje del otro. Este enfoque se centra no en las autoridades administrativas sino en toda la red de actores incluso privados que intervienen en un proceso político, identifica los diferentes intereses y valores, a fin de resolverlas incluso a través de negociaciones y compromisos. Ahora bien, las críticas también se hacen presentes en este caso, en la medida que sobrevaloran la multiplicidad de actores en todos los casos de implementación de las políticas públicas, no advirtiendo sus propias limitaciones en su actuación por sus intereses, normas, conocimiento o recursos. (2011)

Un tercer autor consultado sobre los enfoques de implementación es Miguel Caminal, quien señala que la *“implementación ha recibido mucha menos atención, como si se redujera a un mero trámite conducido por los administradores y desprovisto de significación política”* (1996: 14). Esa despreocupación en el análisis es lo que ha llevado a que la ejecución de las políticas pese a las buenas intenciones, no llegan a alcanzar los objetivos. En ese sentido define dos enfoques claramente y un primero que lo enuncia de manera muy sutil de corte muy tradicional:

- El *“modelo ideal weberiano”* definido en dos fases dentro de un proceso administrativo *“una fase exclusivamente política que culmina con la decisión y otra puramente técnico – administrativa, que consiste en la ejecución fiel de lo decidido por los políticos”*. Esto significaría, como dice el autor, que de existir fracaso, la falla sería en la etapa de formulación y la responsabilidad sería de los políticos o burócratas.
- El siguiente modelo se refiere al “enfoque top down” el cual *“describe la implementación como un proceso que va desde arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico), se trata de un modelo lineal o administrativista más ideal que real, ya que no tiene en cuenta que en la realidad difícilmente se*

darán condiciones que permiten la perfecta implementación (...)". Luego continúa citando las condiciones que se requieren para una perfecta implementación que no siempre se dan en la realidad:

"(...)

- 1. Que las circunstancias externas a la agencia implementadora no supongan limitaciones paralizantes.*
- 2. Que el programa disponga de tiempo y recursos suficientes.*
- 3. Que la combinación requerida de recursos esté disponible en ese momento.*
- 4. Que la política a implementar esté basada en una válida teoría de causa y efecto.*
- 5. La relación entre causa y efecto debe ser directa, con los mínimos eslabones.*
- 6. Un único y claro agente ejecutor, con plena libertad de movimientos.*
- 7. Que exista comprensión y acuerdo respecto a los objetivos de la política.*
- 8. Que las tareas se hallen completamente especificadas, de acuerdo con una secuencia correcta.*
- 9. Que exista una perfecta comunicación y coordinación.*
- 10. Que la autoridad pública encargada de la implementación obtenga una perfecta obediencia.*

(...)" (Caminal, 1996:14)

- El enfoque "*bottom up*" que surge ante la crítica del enfoque anterior como un enfoque alternativo que ha advertido que no se ha tenido en cuenta las limitaciones propias de un programa y la trama de relaciones, contradicciones y conflictos en un proceso de implementación. Lo define "*(...) desde los impactos de la política sobre la realidad, para ascender en el análisis desde abajo hacia arriba, situando el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza. Sus partidarios destacan el papel de los intereses locales y de la adaptación mutua en el éxito de los programas, así como la capacidad de determinados colectivos de empleados públicos que trabajan cara a cara frente a los ciudadanos (Street level bureaucracy) para desviar, adaptar o hacer fracasar los programas, pese al*

esfuerzo de la jerarquía política y administrativa. Funcionarios como policías, maestros o personal de ventanilla pueden, de acuerdo con esta visión determinar la suerte de una política, su éxito o su fracaso.” (Caminal, 1996:15)

Sobre el enfoque de implementación, el utilizado en la presente tesis sería el Bottom – up. Una vez más la diversidad de actores y en este caso no solo públicos sino privados, lleva al análisis bajo este concepto. De igual manera, parece complementarse con el enfoque referido en la formulación de políticas públicas.

Es importante identificar que los actores en las compras públicas no sólo se refieren a las autoridades agentes de compras y administrativos, sino a las grandes empresas y grupos de poder, así como a la pequeña y micro empresa, sobre las cuales las decisiones que se tomen siempre parecerían afectar a una y beneficiar a la otra. En el caso del ámbito público no solo se refiere a los administrativos o decisores, sino a aquellos agentes de control y fiscalización, en la medida que existe una ejecución de gasto público, sumamente controlado por reglas estrictas y muchas veces inflexibles.

Lo anteriormente expuesto, hace que un análisis de implementación de solo medida de cumplimiento de objetivos o de un simple mando de órdenes de manera vertical no podría ser eficiente ni mostrarnos los resultados reales de una política.

CAPITULO II: NECESIDAD DE CENTRALIZAR LAS COMPRAS PÚBLICAS

El presente capítulo debe responder a la primera pregunta secundaria ¿Resultaba necesario optar por la centralización de la contratación pública? Para tal efecto, en el Capítulo 1 se ha definido a la misma como el acto a través del cual un órgano o entidad unifica los requerimientos de dos o más agentes del Estado o diseña estrategias de contratación, lo que permite efectuar contrataciones que satisfacen las necesidades de forma oportuna de las Entidades públicas.

Sin embargo, es importante no solo quedarnos con el concepto de la centralización sino establecer porqué se optaría por la misma en el caso de una política de contratación pública, por lo que es importante identificar los problemas que generaron las contrataciones descentralizadas.

Ahora bien, del análisis de la descentralización de las contrataciones públicas se ha identificado la existencia de cinco (5) problemas:

- i. Inconvenientes con el requerimiento.
- ii. Contrataciones inoportunas.
- iii. Elevados costos.
- iv. Corrupción y colusión.
- v. Entorpece el cumplimiento de las políticas públicas.

A continuación se desarrolla los problemas ocasionados por las contrataciones descentralizadas

2.1. Inconvenientes con el requerimiento

Antes de iniciar con el desarrollo del primer problema, se debe tomar en consideración que la contratación pública busca no solo satisfacer las necesidades de las Entidades, sino que *“existe un fin mayor que trasciende a la compra; este fin lo constituye la finalidad pública, y por medio de ella el Estado – a través de las*

entidades – busca satisfacer las necesidades de la sociedad” (Hernández, 2015: 44).

Por ello, al ser la contratación pública un mecanismo que permite al Estado obtener insumos o herramientas que ayuden a generar de forma directa e indirecta bienestar en el ciudadano, resulta necesario que el requerimiento sea definido adecuadamente.

Dada la importancia del régimen de contratación con el Estado en el cumplimiento de metas públicas, su regulación ha sido consagrada a nivel constitucional; así, el artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que las contrataciones que realiza el Estado deban realizarse mediante licitación y concurso público, en decir, a través de mecanismos de competencia. Este precepto constitucional tiene como objetivo que el Estado obtenga la oferta más ventajosa en términos de calidad, precio y oportunidad.

Al respecto, la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, es el cuerpo normativo que desarrolla el mandato constitucional, siendo que en su artículo 1 señala dicha que ley tiene por finalidad que las contrataciones *“se efectúen en forma oportuna y bajo las condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos”* (el subrayado es agregado).

En esta línea, Ricardo Salazar Chávez considera que cada contrato de la administración pública de la administración pública tiene uno o más beneficiarios, siendo uno de ellos un grupo social determinado, como los niños beneficiarios de programas sociales (como el programa del vaso de leche) o poblaciones que tienen expectativa de beneficiarse con una carretera, entre otros (2004:40).

Como se puede apreciar tanto en la regulación sobre contratación pública como los diversos autores reconocen la importancia de la contratación pública en generar bienestar en el ciudadano.

Ahora bien, debe indicarse que en las contrataciones realizadas en un modelo descentralizado se aprecia que existen problemas en la determinación del requerimiento, y por ende en la adecuada satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Esta se puede definir como la dificultad de poder determinar correcta y adecuadamente las características de lo que se pretende contratar, dado que la formulación del mismo se encontrará condicionada de diferente manera y para cada caso concreto en cada Entidad del Estado; incluso podrá encontrarse diferencia según los profesionales que se encuentren en funciones en el momento de la definición del requerimiento en una misma entidad.

A fin de analizar este primer inconveniente, debe entenderse como es la organización del Estado peruano. Así, en el Perú se cuenta con tres niveles de Gobierno: i) Gobierno Central, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo y organismos constitucionales, ii) Gobierno Regional y iii) Gobierno Local. Cada uno de ellos comprende organismos técnicos, especializados y reguladores, así como programas y demás unidades ejecutoras adscritos a los mismos.

En tal sentido, por cada una de las entidades pertenecientes a diferentes niveles de gobierno se genera un requerimiento diferente, muchas veces para satisfacer una misma necesidad; *“reflejándose básicamente en que las diferencias entre bienes y servicios que utilizan un órgano y otro órgano son muy notables, aun cuando las necesidades que tengan esos órganos sean idénticas”* (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 49).

Lo señalado anteriormente define la problemática, la formulación de requerimientos de objetos de producción y consumo estándar, es decir, cuyas características técnicas son prácticamente de definiciones únicas, terminan siendo diseñadas tan diferente en cada caso concreto como si fueran cada uno de ellos servicios especializados y diferentes, siendo que la necesidad que pretenden satisfacer son únicas e iguales para todas las entidades.

De otro lado, tal como se ha señalado no solo el problema se debe a la gran dispersión de entidades en el gobierno y dentro de ellas a sus diferentes áreas usuarias y administrativas, sino a los diferentes funcionarios que las integran. La alta

rotación de funcionarios en diferentes puestos, su falta de capacitación y experiencia en las compras públicas y en las actividades que en ella se desarrolla incluso generarían diferencias en los requerimientos que año a año se necesitan, cambios que no obedecerían a nuevas necesidades ni nuevos escenarios objetivos, sino a temas subjetivos que se refieren al cambio de personal, tanto desde un Director de un área usuaria, el Jefe de Administración o Logística o el operador logístico mismo. La falta de capacidad técnica llevará a una mala elaboración de las características técnicas, que desencadenará problemas a lo largo de todo el procedimiento de selección, así como en la ejecución contractual.

Cabe destacar que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR en su “Diagnostico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento” indicó que del total de servidores públicos evaluados aproximadamente el 63% son de carreras no afines a la logística y a la cadena de suministro, como derecho, contabilidad, medicina, educación, ingeniería, entre otros; aspecto que explica la falta de capacidad técnica en la gestión de las contrataciones de las entidades, empezando con la determinación del requerimiento.

De acuerdo a lo afirmado por varios de los entrevistados una parte del problema de la contratación pública descentralizada es la falta de desarrollo de capacidades de aquellos servidores públicos que trabajan en la contratación estatal.

La entrevistada N° 1, especialista en el diseño de políticas sobre contratación pública, señaló que uno de los problemas de la contratación pública son los recursos humanos “...*falta de capacidades por parte de mis áreas de logísticas (...) y esto se advierte claramente cuando hay cambio en la regulación [donde todos los involucrados no se capacitan o son capacitados oportuna y adecuadamente] otro problema que se tiene es que (...) [los servidores públicos hacen] la compra poco eficiente al tratar de cumplir con las partes procedimentales [regulados por la normativa] ha dejado de lado llegar a la meta (...)*”

Por su parte, el entrevistado N° 2, especialista en acuerdos marco, indica como uno de los problemas de la contratación pública “...*lo que el usuario quiere y a veces lo*

que no sabe definir, son problemas en su especificación técnica, son problemas en lo que quiere pedir y no sabe plasmar en un documento (...) una problemática en la especificación técnica”.

Asimismo, el entrevistado N° 3, especialista en análisis de mercado, señala como problema *“el desconocimiento ni siquiera de las normas sino del ciclo logístico, que hace que el comprador público reciba todo tipo de requerimiento mal hecho, o sea especificaciones malas, términos de referencia malos, expedientes que son sujetos a un sin número de adicionales, ampliaciones, etcétera, (...) lo peor es que el Estado suele perder todos estos procesos de controversias precisamente porque hay fallas en el corazón, que es definir qué es lo que quieres comprar”*

La entrevistada N° 4, especialista en la implementación de políticas de contrataciones públicas, indica que las Entidades públicas tienen problemas de *“...definición de requerimientos técnicos y (...) alta rotación de personal (...). La falta de desarrollo de capacidades (...) de las áreas logísticas de las Entidades de los órganos encargados de contratación (...). Hay áreas usuarias que lo único que hacen es a veces trasladar de manera equivocada, a veces por desconocimiento, un requerimiento que inclusive se los puede dar un proveedor y lo trasladan al órgano encargado de las contrataciones sin revisar si es que efectivamente, eso que están trasladando en el término de referencia o en la especificación técnica es la solución a la necesidad que ellos tienen (...)”*

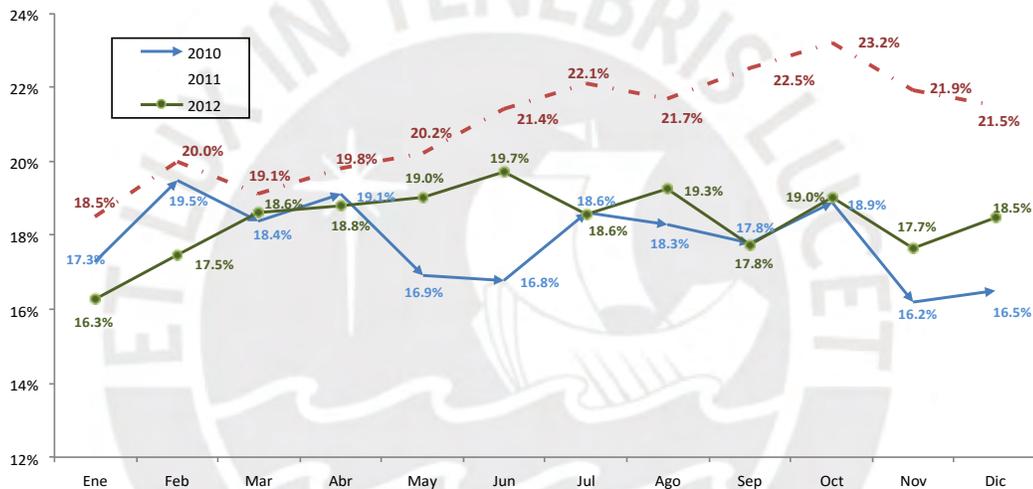
Este problema puede llegar incluso a generar que el Estado pretenda adquirir un producto inexistente en el mercado donde ninguno de los proveedores podría cumplir con lo solicitado, o incluso siendo posible su cumplimiento podría no estar acorde con la disponibilidad en el mercado o no condecirse con el valor referencial determinado, en la medida en que su elaboración no incluyen la totalidad de los conceptos que inciden en su costo.

Lo indicado en el párrafo precedente son algunas de las causas por las que los procedimientos de selección son declarados desiertos, es decir, que no se han encontrado ofertas válidas, y por ende el Estado fracasó en su intento de elegir a un proveedor que le entregue un bien, servicio u obra que le permita cumplir fines

público; así, de acuerdo a lo indicado en la Exposición de Motivos de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado “el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) ha determinado en el Informe Anual 2012 – Resultados Definitivos que, el porcentaje de ítems desiertos respecto del total de ítems convocados, correspondiente al año 2012, es de 18.5%, registrándose los mayores porcentajes en servicios” (2014: 4)

Gráfico 1

“Gráfico Comparativo del porcentaje de ítems declarados desiertos respecto del total de ítems convocados (Periodo 2010-2012)”



Fuente: SEACE. Elaboración Oficina de Estudios Económicos del OSCE

Adicionalmente, debe recordarse que el requerimiento no sólo es una lista o descripción de características de un bien o servicio, sino que debe analizarse además su funcionalidad, vida útil, disponibilidad de servicios y repuestos, si corresponde contar con garantías comerciales, la necesidad de prestaciones accesorias, cumplimiento de normas técnicas, transportes, entre otros, aspectos que tienen que ser determinados técnicamente.

Al respecto, cabe acotar que quien define este requerimiento es la llamada área usuaria, de cada Entidad pública quien no necesariamente se refiere al área técnica o especializada, la cual suele tener menos conocimiento y criterio que el área

encargada de las contrataciones para una definición del requerimiento adecuado, así se puede citar lo siguiente:

“La elaboración del requerimiento es responsabilidad del área usuaria de la Entidad, siendo así, cabe precisar algunos supuestos sobre esta responsabilidad:

- *El área usuaria no tiene como función natural elaborar el requerimiento, esa es una responsabilidad delegada por una normatividad que no es de su competencia, pues su mandato principal es dedicarse a ejercer las funciones de su competencia en la Entidad, salvo que sean los mismos OEC’s de las Entidades.*
- *Si bien el requerimiento es el INPUT del proceso de contratación, los usuarios desconocen los insumos que requieren para su elaboración, como los reglamentos técnicos, normas metrológicas, normas técnicas peruanas, conocimiento de lo que existe disponible.*

Finalmente, otro problema al momento de elaborar el requerimiento es la concepción de “calidad”, ya que ésta debe ser determinada por el área usuaria, y en ninguna parte de la extensa normativa se ha propuesto una definición. Es así, que muchos usuarios sin consideración de su capacidad presupuestal se comprometen a solicitar aquello que es lo mejor que hay en el mercado pensando que aquello que tiene calidad, es lo más moderno, caro, exclusivo, o que posea alguna característica que se le haya presentado como tal por algún proveedor...” (Domínguez Peche, 2015: 49)

En esa misma línea, el Informe Técnico Sustentatorio del Reglamento de Organizaciones y Funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras señala que *“A ello debe añadirse los problemas de gestión en compras que han presentado las Entidades debido al bajo nivel de desarrollo de capacidades del personal involucrado en la compra, lo que ha generado problemas en la provisión de los bienes y servicios requeridos por la institución; aspecto que ha conllevado a la reducción de la calidad del servicio que las Entidades prestan a los ciudadanos,*

lo que genera cuestionamientos respecto de la idoneidad y capacidad del trabajador público”. (2015: 5)

El resultado de esa falta de estandarización y homogenización en el requerimiento ocasionará consecuencias en la pérdida de la eficiencia en la administración de las entidades, se generarán compras y contrataciones atomizadas y dispersas, multiplicidad de una misma labor y altos costos, así como el direccionamiento, problemas que serán desarrollados en los puntos que siguen a continuación.

Como se puede concluir, este primer problema y sus causas serán los que darán origen a los demás, pues no debe olvidarse que la base de un procedimiento de contratación exitoso recae en la correcta formulación del requerimiento.

2.2. Contrataciones inoportunas

La actividad estatal desarrollada por los funcionarios y servidores públicos debe seguir una serie de principios, entre ellos la planificación y programación. Así, *“en la fase de programación y actos preparatorios, tenemos la sub fase de programación, que podemos definir como la planificación del abastecimiento de la Entidad pues responde principalmente a las preguntas: ¿Qué comprar? ¿Para qué comprar? y ¿Cuándo comprar?”* (Domínguez Peche, 2015: 46)

Se entiende que cada entidad obedece a planes sectoriales y estratégicos que contienen los programas de actuación de un sector o Entidad para el logro del cumplimiento de sus misiones y visiones; luego de ello cada entidad cuenta con su Plan Operativo Institucional, que comprende las actividades que deben realizar para el logro de sus objetivos y metas específicos de mediano y largo plazo e indicadores para medir su cumplimiento. Esas actividades se desarrollarán, a través de tareas y para ejecutarlas se requiere de insumos que la entidad tiene que proveerse.

Con esas necesidades la norma de contratación pública ha definido la necesidad de programar su provisión a través de los cuadros de necesidades y planes anuales de

contratación; sin embargo, éstos se realizan de manera independiente en cada entidad sin coordinación entre ellas. Si bien es cierto que los plazos y períodos para elaborar estos documentos de gestión se encuentran establecidos por normas y directivas, muchas veces no se cumplen o de hacerse se hace con información incompleta.

De igual manera, dentro de la misma entidad también existe una falta de cultura de planificación y programación, las áreas usuarias no manifiestan sus necesidades oportunamente, pues las que realizan el requerimiento para que lo realicen son las áreas de logística y abastecimiento, las cuales normalmente no son de gran respeto y obediencia en la jerarquía de una institución. Las áreas usuarias invierten su tiempo en sus tareas diarias, en la resolución de sus propios problemas, más aún cuando éstas son Direcciones de Líneas, que tienen muchas veces intervención política.

Así, Domínguez Peche señala que *“Es necesario aclarar y entender que si bien la normatividad le asigna esta responsabilidad al área usuaria la elaboración del requerimiento en su forma y contenido, no es una función natural del usuario, por lo que, desde su perspectiva es una recarga a sus actividades, es decir a las funciones asignadas en su Entidad. Esto se da en la mayor parte de las Entidades del Estado, inclusive en aquellas que se pueden considerar como las más organizadas del sector público, donde sus áreas usuarias no saben elaborar correctamente su requerimiento (el usuario sabe lo que quiere, pero no sabe cómo pedirlo) inclusive a pesar de contar con normas internas además de las directivas emitidas por el OSCE. Es así que se genera el retraso en la convocatoria programada del proceso, ya que el usuario no ha entendido el rol que asumen en el proceso de contratación”*. (2015: 51).

Otro actor que interviene en los procesos de contratación ordinarias es el Comité de Selección, órgano encargado de conducir el procedimiento de selección y finalmente adjudicar la buena pro del mismo. Este órgano si bien cuenta con un plazo establecido para realizar aquel procedimiento desde la convocatoria hasta la adjudicación, previo a eso en la revisión del requerimiento y en la elaboración de bases (pese a que éstas se encuentran estandarizadas por el Organismo Supervisor

de las Contrataciones del Estado – OSCE) se toman un tiempo diferente en cada caso. Es importante hacer notar que en este caso que en las Entidades no existen personas asignadas como función única actuar como Comité de Selección, ello es un adicional a sus funciones que normalmente ejecutan, *“sin embargo, en la práctica la designación de un servidor público, que como miembro del Comité Especial le significa una carga laboral adicional a sus funciones regulares dentro de la Entidad, transformando esa función primordial en una función de menor importancia desplazable por las responsabilidades propis de su rol en la Entidad”* (Domínguez Peche, 2015: 51), esta situación también produce retraso en las contrataciones.

De igual manera, debe tenerse en cuenta para el retraso de las contrataciones también la participación del proveedor dentro de los actos preparatorios. Debe recordarse que para convocar un procedimiento de selección es importante contar con la definición del requerimiento y un valor referencial, los cuales solo se obtienen del estudio de mercado y los únicos capaces de brindar la información necesaria para ello son los proveedores, sobre ellos la administración pública no puede ejercer poder ni control, a diferencia de las áreas usuarias o miembros del comité que están sujetos a responsabilidades administrativas por su inacción, éstos pueden o no decidir colaborar con las actividades de la Entidad. Esta sujeción a la decisión de él, también es un factor de retraso, pues no se tiene un plazo establecido de espera que pueda validar un estudio de posibilidades.

Por otro lado, las áreas de logística y abastecimiento cuentan con personal muchas veces limitado, y no solo referido a la cantidad, sino como ya se dijo por falta de capacitación y experiencia, así como por las bajas remuneraciones que perciben y muchas veces falta de formalidad en su contratación, que conlleva a desincentivo para un trabajo eficiente. No existe interés ni siquiera en las áreas responsables de programar las contrataciones, la carga de llevar a cabo de fases tan importantes como es la planificación y programación recae en personal que carece de perfiles técnicos y estímulos para el desempeño de sus funciones.

Adicionalmente, debe indicarse que según la entrevistada N° 1, especialista en diseño de políticas de contratación públicas, una de las causas de retraso en los procesos de contratación *“...es que hay cierto temor o hay mucho temor a los*

órganos de control, con lo cual está obligando a que por tratar de cumplir la normativa de forma digamos muy formal (...) está en algunos casos retrasando la contratación o en otros casos no ejecutándola (...)”.

Por su parte, la entrevistada N° 4, especialista en la implementación de políticas de contratación pública, señala que la alta rotación de personal puede afectar la oportunidad de la contratación puesto que *“...sucede que tienes muchos cambios en jefes de administración o jefes logísticos, con lo cual podrías estar haciendo un cambio cuando estamos en medio de un proceso de contratación estratégico de la entidad el cual se podría ver truncado (...)*”.

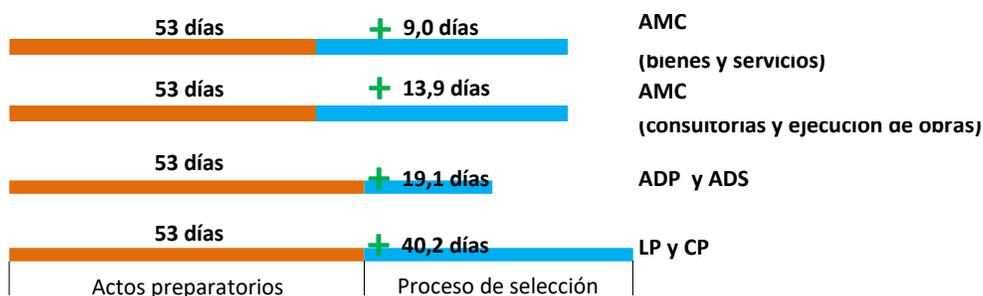
A ello hay que añadir, como se indicó en el numeral 2.1 del presente capítulo, los retrasos en la contratación generados por el alto porcentaje de procedimientos de selección declarados desiertos (promedio de 19% de procedimientos que no se adjudicaron en la primera convocatoria).

Cabe destacar que en la Exposición de Motivos de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado se hace referencia al tiempo que se toman las Entidades para realizar los procesos de contratación, *“...se tiene que de acuerdo con los resultados del Informe Final del Servicio de Consultoría para la Medición de Duración de Actos Preparatorios de Procesos de Selección elaborado por la empresa PROYECTA S.A.C., contratada por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), las actuaciones preparatorias previas al proceso de selección demoran en promedio 73.8 días calendario equivalentes a 53 días hábiles, independientemente del tipo de proceso que se desarrolle.*

A dicho plazo debe adicionarse el tiempo que demora en promedio realizar las actuaciones propias del proceso de selección, y que tienen una duración, según el tipo de proceso, que va desde los 40.2 días hábiles para los casos de licitación pública o concurso público, hasta los 9 días hábiles en las adjudicaciones de menor cuantía de bienes y servicios, conforme con el Informe Anual 2012 – Resultados Definitivos emitido por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)”. (2014: 5)

Gráfico 2

“Gráfico Duración de las contrataciones (en días hábiles)”^(*)



(*) Hasta consentimiento de la Buena Pro

Fuente: Exposición de Motivos de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Por su parte, en el Informe Técnico Sustentatorio del Reglamento de Organizaciones y Funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras se indica que “...la existencia de procesos engorrosos, la poca capacidad de los funcionarios para el manejo de las contrataciones, carencia de potenciales proveedores, contrataciones ineficientes y onerosas, entre otros aspectos, que ralentizan el desarrollo de las inversiones públicas, el cumplimiento de las metas institucionales y, por ende, la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía” (2015: 5)

En atención a tales consideraciones, podemos encontrar en las entidades diferentes casos de contrataciones por causal de desabastecimiento o incluso casos de fraccionamiento que tratan de suplir a corto plazo la ausencia de recursos. Se realizan contrataciones pequeñas menores de ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) que no requieren llevar a cabo los procesos de contratación que usualmente significan mayores formalidades y trámites previos.

En un nivel de relaciones entre los organismos del Estado, donde las necesidades son similares, sino muchas veces iguales no solo en su objeto sino también en sus periodos, las compras descentralizadas significan una falta de planificación y programación a nivel de la administración pública. Así, “la dispersión orgánica de unidades de compra no facilita la programación de las necesidades globales de la Administración, lo que puede determinar que un órgano realice un procedimiento de

contratación administrativo para adquirir un bien o servicio que a otro órgano de la Administración le resulta definitivamente excedentario”. (Nogues Duran, 2012: 49).

Ahora bien, no solo hay un exceso de procesos de contratación, que son repetitivos una y otra vez en cada entidad, sino el problema surge también cuando las compras descentralizadas no logran unificar las necesidades de varias entidades en un mismo período de tiempo, siendo que a través de un solo proceso de contratación podría hacerse de manera masiva; por el contrario, solo se satisface de manera parcial, incurriendo los no beneficiados en el ya mencionado desabastecimiento.

2.3. Elevados Costos

La problemática de los elevados costos tiene dos aspectos diferentes. La primera referida a los costos en los que se incurre en el personal adscrito a las áreas de contrataciones. Como ya lo hemos mencionado, la descentralización en las compras lleva a que cada entidad del Estado cuente con un área de logística o abastecimiento, cada una de ellas con personal que desempeña diferentes funciones en las fases de contratación. Dichas funciones son idénticas en personal de cada Entidad, podría decirse que cada funcionario tiene su réplica funcional en otra, cada uno de ellos con un presupuesto asignado para sus remuneraciones, así como para sus materiales de trabajo. Asimismo, en algunas entidades existen inversiones en capacitaciones que también influyen en el costo del personal.

La situación descrita significa una afectación directa no solo en el caso de los presupuestos institucionales sino también del presupuesto nacional, pues cada uno de los costos descritos demanda recursos. La idea de una centralización de compras es evitar la duplicidad de esos costos, contar en las áreas de logísticas con personal menos numeroso (las áreas de administración suelen siempre contratar una gran cantidad de personal, debido a la gran cantidad de sus tareas), los que podrá permitir en ellas mejores remuneraciones e inversión en capacitaciones, que logre personal mejor calificado técnicamente con funciones específicas y especializadas para los casos donde la aplicación de la política de centralización de compras no sea una opción.

Así, ya en un contexto de compras centralizadas, se podrá contar con áreas de abastecimiento o logística cuyos recursos podrán ser destinados no solo al pago de remuneraciones que por lo general son bajas y hacia un gran número de trabajadores, sino a un grupo seguramente más reducido pero por el contrario mejor remunerado y capacitado en cada entidad, y a la vez contar con una entidad paralela técnicamente especializada que también para su funcionamiento será demandante de recursos, pudiendo utilizar de manera más eficiente los liberados por cada entidad.

El segundo aspecto de los elevados costos se refiere a los costos de transacción propiamente del proceso de contratación, por los cuales el Estado contrata a precios elevados no existiendo un adecuado uso de los recursos públicos.

Según el Informe Técnico Sustentatorio del Reglamento de Organizaciones y Funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras, las compras descentralizadas ocasiona que el estado no contrate a precios adecuados, puesto que *“De conformidad con la normativa de contrataciones vigente cada Entidad del Estado se encarga de realizar las contrataciones que requieren para cumplir con sus objetivos institucionales; este diseño en las compras ha generado un alto nivel de heterogeneidad en el poder de negociación del Estado lo cual puede generar un efecto negativo en los precios con los que contratan las Entidades”*. (2015: 5)

De otro lado, se ha repetido varias veces que las compras atomizadas generan procesos de contratación repetitivos en diferentes entidades para satisfacción de necesidades similares e incluso iguales. La pérdida de recursos y tiempo no solo se harán presentes por parte del Estado, sino también por parte del sector privado.

Ante esta situación, el sector privado tiene que prepararse una y otra vez para participar de los procedimientos de selección en cada entidad del Estado, para lo cual debe invertir tiempo, personal y recursos materiales y económicos para la preparación de las propuestas y participación de cada de procedimiento. Ahora bien, aquella participación significa el cumplimiento de las formalidades que por norma el Estado exige, y de resultar ganadoras algunas empresas éstas tienen que cumplir con nuevas formalidades para la siguiente etapa de contratación. Aquellas

formalidades se referirán a preparación de documentación por los que se incurrirán en costos administrativos en su personal, así como de tiempo, elaborando planes de trabajo, declaraciones juradas, y toda la documentación que acredite la propuesta del privado.

De igual manera se incurre en costos en documentaciones obligatorias cuya emisión depende de terceros y sobre pago de derechos para su obtención, tales como poderes registrales o en algunos casos refrendos notariales; asimismo, en la obtención de garantías financieras.

Adicionalmente a ello, existe un costo que todos los privados que deseen participar de las contrataciones del Estado deben asumir, sin importar si finalmente no solo ganen o pierden la buena pro del proceso de contratación, sino que incluso podría decidir no participar de aquel proceso. Esto se refiere a la evaluación que el privado debe realizar si es conveniente o beneficioso participar en los procedimientos de selección, decidir si es positivo para sus intereses económicos, tal evaluación requiere un estudio de su estructura de costos y gastos para la obtención de utilidad, evaluar la característica y naturaleza de la Entidad con la que se contrataría, siendo incluso importante hasta el conocer cuánto demora hasta en su trámites de conformidad y pago, la disponibilidad de los bienes y servicios requeridos, entre otras.

En esa medida, toda esta inversión que el privado asume desde la evaluación en su participación hasta la presentación de su propuesta, y de ser el caso de llegar a adjudicarse la buena pro y suscribir los contratos, se reflejan en cada propuesta económica, a través de la cual ofertan sus bienes y servicios, costo que finalmente es trasladado en el precio final y que las Entidades asumen, generando gastos excesivos que afectan el presupuesto de la administración pública, elevando el gasto público.

Debe tenerse en cuenta que esta problemática de pagar elevados costos por los bienes y servicios, conlleva a la idea que las contrataciones del Estado se encuentran sobrevaloradas, que los precios no son reales, lo que ocasiona que

algunas veces se acusan a funcionarios de malas prácticas, llevándolos a la inacción para evitar responsabilidades.

Por su parte, el sector privado para poder participar con un precio, por decirlo de alguna manera, competitivo, suele ofertar bienes y servicios de baja calidad, a efecto de tener un mayor margen de utilidad, siendo que la Entidad termina adquiriendo productos que le pueden ser poco útiles o deficientes para el cumplimiento de sus funciones.

Autores como Noguez Duran y otros refuerzan esta posición señalando lo siguiente: *“Esta dispersión de unidades de compras tiene como resultado, que la mayoría de las veces los procedimientos de contratación no cuentan con la debida publicidad, pudiendo afectar la concurrencia de oferentes, generar derroche de recursos económicos al existir funcionarios públicos de distintos órganos de la Administración dedicados a adquirir bienes o servicios similares y a que los suministradores cobre sus créditos en diferentes plazos dependiendo de la Administración contratante”*. (2012: 50)

De igual manera un autor nacional manifiesta lo siguiente: (Hernández, 2011: 253) *“al otro lado de la moneda, tenemos que, en la actualidad se percibe una constante manifestación de descontento generalizado frente al gasto que efectúa una crítica permanente al sistema de contrataciones por la demora en la ejecución de los procesos de selección, y también una fuerte sensación por parte de la ciudadanía de que el Estado “compra caro” frente a los precios de mercado que pueden obtener los privadas. En otras palabras, no se hace efectiva la prédica política de las restricciones presupuestales en los niveles de gasto del Estado.”*

Como se puede apreciar, las contrataciones descentralización de compras fomentan un uso inadecuado de los escasos recursos con los que cuenta el Estado, por lo que resulta necesario generar mecanismos que eliminen o reduzcan considerablemente estos costos.

2.4. Corrupción y Colusión

Antes de describir esta cuarta problemática en los procesos de contrataciones de manera descentralizadas, es necesario definir la diferencia entre corrupción y colusión. Así, de acuerdo lo señalado en la bibliografía consultada, *“Se entiende en dicho análisis por corrupción a las prácticas que tienden a favorecer a un oferente o a un grupo de oferentes en una licitación si en ellas participa la autoridad pública encargada de llevar adelante el proceso de adquisición. El término colusión, por el contrario, se reserva para aquellos acuerdos implícitos o explícitos entre oferentes para reducir la competencia en la licitación y volcarla a su favor”*. (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 17)

Avilés Ojeda señala que *“La corrupción en las adquisiciones del Estado peruano continúa generando un alto costo social y económico, incluyendo el dinero público distraído vía sobornos y los costos adicionales derivados de la adjudicación de contratos públicos bajo condiciones de competencia restringida. (...) La corrupción en la contratación pública ocasiona una serie de consecuencias que generan altos y graves costos con repercusiones no sólo de carácter económico, sino política y social, debido a las diversas formas en que este fenómeno se puede manifestar.”* (2007: 63).

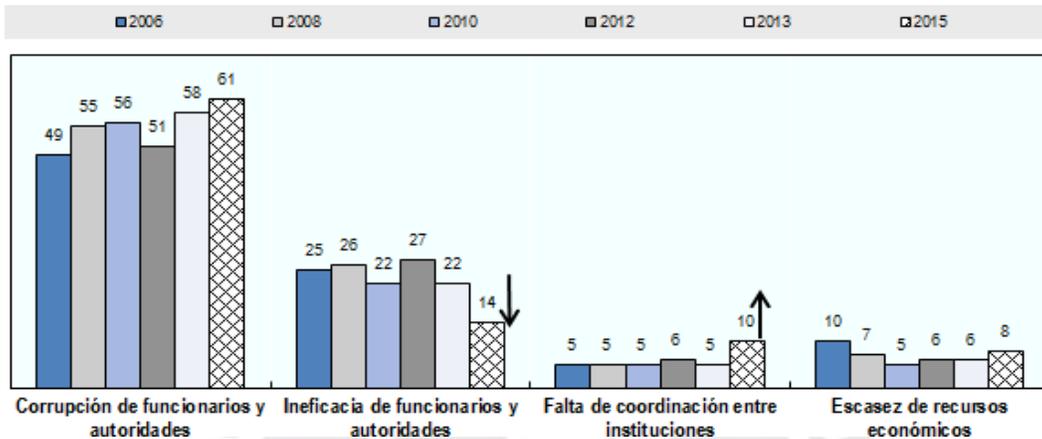
Adicionalmente, debe indicarse que según el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad *“Doce mil millones de soles le arrebatan al Perú anualmente individuos acostumbrados a corromper o a ser corrompidos, según los cálculos de la Contraloría General de la República. Esa suma equivale al diez por ciento del Presupuesto General de la República del 2016 -es decir, cien mil soles de cada mil, se la despojan a todos los demás ciudadanos del país”*. (2016: 3)

El Estudio sobre el Régimen de Contratación Pública realizada por la OCDE señala que *“El sistema de contratación pública en el Perú no está exento de riesgos de corrupción e integridad. Según un estudio publicado por el Ministerio de Justicia del Perú, en 2008 los casos de corrupción relacionados con contratación pública representaron hasta el 30% del monto total de las contrataciones públicas (OCDE, 2010). Más aún, el resultado de la encuesta general de población realizada por*

Proética, capítulo peruano de Transparency International, mostró que la corrupción de funcionarios y autoridades se percibe, por mucho, como el principal problema del estado peruano y la ciudadanía están cada vez más preocupada”. (201: 223)

Gráfico 3

Principales problemas del Perú



Fuente: Proética (2015), “Novena encuesta nacional sobre corrupción-2015”, www.scribd.com/document/292794637/Novena-Encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2015 (consultado el 24 de abril, 2017)

En esa medida, bajo el concepto de corrupción se puede identificar varios escenarios en las diferentes fases del proceso de contratación¹⁰. Dentro de los actos preparatorios, ya se ha dicho que el input más importante para la contratación es la formulación del requerimiento, para lo cual las áreas de compras de las diferentes entidades realizan un estudio de mercado, donde interactúan con los privados para que brinden información. También se ha señalado la problemática que un privado atienda la consulta a la Entidad, sobre todo cuando su participación en esta etapa ni siquiera le asegura ganar la buena pro.

Sin embargo, existe otro escenario cuando el privado participa de esta indagación y aprovecha esta herramienta para describir su propio producto, a fin que la definición del requerimiento se encuentra orientada al propio provecho del privado. Por su parte, para que esa orientación de los requerimientos surta efecto en el proceso de

¹⁰ La descripción de la problemática de corrupción en las diferentes fases puede verse de manera más detallada en la bibliografía referida a Arozemena y Avilés.

contratación, se requiere que los funcionarios de las entidades validen lo que los privados han formulado; cuando esta validación no es producto de la falta de capacitación, tecnicismo o experiencia o simple elección de facilismo del ejercicio de sus funciones, sino de pactos ocultos entre los privados y estos funcionarios con el fin asegurar ya de antemano un ganador de la buena pro se incurre en un acto de corrupción.

Este aspecto es reconocido en la Exposición de Motivos de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado donde se indica que una de las barreras de acceso que tienen los proveedores en el régimen de contratación pública son las barreras técnicas, siendo que *“Se considera barreras técnicas a todos aquellos aspectos relacionados directamente con las características esenciales del bien o servicio detallados en los RTM que impiden, desalientan o dificultan el acceso al mercado estatal. Además agrupa otras condiciones relacionadas al bien o servicio, tales como, la experiencia del proveedor, el valor referencial, plazos de entrega, garantía, entre otros.”* (2014: 19)

Así, con esta primera etapa de desviación en la formulación del requerimiento continúa el proceso de contratación, incluso alterando hasta el verdadero valor de la compra, pues se encontrará condicionado a aquellas características técnicas mal descritas, muchas veces lo que se proponen son valores referenciales altos que permitan a las empresas generar ofertas económicas sumamente baja, a fin de conseguir el máximo puntaje.

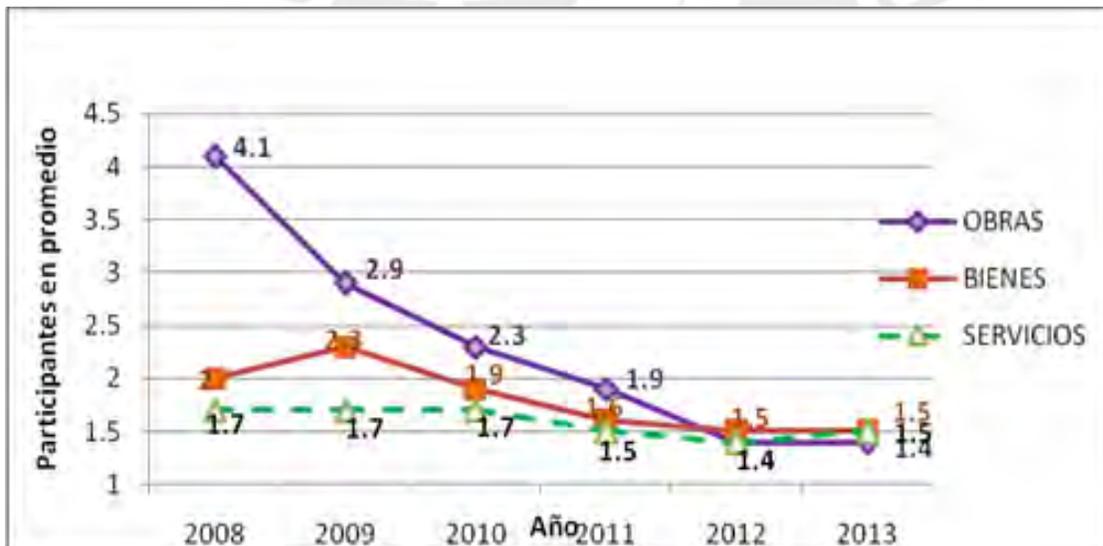
Entrando en la fase de selección, luego de la convocatoria, se continúan con las etapas de consultas y observaciones donde se pueden afinar estos direccionamientos de los requerimientos, mediante ellas se determinarán y quedarán fijas los requerimientos mal elaborados que permitirán al privado que ha ejercido la corrupción ser el único que pueda cumplir la propuesta técnica a cabalidad o ser el que mejor la cumpla, y por tanto de igual manera con la propuesta económica, por lo que en el proceso de evaluación y calificación su propuesta fácilmente podrá estar por encima de todas. Asimismo, en este mismo proceso aparecen otros actos de corrupción que se va a ver reflejado cuando encontremos casos de descalificaciones o asignaciones de puntajes mal argumentados o sin

sustentos. En esta etapa los actores estatales cambian, pues el procedimiento en ese momento está a cargo del Comité de Selección designado para tal efecto.

La situación descrita se refleja en el poco nivel de competencia que existe en el mercado de contratación pública, aspecto que ha sido indicado en la Exposición de Motivos de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado: “En el año 2011 se realizó un Estudio para la Determinación del Nivel de Competencia en el Mercado Estatal durante el periodo 2008 – 2011. // De acuerdo con el mencionado estudio y la determinación efectuada para los años 2012 y 2013, se advierte que el promedio de propuestas presentadas ha disminuido tanto para bienes, servicios y obras, siendo ello más notorio en el caso de las contrataciones de obra”. (2014: 12)

Gráfico 4

“Procedimiento clásico: Evolución del promedio de propuestas presentadas”



Fuente: SEACE

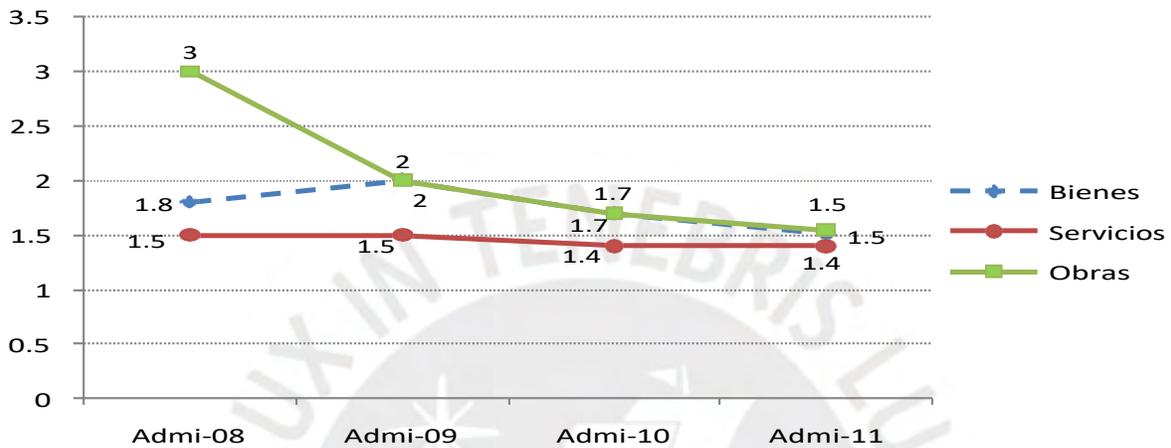
Elaborado por: Oficina de Estudios Económicos del OSCE

“Situación similar se obtuvo para el promedio de propuestas admitidas, es decir, las que cumplieron con los requerimientos técnicos mínimos (RTM) y, además, alcanzaron o superaron el puntaje técnico mínimo establecido para pasar a la evaluación de la propuesta económica. De esa forma, el número promedio de propuestas válidas que se presentaron en los procesos de selección clásicos

(periodo 2008-2011), pasó a ser de 1.5 para el caso de bienes y obras, y de 1.4 para el caso de servicios”. (2014: 12)

Gráfico 5

“Procedimiento Clásico: Evolución del promedio de propuestas admitidas”



Fuente: SEACE

Elaborado por: Oficina de Estudios Económicos del OSCE

Ya una vez adjudicada la buena pro sigue la fase de la ejecución contractual, aquí se encontrará otras manifestaciones de corrupción, entre las áreas usuarias y el área encargada de las contrataciones, se observará una tolerancia injustificada a los incumplimientos, permisividad en las ampliaciones de plazo contractual, en aprobación de adicionales a solo pedido del privado, negatividad para aplicación de penalidades, entre otras.

Ahora bien, es cierto que estos problemas pueden presentarse en una u otra medida en tanto en compras descentralizadas como centralizadas; sin embargo, es necesario admitir que ante un proceso de contratación de mayor envergadura y complejidad, el procedimiento se encuentra ante una mayor publicidad y transparencia, y por tanto, a un mayor control de los órganos competentes (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 50), tales como la Contraloría General de la República, los órganos de control, el Organismo Supervisor de las Contrataciones, incluso en el ámbito privado los medios de comunicación y la opinión pública.

Asimismo, es importante señalar como se manifiesta esta corrupción, la mayoría de veces es mediante el acto de soborno, el privado hace entrega de una cantidad de dinero al funcionario público, lo cual lleva a delitos incluso de enriquecimiento ilícito. De otro lado, debe tenerse en cuenta que los sobornos no sólo deben ser caracterizados por dádivas de dinero en efectivo, sino también en entrega de bienes, regalos, tratos y favores especiales, y en una situación de mayor complejidad, incluso la promesa de contrataciones futuras en el sector privado dentro de las empresas o incluso consultoras. (Avilés Ojeda: 2007, p. 15-17) *“El soborno provoca un alto nivel de abstinencia de empresarios para participar en procesos de contratación pública. Entre aquellos que si participan en dichos procesos un buen porcentaje asume como parte de sus costos el soborno, eliminando un marco de competencia imparcial”*. Otras prácticas de corrupción que enumera y describe la citada bibliografía, son las *“prácticas fraudulentas, prácticas de colusión, prácticas coercitivas, prácticas de obstrucción y prácticas de nepotismo”*. (Avilés Ojeda: 2007, p. 15-17)

De igual manera, debe tenerse claro que los actos de corrupción no sólo se dan entre los privados y funcionarios de las Entidades, sino es posible que también se den casos de corrupción entre los privados con los funcionarios encargados del control, provenientes de las oficinas de control, la contraloría o posiblemente del órgano supervisor de las contrataciones.

El segundo punto de esta problemática es la colusión, como ya se dijo esta figura se refiere a la concertación entre los privados en la participación de los procesos de contratación. Aquí lo que se va a encontrar en un principio es un grupo de privados, normalmente empresas que conciertan no solo su participación en los procesos de contratación, sino también en el caso de los precios, es decir, en la presentación de las propuestas económicas.

En períodos anteriores, se advirtieron casos de cuando el Estado realizaba la contratación de seguros. Normalmente el procedimiento se adjudicaba con un solo postor, pues las empresas aseguradoras se habían repartido el mercado entre las entidades, incluso desde la elaboración del requerimiento (slip técnico) y el precio que cotizaba en la entidad no se recibía respuesta de más de una empresa que

coincidentalmente era la misma con la que ya se tenía contrato. Esta situación era perjudicial para la entidad, pues se perdía capacidad de negociación con las empresas aseguradoras, y no era posible mejorar las coberturas quedando a disposición lo que a bien ofrecía el privado.

De la revisión de los procedimientos de selección de seguros patrimoniales registrados en el SEACE se advierte un comportamiento poco competitivo por parte de los proveedores:

Tabla 1

Compras Corporativas de Seguros Patrimoniales de las empresas de Generadoras bajo el ámbito de FONAFE:		
PERIODO	PROCESO DE SELECCIÓN	POSTOR GANADOR BUENA PRO
2015-2017	CP N° 006-2015-FONAFE	CONSORCIO RIMAC SEGUROS- MAFPRE - ITEM I (POLIZA MULTIRIESGO) US\$ 22'054,135.61 RIMAC SEGUROS - ITEM II (POLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL GENERAL) US\$ 264,532.79 ACE- ITEM III (POLIZA DE RESPONSABILIDAD D&O) US\$ 79,001.00
2014-2015	AMC N° 052-2014-FONAFE (DERIVADO CP N° 003-2014-FONAFE)	CONSORCIO RIMAC SEGUROS- MAFPRE - ITEM I (POLIZA MULTIRIESGO) US\$ 14'612,071.75 RIMAC SEGUROS - ITEM II y III (POLIZAS DE RESPONSABILIDAD CIVIL GENERAL- POLIZA DE RESPONSABILIDAD D&O) US\$ 322,080.00
2012-2014	AMC N° 056-2012-FONAFE (DERIVADO CP N° 002-2012-FONAFE)	RIMAC SEGUROS US\$ 18'274,398.92
2011-2012	CP N° 005-2011-ELECTROPERU	RIMAC SEGUROS US\$ 9'376,485.81

Compras Corporativas de Seguros Patrimoniales de las empresas de Distribución I bajo el ámbito de FONAFE:		
PERIODO	PROCESO DE SELECCIÓN	POSTOR GANADOR BUENA PRO
2015-2017	CP N° 005-2015-FONAFE	PACIFICO - ITEM I (POLIZA MULTIRIESGO Y POLIZA 3D) ITEM III (SEGURO MULTIRIESGO-RIESGO ADMINISTRATIVO) US\$ 4'050,744.42 MAFPRE - ITEM II (POLIZA DE LINEAS DE TRANSMISION) ITEM IV (POLIZA RESP. CIVIL) US\$ 1'980,649.71 ACE- ITEM V (POLIZA D&O) US\$ 30,385.00
2014-2015	AMC N° 029-2014-SEAL (DERIVADA CP N° 029-2014-SEAL)	PACIFICO PERUANO SUIZA CÍA DE SEG Y REASEG US\$ 5'330,282.41
2013-2014	CP N° 022-2013-SEAL	PACIFICO PERUANO SUIZA CÍA DE SEG Y REASEG US\$ 3'595,473.63
2011-2012	CP N° 006-2011-SEAL	PACIFICO PERUANO SUIZA CÍA DE SEG Y REASEG US\$ 3'610,810.08

Compra Corporativa de Seguros Patrimoniales de las empresas de Generación y distribución bajo el ámbito de FONAFE (también incluye seguros personales)		
PERIODO	PROCESO DE SELECCIÓN	POSTOR GANADOR BUENA PRO
2010-2011	CP N° 001-2010-FONAFE	CONSORCIO RIMAC SEGUROS- PACIFICO PERUANO SUIZA US\$ 13'727,840.00

Fuente: SEACE

Como se puede apreciar los contratos de seguros patrimoniales de empresas Generadoras los ganan una sola empresa, y los contratos de seguros patrimoniales de empresas Distribuidoras los gana otra. Sin embargo, cuando se juntó en un solo procedimiento a Generadoras y Distribuidoras, las mencionadas empresas se presentaron en consorcio.

La siguiente manifestación de colusión es como se ha mencionado la concertación de precios, los privados deciden participar en el proceso de contratación; no obstante ello, se ponen de acuerdo en que sólo una de ellas es la que va a ofrecer la oferta competitiva y las demás brindan ofertas económicas altas. Estos casos pueden advertirse cuando las empresas que se presentan, en realidad pertenecen a una misma persona natural, pero su constitución está formalizada con diferentes dueños, por lo que el objetivo es que las empresas “hermanas” ganen experiencia en la actividad para poder participar en otros procedimientos de selección.

En ese sentido, es que las compras descentralizadas y por ende las numerosas licitaciones realizadas una y otra vez a lo largo de un ejercicio son contraproducentes para evitar la colusión. Así, *“(…) cuando la colusión es un problema, es más probable que deban favorecerse contratos de más largo plazo, sin licitaciones frecuentes, La frecuencia de la competencia incrementa los beneficios y reduce los costos, para las firmas, de arribar a acuerdos duraderos. (...) Los contratos marco, al acumular transacciones y volverlas más esporádicas y por volúmenes mayores, cuentan con ventajas a la hora de dificultar los acuerdos colusivos. Además, dificultan una de las formas usuales de acuerdo entre proveedores: el reparto de los mercados”*. (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 17)

Con la descentralización de la compra se incentivan estos pactos entre privados, la obtención de un contrato de mayor envergadura despertará el interés empresarial de proveedores grandes. La bibliografía encontrada sigue la idea que se ha deslizado en este numeral, señalando lo siguiente: *“...Las compras descentralizadas pueden reducir, por razones informativas, el número de competidores, lo que favorece los acuerdos colusivos entre ellos. Su menor volumen, no obstante, puede resultar en una mayor participación de empresas pequeñas y medianas, lo que en muchos casos es considerado deseable per se. Por otra parte, la mayor*

centralización puede, al manejarse cantidades mayores y requerir mayor capacidad financiera de los proveedores, reducir el conjunto de potenciales proveedores a firmas más grandes, con contacto frecuente entre ellas y para las que es más sencilla la colusión. Ahora bien, los acuerdos entre posibles vendedores son más complejos si las compras se realizan de manera más esporádica que si se efectúan de manera muy frecuente. Dado que la centralización aminora el número de compras, puede entonces resultar beneficiosa...” (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 16).

Ahora bien, esta diferencia entre corrupción y colusión debe entenderse sólo para efecto teórico de la presente tesis, pues al revisar el Código Penal Peruano los delitos de corrupción de funcionarios cuando trata con un privado también es llamado colusión, no haciendo la legislación peruana distinción entre los conceptos sino más bien confundiéndolos entre sí.

2.5. Entorpece el cumplimiento de las políticas públicas

Antes de iniciar con el desarrollo del último problema identificado, corresponde recordar que para el cumplimiento de los objetivos de gobierno el Poder Ejecutivo se encuentra organizado en sectores que se encuentran a cargo de los Ministerios, los cuales tienen como función formular las políticas públicas bajo su cartera e impulsar su implementación de manera consistente, institucionalizada, articulada y coordinada con sus organismos públicos adscritos vinculados al cumplimiento de la política.

Para tal efecto, desarrollan metas y objetivos que tienen que ser cumplidos a corto, mediano y largo plazo, siendo que para cumplirlos requieren de bienes, servicios y obras de calidad y de forma oportuna.

Así, conforme se ha indicado en numerales precedentes, la contratación pública constituye un mecanismo importante que permite al Estado obtener insumos o herramientas que permitan el cumplimiento de los fines institucionales.

Como se puede apreciar, el régimen de compras públicas es una política pública transversal que hace viable la ejecución de políticas, programas, proyectos, que no solo asegura la eficiencia y eficacia del gasto público de todas la Entidades del Estado, sino que permite coadyuvar de forma directa o indirecta a generar bienestar en el ciudadano.

En este sentido, al ser una herramienta importante para el cumplimiento de los objetivos institucionales de cada Entidad pública y por ende de la adecuada implementación de las políticas públicas, resulta necesario contar con una adecuada gestión de las contrataciones públicas.

Ahora bien, como se ha desarrollado en los numerales precedentes, muchas de las Entidades no tienen la capacidad, especialidad o experiencia para realizar contrataciones de calidad en un momento oportuno, aspecto que afecta directamente el cumplimiento de aquellas políticas públicas donde su implementación depende de diversas Entidades Públicas.

A manera de ejemplo se puede citar los casos de sectores sensibles como son Salud y Educación, donde pese a que el Ministerio correspondiente podría formular políticas públicas adecuadas, el gran problema que tienen es en su implementación, puesto que parte de las Entidades involucradas con el cumplimiento de la política no tienen una adecuada gestión de las contrataciones.

En el caso del Sector Salud, parte de la implementación de las políticas se encuentra a cargo de los Hospitales y de las Direcciones Regionales de Salud, Entidades que no dependen ni están bajo el control del Ministerio de Salud; por lo que pese a que existen planes y recursos para atender las necesidades del sector, los problemas en el servicio de salud, sea por la falta de medicamentos o equipos, se genera por la deficiente gestión de las compras que están a cargo de los Hospitales o Direcciones Regionales.

El entrevistado N° 3, especialista en análisis de mercado, indica que en el sector salud *“hay una mala programación, un gran problema en este país es que se suele planificar por tradición [es decir, lo mismo que el año pasado] nadie se fijó si se te*

acabó la compra del año pasado, nadie ve el consumo (...), la compra del año pasado se te acabó en seis (6) meses porque cambió el esquema de tratamiento el año pasado y un medicamento que antes se usaba menos se empezó a usar más, (...) ahí nadie tiene la culpa pues cambió el esquema de uso y eso es para mejora de los pacientes, y lo otro es lo contrario, el medicamento que se deja de usar por el cambio de tratamiento, lo tienes en stock y vuelves a comprar, y al año siguiente todavía tienes más, cuando se empiece a ejecutar el contrato, el almacenero que tiene un montón y se le vence (...) no acepta”.

Por su parte, la entrevistada N° 5, especialista en contrataciones del sector salud, manifiesta los problemas que se advierten en dicho sector “...*la compra muchas veces no está amparada en una programación adecuada, o sea no la tienen programada todo el año, sino que salen a la necesidad muchas veces (...), ineficiencia por todos los aparatos administrativos que se mueven para un mismo objetivo; otro es el tema de los pagos que se hacen o los precios a los que se logra adjudicar para un mismo producto, a veces para un mismo medicamento, un mismo bien bajo condiciones semejantes son precios variados, a veces hasta en la misma ciudad precios variados (...) y otros que a veces hay problemas oscuros, en cada entidad hay direccionamientos particulares”.*

Tratándose del Sector Educación las entidades la implementación de las políticas se realiza mediante las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa (UGEL) donde el problema es similar.

Así, la entrevistada N° 6, especialista en contrataciones en el sector educación, señala como problemas de las contrataciones descentralizadas “...*la poca capacidad para ejecutar y la alta especialidad de las cosas que nosotros compramos, entonces por el momento nosotros por ejemplo compramos centralizadamente los libros y recursos educativos...el desarrollo de capacidades en regiones es demasiado importante y supongo que aplica para todos los niveles, a nosotros nos cuesta, nos cuesta mucho pero entiendo que es parte de tener una descentralización que no ha sido debidamente fortalecida en sus inicios (...) La falta de capacidad para ejecutar...el nivel de ejecución este año [2017] ha sido muy bajo no llega al 10% y es preocupante, tu dejas de atender para que atienda otro, si ese otro tiene problemas coyunturales de capacidad propiamente de gestión se está*

generando un problema, eventualmente vas a tener que hacerlo tú [el sector de forma centralizada] otra vez y luego el recurso después se pierde (...) El segundo tema es la falta de transparencia, lamentablemente, no tenemos una garantía de funcionarios probos en todas partes y tampoco tenemos garantías de proveedores probos en todas partes...".

Algo parecido puede considerarse con las empresas del Estado que se encuentran bajo el ámbito del Fondo de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), donde debido a la inadecuada gestión de las contrataciones puede afectar la gestión y las estrategias planteadas por el holding empresarial.

La entrevistada N° 7, especialista en compras corporativas en empresas públicas, considera que las contrataciones descentralizadas que realizan las empresas del Estado no son adecuadas pues *"...cada región tiene precios diferentes... y es lo mismo y este lo compra más caro... cuando hay una dispersión en las cosas las condiciones son diferentes, es más las especificaciones técnicas unos sí tienen buenas prácticas, otros no tienen buenas prácticas, entonces todo es diferente; algunos hacen una buena negociación, algunos hacen una buena indagación de mercado, una buena estructura de costos, el otro no lo hace...habría que analizar porque uno adquiere precios más cómodos que el otro (...); en las entidades hay un efecto de no compro en el momento oportuno, hay una necesidad [le dice] al proveedor tráeme ahorita el producto y luego lo regularizó... lo que yo puedo estar pensando es que está inflado y se está pagando lo que se pidió por adelantado..."*.

Como se puede apreciar, la descentralización de las contrataciones, sea por falta de desarrollo de capacidades en las Entidades, planificación o casos de corrupción, entorpece el cumplimiento de las políticas públicas y estrategias de negocio.

CAPÍTULO III: DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS

El presente capítulo debe responder a la segunda pregunta secundaria ¿Cuál es el diseño y como se formuló la política de centralización de compras públicas? Ello como consecuencia de las dificultades en el abastecimiento público generadas por las contrataciones descentralizadas.

Resulta necesario destacar que si bien la centralización de las contrataciones públicas permiten corregir los inconvenientes causados por las contrataciones descentralizadas, también tienen algunas desventajas, por lo que resulta necesario analizarlas para poder diseñar e implementar herramientas que eviten desvirtuar la centralización.

Asimismo, como se analizó en el Capítulo 1 corresponde determinar la forma en que se implementará la centralización, definiendo cuáles son los objetos que son materia de centralización, así como el actor que se encargará de realizar las contrataciones centralizas.

Ahora bien, respecto del diseño y formulación la centralización de las contrataciones públicas en el Perú, se estudiará cómo ha evolucionado la centralización en el Perú, desde las primeras compras corporativas, pasando por la Unidad de Compras Corporativas (UCCO), hasta la creación e implementación de la Central de Compras Públicas – Perú Compras.

3.1. Alcances de la centralización

Como se indicó al inicio del presente Capítulo resulta necesario estudiar cuáles son las ventajas y desventajas de la centralización, con el objetivo de poder optimizar su ámbito de acción.

3.1.1. Ventajas de la Centralización:

Del análisis de la centralización se ha identificado que cuenta con cuatro (4) ventajas: i) facilita la homologación y estandarización de los requerimientos, ii) coadyuva a la eficiencia y eficacia de la contratación a través de la planificación

y programación, iii) reduce costos en la contratación, y iv) permite implementar mecanismos para la prevención y mitigación de la corrupción y colusión.

- *Homologación y estandarización de requerimientos:* se señaló en el capítulo anterior que entre los problemas de la contratación pública se encuentra la falta de desarrollo de capacidades para determinar el requerimiento, ello sumado con la diversidad de objetos que contrata el Estado (resultando técnicamente imposible que cada institución cuente con especialistas para cada objeto que compra), se genera inconvenientes para la adecuada satisfacción de las necesidades del Estado.

Frente a ello la centralización permite analizar cuál es la demanda de todo el Estado para determinar el tipo de productos requeridos para el cumplimiento de fines públicos y con esta información definir la estrategia de contratación más adecuada para la satisfacción de sus necesidades.

Determinados los objetos que contrata el Estado lo que corresponde es definir cuáles son los productos que este debe adquirir y con ello determinar las características técnicas de lo que contratará.

Para definir las características técnicas de los productos a contratar debe determinarse qué tipo de productos adquirirá el Estado, si son de producción y consumo habitual (rutinarios), commodities o especializados; dado que en virtud de ello se podrá determinar el mecanismo de contratación, si es por catálogos electrónicos, si es por subasta inversa o si corresponde a una homologación.

Independientemente del mecanismo de contratación a utilizar, para aplicarlos resulta necesario que se uniformice las características técnicas de los productos a contratar por el Estado.

En esa medida, la centralización obliga a que el Estado empiece a homologar o estandarizar las características técnicas de lo que se contratará, lo cual genera efectos positivos en el régimen de contratación pública, debido a que

evita la dispersión de requerimientos y la obtención de productos diferentes para satisfacer las mismas necesidades.

Esta figura permite que un ente técnico, especializado y con recursos se encargue de definir las características técnicas, lo cual reduce el riesgo de contar con requerimientos inadecuados (como sucede con los productos especializados) que no coadyuve al cumplimiento de objetivos, así como reduce los problemas de direccionamientos puesto que para efectuar las estandarizaciones u homologaciones se siguen protocolos que exigen una validación del mercado. Lo que lleva a la eliminación de barreras técnicas lo que fomentará mayor competencia, transparencia y competencia, Principios básicos en el régimen de contratación pública.

Asimismo, reduce el tiempo en las contrataciones puesto que las instituciones públicas ya tienen determinado las características de lo que pretenden contratar, lo cual agilizará sus procesos de contratación.

Para la entrevistada N° 7, especialista en compras corporativas de empresas públicas, la centralización genera *“...unificar los criterios de contratación, las especificaciones se pueden unificar, y consolidar buenas prácticas inclusive, mejorar algunas condiciones, limpiar algunos excesos también, y adicionalmente a ello adquiere un mejor posicionamiento ante los proveedores...”*.

Esta uniformización también refuerza la posición del Estado frente al mercado, puesto que facilita la realización de compras corporativas que permite negociar condiciones que aseguren la homogeneidad de las calidades, así como precios y condiciones adecuados. Así, se señala que *“(...) las ganancias de eficiencia pueden surgir debido a que el carácter común de la compra a varias agencias o jurisdicciones fuerza la estandarización de los bienes o servicios que se adquieren.”* (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 8)

Y reforzando la idea, concluyen otros autores señalando lo siguiente: *“...el sistema de compra centralizada asegura una homogeneidad final de las*

calidades, características y precios de los bienes y servicios suministrados, así como el ahorro de medios y mejora de resultados, todo lo cual, en definitiva, postula los principios de una Administración Pública eficaz y eficiente...” (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 51)

- *Oportunidad y eficiencia en la satisfacción de las necesidades y su consecuencia en los procesos de planificación y programación:* la centralización de contratación pública permitirá realizar los procesos de contratación de forma más esquematizada y ordenada.

Las actividades de planificación y programación se han convertido en el Perú y en muchos Estados en vías de desarrollo parte de su política, bajo esta perspectiva los gobiernos desarrollan proyectos a largo plazo que a fin de lograr su objetivo deben ejecutar varios pasos anteriores, contar con los recursos necesarios, estimar un tiempo de realización, para luego calendarizarlo en un espacio de tiempo tomando en cuenta los costos en los cuales se incurrirán. Con este escenario, la centralización de la compra ofrece una herramienta para llevar a cabo la opción ordenada de la política de planificación y programación.

Para el entrevistado N° 3, especialista en análisis de mercado, la centralización *“...en el tema de tiempos de proceso puede mejorar, siempre y cuando sea obligatoria, porque lo que más demora es agregar la demanda, es decir, definir el requerimiento (...).”*

El ritmo de una compra centralizada, en la medida que es una actividad del Estado de conocimiento general, con reglas claras y numerosas actividades de coordinación previas a diferentes niveles de funcionarios entre las entidades, hace que el involucramiento en el tema sea masivo, por lo que la responsabilidad en el cumplimiento del mismo se entienda en un ámbito de mayor compromiso. Así, los diferentes operadores de la centralización se obligan a realizar todas las actividades para la obtención de recursos adecuadamente, desde el momento de definir su necesidad en cuanto a característica y cantidad así como hasta su abastecimiento y disfrute final.

Ahora bien, lo señalado líneas arriba no solo se agota en una buena planificación y programación, la consecuencia de estas compras centralizada llega hasta la atención oportuna de la necesidad. El proceso de centralización está diseñado para que todos los participantes obtengan sus recursos en el momento adecuado. La participación en estas compras los hace ser partes de un proceso donde el riesgo de quedarse sin el disfrute del recurso a adquirir o contratar se reduce al mínimo, por lo que la presencia de las contrataciones directas por desabastecimiento por cada entidad se iría reduciendo.

Lo descrito en el párrafo precedente se refuerza en la siguiente cita: “...*La dispersión orgánica de unidades de compra no facilita la programación de las necesidades globales de la Administración, lo que puede determinar que un órgano realice un procedimiento de contratación administrativo para adquirir un bien o servicio que a otro órgano de la Administración le resulta definitivamente excedentario...*” (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 54)

Adicionalmente, la centralización no solo genera mejoras en la oportunidad, sino que permite que las entidades individuales obtengan productos con características técnicamente definidas, adecuadas a sus necesidades, sin vicios, defectos o deficiencias. Cada entidad elaborará su requerimiento que al momento de ser consolidado por el operador de la centralización será redefinido y precisado, y al ser este operador una persona especializada de algún modo mejorará el detalle del mismo evitando ambigüedades, redacciones confusas o dobles interpretaciones, cuyas consecuencias negativas terminan presentándose en la ejecución contractual.

- *Reducción de costos directos e indirectos:* esta ventaja tiene dos aspectos, la primera de ellas se ve reflejada en los costos administrativos en los que incurre la administración pública. En todo el Estado tenemos más de dos mil entidades, cada una de ellas con una oficina de logística o de abastecimiento encargada de las contrataciones de la misma desde los bienes más simples como los útiles de escritorio hasta los recursos más complejos incluyendo las obras públicas. Cada una de estas oficinas equipadas por personal que

desarrolla todas las fases de un proceso de selección en cada una de las contrataciones.

En una etapa de actos preparatorios, los diversos funcionarios de las más de dos mil Entidades son los que determinan las características técnicas de los productos, realizan el estudio de mercado, definen el valor referencial y demás actividades antes de la realización del procedimiento de selección. La centralización trae como ventaja que un solo organismo sea el encargado de realizar alguno de esos actos y luego de ello realizar el proceso de selección, lo cual significaría que el abastecimiento de varias entidades se realizaría a través de un único acto, evitando repetición de tareas y actos administrativos en cada entidad individual, siendo que ello significaría que ya no existiría multiplicidad de funciones y labores de los trabajadores públicos para la obtención del mismo producto.

Así lo describe Nogues, uno de los autores consultados, señalando lo siguiente: *“...La multiplicidad de unidades de compra, que a su vez produce una multiplicidad de contratos de suministro para colmar necesidades de la misma índole de los distintos órganos estatales y el tiempo que deben invertir estos órganos en el trámite de los distintos expedientes administrativos, así como la diversidad de controles internos y externos, choca abiertamente contra la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, la que debería cumplir con aquel postulado referido a que las diversas partes del todo aparezcan como integradas y conformen un conjunto armónico...”* (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 50)

De acuerdo a lo indicado por la entrevistada N° 4, especialista en implementación de políticas de compras públicas, *“... primero tendríamos que estandarizar para centralizar, tendríamos que trabajar fichas estandarizadas para salir a comprar a través de una sola entidad, y que las entidades usen las fichas, para a partir de ellas solicitar su requerimiento de compra, o sea no podemos centralizar si primero no hemos hecho cosas previas, como ordenar las compras, capacitar a las personas, homologar los requerimientos...”*.

El segundo aspecto de la reducción de costos se ve reflejado en el precio ofertado del sector privado de los productos a adquirir o contratar. La centralización, como ya dijimos, trae como consecuencia la realización de un solo procedimiento de selección lo cual significa la preparación y presentación de una única oferta y no diversas ofertas por cada entidad contratante, repitiendo la misma documentación una y otra vez pudiendo incurrir en errores involuntarios que descalifiquen su propuesta.

Para la entrevistada N° 1, especialista en diseño de política sobre contratación pública, *“...la principal ventaja cuando se creó la centralización era la economía por escala, compro gran volumen y entiendo que voy a tener una mejor capacidad de negociación para poder tener precios más competitivos, que no significan los más bajos, pero sí más competitivos...”*.

En la misma línea la entrevistada N° 8, especialista en estandarización, señala como ventajosa la centralización, puesto que *“...en principio obtienes la economía de escala, que son precios más baratos (...) más económicos a lo que debería pagar (...) le doy al estado su poder de negociador importante...”*.

De otro lado, la oferta de un precio más bajo proviene de la posibilidad del sector privado de lograr un contrato de un valor importante, en la medida que el abastecimiento es a más de una entidad. Se ofertaría un precio muy competitivo al por mayor, pues como ley general se cumpliría la postulación de a mayor demanda menor precio, el sector privado tendría un mayor margen de ganancia y por tanto de manejo de precio, situación que en procesos individuales no se presentan.

El entrevistado N° 3, especialista en análisis de mercado, señala que *“...en temas de competencia, la competencia creo que aumenta porque hay un contrato más suculento (...) hay que ver el tema de la centralización siempre debe verse de tal manera que no se afecte al mercado lo más mínimo y se logre la economía de escala...”*.

Según la entrevistada N° 7, especialista en compras corporativas en empresas públicas, “... se está encontrando por cada sector que hay dos proveedores o proveedor y medio (...) entonces hay que buscar estrategias para atraer nuevos mercados, nuevos proveedores (...) la centralización trae ordenamiento, trae una mejor capacidad de negociación, el recurso será menor a nivel de las Entidades, las Entidades dejarán de hacer esa actividad que venían haciendo porque se lo van a ceder al que centraliza, la carga de hacer bases, la carga de hacer indagación de mercado, la carga de subirlo al SEACE, la carga de hacer el procedimiento...”.

De igual manera se dice que “...el mayor volumen que se logra al realizar las compras de forma centralizada genera ahorros en los costos, sea por la mayor eficiencia que se logra al manejar las cantidades mayores, o por el mayor poder de negociación que, como comprador, logra el sector público en tal caso...” (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 8)

Finalmente, la bibliografía consultada también indica que “...Los distintos organismos de la Administración, en el cumplimiento de sus asuntos ordinarios, generan una serie de necesidades idénticas, respecto de los suministros de bienes y servicios que precisan, lo que deriva en la existencia de múltiples órganos de contratación y numerosas unidades de compra. Esto implica que existan muchos órganos administrativos que deban dedicarse a la adquisición de productos similares, lo cual representa un dispendio de tiempo, de recursos humanos y materiales...” (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 49)

- **Mecanismos para la reducción y prevención de la corrupción:** se debe entender que la corrupción es un acto que involucra a los funcionarios públicos junto con los privados para satisfacer sus intereses privados de una situación que debiera procurar el interés público. En esa medida, se presentan situaciones de pago de sobornos para favorecer en las licitaciones, pactos privados entre dichos agentes en el precio del producto, entre otras. La centralización, si bien es cierto no evitaría del todo estos escenarios si los reduciría en su gran mayoría, dado que en un proceso de mayor envergadura

siempre es más sensible a la expectativa pública, publicidad y transparencia, y al ser solo un proceso la posibilidad que esto se presente se reduce enormemente.

Al realizarse contrataciones dispersas se refieren a procesos de cuantías menores, sus reglas y procedimientos son más sencillos y céleres, lo cual genera peligro de corrupción, tal como lo señala en el trabajo de investigación *“Corrupción en la adquisición y contratación del Estado Peruano”*: *“...Los procesos de adquisición de menor cuantía o las adjudicaciones directa con una irrazonable previsión de los tiempos que imposibilitan la participación de proveedores, excepto la del proveedor amigo; exigiendo bienes o servicios con especificaciones técnicas o términos de referencia sólo posibles de ser cumplidos por el proveedor que tuvo la información privilegiada con la suficiente previsión de tiempo. Bases que indican plazo de entrega un día. Manipular las especificaciones para favorecer a ciertos proveedores, restringir la información sobre las oportunidades de contratación, usar la urgencia como pretexto para otorgarle el contrato a un sólo contratista, sin que haya ninguna competencia...”* (Áviles, 2007:15)

De otro lado, siguiendo en aquel contexto debido a que la compra se encuentra concentrada resulta más sencillo y menos costoso realizar una profunda labor de control del proceso de contratación. Los procedimientos de selección son auditados en primer lugar por los órganos de control de cada entidad, luego sus procedimientos pueden ser revisados también por las sociedades auditoras externas y algunas veces por comisiones provenientes directamente de la Contraloría General de la República; sin embargo, este último supuesto no es muy común en las contrataciones pequeñas y comunes.

Las acciones de control de los órganos de cada entidad, muchas veces se limitan a realizar el seguimiento de los procedimientos de selección solo de las reglas procedimentales que existen en la ley y el reglamento, sin hacer análisis exhaustivos de conductas irregulares tras ellas. Asimismo, a ser compras individuales representan muchas veces montos pequeños que son considerados de poca importancia para la muestra del control gubernamental,

presentándose entonces la oportunidad para los operadores de las compras en incurrir en fraccionamientos para pasar inadvertidas a una fiscalización.

La compra centralizada implicará un procedimiento de selección de gran magnitud, donde los intereses de varias entidades convergirán al igual que la de numerosos agentes del sector privado, la oportunidad de negocio es grande, por lo que lo más probable es que la misma Contraloría intervenga en el acompañamiento y posterior fiscalización del proceso, evitando la presencia de actos de corrupción.

Para el entrevistado N° 3, especialista en análisis de mercado, la centralización permite en *"...temas de auditoría, se focaliza porque en lugar de ver un montón de procesos, se ve un solo proceso..."*.

De acuerdo a la entrevistada N° 7, especialista en compras corporativas en empresas públicas, con la centralización *"...hay un tema de responsabilidades que está focalizado, el supervisor tiene un solo foco al cual supervisar."*

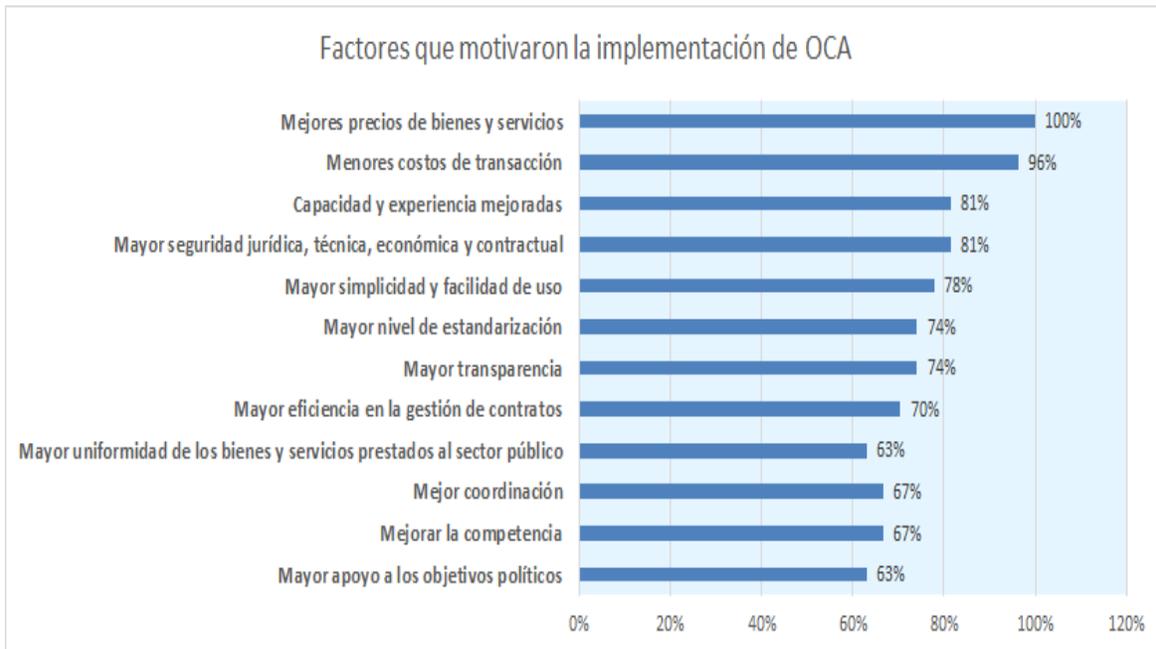
Así, también se cita que *"...los procesos centralizados están sujetos a mayores controles debido a su mayor visibilidad. Por otra parte, al manejarse volúmenes mayores los requisitos legales del proceso de compra, asociados en general a su transparencia, son más exigentes. Sin embargo, tanto el favoritismo como la corrupción pueden aparecer cualquiera sea el nivel en el que la compra se realice, aunque seguramente de formas diferentes..."* (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 8)

Por su parte, el Estudio sobre el Régimen de Contratación Pública realizada por la OCDE señala que *"... El principal objetivo en la creación de un sistema de compras centralizado es aumentar los ahorros en el sistema de contratación pública mediante la obtención de precios más bajos y la reducción de los costos de transacción. Al consolidar las compras de entidades públicas (tanto a nivel nacional como subnacional) de bienes y servicios ampliamente utilizados en grandes contratos, se generarán descuentos considerables en cantidad, lo que se traducirá en menores costos de adquisición para el sector público. Otra*

justificación económica importante para la compra centralizada es la reducción del costo de transacción a nivel de entidades adjudicadoras y operadores económicos (véase la Gráfica 1.3) (OCDE, 2014). PC identificará las necesidades y estándares comunes entre las entidades que faciliten la planeación de compras corporativas...” (2017:39)

Gráfico 6

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



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

3.1.2. Desventajas de la centralización

- *Concentración de las decisiones en un solo organismo:* como ya se ha dicho en párrafos anteriores, el llevar a cabo las contrataciones y adquisiciones en el Estado es una actividad repetitiva en todas las entidades. Cada una de ellas se encuentra sujeta a las normas de contratación pública y además a los lineamientos y procedimientos internos que deben haber generado. Todo ello en base a la autonomía e independencia de las cuales gozan.

En numerosos casos, uno puede observar entidades que muy a parte del cumplimiento de las normas de contratación pública han generado regulaciones internas aceptadas entre las áreas usuarias, el órgano encargado de las contrataciones e incluso hasta por el mismo órgano de control, lo cual hace que cada entidad haya desarrollado sus propios tiempos y formas para la satisfacción de las necesidades. Al ser una sola entidad la del interés, significa que el conjunto de personas responsables de las acciones es reducido, por lo que los acuerdos y decisiones pueden ser arribados de una manera más rápida y oportuna.

Por su parte la existencia de la compra centralizada, hace muchas veces que algunas decisiones, cambios o modificaciones a requerimientos por ejemplo, sean sujetas no solo a la entidad usuaria, sino al órgano responsable de la centralización o muchas veces a otra entidad usuaria, donde la validación dependerá de un conjunto con mayor integrante de personas, donde no solo será más difícil llegar a acuerdos sino que el interés de la entidad particular se verá difuminado entre la totalidad de los interesados, creando por el contrario una dependencia institucional en la satisfacción de sus necesidades.

En ese sentido, la entidad pasa de depender de ella misma a depender de un órgano especializado y otras tantas entidades más para la obtención de recursos tan simples como útiles de escritorio o computadoras.

- *Inviabilidad de la descripción del requerimiento:* la centralización de compras supone pasos previos a la realización de un proceso de selección, para cumplir su función debe seguir procedimientos que permitan realizar los procesos de contratación y adquisición. Uno de estos procedimientos debe referirse a la unificación y posterior descripción del requerimiento, cuyos insumos provendría de cada entidad individual.

No obstante ello, como ya lo hemos advertido cada entidad tiene sus propias áreas usuarias, sus propios logísticos y sus propios usuarios. El personal encargado de brindar la información al órgano encargado de la centralización no lo hará de una manera macro ni pensando en el interés y preferencia global

de todas las entidades, sino que dicha información que cada una de ellas brindaría estará adecuada a las necesidades individuales, orientada a la satisfacción propia y que, siendo los mismos objetos.

El resultado de este desfase de información será que pese a que los objetos de contratación serán iguales en su denominación o nomenclatura, éstos no siempre estarán armonizados al cien por ciento (100%) en todas sus características. Se presentará casos, por ejemplo que para la adquisición de laptops cada entidad requerirá características en procesadores o memorias diferentes, tamaño de pantalla, entre otros.

En esa medida, el órgano encargado de la centralización tendrá una tarea difícil, concluir en una única definición que satisfaga a todas las entidades participantes, tarea que se agravará en la medida que aumenta la cantidad de Entidades que participan de la compra centralizada, pues existirá un mayor número de diferentes pedidos.

Ahora bien, la tarea no significa en llegar a un punto intermedio de la definición o a una simple decisión arbitraria, requiere además la aceptación de las entidades participantes, por lo cual una cuota de negociación y adopción de acuerdos se presenta en estos casos, en la medida que debe contarse con la aceptación de las participantes.

Sin embargo, es importante desvirtuar esta desventaja en la medida que esta situación se generaría en las primeras contrataciones centralizadas, en la medida que ya una vez que los funcionarios se familiaricen con la nueva política y sus objetivos, las tareas de descripción de los requerimientos de las entidades individuales empezarán a contener rasgos de colectividad.

- *Trabas y Costos Burocráticos:* es necesario considerar a la centralización también desde un ámbito subjetivo. Se ha dicho que el órgano encargado de la centralización requiere información para iniciar sus funciones, y que esta información debe ser trasladada por los funcionarios de cada entidad, pertenecientes al órgano encargado de las contrataciones conjuntamente con

las oficinas usuarias, siendo que con ellos se inicia el proceso de centralización.

Ello significa que el personal logístico deberá definir la necesidad y el requerimiento de la entidad y luego brindar información a un órgano ajeno a la entidad y no volverá a participar del proceso de compra hasta que se le informe que el proceso se ha llevado a cabo, que se cuenta con un ganador y que deberá suscribir el contrato con un proveedor establecido y empezar la etapa de la ejecución contractual.

Es muy posible que la situación descrita genere en el personal de la oficina de logística una incomodidad, por un largo tiempo han sido los responsables del abastecimiento de la entidad y los agentes decisorios para la obtención de los recursos, y ahora pasarían a un plano secundario, donde son meros operadores de un contrato con contraparte y condiciones ya definidas, sintiéndose ajenos a tal decisión y por tanto no responsables frente a ellas, lo cual desincentiva que en un caso de conflicto brinden su mejor predisposición para solucionarlo de la mejor manera.

Adicionalmente a ello, se presenta una idea de descarga laboral a las oficinas de logística y abastecimiento, aspecto que puede generar un temor en los funcionarios sentirse no necesarios, peligrando su continuidad laboral, lo cual puede traducirse en la negativa a brindar información o en la demora del traspaso de la misma. *“...En muchas circunstancias, la transmisión de dicha información [información relacionada con la elaboración de los términos de referencia] a una agencia central de compras puede resultar dificultosa o costosa. Los actores del proceso, tanto a nivel central como a nivel local o de cada agencia, cuentan además con intereses estratégicos no necesariamente coincidentes a la hora de favorecer la transmisión de dicha información...”* (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 8)

No obstante ello, debe entenderse que todo esto no significaría un despido masivo de personal por ya no considerarlo necesario, por el contrario es bien sabido que los órganos encargados de contrataciones adolecen de poco

personal y exceso de trabajo, la centralización permitiría una mejor distribución de funciones y tareas, las cuales podrían ya realizarse de una manera más eficiente, no olvidando además, que dicha centralización no es aplicable a todos los objetos de contratación que involucra una Entidad, por lo que sería importante que esto sea comunicado por las autoridades.

- *Intervención política:* la presente desventaja va de la mano con la concentración de poder en una sola Entidad. El órgano encargado de la centralización debe depender o estar adscrito a alguna autoridad, lo que se presenta normalmente es que el Gobierno Central, a través de un sector en particular quien la crea, le autoriza, le designa funcionarios, entre otros.

Sobre lo indicado previamente, debe considerarse que el órgano de la centralización tiene como función el abastecimiento no solo de una sino de varias entidades del Estado, muchas veces de recursos simples pero necesarios para la continuidad de sus labores, como es por ejemplo los útiles de escritorio. Asimismo, es sabido que en el Estado muchas veces se presentan situaciones de conflictos entre entidades, ya sea por conflictos de competencias, o intereses presupuestales, entre otros, lo cual puede inclinar la balanza a favor al sector titular del órgano de la centralización.

Así, la Central de Compras puede convertirse en una herramienta de presión y condicionamiento, ejercer el sector injerencia en su actuar, toda vez que de ella depende la satisfacción de las necesidades de la entidad individual, desvirtuando la finalidad de las compras centralizadas.

Sin embargo esta desventaja debería ser considerado con mucha delicadeza, pues no es propiamente una falla del modelo o de la política, sino un actuar personal de funcionarios que no cumplen los códigos de ética y respeto al Estado, la implementación de una política debe considerarse dentro de un contexto donde los funcionarios son probos y sus actuaciones son de buena fe y en busca del bien común y el interés público.

3.1.3. Análisis de las Ventajas y Desventajas

Hasta el momento se han definido y descrito las ventajas y desventajas de la centralización; sin embargo, es importante dar un paso más sobre este tema y poder otorgarles una valorización que permita compararlas y concluir si la implementación de la misma es un acto positivo o negativo de gobierno como política pública generando beneficios a la gestión del gobierno.

En esa medida, considerando como una de las ventajas la ya varias veces enunciada homologación y estandarización de los requerimientos, un aspecto positivo es que a través de ellas se logrará un Estado que cuente con un bloque profesional especializado en el tema de la definición del requerimiento. Es necesario resaltar este aspecto, por qué es tan importante saber definir un requerimiento. La base del éxito de una contratación y la obtención del recurso adecuado y oportuno del mismo es la definición de los términos de referencia, si aquel ejercicio no se hace correctamente lo que se presenta es una insatisfacción a la necesidad; y por lo tanto, un gasto injustificado del presupuesto público.

Así, esta ventaja va ir muy relacionada a la siguiente que es la obtención de la eficiencia y eficacia de la contratación, el Estado ya no solo a nivel de una sola Entidad sino de varias va a satisfacer sus necesidades con bienes y servicios que realmente cumplan ese fin, bajo el uso y administración correcta de los recursos, el ejercicio de ello además permitirá que se aporte con una cuota de participación activa en las actividades de programación y planificación, a través de los documentos de gestión (presupuesto, plan anual, calendarios presupuestales, entre otros), a través de la centralización se obtienen resultados positivos también en estas actividades macros que el Estado ha implementado para todos los sistemas de gobiernos.

Como resultado entonces de estas dos (2) ventajas, aparece la tercera ya descrita, la reducción de costos en la contratación, tanto administrativos como de personal, lo cual no necesariamente significa que el tiempo y recursos que no se invierten en los procesos de contratación ordinarios simplemente será "cero", sino que éstos se pueden utilizar en la realización de otras actividades que requieren

atención e inversión para el logro de los objetivos de la Entidad o incluso para capacitación del personal.

Finalmente, dentro del marco de legalidad de procedimientos, competencia, transparencia, la centralización es un elemento importante que permite la ejecución de las políticas de anticorrupción, en la medida que es una herramienta que disminuye los riesgos de malas prácticas, aprovechamiento y abusos de poder de los funcionarios, así como los acuerdos privados que distorsionan el mercado de los proveedores.

En ese sentido, las ventajas presentadas en el presente capítulo nos lleva a evaluarlas no solo en el caso concreto, sino dentro de la política pública del Estado, éstas ayudan a que el régimen de contratación pública sea más eficiente, logrando una especialización en el tema y obteniendo mejores mecanismos en temas de transparencia y competencia, sin embargo, el alcance no solo se limita al ámbito de la contratación pública sino que alcanza a objetivos de mayor nivel de gobierno, tal como se ha mencionado en las políticas de programación y planeamiento, así como políticas de anticorrupción que abarcan a todo tema estatal, no solo limitándose a las contrataciones del Estado.

Apostar por la centralización, de acuerdo a lo señalado por Meyer y Fath en Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile, nos sirve “...*Para alcanzar los objetivos de las políticas de contrataciones públicas es preciso respaldar y poner en marcha instituciones cuya función vaya más allá que decirles a las entidades contratantes qué métodos de contratación pueden utilizar, cuándo pueden emplearlos y cómo aplicarlos. Las instituciones influyen el comportamiento en la dirección deseada, a menudo a través de incentivos y desincentivos formales e informales.*” (Meyer y Fath, 2002: 589).

De otro lado, nos encontramos también con las desventajas de la centralización, las hemos enumerado y descrito. La primera de ellas referida a la concentración de poder en un solo organismo, poder que podría hacerse de mal uso y no lograr los verdaderos objetivos, sino intereses particulares, lo cual se encuentra directamente relacionado con la última desventaja referida a la intervención

política. Ambas muestran escenarios donde los funcionarios públicos persiguen objetivos particulares, los cuales los van a obtener a través de un mal ejercicio de sus funciones y aprovechamiento de sus cargos en desmedro del trabajo de otros funcionarios, y por consiguiente en contra del logro de la eficiencia en las políticas públicas.

Las otras dos (2) desventajas relacionadas con la inviabilidad de la descripción del requerimiento y las trabas y costos de la centralización se encuentran referidas al accionar ya no de los funcionarios referidos a las altas direcciones sino a los servidores públicos operadores del régimen de contratación y por tanto de la centralización; su propia falta de experiencia, la preocupación por su continuidad laboral, su sobre carga laboral son factores que impedirían el éxito de la política de contratación.

Ahora bien, realizando un análisis sobre las ventajas y desventajas, es necesario advertir que las primeras se refieren a hechos objetivos, es decir, a logros que se van a ver reflejados dentro de un sistema de gobierno, en procedimientos y uso de recursos, a diferencia de las desventajas; estas últimas se presentan por situaciones subjetivas, es decir, por comportamientos inadecuados de los funcionarios y servidores del Estado, que olvidan que la realización de sus funciones obedecen a un interés colectivo.

Bajo esta situación, las ventajas que ofrece la centralización resulta muy atractivas, pues ofrecen soluciones y mejoras no sólo a un sistema administrativo, sino que coadyuvan a la mejora de un sistema integrado, la existencia de funcionarios con malas prácticas no deberían ser la razón por la cual una política no es llevada a cabo, sino más bien en su implementación debería tenerse en cuenta para adoptar ciertas medidas que limiten un mal accionar. Resulta entonces que las ventajas que nos ofrece la centralización muestran la importancia de decidir por ella como política.

En consecuencia, debiera entenderse que *“... la finalidad de implementar las compras estatales en forma centralizada es la de obtener productos y servicios de calidad, reducir gastos de gestión y obtener mejores precios de adquisición*

que se traduzcan en un considerable ahorro público...”. En ese sentido, el autor continúa explicando que la centralización se da “...colocando en primer lugar el criterio de eficacia, como un principio de funcionamiento de la Administración Pública, que demanda una coordinación entre los órganos de la Administración.” (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 47-48)

Un ejemplo de lo citado, es decir, que la centralización de la compra coadyuva al logro de objetivos macro de Estado, es lo que continúa indicando los autores mencionados: “... la Administración procura satisfacer los intereses generales, no conformando éstos una realidad estática y definida. La misión de la Administración debe anticiparse a las realidades futuras y previsibles, mediante la actividad de planificación y programación...” (Nogués, García, Martínez, Pérez y Buzó, 2012: 51)

3.1.4. Enfoque de Política Pública

No obstante lo indicado, el gestor de la política pública de centralización no puede limitarse a solo tener en cuenta las ventajas y los datos objetivos, pues la esfera subjetiva de los operadores son hechos presentes y hasta más reales que los objetivos. Es por ello que es importante haber realizado este análisis, pues como ya se dijo no sólo sirve para decidimos por la necesidad de implementarla sino que en el momento de diseñarla se tenga en cuenta ambos aspectos para su éxito, toda vez que lo subjetivo nos hará una y otra vez modificarla para su adaptación a los sujetos que la aplican.

Así, de acuerdo a los enfoques de políticas públicas que se han descrito en el Capítulo II, es necesario aplicar en este caso el *Enfoque Incremental*, en la medida que sabiendo que es lo que se quiere, se realizarán una serie de pruebas de ensayo y error que se adapten a los funcionarios, operadores y hasta a los privados que participan de la contratación pública, tal como veremos en los siguientes numerales, al haber incorporado la centralización a través de diferentes momentos, formas y autoridades.

De otra parte, resulta necesario definir el ámbito objetivo y subjetivo de la centralización, en otras palabras, determinar sobre qué tipo de objetos productos corresponde efectuar contrataciones centralizadas (ámbito objetivo); así como analizar quien es el encargado de realizar estas contrataciones (ámbito subjetivo).

3.1.5. Ámbito objetivo

Conforme se indicó en el Capítulo I algunos autores han estudiado las contrataciones que realiza el Estado y se ha clasificado en cuatro (4) categorías en función de la naturaleza de lo que adquiere:

- i) *“Objetos que requieren investigación o desarrollos especializados, son productos nuevos que requieren desarrollo tecnológico (como el equipamiento militar nuevo).*
- ii) *Contratación de proyectos complejos, no involucran avances tecnológicos pero requieren capacidades técnicas, administrativas y organizativas (como la construcción del metro subterráneo).*
- iii) *Contratación de productos estandarizados, de producción y consumo habituales, son objetos fáciles de definir y describir técnicamente, pudiendo compararse en mercados públicos o privados (como la adquisición de insumos médicos).*
- iv) *Productos que se encuentran en el mercado requieren alguna adaptación particular, en función de las necesidades del demandante (como los patrulleros o las ambulancias)”. (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 5-6)*

Como se puede apreciar el estado contrata diversos y distintos tipos de objetos contractuales (bienes, servicios y obras de toda clase, complejidad y envergadura) lo que hace inviable, dada su heterogeneidad, que estos sean contratados de forma centralizada, por ello resulta necesario definir la estrategia de compras que debe utilizarse para su obtención.

Para tal efecto, debe tenerse en consideración que *“Modelo de Gestión de las Compras Públicas: Mapeo del Abastecimiento Público”*, elaborado por Perú Compras considera a la matriz de Kraljic, como un modelo para determinar la

estrategia de compras, la cual ha clasificado los objetos de contratación en cuatro (4) categorías:

- i) Apalancados o “Commodities”, son productos cuya calidad está estandarizada, que cuenta con muchos proveedores disponibles, por lo que es fácil de cambiar de proveedor, no existiendo riesgo en la atención del suministro. Para estos productos la estrategia de compras debe buscar reducir costos centralizando las contrataciones a través de subastas inversas electrónicas o acuerdos marco.
- ii) Estratégicos, son productos esenciales para el cumplimiento de objetivos que se caracterizan por un alto riesgo en la atención del suministro debido a un escaso número de proveedores o por una entrega compleja. La estrategia recomendada es realizar alianzas estratégicas que asegure buena calidad y buen precio, debiendo negociar con precisión las características técnicas de los productos.
- iii) No críticos o rutinarios, son productos fáciles de comprar de calidad estandarizada. Para estos la estrategia de compra debe buscar la reducción del tiempo y costo para dedicado para su obtención, debiendo utilizar para ello acuerdos marco.
- iv) Cuellos de botella o críticos, que cuentan con un solo proveedor o escasos proveedores. La estrategia de compra implica que se tiene que garantizar el suministro, para ello resulta necesario realizar contratos a largo plazo. (Central de Compras Públicas – Perú Compras, 2017: 20-21)

Analizados los tipos de objetos que contrata el Estado y la estrategia de compras que se puede utilizar se considera que los objetos que pueden obtener de forma centralizada son los apalancados y los rutinarios (productos estandarizados, de producción y consumo habituales), los cuales pueden armonizarse en un requerimiento común que satisfaga a todos los usuarios involucrados, como son los medicamentos, útiles de oficina, computadoras, entre otros.

También podrían ser materia de centralización acotada a las demandas de un sector en particular y para que ello coadyuve al cumplimiento de políticas públicas nacionales o sectoriales los *“Productos que se encuentran en el mercado requieren alguna adaptación particular, en función de las necesidades del demandante”* (Arozemena y Weinschelbaum, 2010: 5-6) como pueden ser las ambulancias, equipos médicos, equipos para comunicación, entre otros.

Así, debe quedar claro que hay objetos que nunca aplicaría una centralización pues va contra su naturaleza y contra los problemas que requiere resolver, como el caso de obras o las consultorías personalizadas (como los objetos que requieren investigación o desarrollos especializados, son productos nuevos que requieren desarrollo tecnológico o la contratación de proyectos complejos, no involucran avances tecnológicos pero requieren capacidades técnicas, administrativas y organizativas), este último más que el mejor precio se busca la calidad e idoneidad del ejecutor del servicio.

Para la entrevistada N° 1, especialista en diseño de políticas sobre contratación pública, los objetos que pueden ser materia de una compra centralizada son *“...bienes de uso común en cuanto a que son requeridos por todos o la gran mayoría de entidades (...).”*

El entrevistado N° 2, especialista en acuerdos marco, señala que lo que se debe contratar de forma centralizada a aquello que *“...es netamente por nivel de gasto y netamente que no sea monopólico, usemos los mercados que son más fáciles de poder agrupar (...).”*

Según el entrevistado N° 3, especialista en análisis de mercado, deben comprarse de forma centralizada *“...suministros, porque en suministros tú lo que logras es la economía de escalas (...) hay servicios que dependen de costeos individuales ahí no vas a lograr economía de escala, o sea si usas 10 vigilantes o usas 100 vigilantes, por usar 100, bueno pues 10 no van a cobrar sueldo, no es así, pero en el caso de suministros ahí sí funciona porque a mayor cantidad, a mayor volumen de venta menos margen pero mayor ganancia, menos ganancia porcentual pero más ganancia en volumen...”*.

De acuerdo con la entrevistada N° 4, especialista en implementación de políticas de compras públicas, “...*todos aquellos servicios que hay reincidencia en su contratación (...) todo aquello que puede ser estandarizado, homologado podría ser centralizado...*”

De esta manera no se puede generalizar la centralización a toda la compra pública, sino está funciona en el caso de contrataciones dirigidas a objetos determinados, de fácil descripción que además sean se interés de abastecimiento a todo un sector o de un número importante de usuarios.

3.1.6. Ámbito subjetivo

Se refiere a quién es el responsable de la centralización. Si bien es cierto en un marco más general o una vista Macro todo es parte de la política pública por la quedó gobiernos apuestan. Dirigidas a medidas de eficiencia, ahorro de gasto entre otras. Una forma de llevarla a cabo es a través de la centralización por lo que en primer plano el responsable será el propio estado y su decisión de insertarla en el actuar público.

Sin embargo, es necesario bajar en la pirámide e ir más al detalle. Y es la respuesta a la pregunta quién la lleva a cabo. De acuerdo a lo revisado en diversos países y legislaciones, no existe un consenso único de quien lo lleva a cabo, por lo que se ha encontrado las siguientes opciones:

- **Central de Compras**

Se ha advertido la existencia de una central de compras, lo cual significa que es una entidad del Estado con personería jurídica propia, que es la encargada de todos los procesos de contrataciones centralizados. Esta entidad contará con su propia organización, marco institucional, presupuesto independiente, asignación de funciones y obligaciones, personal contratado directamente por y para ella, responsable de sus propios sistemas administrativos.

Esta Central de Compras se encuentra normalmente adscrita al Gobierno Central, específicamente al sector de economía o hacienda, dado que dicha especialidad obedecen a temas concernientes a ellos.

Al ser una entidad independiente, también es una entidad especializada que cuenta con áreas de líneas encargadas de la centralización, cuyo personal es de carácter técnico especializado, altamente calificados y capacitados, no solo en los temas de contratación pública general, sino en temas específicos como definición de requerimientos, estudios de comportamientos de mercado.

Asimismo, requerirá una excelente política de remunerativa, de capacitación y de retención de talento, en la medida que se quiere conservar al personal, dado que el proceso de centralización es complejo y es necesario continuar con la experiencia adquirida.

- **Oficina de Compras**

Cuando se habla de oficinas de compra se refiere a una Dirección, Oficina, Gerencia o incluso un Programa que pertenece a un sector o departamento ministerial, que será la encargada de llevar a cabo la estrategia para la centralización. Esta se encuentra dentro de la organización de la entidad ministerial, como una dependencia más que ejerce actividades para el cumplimiento de una de las funciones.

En la mayoría de los casos pertenecen al sector economía o hacienda, entiéndase por la afinidad a los conceptos de eficiencia y ahorro en gasto; sin embargo, existen casos en que pertenecen al sector según el objeto a adquirir o contratar, como es el caso de los medicamentos pertenecen al sector salud. Este último caso se presenta cuando la centralización se refiere a objetos especiales y únicos como medicamentos o armamento en el sector defensa, y no existe una centralización generalizada.

Por el contrario a la central de compras, no hay una organización ni presupuesto independiente, la cantidad de personal prestando servicios es mucho menor y su actuar es limitado también, si bien es cierto, gozan de

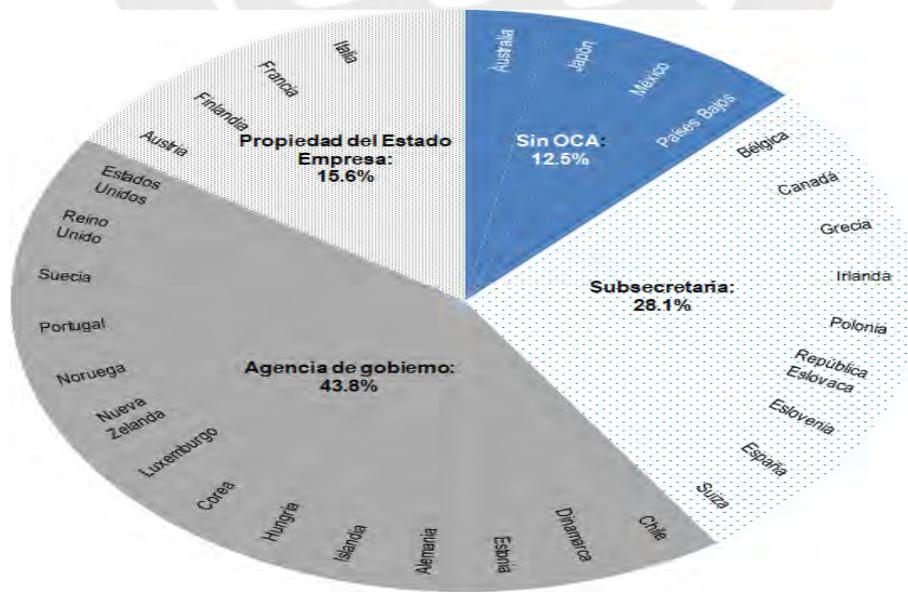
tecnicismo y especialización es en mucho menor medida que en una central. La política de personal, capacitación y remuneración no depende solo del jefe del área u oficina sino de toda la entidad a la que pertenecen, siendo tan importante como cualquier otro de la dependencia, se pierde la prioridad en la atención de sus necesidades.

Asimismo, la rotación del jefe de la oficina o dirección puede ser más alta, pues dependerá de la decisión de las autoridades del sector del momento, perdiendo continuidad en el ejercicio de la política.

Ahora bien, el Estudio sobre el Régimen de Contratación Pública realizada por la OCDE indica que respecto de la creación de una central de compras “...Los partidarios de este modelo de organización argumentan que elimina el riesgo de buscar ganancias y proporciona mejores incentivos para la eficiencia en los costos (...) el estatus legal más común de los OCA, en los países de la OCDE, es el del organismo gubernamental (OCDE, 2011). Perú Compras tiene un estatus legal similar al de una dependencia gubernamental...”(2017:41-42)

Gráfico 7

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



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

Del análisis de ambos mecanismos se colige que resulta más ventajoso contar con una Central de Compras, puesto que debido a que su finalidad es “definir la estrategia de centralización de las contrataciones”, todos los recursos que tenga (humanos y técnicos) se encontraran destinados al cumplimiento de este objetivo, lo que no sucede con una dirección dentro de una institución; asimismo, permitirá una interrelación directa con los titulares de los distintos sectores, lo que generará un apoyo a más alto nivel para el desarrollo de sus actividades.

En el caso peruano se optó por una estrategia de centralización a cargo de una Central de Compras denominada “Central de Compras Públicas – Perú Compras”, pero no de cualquier objeto, sino únicamente de productos rutinarios y de fácil descripción (estandarizados – commodities) que además sean de interés de abastecimiento a todo un sector o de un número importante de usuarios.

3.2. La Centralización en el Perú

3.2.1. Antecedentes

El régimen de contratación pública tal como lo conocemos ahora se generó con la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, que entró en vigencia en el año 1998, donde las contrataciones eran totalmente descentralizadas, por lo que la normativa no contenía regulación alguna sobre contrataciones centralizadas.

No obstante, con los años se consideró conveniente realizar contrataciones centralizadas con el objetivo de aprovechar sus ventajas, siendo que ello se materializó en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2003, donde se da el inicio de la regulación de la centralización de las compras se presenta a través de la figura de compras corporativas facultativas. Esta norma no establece ningún desarrollo sobre cómo poder efectuar estas compras corporativas, solo se limitó

a dar la posibilidad que las entidades del Estado se agrupen entre ellas para llevar a cabo compras en conjunto mediante un convenio interinstitucional.

Pese a ello, en base a dicha disposición, su repetición en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2004 y las directrices que daba el Consejo Superior de las Contrataciones del Estado (CONSUCODE) a través de las opiniones que emitía, se lograron realizar algunas compras corporativas de carácter facultativa como la de los medicamentos o el desarrollo de programas pilotos que ejecutó la Presidencia del Consejo de Ministros y posteriormente el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

Con las modificaciones efectuadas al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, mediante Decreto Supremo N° 084-2004-PCM, en noviembre del 2004, se reguló la compra corporativa. Como la reglamentación no alcanzaba más de un artículo el desarrollo de estas compras corporativas se dieron de acuerdo a los usos y costumbres de las entidades que se asociaban poniéndose ellos mismos reglas y directrices propias no existiendo más que el compromiso de las mismas.

- ***Creación de la Unidad de Compras Corporativas***

Las compras corporativas obligatorias siguieron una suerte diferente, su desarrollo no se presentó en la legislación hasta el 2005 cuando se creó el Plan Piloto de Compras Corporativas Obligatorias para el año 2006. Este Plan Piloto contenía una serie de elementos y parámetros para realizar la compra, entre ellos los objetos que se iban a adquirir, las entidades participantes (todos los ministerios del Gobierno Central), las entidades encargadas de definir los requerimientos, los comités especiales, así como también la creación de una Unidad de Compras Corporativas (UCCO) como la encargada de llevar a cabo las compras definidas en plan, se encontraba además adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y constaba de tres funcionarios representantes de la PCM, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) respectivamente.

A través de la UCCO y durante el tiempo que estuvo dependiendo de la PCM, se realizaron las compras corporativas de papel bond y útiles de escritorio (lápices, lapiceros, fólder de manila, archivadores de palanca y discos compactos), así como los equipos de conversión a Gas Natural vehicular para la flota vehicular de las entidades participantes, dichos procesos culminaron en su totalidad hasta la ejecución del contrato, se cumplieron con las entregas e instalaciones correspondientes sin registrarse impugnación alguna. En ese momento, se denotaba un interés grande del gobierno de impulsar esta modalidad de compras, la UCCO gozaba de una independencia de acción y se le identificaba entre las entidades participantes el líder de la ejecución está nueva política.

Sin embargo, en el 2006 la UCCO no perteneció más a la PCM, y esta fue transferida al CONSUCODE, ya para ese año el interés del gobierno en impulsar la políticas de compras centralizadas desapareció, por lo que dicha transferencia no solo significó quitarle independencia en sus labores, sino además no contaba con presupuesto, se realizaron cambios en los representantes que ya a esa fecha habían interiorizado la tarea asignada y trazado lazos con los operadores de las entidades participantes, siendo que significaba una función más del Consejo Superior y no necesariamente de las consideradas más importantes. En ese contexto, con muchos esfuerzos y trabas la UCCO solo logró realizar un proceso que fue la contratación de SOAT. Finalmente, en el 2008 se opta por desactivar el Plan Piloto y con ello se da la desintegración de la UCCO.

- ***Creación de la Central de Compras Públicas – Perú Compras***

El Decreto Legislativo N° 1017 que aprueba una modificación al régimen de compras públicas, regula de una manera más extensa las compras comparativas; sin embargo, la competencia de la misma ya no estaba más en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), entidad que sustituyó al CONSUCODE, sino es imputada a la Central de Compras Públicas - Perú Compras.

En el año 2008 el Estado mediante el Decreto Legislativo N° 1018 crea la Central de Compras Públicas - Perú Compras, como un organismo ejecutor adscrito al MEF, que tenía como función principal el desarrollo de compras corporativas obligatorias, la formulación y administración de los catálogos electrónicos de convenio marco y el desarrollo de procedimientos de selección por encargo.

Desde el 2008 hasta mediados de 2014 el gobierno no realizó las acciones necesarias para implementar Perú Compras y que dicha entidad entre en funcionamiento. En dicho periodo se encargó, con el Decreto de Urgencia N° 041-2009, el desarrollo de catálogos electrónicos de convenio marco al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), siendo que las compras corporativas obligatorias no se volvieron a convocar.

Recién con dación de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, publicada el 10 de julio del 2014, con la creación de una figura denominada “homologación” y con el traspaso a Perú Compras de la función de “Promover la subasta inversa”, que formaba parte de las funciones del OSCE, es que se impulsa la implementación de Perú Compras, a efectos de que entre en funcionamiento.

Así, en la Cuadragésima Sexta Disposición Final de la Ley de Presupuesto del año 2015, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar las contrataciones necesarias para la implementación y funcionamiento de Perú Compras.

Producto de todo ese trabajo se emite el Decreto Supremo N° 364-2015-EF y la Resolución Suprema N° 053-2015-EF, mediante los cuales se aprueba el Reglamento de Operaciones y Funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras y se designa al Jefe de la Central de Compras, entrando en funcionamiento dicha entidad el 18 de marzo del 2016.

Gráfico 8

Gráfico: Evolución de la centralización



Fuente: Elaboración propia

3.2.2. Análisis de la Centralización como Política Pública

De lo detallado sobre las etapas por las que ha ido pasando la centralización, se advierte que esta política ha ido evolucionando poco a poco. Se observa en un principio que la centralización solo se concibió como una actividad a criterio y voluntad de las entidades, donde por medio de un convenio se asignaba la responsabilidad de realizarla a una de ellas, sin seguir ni un solo criterio de especialidad. De igual manera sucedía con los objetos de contratación, en teoría cualquier tipo de bienes o servicios podrían adquirirse o contratarse corporativamente.

Si bien es cierto, luego de ello algunas entidades tomaban el liderazgo de los proyectos como en el caso de FONAFE, y el sentido y la práctica común los llevó a ejecutar el proyecto con bienes estandarizados como los útiles de oficina, aún el Estado no definía las reglas y autoridades competentes de la centralización.

En esa medida, si bien de una manera incipiente, el Estado cayó en cuenta que la figura de las compras corporativas empezaba a ser aceptada por los operadores de la norma, creando así las compras corporativas obligatorias a través de una autoridad especializada, llamada Unidad de Compras Corporativas, y definiendo los tipos de bienes y servicios, optando por los tipos commodities. Así, por primera vez se cuenta con un programa especial, dependiente de un sector, que entró en funcionamiento, interactuando con las demás entidades y funcionarios del Estado.

Luego de la Unidad de Compras y tal como se ha comentado, el Estado pasó a una etapa de desinterés en el tema de la centralización, la política perdió importancia, y por tanto, el impulso de la misma fue disminuyendo hasta simplemente no ejecutar nada al respecto, hasta que un nuevo gobierno se decidió impulsar el tema con la creación de una Central de Compras, llamada Perú Compras.

Sin embargo, una vez más el desinterés en la implementación de la política se presentó, y si bien se creó una entidad técnica especializada, autónoma e independiente, ésta no entró en funcionamiento hasta varios años después, estando una vez más la política de centralización se paralizó. A la fecha, la central de compras públicas ya se encuentra implementada y en funcionamiento, determinándose ya los objetos de contratación correspondientes y los procedimientos y modalidades a través de los cuáles se ejecutarán.

Ahora bien, todo esta serie de escenarios y situaciones, que ha llevado que el Estado se desarrolle a través de medidas legislativas, creación de programas, entidades, contratación de personal, determinación de reglas, procedimientos, acuerdos entre entidades, opiniones de agentes privados y demás, nos muestra que para la política de centralización se ha seguido el *enfoque incrementalista*, el cual como se ha repetido varias veces sigue la frase prueba y error, pues se ha intentado implementar la política más de una vez y de numerosas formas, dependiendo mucho del interés de las autoridades y de los comportamientos de los funcionarios de turno.

3.2.3. Estructura y funciones de Perú Compras

Entre las principales funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras, establecidas en el Decreto Legislativo N° 1018, modificado por la Ley N° 30225, se tiene a las siguientes:

- a) Realizar compras corporativas obligatorias y las compras corporativas facultativas que le encarguen.
- b) Realizar procedimientos de selección por encargo.
- c) Realizar y conducir los procedimientos de selección para la generación de acuerdos marco, así como administrar los catálogos electrónicos.
- d) Promover la subasta inversa, determinando las características técnicas de los bienes y servicios comunes.

Con el Decreto Supremo N° 350-2015-EF se le asigna dos funciones adicionales a Perú Compras: i) la obligación de emitir opinión favorable de las fichas de homologación, como condición previa para su aprobación, y ii) la posibilidad de conducir compras corporativas con administración delegada.

Para ejecutar estas funciones Perú Compras tiene cuatro (4) direcciones de línea, la Dirección de Acuerdos Marco, la Dirección de Compras Corporativas y Encargos, la Dirección de Subasta Inversa y la Dirección de Análisis de Mercado.

- ***Dirección de Acuerdos Marco***

La Dirección de Acuerdos Marco es el órgano de línea que se encarga de diseñar y conducir los procedimientos de selección para generación de Acuerdo Marco, así como la gestión, administración, implementación y supervisión de los catálogos electrónicos.

Cabe indicar que el acuerdo marco es un método especial de contratación mediante el cual las Entidades contratan sin realizar un procedimiento de selección, los bienes y servicios que se encuentran incluidos en su catálogo electrónico.

Los catálogos electrónicos de acuerdo marco son una tienda virtual donde los proveedores ofertan sus productos a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) los cuales son adquiridos de forma rápida y sencilla por las Entidades.

Para la implementación de los catálogos electrónicos Perú Compras convoca un procedimiento de selección donde, de acuerdo a ciertos criterios de elegibilidad establecidos en las bases, selecciona a los proveedores con los que suscribirá un acuerdo marco que permitirá a este ofertar sus productos a través de dicha tienda virtual.

De acuerdo a lo indicado en la Revista "OSCE Al Día" los productos que deben encontrarse dentro de los catálogos electrónicos de acuerdo marco *"...tienen un denominador común, constituyen compras rutinarias en toda organización, responden a una industria con cierta tendencia a la estandarización y se desenvuelve en mercados altamente comerciales..."* (2013:3).

En virtud de ello, los acuerdos marco constituyen una herramienta que permite a las Entidades públicas simplificar el abastecimiento de las Entidades de aquellos productos sencillos y así aligerar las labores de la logística pública.

Para implementar los catálogos de acuerdos marco esta Dirección tiene realizar las siguientes actividades:

- i) Analizar y define las características técnicas y condiciones de los productos que se van a incorporar en los catálogos, con la finalidad de establecer especificaciones que respondan a la demanda del Estado.

- ii) Elabora los documentos que contienen las reglas de negocio para convocar el procedimiento de selección para la generación de los catálogos electrónicos de acuerdo marco.
 - iii) Conduce el procedimiento de selección que conducirá a la generación de un acuerdo marco.
 - iv) Efectúa la catalogación de todos los productos que serán incluidos en la tienda virtual; ello incluye la descripción del producto, sus características técnicas, condiciones contractuales y una fotografía del producto.
 - v) Gestiona y administra los catálogos, efectuando un monitoreo y evaluación de cada catálogo electrónico con el objetivo de analizar e implementar oportunidades de mejora en el catálogo, así como para detectar condiciones no favorables que distorsionan el desarrollo de los catálogos para eliminar sus efectos o en todo caso mitigarlas.
 - vi) Excluye a los proveedores del catálogo cuando se advierte que han cometido alguna infracción a las reglas de negocio o en algún supuesto contemplado en la normativa aplicable.
- ***Dirección de Compras Corporativas y Encargos***

La Dirección de Compras Corporativas y Encargos es el órgano de línea de Perú Compras que se encarga de promover la agregación de demanda del Estado con el objetivo de reducir los costos de transacción y aprovechar las ventajas de la economía de escala.

La herramienta que permite lograr este objetivo son las compras corporativas, a través de ella se centralizan la contratación de bienes o servicios que son susceptibles de ser homogeneizados, mediante la realización de un único procedimiento de selección.

De acuerdo a lo indicado por Sandro Hernández las compras corporativas surgen *“ante la necesidad de encontrar alternativas de solución que permitan mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público –y por qué no– que mejoren la posición negociadora del Estado frente a los privados o pequeños grupos que cuentan con mercados oligopólicos que los abastecen...”* (2011: 250)

En la legislación peruana existen dos (3) tipos de compras corporativas, las obligatorias, las facultativas y las otras compras corporativas que denominaremos sectoriales.

Las compras corporativas obligatorias se generan cuando mediante un Decreto Supremo, con voto aprobatorio de Consejo de Ministros, se establece qué objetos de contratarán de forma conjunta y quiénes participan, siendo Perú Compras el encargado de consolidar el requerimiento, homogenizar las características técnicas de los bienes y servicios a contratar, y seleccionar el proveedor.

En las compras corporativas facultativas las entidades de forma voluntaria deciden agruparse para realizar una compra corporativa, siendo que mediante un convenio interinstitucional se define quiénes participan, qué se contrata y quien se encarga de consolidar los requerimientos y seleccionar al proveedor.

En las compras corporativas sectoriales las entidades del gobierno nacional que formulen políticas nacionales o sectoriales mediante una Resolución del Titular de la Entidad establece qué objetos de contratarán de forma conjunta, quiénes participan y quien consolida los requerimientos y selecciona.

Cabe acotar que las compras corporativas culminan con la selección del proveedor con el que las Entidades participantes tendrán que suscribir el contrato respectivo por la cantidad requerida.

Para desarrollar compras corporativas la Dirección de Compras Corporativas y Encargos realiza las siguientes actividades:

- i) Evalúa la conveniencia y factibilidad de realizar compras corporativas, elaborando la lista de contrataciones que pueden realizarse mediante dicha vía.
- ii) Consolida los requerimientos de bienes y servicios que serán contratados mediante compras corporativas, así como homogeneiza las características técnicas de dichos objetos.
- iii) En caso la contratación sea especializada, propone la conformación de un comité técnico especializado que se encargue de homogeneizar las características técnicas de los bienes o servicios a contratar.
- iv) Elabora y aprueba los expedientes de contratación para los procedimientos que se ejecutaran mediante compras corporativas.
- v) Propone los miembros del comité de selección que tendrán a su cargo la conducción de los procedimientos de selección para las compras corporativas. Los miembros necesariamente son trabajadores que se encuentran prestando servicios en esta Dirección.
- vi) Aprueba los documentos del procedimiento de selección (bases) para la convocatoria correspondiente.

Por otro lado, resulta necesario acotar que la Dirección de Compras Corporativas y Encargos también brinda asesoría técnica a las Entidades que quieren efectuar compras corporativas.

- ***Dirección de Subasta Inversa***

La Dirección de Subasta Inversa es el órgano de línea que se encarga de promover el uso de la subasta inversa electrónica, elaborando las fichas técnicas de los bienes y servicios comunes.

La subasta inversa es un procedimiento de selección donde el único criterio de competencia es el precio, puesto que se contratan bienes o servicios considerados commodities.

Este procedimiento de selección se utiliza cuando las entidades pretenden contratar bienes o servicios en los que independiente quien es el proveedor o fabricante la calidad del producto es la misma, razón por la se considera ganador al proveedor que oferte el menor precio.

En la legislación nacional se utiliza la subasta inversa cuando los objetos a contratar son considerados bienes o servicios comunes, y es Perú Compras el encargado de definir y aprobar las características técnicas de dichos bienes y servicios.

Como las características técnicas se encuentran definidas y son invariables el procedimiento de selección tiene corta duración, así la buena pro puede otorgarse en mínimo ocho (8) días hábiles, contando a partir de la convocatoria.

Con la finalidad de promover la mayor concurrencia de proveedores y fomentar la competencia efectiva, la subasta inversa es electrónica y se realiza a través del SEACE, de esta forma se reduce costos de transacción y se reduce los riesgos de colusión entre proveedores.

Para promover la subasta inversa electrónica esta Dirección se encarga de:

- i) Elaborar las fichas técnicas de los bienes y servicios que serán incluidos en el listado de bienes y servicios comunes.
- ii) Proponer la inclusión, modificación o exclusión de las fichas técnicas de los bienes y servicios comunes.
- iii) Administrar el listado de los bienes y servicios comunes.

Adicionalmente, la Dirección de Subasta Inversa se encarga de promover la homologación de las características técnicas de los objetos que serán contratados por el Estado.

La homologación de requerimientos es una figura que ha sido introducida al régimen de contratación pública recién en el año 2016 con la entrada en vigencia de la Ley N° 30225; este mecanismo busca promover que las Entidades que definen políticas públicas nacionales o sectoriales utilicen la contratación pública como herramienta que coadyuven al cumplimiento de dichas políticas.

Así con la homologación las Entidades que definen políticas públicas nacionales o sectoriales pueden definir uniformizar los requerimientos de los objetos que las Entidades contraten. Una vez que se cuenta con un requerimiento homologado todas las Entidades tienen la obligación de contratar el bien o servicio sujetándose obligatoriamente a las características definidas por el sector.

Para que una ficha de homologación sea aprobada por el sector, Perú Compras tiene que evaluarla y debe emitir una opinión favorable, ello garantiza que las características técnicas se encuentren claramente definidas y que mediante este mecanismo no se generen barreras de acceso, fomentando competencia.

La homologación de requerimientos aparte de ayudar al cumplimiento de las políticas públicas establecidas por los sectores, tiene las siguientes ventajas:

- i) Reduce los errores en la definición de las características técnicas, puesto que es el sector, con su equipo técnico, el que se encarga de definir las características técnicas de lo que se contratará.
- ii) Elimina el direccionamiento de las contrataciones a determinados proveedores, puesto que antes de aprobar la homologación Perú

Compras verificará si la propuesta fomenta competencia, de lo contrario no emite su opinión favorable.

- iii) Reduce costos de transacción puesto que una vez aprobada la ficha de homologación los proveedores conocen cuáles son las características de los productos que todo el estado contrataran, ya no tendrán que adaptar sus productos a las exquisiteces de cada entidad.
- iv) Reduce el tiempo de la contratación, debido a que como todo está definido ya no les toma tiempo definir el requerimiento y la selección del proveedor puede durar mínimo siete (7) días hábiles.

- **Dirección de Análisis de Mercado**

La Dirección de Análisis de Mercado es el órgano de línea encargado de elaborar estudios y efectuar análisis de la información del mercado, con el objetivo de poder determinar las estrategias de contratación que se realizaran para optimizar las contrataciones que realice el Estado.

Cabe destacar que Perú Compras se sustenta en la Dirección de Análisis de Mercado, puesto que con los estudios que realiza esta Dirección se logra determinar qué objetos deben ser contratados mediante Acuerdos Marcos, cuáles tienen que ser materia de homologación o estandarización, y que objetos pueden ser transados mediante una compra corporativa.

Así, para determinar la viabilidad de las compras corporativas la Dirección de Análisis de Mercado tendrá que realizar un estudio sobre el comportamiento del mercado y las posibilidades de aplicar este mecanismo.

De acuerdo a la Directiva N° 008-2016-PERÚ COMPRAS el Informe de viabilidad de las compras corporativas elaboradas por esta Dirección debe desarrollar como mínimo el análisis de la oferta, el análisis de la demanda y una matriz de los riesgos de efectuar esta contratación.

Respecto de la función que tiene Perú Compras para emitir opinión favorable respecto de las homologaciones de requerimientos, la Dirección de Subasta Inversa, antes de emitir dicha opinión, solicita, conforme a lo requerido en la Directiva N° 004-2016-PERÚ COMPRAS, un Informe a la Dirección de Análisis de Mercado sobre la existencia de oferta de mercado respecto de los requerimientos de los productos a homologar.

En relación con la elaboración de fichas técnicas para la utilización de subasta inversa electrónica la Directiva N° 006-2016-PERÚ COMPRAS exige que la Dirección de Análisis de Mercado deba efectuar un informe sobre el uso que tienen los bienes y servicios que serán considerados commodities, así como sobre la existencia de oferta en el mercado para atender estos requerimientos.

Finalmente, respecto de la implementación de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco debe indicarse que es la Dirección de Análisis de Mercado la que, productos de sus estudios, recomienda a la Dirección de Acuerdos Marco la generación de algún catálogo.

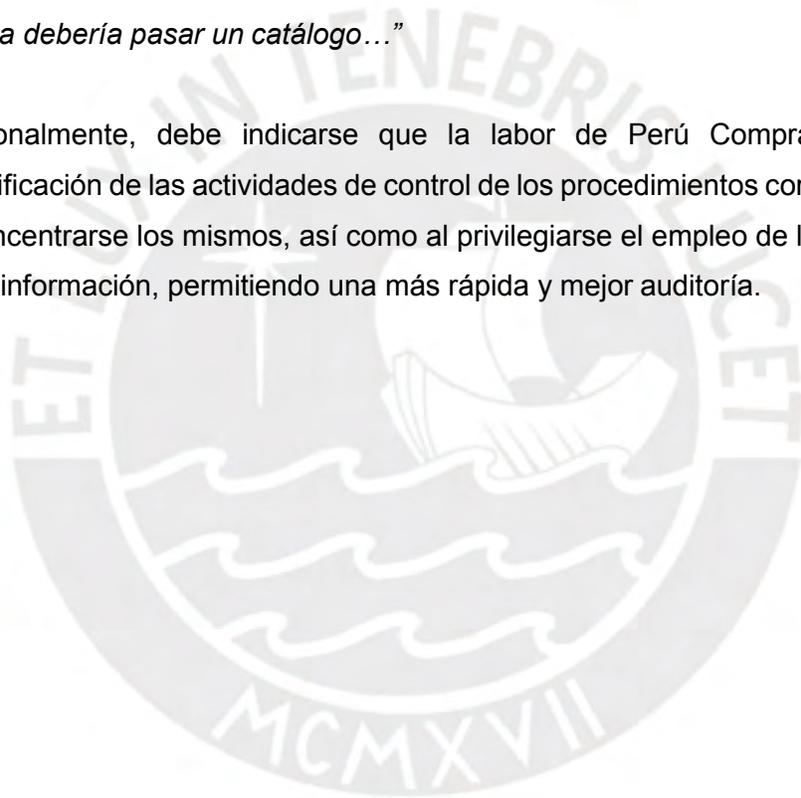
Para la entrevistada N° 1, especialista en diseño de políticas sobre contratación pública, la estructura de una central de compras debe ser la siguiente *“...lo ideal es que tenga dentro de su estructura... un órgano encargado de realizar los grandes estudios, es decir los estudios de mercado, determinar los objetos que podrían ir para hacer compras corporativas facultativas, corporativas obligatorias, o llevarlos a acuerdo marco, o llevarlos a subasta inversa o la homologación, entonces tiene que haber un área pensante la cual tiene que estar mirando el mercado para determinar que mecanismo más eficiente para determinado objeto contractual...”*

Como se puede apreciar esta Dirección es la cabeza técnica de Perú Compras, que alimenta a las demás direcciones de línea para que puedan implementar los procesos que optimicen la contratación estatal.

Para el entrevistado N° 3, especialista en análisis de mercado, la centralización permite establecer la estrategia para la contratación donde usando la matriz de

Krajlic “...nos ha permitido dividir los artículos que compra el estado peruano en bienes de rutina, comodities y bienes y servicios que tienen criticidad, donde los que mueven la aguja presupuestal son los estratégicos y los que no la mueven son cuellos de botella, tendiendo a métodos electrónicos o métodos abreviados, la idea es que lo rutinario pasen a catálogos electrónicos, los comodities pasen a la subasta inversa y los bienes de criticidad se les reduzca la criticidad vía la homologación, es decir, empezar a estandarizar lo no estándar y luego, o se compra por adjudicación simplificada, pero si la estandarización es tan grande que llega a definir de tal manera el producto que lo único que queda por negociar es el precio, pasa a subasta y si se llega a estandarizar el producto simple cuello de botella debería pasar un catálogo...”

Adicionalmente, debe indicarse que la labor de Perú Compras permite la simplificación de las actividades de control de los procedimientos correspondientes al concentrarse los mismos, así como al privilegiarse el empleo de las tecnologías de la información, permitiendo una más rápida y mejor auditoría.



CAPÍTULO IV: IMPACTO DE LA POLÍTICA DE CENTRALIZACIÓN DE COMPRAS **BAJO EL ÁMBITO DE PERÚ COMPRAS**

El presente capítulo debe responder a la tercera pregunta secundaria ¿De la forma cómo está configurada la política de centralización de compras es posible resolver los problemas identificados en las compras del sector público? En este punto será importante analizar los resultados alcanzados de la política de la centralización.

4.1. Análisis de la política bajo el ámbito de la Central de Compras

En este punto se evaluarán dos (2) aspectos. El primero de ellos se referirá a la tarea de la Central de Compras a través de los Catálogos, Subasta y Homologación. Bajo este concepto se podrá evaluar si esta actividad puede resolver los problemas de la descentralización, tales como el inconveniente de la descripción del requerimiento y los elevados costos (a nivel país).

El segundo aspecto que se revisará será respecto de los convenios suscritos con las entidades usuarias para transferir la tarea de realizar las contrataciones, así como para efectuar compras corporativas. Se analizará cuántos convenios se han suscrito y cuantos se han ejecutado. En principio esto es una tarea nueva, cuyos resultados aún no serían suficientes para comprobar si absuelven los problemas de la descentralización; sin embargo, podría ser útil explicar el potencial que encierra su ejecución.

4.1.1. Resultados de la estrategia de la contratación

De acuerdo con lo indicado en el estudio: “Modelo de Gestión de las Compras Públicas: Mapeo del Abastecimiento Público”, elaborado por Perú Compras, para determinar la estrategia de contratación pública realizó un estudio, con la información obrante en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y el Sistema de Administración Financiera (SIAF), de la demanda del Estado Peruano, que dio como resultado que el Estado contrata 1745 clases de productos.

Esta información lo cruzó con la matriz de Krajlic y determinó que del total de la demanda del Estado, ciento diecisiete (117) productos son considerados commodity, mil doscientos sesenta y cuatro (1 264) rutinarios, trece (13) estratégicos y trescientos cincuenta y uno (351) cuellos de botellas.

Con ello determinó la estrategia que va a utilizar para poder optimizar la contratación de los objetos que demanda el estado; así definió que con los commodity corresponden que se trabajen fichas de bienes y servicios comunes para que sean transados vía subasta inversa electrónica.

Con los rutinarios corresponde que sean considerados en los catálogos electrónicos de acuerdo marco. En el caso de los estratégicos, para algunos tendrán que elaborarse fichas de bienes y servicios comunes para que sean transados vía subasta inversa electrónica, en otros corresponderá que se elaboren fichas de homologación¹¹, y habrá otros casos donde se tendrá que utilizar el procedimiento de selección clásico o tradicional.

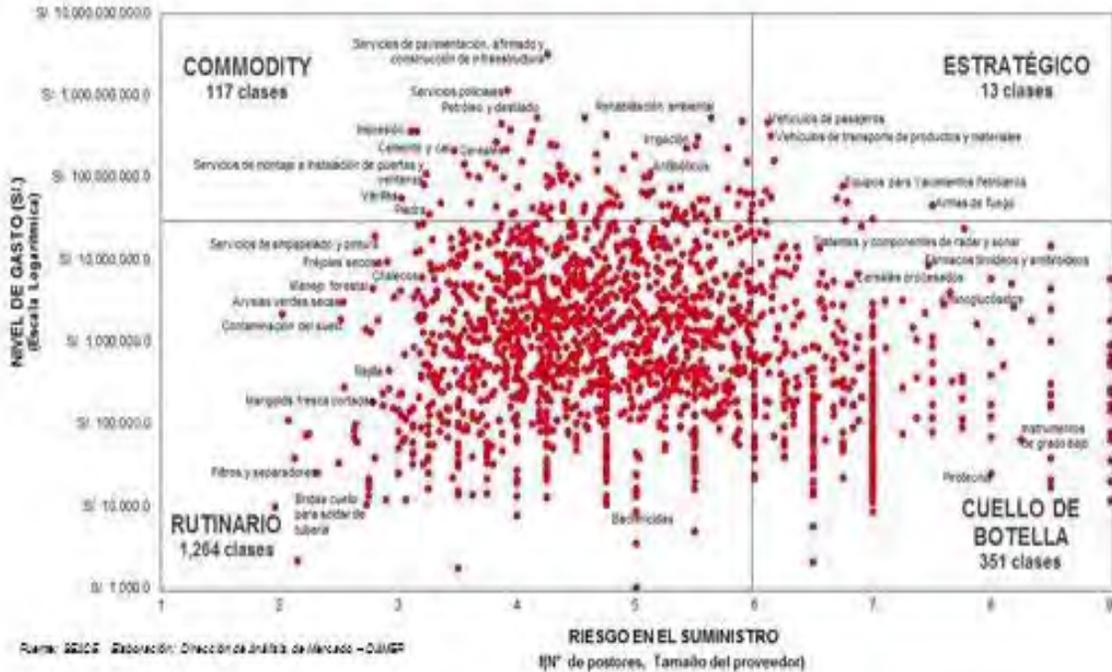
En los productos clasificados como cuellos de botella, en algunos corresponde que se elaboren fichas de homologación, en otros tendrá que utilizar el procedimiento de selección clásico o tradicional y habrá productos que deben ser considerados en los catálogos electrónicos de acuerdo marco.

Gráfico 9

(Ver siguiente página)

¹¹ Cabe recordar que este mecanismo está a cargo del sector que define una política pública nacional o sectorial, donde hay opinión favorable de Perú Compras

Matriz Resultante



Fuente: "Modelo de Gestión de las Compras Públicas: Mapeo del Abastecimiento Público"

De acuerdo con el referido estudio, complementado con un documento de trabajo preliminar de Perú Compras entregado con ocasión de las entrevistas, para cerrar la brecha de contratación pública, es decir, que se cuenten con las herramientas adecuadas para que el Estado pueda optimizar sus contrataciones, se requiere que implementar aproximadamente setenta (70) catálogos electrónicos de acuerdo marco, dos mil (2 000) fichas de bienes y servicios comunes para subasta inversa electrónica, y quinientas (500) fichas de homologación.

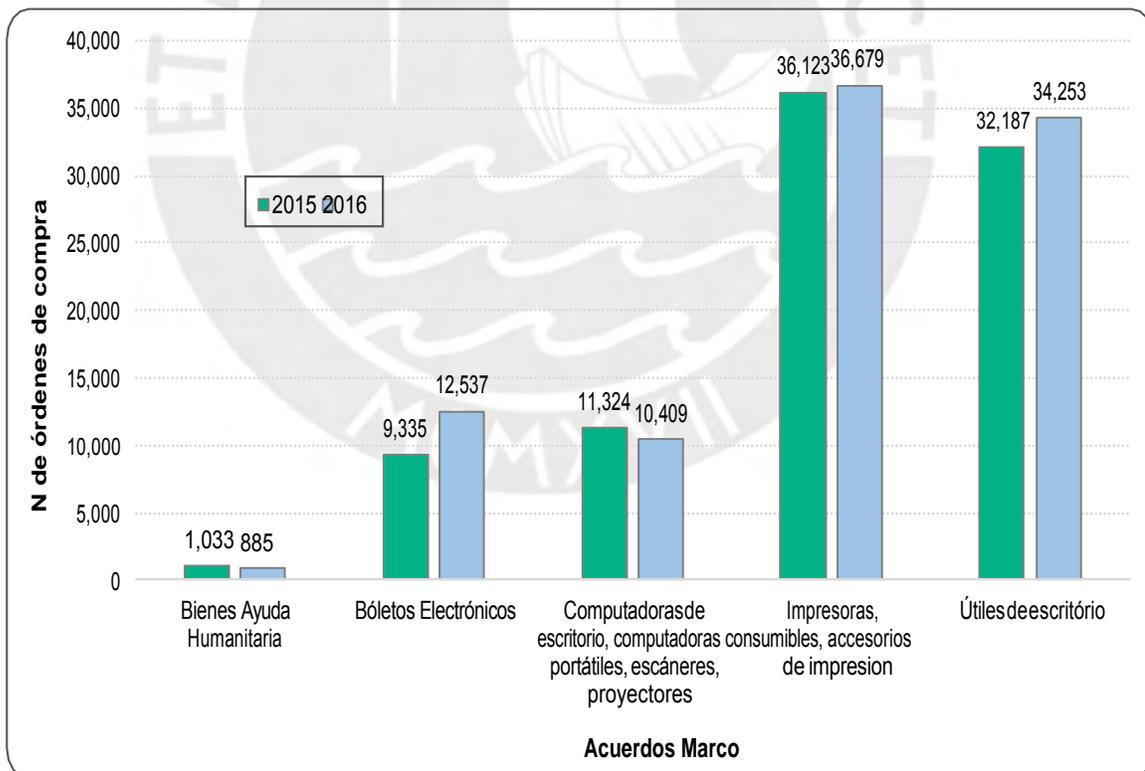
Ahora bien, en relación con los Acuerdo Marco, de acuerdo a lo indicado en la página web de Perú Compras, hasta la fecha se han implementado doce (12) catálogos electrónicos (útiles de escritorio, repuestos y accesorios de oficina, computadoras de escritorio, computadoras portátiles, consumibles, emisión de boletos electrónicos aéreos, bienes de ayuda humanitaria y usos diversos, bienes

de ayuda humanitaria según INDECI, papeles y cartones, materiales e insumos de aseo y tocador, escáneres e impresoras), los cuales fueron desarrollados e implementados por el OSCE, cuando este tenía la función, lo que hizo Perú Compras es mejorar el proceso de contratación implementando una nueva plataforma electrónica que permite: (i) aumento de transparencia en transacciones, (ii) reducción de discrecionalidad de funcionarios, y (iii) salvaguardas para anular y mitigar corrupción.

Sobre el particular, mediante Informe N° 051-2017-PERÚ COMPRAS/DAMER, emitido por la Dirección de Análisis de Mercado de Perú Compras, se muestra información comparativa en el periodo 2015-2016 de las contrataciones realizadas por este mecanismo:

Gráfico 10

Comparativo del N° de órdenes de compra de los Acuerdos Marco (2015-2016)



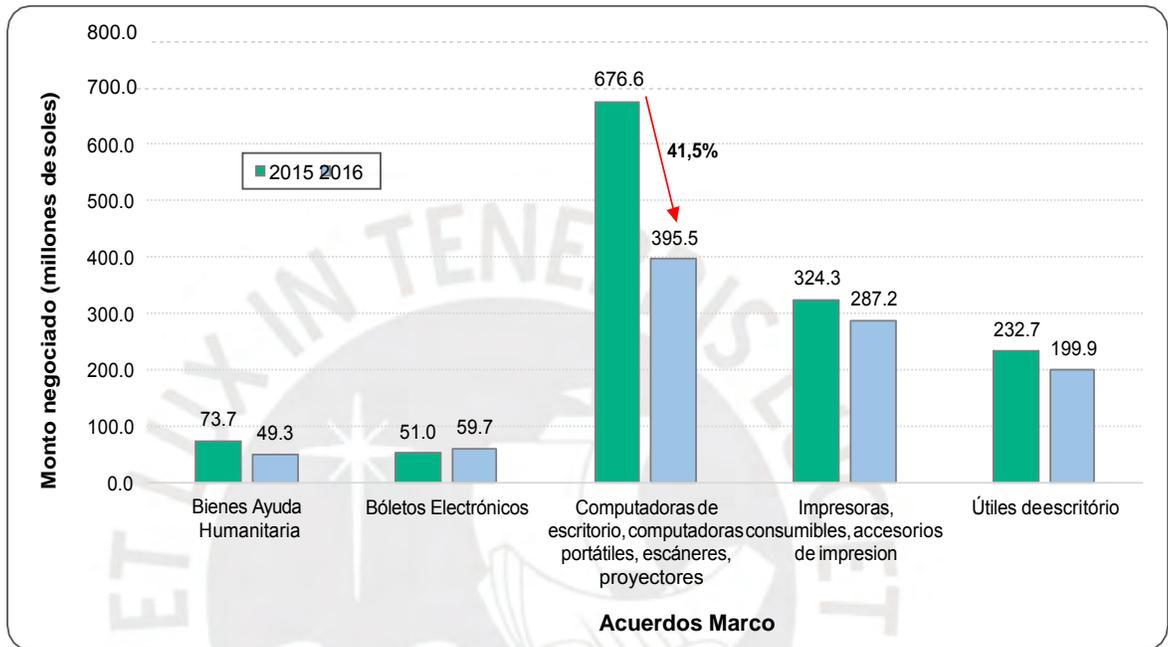
Fuente: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE

Elaboración: Dirección de Análisis de Mercado – DAMER

Como se puede apreciar, en términos generales en el año 2016 se incrementaron las órdenes de compra respecto al 2015; no obstante, en esos mismos periodos, los montos negociados disminuyeron, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Gráfico 11

Comparativo del monto negociado de los Acuerdos Marco (2015-2016)



Fuente: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE

Elaboración: Dirección de Análisis de Mercado – DAMER

Respecto a las fichas de bienes y servicios comunes para subasta inversa electrónica, de acuerdo a lo indicado en la página web de Perú Compras, actualmente existen ochocientos setenta y cuatro (874) fichas técnicas aprobadas de las cuales quinientos noventa y tres (593) corresponden a medicamentos y productos farmacéuticos, ciento treinta y nueve (139) a alimentos y bebidas, cuarenta y seis (46) a componentes y suministros de construcciones, infraestructuras y obras y cuarenta y tres (43) a otros tipos de productos (electrodomésticos, suministros para fabricación, combustibles, vestimenta, servicios financieros y seguros, entre otros). Cabe destacar que varias de estas fichas también fueron elaboradas por el OSCE cuando tenía la función, siendo que Perú Compras ha efectuado el mantenimiento de las fichas

(que implica actualización y mejoras), siendo que del total de fichas aprobadas Perú Compras aprobó noventa y dos (92) nuevas fichas.

Al respecto, el citado Informe N° 051-2017-PERÚ COMPRAS/DAMER también presenta un cuadro comparativo entre lo transado por subasta inversa en el 2015 y el 2016; donde se puede apreciar que en el 2016 hubo una disminución en el número de procedimientos de selección y monto adjudicado en comparación con el año 2015.

Cabe destacar que con la normativa anterior, vigente hasta el 8 de enero de 2016, la subasta inversa podía ser presencial o electrónica, por lo que el presente cuadro contiene información de un tipo de subasta que a la fecha ya no forma parte del régimen de contratación pública.

Tabla 2

Comparativo de las contrataciones realizadas por Subasta Inversa, bajo la aplicación del D.L. N° 1017 y la Ley N° 30225

2015 (Decreto Legislativo N° 1017)			2016 (Ley N° 30225)		
Periodo de análisis 01/01/2015 al 31/12/2015 (Fuente:1)			Periodo de análisis 09/01/2016 al 09/01/2017 (Fuente:2)		
Modalidad de Selección	N° de Procesos	Monto Adjudicado (Millones de Soles)	Procedimiento de Selección	N° de Procesos	Monto Adjudicado (Millones de Soles)
Subasta Inversa Presencial	2,155	1,160.1	Subasta Inversa Presencial derivada	30	15.9
			Subasta Inversa Electrónica Corporativa	3	14.4
Subasta Inversa Electrónica	2,300	322.2	Subasta Inversa Electrónica	3,542	713.6
Total	4,455	1,482.3	Total	3,575	743.9

Observación: Se encontraron 14 procedimientos de selección pendientes por un monto estimado de S/. 847 millones.

Fuente 1: Reporte de Contrataciones Públicas 2015 (Resultados al 03/08/2016) del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE

Fuente 2: Base de datos del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE al 05/04/2017

Elaboración: Dirección de Análisis de Mercado – DAMER

En relación con la ficha de homologación esta figura recién fue regulada en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente a partir del 2016, siendo que su implementación solo ha correspondido a Perú Compras; hasta la fecha se han aprobado cincuenta y nueve (59) fichas de homologación¹² (luminarias, lámparas, lavadoras, paneles led y motores eléctricos).

De acuerdo con el documento de trabajo preliminar de Perú Compras entregado con ocasión de las entrevistas actualmente se está trabajando con diversos sectores la elaboración de ciento veintinueve (129) nuevas fichas de homologación con diversos sectores; así, con el Ministerio de Energía y Minas se están elaborando cuarenta (40) nuevas fichas (aire acondicionado, congeladoras, calderas, calentadores, entre otros).

Con el Ministerio de Educación están trabajando en la elaboración de cincuenta y ocho (58) fichas de homologación para mobiliario escolar (mesa carpeta silla), aulas pre fabricadas (para costa, sierra, selva y lugares donde hay heladas) y kits de útiles escolares útiles de oficina y recursos deportivos.

Con la Presidencia de Consejo de Ministros, específicamente la Secretaría de Gobierno Digital, se están trabajando dieciséis (16) fichas de homologación referidas a computadoras personales, computadoras portátiles y computadoras para escolares.

También están trabajando con el Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la elaboración de quince (15) fichas de homologación referidas a alimento infantil, telefonía móvil, banda ancha de internet, medidores de agua, tuberías, entre otros.

La estrategia de gestión de las contrataciones públicas implementadas por Perú Compras ha generado resultados positivos en el Estado, generando ahorros en recursos públicos, así como se muestra en la siguiente gráfica, de abril de 2016

¹² Fichas que se aprobaron con las siguientes Resoluciones Ministeriales N° 108-2017-MEM/DM, N° 143-2017-MEM/DM, N° 152-2017-MEM/DM, N° 223-2017-MEM/DM y N° 494-2017-MEM/DM

hasta agosto de 2017 las contrataciones vía subasta inversa electrónica generó un ahorro de S/ 218 850 976,80 soles.

Las contrataciones vía catálogo electrónico de acuerdo marco desde abril de 2017 hasta setiembre de 2017, fecha en la que se implementó la nueva plataforma electrónica del catálogo y se dejó de utilizar la plataforma elaborada por OSCE, se tuvo un ahorro de S/ 237 261 332, 23 soles.

En el caso de homologación todavía no ha podido medir los ahorros efectuados en términos de montos puesto que recién se han aprobado estas fichas.

Tabla 3



Ahorro al Estado - Gestión de PERÚ COMPRAS

Servicio PERÚ COMPRAS	Monto Contratado S/	Ahorro S/	Período
Subasta Inversa	1,841,967,306.71	218,850,976.80	Abr.2016 a Ago.2017 (18 meses)
Catálogos Electrónicos	Compra Ordinaria	148,848,338.10	Abr.2017 a Set.2017 (06 meses)
	Gran Compra	88,412,994.13	
Encargos	15,355,329.97	677,389.34	Abr.2016 a Ago.2017 (18 meses)
Compras Corporativas	167,012.00	24,992.68	Abr.2016 a Ago.2017 (18 meses)
Ahorro Total S/		274,792,062.19	
Costo de PERÚ COMPRAS (Presupuesto Ejecutado 2016 - 2017)		S/ 20,775,959.00	

Fuente: Documento de trabajo preliminar de Perú Compras entregado con ocasión de las entrevistas

4.1.2. Resultados de los convenios suscritos

La estrategia de gestión de las contrataciones indicada en el numeral precedente lo que permitió es definir qué método de contratación es el más adecuado para poder realizar las contrataciones; así, dependiendo del tipo de producto es que

se pueden utilizar el catálogo electrónico de acuerdo marco, la subasta inversa electrónica y la adjudicación simplificada para productos homologados.

La figura del encargo de procedimiento de selección se usará, indistintamente del método de contratación, en aquellos casos donde las Entidades no cuenten con la capacidad para poder seleccionar al proveedor o cuando consideren que resulte más ventajoso acudir a la central para convenir un encargo en vez de que sean ellas las que realicen las contrataciones.

Para las contrataciones por encargo, Perú Compras suscribió convenios tres (3) convenios, con el Ministerio de Economía y Finanzas, con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y con la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial

Hasta la fecha se han efectuado siete (7) procedimientos de selección por encargo, cuatro (4) con el Ministerio de Economía y Finanzas, contratación de uniformes, combustible, papelería y limpieza; uno (1) con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para adquirir kits de abrigo para el friaje, y dos (2) con CORPAC para la adquisición de vehículos para el aeropuerto Velasco Astete del Cusco, así como para la adquisición de circuito cerrado de televisión para dicho aeropuerto.

Los encargos que se encuentran pendientes de ejecutar son seis (6), servicio de mensajería, agenciamiento de pasajes nacionales, sistema de control para expedientes del Tribunal Fiscal, pólizas de seguro, minutos de telefonía fija, suministro de alimentos ligeros y bebidas.

De acuerdo a lo informado por Perú Compras en la adquisición de kits de abrigo para el friaje se obtuvo un ahorro de S/ 313 353,51 soles; en la compra de buses el ahorro fue de S/ 105 000 soles; para el servicio de limpieza S/ 76 000 soles; suministro de bienes en papelería S/ 232 073,79 soles; suministro de gashol de 97 S/ 49 400 soles; y para la adquisición de uniformes S/ 87 054,33 soles.

En cuanto a las compras corporativas esta resulta una estrategia que usan las Entidades para poder optimizar sus compras, aprovechando la compra en volumen para obtener mejores precios por economía de escala, la especialización del comprador y reducir la participación de servidores públicos en estas contrataciones.

Para las compras corporativas puede usarse cualquier método de contratación, el procedimiento clásico (licitación o concurso público), la subasta inversa electrónica para aquellos bienes y servicios que cuentan con fichas de subasta inversa, la adjudicación simplificada para aquellos productos que cuentan con ficha de homologación, o el acuerdo marco en caso los productos estén considerados en sus catálogos electrónicos.

Para estas contrataciones se ha suscrito siete (7) convenios con diversas entidades para poder, realizar contrataciones corporativas y disfrutar de los beneficios que traen las compras agregadas.

Se han autorizado tres (3) compras corporativas facultativas, una para la contratación de Seguros contra Accidentes de Tránsito (SOAT), otra para servicio de limpieza y la última para la contratación de servicio de vigilancia.

En la compra corporativa facultativa para la contratación de SOAT participaron, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), siendo que en esta contratación se obtuvo un ahorro de S/ 24 992 soles.

En cuanto a la compra corporativa para la contratación del servicio de vigilancia en este participaron el Instituto Geofísico del Perú (IGP), la Autoridad Portuaria Nacional (APN), el OSCE, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y el Ministerio Público Fiscalía de la Nación (MPFN).

Al respecto, debe indicarse que lamentablemente este procedimiento de selección fue declarado desierto, debido a que MINCETUR decidió retirarse de la compra corporativa al momento de otorgarse la buena pro; este fracaso en el procedimiento de selección implica analizar si resulta necesario un reajuste a la

figura, puesto que el retiro de un miembro afectó a los otros cuatro que sí querían continuar.

Una forma de corregir este caso es una modificación normativa, con la finalidad de permitir continuar con el procedimiento de selección pese a que se retiraron algunas entidades participantes, siempre y cuando ello no desnaturalice los costos del contrato y cuente con la aceptación de la empresa proveedora.

Adicionalmente a los ahorros en el presupuesto que ha generado al utilizar los métodos especiales de contratación como la subasta inversa electrónica, los catálogos electrónicos de acuerdo marco y la adjudicación simplificada por homologación, así como el encargo y la estrategia de las compras corporativas, la labor de Perú Compras ha generado beneficios como: i) eliminación de duplicidad de esfuerzos ii) agilidad en los procedimientos de selección, iii) modernidad, iv) mejora en el mercado productivo y v) combatir la corrupción.

A continuación se aprecia un cuadro en el Perú Compras presenta un resumen de los beneficios que trae las labores de centralización que ha venido realizando en estos meses:

Gráfico 12



Fuente: Documento de trabajo preliminar de Perú Compras entregado con ocasión de las entrevistas

4.2. Análisis de la política bajo el ámbito de las Entidades Usuarias

Como ya se ha explicado en los capítulos anteriores, las entidades realizan diversos procesos de contratación para obtener bienes y servicios para el cumplimiento de sus actividades. Luego de determinar la necesidad, el siguiente paso es describir aquella necesidad, definiendo sus características y condiciones, responsabilidad que recae en las áreas usuarias y el órgano encargado de las contrataciones. En el Capítulo II hemos advertido los problemas que este procedimiento acarrea; sin embargo, no hemos señalado cuáles son los efectos de ello.

Un primer efecto es que por la demora que genera todo el proceso de contratación la Entidad termine en un estado de desabastecimiento, que no le permita obtener oportunamente los bienes y/o servicios requeridos para satisfacer sus necesidades. Este retraso se genera por el tiempo que le toma a la Entidad definir el requerimiento, sumado a los plazos de un procedimiento de selección y la ejecución contractual.

Otro caso de falta de cumplimiento oportuno se presente cuando el requerimiento no se ha definido correctamente, y aun así se convoca el procedimiento de selección, entonces los vicios aparecen en las etapas de observaciones de bases, en la presentación de propuestas confusas y ambiguas e incluso hasta en el ejecución contractual, que puede acarrear nulidades de contrataciones y resoluciones de contrato, donde la Entidad se encuentra en una situación donde no cuenta con la satisfacción de la necesidad.

El segundo efecto se relaciona con lo descrito en el párrafo precedente, sólo que en este caso se sitúa en el ámbito de la ejecución contractual, una vez concluido el procedimiento de selección y al momento de efectivizar la prestación, la administración se dará cuenta que una mala definición ha llevado a recibir un bien o servicio diferente al que verdaderamente se requería, y que además se carece de herramientas para coaccionar al proveedor por un cumplimiento correcto.

Cabe indicar que el logro en la oportunidad y en la calidad de los productos se encuentra regulado en la Ley de Contrataciones en el artículo 2°, referido a Principios:

“f) Eficacia y Eficiencia: *El proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución 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 de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos”.*

En ese sentido, la compra por Catálogo Electrónicos de Acuerdo Marco resuelve el problema del abastecimiento. En primer lugar, la agilidad y rapidez con la que se obtiene el producto es positiva. El ingreso al portal y la compra se hace en cuestión de minutos, demorando solo días la entrega del bien, pudiendo contar oportunamente con lo requerido. De otro lado, también resuelve el problema de contar con un producto que no se encuentra correctamente definido, pues la ventaja de la homologación y los catálogos es que de antemano se conoce el producto que se va a adquirir con las características que tiene.

Por su parte, es importante mencionar que el logro de la eficacia y la eficiencia en las contrataciones, no sólo va a impactar en la contratación en sí misma, sino a nivel de la entidad, en la medida que se han ahorrado los tiempos de trabajo y dedicación, pudiendo las áreas de contrataciones y las áreas usuarias utilizar esos tiempos para otras tareas relacionadas con sus labores.

De otro lado, debe indicarse que Perú Compras ha efectuado estudios sobre las contrataciones realizadas mediante catálogos electrónicos de acuerdo marco y subasta inversa electrónica, con la intención de medir la satisfacción de los usuarios en estos mecanismos de contratación.

La publicación denominada “Estudio de Satisfacción del Procedimiento de Selección de Subasta Inversa Electrónica”, efectuado en junio del año 2017, arrojó como resultado general que el 79.1% de usuarios de entidades públicas se encuentran satisfechos con este procedimiento de selección.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- ✓ El 55.9% de los usuarios de las Entidades públicas se encuentran satisfechas con las fichas técnicas de bienes y servicios comunes elaborados por Perú Compras (fichas que contienen las características técnicas de los productos a contratar).
- ✓ El 84,1% se encuentra satisfecho con las etapas del procedimiento de selección de subasta inversa electrónica.
- ✓ El 80,7% se encuentra satisfecho con la funcionalidad del módulo de subasta inversa electrónica contenido en el SEACE.
- ✓ El 87,1% considera que la contratación por subasta inversa electrónica permite mayor transparencia y control.
- ✓ El 84,8% considera que la subasta inversa electrónica es el mejor procedimiento de selección.
- ✓ El 86,6% piensa que la subasta inversa electrónica promueve los principios que rigen la contratación pública.

La publicación denominada “Estudio de Satisfacción sobre el Método Especial de Contratación de Acuerdos Marco”, efectuado en marzo del 2017, arrojó como resultado general que el 67.7% de usuarios de entidades públicas se encuentran satisfechos con este método especial, siendo que la principal razón es que método les permite realizar compras públicas de forma rápida y oportuna.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- ✓ El 74,2% considera que los catálogos electrónicos de acuerdo marco promueven los principios que rigen la contratación pública.
- ✓ El 64,3% se encuentra satisfecho con la funcionalidad del módulo de acuerdo marco para generar la solicitud de cotización de la orden de compra.
- ✓ El 64% se encuentra satisfecho con el detalle de las fichas producto (donde se encuentran las características de los productos a adquirir).

En cuanto a las ventajas que ha generado las herramientas de centralización de las compras implementado por Perú Compras el entrevistado N° 9, especialista en programación y logística pública, manifiesta que “...a través de los acuerdos marco

en realidad nosotros nos vamos de frente a la fase de ejecución contractual y evitamos, porque ya está dado, el tema de los actos previos a la ejecución (...) y efectivamente nos ha ayudado en temas de horas hombre, en temas de documentación, y a parte de en el caso de los bienes, nos ha evitado tener almacenamientos excesivos (...) que nos permiten tener un stock cero, pudiéndose programar y realizar contrataciones en forma oportuna ya que los plazos están definidos en el acuerdo marco”.

Por su parte, la entrevistada N° 10, especialista en administración contractual y logística pública, señala respecto de las labores de Perú Compras que “... hay ahorro es en el tiempo, antes la compra se nos podía caer, en cambio ahora eso ya no pasa, tú puedes atender rápidamente, te ahorras un conflicto, te ahorras recursos de impugnación, te ahorras todo porque tú tienes un abanico de posibilidades (...) encuentras la satisfacción de tu necesidad en poco tiempo, creo que la principal ventaja es el tiempo (...) hay una persona que está centralizada en ver todo lo que es compras por acuerdo y hasta lo puedes especializar, no necesitas una persona que este atendiendo comités de selección, ese trabajo es más complicado, lo otro es algo más operativo, más mecánico y al final te da buenos resultados en poco tiempo”.

Así también, la entrevistada N° 11, especialista en normatividad y logística pública, manifiesta que “...definitivamente en los procedimientos a cargo de Perú Compras, en el caso de la subasta, el caso del acuerdo marco, definitivamente, sí han ayudado a mejorar la eficiencia, ya el hecho por ejemplo de la existencia de fichas técnicas en el sector salud, ayuda bastante (...) solo con una ficha técnica estándar puedes ir y comprar lo que son medicinas, es importante y definitivamente sí te ahorra costos, porque te evita que (...) se estén dando vuelta y se estén peloteando las áreas correspondientes para definir, porque muchas veces no lo quieren hacer por un tema de responsabilidad, no quieren asumir la responsabilidad de los requerimientos, temen que se les diga que direccionan, temen que se les diga que están tratando de favorecer a determinado proveedor, entonces ese temor entorpece la compra, muchas veces en un hospital puedes encontrar (...) que tienen pocas capacidades porque obviamente no es su línea la compra, por ejemplo encuentras a un hospital que tiene un mismo requerimiento firmado por todos lados (...) con vistos de todas

las oficinas prácticamente, porque temen asumir uno de ellos la responsabilidad (...) eso se evita bastante cuando se tienen las fichas, con las fichas te ahorras todo ese problema, simplemente sales y compras y simplemente haces que el mercado actúe, el mercado responda y te ofrezca los menores valores, eso definitivamente sí es algo revolucionario para la compra, sí ha ayudado...”

El entrevistado N° 9, especialista en programación y logística pública, indica que la centralización *“...nos ha ayudado bastante a evitar este tipo de denuncias (...) o algún tipo de apelaciones dentro del proceso que se daban normalmente (...) el tema de las denuncias en el mismo proceso para tratar de dilatar por x razones por parte de los proveedores, sí eso se ha minimizado enormemente (...) los acuerdos marco nos ha permitido ejecutar eficientemente los recursos en el tema de los bienes (...) en realidad en el tema de las subastas se ha podido llegar, ya que son fichas homogeneizadas prácticamente, ir a un tema de precio porque ya la calidad está dada en las especificaciones técnicas de la ficha, y básicamente es un tema de puja llegar a un mejor precio y esto evita de que los postores en las etapas de un procedimiento convencional estén apelando, impugnando, denunciando, nos ha ayudado un montón, en realidad, han bajado este tipo de observaciones”.*

La entrevistada N° 11, especialista en normatividad y logística pública, señala del acuerdo marco que *“...también, permitir que hagas una compra one line te da muchísimas ventajas, lo puedes hacer más rápido, ahí sí importa bastante el tiempo, en determinados bienes y servicios importa bastante el tiempo...”.*

En relación con las auditorías que realiza la el sistema nacional de control el entrevistado N° 9, especialista en programación y logística pública, indica que *“... cuando a nosotros nos auditan nos auditan todas las fases de la contratación y al tratar de a través de estos mecanismos obviamente ya no se van por todas las fases de la contratación, sino en especial en el tema de catálogo de frente en la ejecución contractual, en realidad las otras dos fases ya no son auditables obviamente las hace Perú Compras en su oportunidad y sí ha bajado un montón el tema de las observaciones en procesos tradicionales los cuales han sido reemplazados por estos procedimientos especiales”.*

Sobre este aspecto, al entrevistada N° 10, especialista en administración contractual y logística pública, *“...no he visto grandes acciones de control sobre una compra realizada con acuerdo marco, siempre que, obviamente, sigas las pautas (...) el sistema ha precalificado como una empresa que tiene condiciones mínimas y cumple, los precios son públicos, están ahí, (...) es simplemente ver tu necesidad (...) y simplemente respetar las pautas que te ponen las compras por acuerdo marco, no veo acciones de control sobre ese tipo de compras, como ocurren en los procedimientos de selección tradicionales”*.

Por último, la entrevistada N° 11, especialista en normatividad y logística pública, indica que *“...cuando recibíamos las denuncias, las denuncias muchas veces iban por el lado de estar direccionando, este requerimiento está mal pues no debieron pedir esto (...) este requisito es excesivo, la típica denuncia de requerimientos excesivos para algo, eso desaparece cuando tú estableces un procedimiento de compra expeditiva en las cuales ya hay un procedimiento ordenado para determinar las especificaciones técnicas o el término de referencia, de tal manera de que al momento que sales a comprar ya es el cuento de la discusión del porque has pedido lo que has pedido ya no va, y los proveedores ya no se van por ese lado...”*.

4.3. Análisis General de la Política de Centralización

A efecto de realizar el presente análisis, debe tomarse en consideración que en el desarrollo de un Estado, las autoridades y sus funcionarios se trazan metas en su gestión. Sin embargo, el éxito de esto debe verse reflejado en planes, programas de mediano y largo plazo, donde se identifiquen los objetivos y actividades para alcanzarlos. Todo este conjunto de acciones y tareas para el logro de los objetivos y la absolución de los problemas de Estado se llama Política Pública.

En esa medida, el Estado a través de sus técnicos elaboran instrumentos de gestión donde plasman sus objetivos generales y específicos para el logro positivo de aquellas políticas. Así, el fin del presente análisis será si la política de centralización de compras se encuentra acorde con lo desarrollado por el Estado, respecto de los planes y actividades generales a nivel país.

Por su parte, el artículo 4, numeral 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de *“diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”*. Asimismo, la citada Ley señala que dichas **políticas nacionales** *“definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas, conformando la política general de gobierno”*; y posteriormente, define la **política sectorial** como *“el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada”*.

En ese contexto, la política de centralización de compras es parte de una política sectorial, que a su vez se encuentra incluida en una política nacional. De acuerdo con la especialidad en el tema sobre contratación pública, debemos situarnos en la política sectorial referente al Ministerio de Economía, por lo que es importante revisar en este caso su Plan Estratégico Sectorial Multianual, así como su evaluación, correspondiente al período 2012-2016. Cabe indicar que los Planes Estratégicos Sectoriales derivan de los Planes Estratégicos Institucionales que cada Entidad perteneciente a un sector elabora.

Ahora bien, correspondería en ese sentido que la Entidad involucrada sea la Central de Compras Públicas; sin embargo, el funcionamiento de la misma se inició el 18 de marzo de 2016, siendo que las funciones, actividades y tareas de la centralización de compras antes de eso se encontraban desarrollándose por el Organismo Supervisor de las Contrataciones Estatales (OSCE), por lo que será de este del que se tome en cuenta la información. Debe tenerse en consideración que antes de dicho período el OSCE elaboró los catálogos de compra, los convenios marco, realizó subastas, las entidades del Estado ya adquirían bienes y servicios vía estos mecanismos, y al operar la Central de Compras todas estas funciones fueron transferidas, y en sus inicios, incluso con gran parte del personal que laboraba en esos momentos.

Se ha procedido a revisar el documento emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, Informe de Evaluación Quinquenal del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del Sector Economía y Finanzas. Para dicha evaluación, el sector economía ha elaborado una matriz donde ha relacionado los objetivos generales y los objetivos específicos trazados, con cada uno de los Planes Estratégicos de las Entidades y por consiguiente con sus indicadores, tal como sigue:

Tabla 4

Matriz del Informe de Evaluación Quinquenal del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del Sector Economía y Finanzas

Objetivos Estratégicos Generales	Objetivos Estratégicos Específicos	Entidad	Indicador	
OEG3: Modernización del Estado y profundización del proceso de descentralización	3.1 Gestión Eficiente de las Entidades Públicas	OSCE	3.1.7	Porcentaje de Entidades que utilizan las modalidades especiales de contratación (Subasta Inversa, Convenio Marco u otro)
			3.1.8	Porcentaje de monto adjudicado por modalidades especiales de contratación (Subasta Inversa, Convenio Marco u otro)

Fuente: Portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas

El citado PESEM define además lo siguiente:

“Modernización del Estado y Profundización del proceso de descentralización

Se busca la mejora de la calidad del gasto público profundizando la gestión por resultados, la transparencia en el uso de los recursos y la descentralización fiscal; fortaleciendo las capacidades de gestión de los tres niveles de gobierno para lograr una mayor eficacia y eficiencia del Estado.

“Gestión Eficiente de las Entidades Públicas”

Se busca la profundización de la gestión por resultados en el Estado y la modernización de la gestión de las empresas públicas; promoviendo la implementación del presupuesto por resultados y las mejores prácticas

internacionales para un buen gobierno corporativo así como incentivar el listado de las empresas públicas en el mercado bursátil”.

Si analizamos las definiciones señaladas, conjuntamente con las características que tiene una política de centralización, se puede concluir que ésta sigue el mismo fin de los objetivos, Como ya se ha señalado, la centralización de las compras nos lleva a realizar procesos de contratación de una manera más programada, pudiendo procurar los productos acorde a las necesidades y de manera oportuna, siendo que por la envergadura de los mismos su ejecución es más pública y transparente al ojo del privado y los organismos de control.

En tal sentido, la manera de medir que esta centralización está implementándose es de acuerdo con el cumplimiento de los indicadores, los cuales se encuentran orientados hacia la ejecución misma de la política, de los cuales la evaluación del PESEM ha arrojado el siguiente resultado:

Tabla 5

Resultado de la Evaluación del PESEM

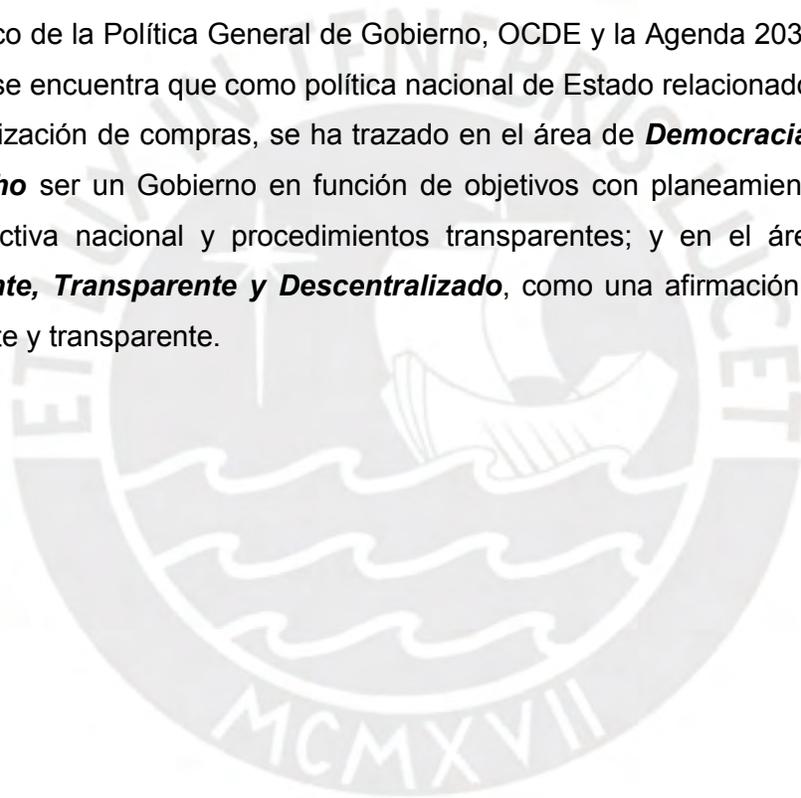
Objetivos Estratégicos Generales	Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Resultado período 2012-2016		
				Programado	Ejecutado	%Ejecución
OEG3: Modernización del Estado y profundización del proceso de descentralización	OSCE	Porcentaje de Entidades que utilizan las modalidades especiales de contratación (Subasta Inversa, Convenio Marco u otro)	%	58	61	106
		Porcentaje de monto adjudicado por modalidades especiales de contratación (Subasta Inversa, Convenio Marco u otro)	%	9	11	127

Fuente: Portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas

Concluye entonces el análisis del PESEM, que en el período 2012-2016 se programó que el 58% de las entidades del Estado utilizarían las modalidades especiales de contratación, y que del presupuesto utilizado para la adquisición y

contratación de bienes y servicios el 9% sería destinado para ejecutarlo bajo dichas modalidades, logrando en el citado período en el primer caso el 61% y en el segundo 11%, sobre pasando lo programado, y demostrando no solo que la política de centralización de compras se encuentra en armonía a las políticas sectoriales, sino que su implementación está presentado resultados positivos.

Adicionalmente a lo explicado, y de acuerdo a lo indicado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, debe tenerse en cuenta que estas políticas sectoriales deben encontrarse relacionadas a las políticas nacionales. De acuerdo a ello, y tomando como base el documento de CEPLAN sobre los Avances de la Política Sectorial en el Marco de la Política General de Gobierno, OCDE y la Agenda 2030 a noviembre 2016, se encuentra que como política nacional de Estado relacionado al tema de la centralización de compras, se ha trazado en el área de **Democracia y Estado de Derecho** ser un Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes; y en el área de **Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**, como una afirmación de un Estado eficiente y transparente.



CONCLUSIONES

1. La centralización de las Compras Estatales constituye una política de gobierno dentro de la política marco de la Contratación Pública. La opción de llevar a cabo una política de centralización no es una decisión nueva, sino que por el contrario se ha venido adoptando hace muchos años en varios países de Europa y Latinoamérica, tales como Francia, España, Chile, Uruguay, entre otras. Sin embargo, es conveniente precisar que su implementación en cada caso guarda características propias según la legislación y realidad social de cada una.

Las diversidades de modelos de centralización de diferentes países han sido evaluados y estudiados para la introducción del mismo en el caso peruano. Así es como el Perú a través de sectores como el de defensa y salud ensayan de manera individual compras corporativas para un listado taxativo y especial de productos. Es posterior a ello, y luego de visitas e intercambios de ideas con otros países que el Gobierno Peruano como tal inicia la idea de la centralización ya como una política a nivel nacional.

De esa manera más allá de los desarrollos legislativos, un primer hito que posicionó la decisión de centralizar las compras fue la creación de la Unidad de Compras Corporativas, estableciendo sujetos y objetos de participación, definiendo ya compras corporativas obligatorias no de manera aislada en el país, sino a nivel intersectorial.

Es entonces a partir de la realización de las funciones de la Unidad de Compras que el Perú continúa con acciones hacia la centralización, tales como el desarrollo del Convenio Marco y los Catálogos de Compra, para que finalmente oficialice una entidad especializada – PERU COMPRAS – que se encargue de ejecutar las compras corporativas obligatorias y facultativas a nivel nacional en todos los niveles de gobierno.

2. El desarrollo de una política de centralización de las Compras Estatales debe implementarse teniendo en cuenta dos ámbitos importantes: i) el **ámbito objetivo**,

referido al objeto de la contratación (bien, servicio u obra) que se adquirirá o contratará a través de los mecanismos de la centralización, dentro de los que se encuentra los productos denominados “*commodities*”, definidos como objetos estándar, los productos rutinarios, y algunos estratégicos y cuellos de botella; y ii) el **ámbito subjetivo**, referido a la autoridad u órgano que estará a cargo de la ejecución de la política, siendo que a diferencia del ámbito objetivo, en ese aspecto, las diversas legislaciones han optado por opciones como asignar la responsabilidad a entidades autónomas e independientes, así como a oficinas, direcciones, gerencias o programas dependientes de un sector de gobierno (Ministerios).

De lo investigado al respecto, y lo que finalmente ha recogido el caso peruano, se advierte que existe un consenso en los tipos de bienes y servicios materia de centralización, ello es porque es importante contar con objetos de contratación que viabilicen estandarización y uniformización de requerimientos que permita el logro del objetivo de obtener precios competitivos por compras a gran escala; y por tanto, atender si bien es cierto no necesidades iguales pero si similares, quedando claro que objeto de contratación referido a consultorías y obras por las características y detalles específicos que contienen por si mismas no resultan eficientes para los casos de centralización.

Sobre lo referido al ámbito subjetivo, la política nacional ha optado por un organismo especializado encargado de la centralización, opción que según el parecer de esta tesis, sería la más eficiente pues ello permite toda una organización dispuesta a un único objetivo, es decir, la centralización es la meta trazada, la misión y visión de la entidad estará orientada a ella. A la vez, esto permitirá un recurso humano identificado con tal política sumamente especializado y capacitado para ello.

3. Los Gobiernos encuentran la razón y justificación de optar por una política de compra centralizada, en la medida que conclúan que a través de los procedimientos de contrataciones tradicionales las entidades requerían servicio igual o muy similar; no obstante ello, en el momento de obtener el producto, éste se presente en diferentes calidades y precios, trasladándose los costos de administración en el momento de la ejecución contractual, incurriendo incluso hasta en casos de arbitraje que termina siendo costoso económicamente al Estado, sumado a que finalmente no se logra la satisfacción de la necesidad.

El gran problema que se presenta en la compra pública, cuando se trata de los objetos de contratación standard, como se ha mencionado ya anteriormente es no solo la pluralidad de requerimiento sino la difuminación del mismo. En la realidad actual se cuenta con aproximadamente más de 2000 entidades públicas, donde si bien es cierto cada una de ellas tiene sus propias necesidades, requieren bienes y servicios que son comunes entre ellos.

Una compra descentralizada significaría que cada una de las entidades realizaría su proceso de selección propio para su abastecimiento, por lo tanto el riesgo y contingencia existiría en cada una de ellas, la centralización si bien es cierto no anula esta situación, si puede reducir aquellos niveles; en la medida, que tales requerimientos puedan satisfacerse de manera conjunta, agrupando las necesidades de acuerdo a criterios de identidad, de geografía, o cualquier otro aspecto que se considere.

Cabe indicar que la centralización de las compras no busca realizar un solo proceso de selección en una única oportunidad para abastecer el total del Estado, dado que eso sería imposible de materializar e igualmente ineficiente que la misma descentralización, la idea es identificar los casos en que una compra conjunta es susceptible de realizar.

4. Tomando en consideración que el proceso de contratación pública comprende tres fases: i) actos preparatorios, ii) procedimiento de selección y iii) ejecución contractual, la implementación de la centralización de compras del Estado corresponderá de manera compartida entre las entidades usuarias y la autoridad competente en la primera fase, a cabalidad por parte de la autoridad competente en la segunda; y exclusivamente de las entidades usuarias en la etapa contractual.

La fase de actos preparatorios corresponde a numerosos actos, así todo aquello referido al tema presupuestal y programación lo debe realizar la entidad usuaria, es decir, la inclusión en el cuadro de necesidades, programación en el Plan Anual y la previsión y certificación presupuestal será responsabilidad de ella; seguido de eso inicia la acción más laboriosa de la centralización, elaborar el requerimiento. Cada

entidad usuaria deberá remitir su requerimiento a la entidad especializada, y ésta última deberá consolidarlo y uniformizarlos en los mayores aspectos posibles, y luego buscar la autorización de cada entidad usuaria, y ya con el resultado realizar los estudios de mercado y demás acciones.

En lo que se refiere a la segunda fase que es el procedimiento de selección, la tarea depende únicamente de la entidad especializada, ella convocará el proceso y lo seguirá en todas sus etapas hasta el consentimiento de la adjudicación, lo que no significa que no está impedida de consultar a las entidades usuarias, a fin de dar mayores alcances en las respuestas de las consultas u observaciones que los postores pudieran formular; sin embargo, la responsabilidad de llevar a cabo el proceso será de aquella.

Finalmente, la etapa de ejecución contractual dependerá de las entidades usuarias, ya con la adjudicación de la buena pro, iniciar el procedimiento de suscripción del contrato y posteriormente desarrollar las prestaciones por ambos lados. Las contingencias o disputas que se presenten en esa etapa tendrán que ser resueltas por los mecanismos ordinarios que establece la Ley de Contrataciones.

Todo esto significa que es importante que tanto las entidades usuarias como la especializada realicen de manera coherente, conjunta y en cooperación todas sus acciones, en la medida que las fases de la contratación no son etapas indiferentes entre sí, sino que los actos en cada una de ellas generan consecuencias en la siguiente, por lo tanto, la buena estructura de cada una dependerá el éxito de la compra en general.

5. La centralización de las compras públicas se puede definir como aquella política, a través del cual el Gobierno adopta la decisión que en el caso de ciertos objetos contractuales derivados de la necesidad de las entidades que comprenden el Estado, éstas se satisfagan a diferentes niveles de gobierno de una manera uniforme y en un número menor de procedimientos y trámites previamente desarrollados, a través de una autoridad competente y especializada.

Lo importante de esta conclusión es resaltar que la opción de centralizar la compra pública no es la determinación de un procedimiento de selección especial ni un tipo de proceso dentro de una clasificación, sino debe entenderse como una decisión de gobierno dentro de la política de compra en un nivel macro. Por el contrario, es la centralización la que va a contener procedimientos especiales para llevarla a cabo, se creará a partir de ella un marco jurídico especial, con requisitos y trámites previamente determinados.

Así, dentro de todo ese universo de normas y hechos que a partir de la centralización se creará, surgirá la necesidad de la autoridad que llevará la batuta de la implementación y desarrollo de la misma.

6. La desventaja de una política de centralización de compras no obedece a términos objetivos, sino a aspectos subjetivos en su implementación. El impacto negativo de la misma responde a la actuación de las personas relacionadas con la ejecución de las políticas, es decir, desde los funcionarios de más alto rango, que muestran desinterés en la gestión de la compra, los operadores de las áreas usuarias de las entidades que piensan que la contratación es de exclusiva responsabilidad de la oficina de logística, sin considerar que esa contratación va a satisfacer sus necesidades, y hasta el sector privado que busca bloquear las contrataciones cuando ella no se ajusta a sus intereses.

Las grandes ventajas que ofrece la centralización de la compra pública se contraponen a las desventajas que también presenta. Sin embargo, lo que se intenta explicar en la presente conclusión es que éstas obedecen en su mayoría no ha fallas en el diseño de la política como tal, sino a comportamientos de los actores involucrados en el tema.

La implementación de la política de centralización modifica el status quo de la compra pública que ha existido por años, lo que se presenta entonces es el temor al cambio, esa situación genera que los actores de los cuales se espera cumplan un rol con determinadas tareas desarrollen actuaciones que “saboteen” el éxito de la política, a fin de probar que el escenario anterior era mejor.

7. El resultado positivo de una política de centralización de compras se encuentra orientado al logro de la eficiencia y eficacia en las compras, es decir, lograr la calidad del bien o servicio a contratar en la oportunidad y el momento indicado. Ello se logra cuando un ente especializado interviene en la definición de las características técnicas de lo que se pretende adquirir o contratar, tal y como ocurre cuando se elaboran fichas técnicas de bien o servicios comunes, fichas de homologación y catálogos electrónicos de acuerdo marco.

En el tema de la compra pública y de manera coloquial se dice que el Estado debe preocuparse por comprar bien y a tiempo, eso quiere decir que el producto que se obtiene sea el adecuado para satisfacer la necesidad, así como que se tenga a disponibilidad en el momento oportuno. La centralización de la compra si bien es cierto no será la solución total al cien por ciento del problema, plantea un tipo de procedimiento orientado no solo a una invitación a ofrecer dentro de un mercado relevante para cubrir un requerimiento individual, sino se refiere a un conjunto de acciones que desde el inicio analiza las necesidades a nivel macro y determina de manera cuidadosa lo que se precisa en un espacio de tiempo respectivo, no solo a una entidad sino a un conjunto de ellas.

Por lo tanto, se puede decir que la meta de una compra centralizada están diseñadas para alcanzar que aquello que se compre o contrate no solo signifique gasto a nivel de estado, sino que resulte una inversión en el cumplimiento de los objetivos de las diferentes entidades, y por consiguiente ello repercuta a nivel estatal.

8. El Estado peruano diseña e implementa una política macro país que apunta a actividades administrativas programadas, planificadas, orientadas al ahorro de tiempo y costos, donde la centralización de compras constituye una parte de aquella política general.

La compra pública es un tema entre tantos que existe en el Estado, es a través de ella que se satisfarán las necesidades de gobierno, la ejecución de la misma comprende asuntos de mayor nivel, como es el tema de la planificación, programación y presupuesto. Hace ya varios años, que dentro de las acciones de

modernización del Estado el Perú trata de elaborar instrumentos de gestión que tracen las actividades a seguir de acuerdo con las metas y objetivos que se tiene. La razón de ello obedece no solo a tener un Estado ordenado, sino también a disminuir los costos económicos y de transacción de las actuaciones del Estado.

En ese sentido, siendo que las compras centralizadas involucran a más de una entidad, bajo este esquema de planificación, se obliga a que para la realización de una compra corporativa se desarrollen por parte de estas acciones de programación conjunta, determinación de necesidades con tiempo, previsiones presupuestales para los compromisos de la centralización, entre otras.

9. La implementación de la centralización de la compra es aún incipiente, debido no solo a que las autoridades demoraron en tomar la decisión de ejecutarla, sino a que el sistema aún está generando confianza entre los operadores y los agentes privados. No se muestra un sistema sólido sino uno que se está formando y autocorrigiendo siguiendo la teoría del ensayo – error.

La concepción de la centralización de la compra pública estuvo mucho tiempo en la mira de las autoridades, el caso se estudiaba y se iba incluyendo en las modificaciones legislativas, dejando a decisión de los operadores si es que la realizaban o no. Es poco a poco que el Gobierno le fue dando más fuerza, identificándose tres momentos, la Creación de la Unidad de Compras Corporativas Obligatorias (UCCO), la creación de una Central de Compras (PERUCOMPRAS) y finalmente la implementación del funcionamiento de dicha Central.

Sin embargo, estos tres momentos no se han presentado de manera uno tras otro, ni de manera célere, éstos se presentaron a lo largo de más de diez (10) años, convirtiendo el proceso en algo lento y de difícil maduración. Es por ello que a la fecha, la Central de Compras Públicas solo tiene dos años de funcionamiento por lo que los resultados de largo plazo aún no han podido ser advertidos.

10. El impacto de la centralización no solo se presenta en el sistema de compras, sino también en el sistema de control gubernamental en la medida que las acciones de control realizadas a las áreas de contrataciones que normalmente les demanda

tiempo y excesivos costos para el estado, se focaliza solo en la fase de ejecución contractual, y una sola acción de control en la fase de gestión de los mecanismos de centralización (elaboración de fichas técnicas de bienes y servicios comunes, fichas de homologación, catálogos electrónicos acuerdos marco) en la central de compras.

De acuerdo con las normas y políticas de control, por cada procedimiento de selección realizado existe una acción de control, eso significa que el órgano de control institucional de cada entidad realiza una auditoría por procesos y objetos iguales o similares, incurriendo en acciones de control sobre situaciones repetitivas.

Con la centralización el control gubernamental podría tener acciones de control especializadas a los procesos mayores centralizados, lo que ahorraría costos y tiempos que permitiría realizar ya no un control posterior sino uno preventivo y de acompañamiento, reduciendo de esa manera los riesgos que se pudieran presentar.

Para el logro del éxito en este aspecto, se requerirá también que la Contraloría interiorice la centralización como una política de gobierno, que sea también incluida en procesos de capacitación y aprendizaje de la figura, y no solo actué con un rol sancionador.

11. La centralización de las compras permite una cadena de ahorro de tiempo a todo nivel de gobierno. Al existir una central de compras, esta se ocupa de identificar la demanda real del Estado y sobre eso tener determinada las especificaciones técnicas y/o términos de referencia, pudiendo las entidades realizar las adquisiciones de manera fácil y correcta, preocupándose y fortaleciendo sus capacidades en la ejecución del contrato, y no en la larga tarea de la elaboración de las características técnicas. Se puede decir que es una tarea compartida que permite obtener mejores resultados.

Mucho se habla de los beneficios de la centralización dentro en la compra en sí misma, los ahorros que se incurren, la estandarización de requerimientos; sin embargo, existe un beneficio más allá de ello. Con la centralización, se generará una nueva especialización, y ésta se refiere a la etapa de ejecución contractual, los

ahorros de tiempo en cada entidad al no realizar los procesos de selección podrán permitir llevar con mejor cuidado las relaciones contractuales.

El operador administrativo tendrá permitido involucrarse más en dos aspectos, en la supervisión de la ejecución contractual y en la capacitación sobre ese tema, reduciendo de cierta manera las contingencias contractuales y los casos de arbitraje, que ocasionan gasto al Estado.



BIBLIOGRAFÍA

ALMARAZ RODRÍGUEZ, Ignacio

2007 “Análisis de los factores que intervienen en la toma de decisiones de los administradores dentro de las organizaciones”, Tesis. Universidad Autónoma de Querétaro. Consulta: 14 de mayo de 2017.

http://fca.uaq.mx/files/investigacion/doctorado/tesis/Almaraz_Rodriguez_Ignacio.pdf

AROSAMENA, Leandro. WEINSCHELBAUM, Federico.

2010 “Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas”. Programa ICT4GP – Serie de Documentos de Trabajo. Universidad Nacional de San Martín en apoyo a la Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Consulta: 15 de mayo de 2017.

<https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/10625/50024>

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - SERVIR

2010 “Diagnostico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento”

AVILÉS OJEDA, Luis Gualberto

2007 “Corrupción en la adquisición y contratación del estado peruano”. Consulta: 12 de julio de 2017.

<https://www.gestiopolis.com/corrupcion-en-la-adquisicion-y-contratacion-del-estado-peruano/>

CAMINAL BADIA, Miguel

1996 “Manual de Ciencia Política”. Editoria Tecnos. Consulta: 14 de mayo de 2017.

http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/10ECP_Bouza-Brey_Unidad_2.pdf

CENTRAL DE COMPRAS PÚBLICAS – Perú Compras

2017 “Modelo de Gestión para las Compras Públicas: Modelo del Abastecimiento Público”. Consulta: 20 de noviembre de 2017.

http://www.perucompras.gob.pe/userfiles/cms/publicacion/boletin/estudios-2017-01_Modelo_de_Gestion_para_las_Compras_Publicas_VF.PDF

CENTRAL DE COMPRAS PÚBLICAS – Perú Compras

2017 “Estudio de Satisfacción del Procedimiento de Selección de Subasta Inversa Electrónica”. Consulta: 20 de noviembre de 2017.

http://www.perucompras.gob.pe/userfiles/cms/publicacion/boletin/estudios-2017-06_Satisfaccion_Subasta_Inversa_VF.pdf

CENTRAL DE COMPRAS PÚBLICAS – Perú Compras

2017 “Estudio de Satisfacción sobre el Método Especial de Contratación de Acuerdos Marco”. Consulta: 24 de noviembre de 2017

http://www.perucompras.gob.pe/userfiles/cms/publicacion/boletin/estudios-2017-03_Satisfaccion_Acuerdos_Marco_VF.PDF

CAPELLO, Marcelo. GARCIA ORO, Gerardo

2014 “Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales”. Documento de Trabajo. Año 20 – Edición 140. Fundación Mediterránea IERAL. Consulta: 18 de mayo de 2017

http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2985-Propuestas%20para%20un%20mejoramiento%20en%20los%20sistemas%20de%20compras%20y%20contrataciones%20gubernamentales%20.pdf

CARPIO, Carlos

2007 “Compras: Ilusión Infundado de un sistema Público de Compras Eficiente”
Revista Derecho & Sociedad N° 29 Lima, Perú pp. 76-80

COMISIÓN NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

2013 “Preguntas Frecuentes sobre el Sistema Nacional de Compras Públicas”. 11 pag

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 Exposición de Motivos de la Ley de Contrataciones del Estado. 144 pag.

DELGADO GODOY, Leticia

2009 “El enfoque de las Políticas Públicas”. En Documentación sobre gerencia pública del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 2. Consulta: 25 de mayo de 2017.

<http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf>

DOMINGUEZ PECHE, Tatiana y DURAND MIRAVAL, Nilton Jhon

2015 “Análisis descriptivo de la problemática de las contrataciones estatales en el marco del sistema de abastecimiento público”. Tesis Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

ESTEVEZ, Alejandro

2002 “El modelo secuencial de políticas tres años más tarde”. Consulta: 13 de mayo de 2017

<http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/modelo-secuencial-2002.pdf>

FUENMAYOR, Jennifer y OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée

2014 “Aportes y limitaciones del enfoque de “análisis de políticas” a la comprensión de una política y gestión pública en un estado en transición”. Consulta: 13 de mayo de 2017

<http://ri.ues.edu.sv/9647/1/4.pdf>

HERNÁNDEZ DIEZ, Sandro Piero.

2015 “Apuntes sobre la Reforma en Materia de Contratación Pública”. Revista Derecho & Sociedad, N° 29 Lima, Perú pp. 99-107

HERNÁNDEZ DIEZ, Sandro Piero.

2011 “Compras corporativas estatales: el regalo guardado en el armario”. Revista Derecho PUCP, N° 66 Lima, Perú pp. 247-256.

HERRERA, Luis

2016 “¿Es eficiente centralizar las compras públicas?”. Consulta: 18 de marzo de 2017

<http://luisherrera.pe/es-eficiente-centralizar-las-compras-publicas/>

INSTITUTO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2014 “Análisis y Gestión de Políticas Públicas”. Consulta: 12 de mayo de 2017

<http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C.

2009 “Guía práctica de compras públicas: Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal” Consulta: 12 de mayo de 2017

http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. FUNDACIÓN SEPI

2012 “Centrales de Compras en el Abastecimiento en el Sector Público: Aplicación a una posible Plataforma Centralizada de Compra de Medicamentos y Productos Sanitarios para el Sistema Nacional de Salud Español” Pp. 1-29. Consulta: 15 de mayo de 2017

[http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Centrales%20de%20compras%20en%20el%20abastecimiento%20del%20Sector%20Publico%20\(Valdes,%20B.%20et%20al.\).pdf](http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Centrales%20de%20compras%20en%20el%20abastecimiento%20del%20Sector%20Publico%20(Valdes,%20B.%20et%20al.).pdf)

KOTSKA FERNANDEZ, Estanislao

2009 “Políticas Públicas”. En Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales.

Terminología Científico-Social, Tomo 1/2/3/4. Consulta: 14 de mayo de 2017

http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm

LAMELA DÍAZ, María Luisa. VARELA VARELA, Ana. CASTEJÓN GONZÁLEZ, Jorge.

2015 “El nuevo modelo de contratación centralizada”. Revista Española de Control Externo. Vol. XVII, Nº 49 pp. 65-101. Consulta: 15 de mayo de 2017

<http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/N49LamelaNuevoModelo.pdf>

LUKACS DE PERENY, Miklos

2015 “Estrategia Racional vs. Estrategia Incremental para gestionar la innovación”.
Consulta: 13 de mayo de 2017.

<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2015/09/18/estrategia-racional-vs-estrategia-incremental-gestionar-innovacion/>

MAYER, David. FATH, Jean Marie

2002 “Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile”. Consulta: 14 de mayo de 2017

https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093615/refor2_08_meyer.pdf

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2015 “Informe Técnico Sustentatorio del Reglamento de Organizaciones y Funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras”. 30 pag.

NOGUÉS DURÁN, Solange. GARCÍA PARODI, Carolina. MARTÍNEZ CAPPETTA, Edgardo. PÉREZ MALVEIRA, Germán. BUZÓ DA SILVEIRA, Mariana.

2012 “Sistema de Compras Centralizadas en el Uruguay”. Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, Montevideo, Uruguay. Pp. 47-65. Consulta: 15 de mayo de 2017.

<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Nogues-Duran-Garcia-Parodi-Martinez-Cappetta-Perez-Malveia-Buzo-da-Silveira-Sistema-de-compras-centralizadas-en-el-Uruguay.pdf>

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO (OSCE)

2013 “Catálogos Electrónicos de Convenio Marco”. OSCE al Día. Revista Institucional N° 2. Consulta: 25 de noviembre de 2017

<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/RevOSCE2.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
(OCDE)

2017 “Contratación Pública en el Perú. Reforzando Capacidades y Coordinación”

ORTEGÓN QUIÑONES, Edgar

2008 “Guía sobre diseño y gestión de una política pública”. Editado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas (COLCIENCIAS), la Organización Del Convenio Andrés Bello (CAB) y La Universidad de Alcalá – Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).
Consulta: 18 de mayo de 2017

http://ielat.com/inicio/repositorio/guia_gestion_politicas_publicas_ortegon.pdf

PEREYRA RODRÍGUEZ, Susana

2010 “Nota sobre la toma de Decisiones en cuestiones de Política Exterior”.

Consulta: 14 de mayo de 2017

https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2010/08/capitulo-2_notas-sobre-la-tdyn_2010.pdf

PIMENTA, Carlos César

2002 “Gestión de Compras y Contrataciones Gubernamentales” Revista Electrónica: RAE-electrónica, Volumen 1, Número 1 Sao Paulo, Brasil.

Consulta: 17 de marzo de 2017

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000100013

PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS

2016 “Informe de la Comisión Presidencial De Integridad”, Resolución Suprema N° 258-2016-PCM y Resolución Suprema N° 264-2016-PCM.

RAMÍREZ CHAPARRO, César

2011 “Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América Latina”. Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas.

Consulta: 20 de marzo de 2017

<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/presentaciones-durante-el-curso/cesar-ramirez-chaparro-la-puesta-en-marcha-de-las-politicas-debate-critico-y-propuestas-para-mejorar-el-proceso>

REYES VÁSQUEZ, Frida Viridiana y otros

2013 “Las Decisiones Políticas de la Planeación de la Acción”. Consulta 14 de mayo de 2017.

<https://procesoadministrativo2108.wordpress.com/tag/enfoque-racional/>

ROTH DEUBEL, André Noël

2010 “Enfoque para el Análisis de Políticas Públicas”. Universidad Nacional de Colombia. Consulta: 30 de marzo de 2017

<file:///C:/Users/Mijail/Downloads/280392986.24-roth-enfoques-de-pp.pdf>

RUIZ MEDINA, Manuel Ildelfonso

2011 “Políticas Públicas en Salud y su Impacto en el Seguro Popular en Culiacán, Sinaloa, México”. Tesis. Universidad Autónoma de Sinaloa. Consulta: 30 de marzo de 2017

http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/aplicacion_modelos.html

SALAZAR CHAVEZ, Ricardo

2004 “La contratación de la administración pública en función a los intereses involucrados en cada contrato”. Revista Derecho & Sociedad. N° 23 Lima, Perú pp. 36-42

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

2015 “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe” 69 Pag. Consulta: 30 de marzo de 2017

<http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf>

ANEXO N° 1: RELACIÓN DE ENTREVISTAS

Para el desarrollo de la Tesis se entrevistó a once (11) personas, quienes suscribieron el Protocolo de Consentimiento Informado.

Las personas entrevistadas son las siguientes:

- La entrevista N° 1 se realizó el 16 de agosto de 2017 en Lima a Milagros Ibarra Ordoñez, especialista en diseño sobre contratación pública, quien es funcionaria del Ministerio de Economía y Finanzas.
- La entrevista N° 2 se realizó el 17 de agosto de 2017 en Lima a Erick Caso Li, especialista en acuerdos marco, quien es funcionario de la Central de Compras Públicas – Perú Compras.
- La entrevista N° 3 se realizó el 24 de agosto de 2017 en Lima a Fernando Masumura Tanaka, especialista en análisis de mercado, quien es funcionario de la Central de Compras Públicas – Perú Compras.
- La entrevista N° 4 se realizó el 24 de agosto de 2017 en Lima a Mirtha Rázuri Alpiste, especialista en implementación de políticas de contrataciones públicas contratación pública, quien es funcionaria de la Central de Compras Públicas – Perú Compras.
- La entrevista N° 5 se realizó el 25 de agosto de 2017 en Lima a Carmen Ponce Fernández, especialista en contrataciones del sector salud, quien es funcionaria del Ministerio de Salud.
- La entrevista N° 6 se realizó el 7 de septiembre de 2017 en Lima a Sofía Prudencio Gamio, especialista en contrataciones del sector educación, quien es funcionaria del Ministerio de Educación.

- La entrevista N° 7 se realizó el 14 de septiembre de 2017 en Lima a Karin Pariona Lagos, especialista en compras corporativas en empresas públicas, quien es funcionaria de la Central de Compras Públicas – Perú Compras.
- La entrevista N° 8 se realizó el 7 de septiembre de 2017 en Lima a Raquel Centa Cueva, especialista en estandarización, quien es funcionaria de la Central de Compras Públicas – Perú Compras.
- La entrevista N° 9 se realizó el 5 de diciembre de 2017 en Lima a César Castillo Candela, especialista en programación y logística pública, quien es funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas.
- La entrevista N° 10 se realizó el 8 de diciembre de 2017 en Lima a Laura Montes de Oca Rivera, especialista en administración contractual y logística pública, quien es funcionaria del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- La entrevista N° 11 se realizó el 9 de diciembre de 2017 en Lima a Sibille Fernández Córdova, especialista en normatividad y logística pública, quien es funcionaria del Ministerio de Salud.

ANEXO N° 2: GUÍA DE ENTREVISTAS

Tema 1: Sobre la centralización de la contratación pública

1. Qué entiende por una centralización de compras públicas
2. Cuáles son los problemas que una política de contratación pública tradicional enfrenta
3. Cuáles son las ventajas que una política de centralización ofrece
4. Era necesario una centralización de la compra pública para integrarnos en el sistema de los TLC y otros acuerdos e instancias internacionales

Tema 2: Sobre el diseño y formulación la política de centralización de las contrataciones públicas

1. Cuál es el ámbito objetivo de la centralización de compras públicas (determinar los objetos de contratación) transparencia
2. Cuál es el ámbito subjetivo de la centralización de compra públicas (a través de quién se realizará)
3. Cuál es la estructura de Perú Compras como entidad competente de la centralización de compras
4. Cuáles son los procedimientos que se realizan para las compras centralizadas

Tema 3: Sobre el impacto de la centralización de la contratación pública

1. Se ha podido determinar en cuánto ha disminuido los costos de las adquisiciones y contrataciones centralizadas frente a cuando se realizaron mediante procedimientos ordinarios
2. Han disminuido los niveles de denuncias y determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales en los casos de compras centralizadas
3. Se ha permitido mejoras los niveles de transparencia y competencia
4. Encuentra problemas en las ejecuciones contractuales

Pregunta abierta: ¿La centralización de las contrataciones permitirá realizar contrataciones ventajosas para el Estado?

